



Réunion conjointe des Conseils d'administration  
du PNUD/UNFPA, de l'UNICEF et du PAM  
15 et 18 janvier 2010

**Se relever de la crise économique et financière:  
sécurité alimentaire et filets de sécurité**

Document d'information préparé conjointement par  
le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF et le PAM (coordinateur)

## **Se relever de la crise économique et financière: sécurité alimentaire et filets de sécurité**

1. Ce document étudie les efforts déployés aux échelons national et international pour gérer les conséquences de la crise économique et financière et s'en relever. Compte tenu de l'étendue et de l'aggravation constante des répercussions de cette crise sur les personnes souffrant de la faim dans le monde, l'accent est mis sur la sécurité alimentaire et sur les filets de sécurité et les interventions de protection sociale associées que les gouvernements nationaux s'efforcent de mettre en place pour protéger les populations vulnérables. L'urgence de tels programmes est pressante. La faim et l'insécurité alimentaire freinent la croissance et le développement, et la présence de grands groupes de personnes vulnérables augmente les risques de crise humanitaire, ce qui compromet les investissements publics et privés. Ce document fournit des exemples de la façon dont le système des Nations Unies dans son ensemble, et le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF et le PAM en particulier, œuvrent pour appuyer et renforcer les filets de sécurité nationaux et les interventions de protection sociale qui leur sont associées. Il décrit les grandes lignes des priorités stratégiques pour promouvoir la sécurité alimentaire et réduire la vulnérabilité pendant la phase de redressement, ainsi que leurs conséquences pour les quatre organismes et le système des Nations Unies dans sa globalité.

### *Vulnérabilité et insécurité alimentaire en temps de crise économique et financière*

2. La crise économique a réduit la capacité de millions de personnes à satisfaire leurs besoins de nourriture, de soins de santé et d'éducation. Ces personnes mangent moins, et moins bien. Les populations vulnérables se rabattent sur des produits alimentaires meilleur marché qui leur donnent une sensation de satiété et apaisent leur faim, mais sont moins nutritifs. De nombreuses familles vendent des avoirs qu'il leur faudra au moins une génération pour reconstituer. Les pauvres doivent désormais exploiter plus intensivement des avoirs réduits, avec le risque de s'enfoncer dans le dénuement et de mettre en péril leur sécurité alimentaire et leur bien-être à plus long terme. L'expérience porte à penser que les taux de mortalité infantile, déjà élevés, pourraient croître, les filles risquant de payer un plus lourd tribut que les garçons. Les enfants qui ne reçoivent pas les nutriments et vitamines nécessaires résistent moins bien à la maladie; leur capacité d'apprentissage baisse, compromettant leur développement cognitif et, à long terme, leur productivité.
3. Les crises économiques précédentes étaient généralement limitées à certains pays ou groupes de pays d'une région. Il était donc possible et efficace d'y apporter des réponses localement adaptées, telles qu'une dépréciation de la monnaie ou une dépendance accrue à l'égard des envois de fonds des proches. La portée mondiale de la crise actuelle restreint ce type d'options.
4. Les effets de la crise alimentaire et énergétique de 2007-2008 se font encore sentir. À l'échelon international, les prix des produits de base ont baissé, mais demeurent supérieurs à leurs niveaux historiques. Plus important toutefois, les prix intérieurs des denrées de base restent élevés dans de nombreux pays en développement. La FAO indique qu'en moyenne, fin 2008, les prix intérieurs des denrées de base restaient supérieurs de 17 pour cent en termes réels à ce qu'ils étaient deux ans auparavant. Le

pouvoir d'achat des consommateurs pauvres, qui consacrent une part substantielle de leur revenu à ce type de produits, s'en trouve gravement réduit. Les pauvres des villes sont particulièrement vulnérables. Ils ont subi de plein fouet la crise des prix des produits alimentaires et du carburant et doivent aujourd'hui faire face à des taux de chômage en hausse et des revenus en baisse en raison du recul de la demande à l'exportation et de l'investissement direct étranger. On assiste actuellement dans de nombreux cas à une migration de retour, des zones urbaines vers les campagnes, qui accroît encore la pression sur les ressources des ruraux pauvres.

5. Sur les marchés intérieurs, les prix des produits alimentaires devraient finir par revenir à leur précédent niveau, mais les conséquences sur les ménages pauvres de cette longue période de cherté vont continuer de se faire sentir. Les répercussions des abandons scolaires, des soins de santé différés, de la violence accrue, particulièrement à l'encontre des filles et des femmes, des trafics sexuels et d'autres situations préjudiciables pourraient être importantes.

### ***Ripostes nationales: protection sociale et filets de sécurité en faveur des pauvres qui souffrent de la faim<sup>1</sup>***

6. Conscients des implications à court et long termes que peuvent avoir les réponses des ménages à la crise, des pays s'organisent pour mettre en place des programmes de protection sociale et de filets de sécurité, susceptibles d'atténuer les effets de la crise sur les populations pauvres et vulnérables, et ce même dans des conditions de restriction budgétaire. L'intervention la plus courante a consisté à étendre la couverture ou les prestations, ou à démarrer de nouveaux programmes de transferts ciblant les populations qui souffrent de pauvreté et d'insécurité alimentaire chroniques<sup>2</sup>.
7. L'élargissement des programmes d'alimentation scolaire et d'alimentation maternelle et infantile a été l'une des interventions les plus fréquemment retenues, notamment dans les pays qui ne disposent pas d'autres mécanismes de transfert direct, tels que l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, le Bhoutan, le Brésil, le Burkina Faso, la Chine, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Érythrée, le Ghana, Haïti, le Honduras, l'Inde, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, les Maldives, le Mexique, le Mozambique, le territoire palestinien occupé, le Pakistan, Sri Lanka, le Togo et le Zimbabwe.
8. De nombreux pays ont étendu leurs programmes de travaux publics, rémunérant le travail soit en vivres, soit en espèces. C'est le cas notamment de l'Afghanistan, de l'Angola, du Bangladesh, du Brésil, du Cambodge, de l'Égypte, de l'Éthiopie, de l'Inde, du Lesotho, de Madagascar, du Mozambique et du Népal.

---

<sup>1</sup> Aucune information publiée complète n'est disponible sur les ripostes nationales à la crise. Cette section s'appuie sur l'expérience du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNICEF et du PAM, ainsi que sur deux sources importantes provenant de la littérature grise de la Banque mondiale: i) "G8 Hokkaido-Toyako Summit, Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices". Washington, DC: Banque mondiale; et ii) "Social Protection Responses to the Three Waves of Crisis: Finance, Food & Fuel – South-South Learning Forum 2009". Les exemples de pays sont donc donnés à des fins purement illustratives; ils ne sont ni définitifs ni exhaustifs.

<sup>2</sup> [Dans tous les pays, les gestes de charité et les filets de sécurité informels sont des éléments de soutien importants.](#)

9. Certains États, comme le Bangladesh, l'Égypte et le Maroc, recourent à des subventions alimentaires sélectives ciblées sur les consommateurs pauvres.
10. Nombre de pays ont instauré des programmes ciblés de transferts monétaires, même si beaucoup de ces programmes demeurent de faible envergure ou en restent aux premières phases d'expérimentation ou de mise en œuvre, parfois en les associant à des programmes d'emploi des jeunes. Entrent dans cette catégorie, par exemple, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Indonésie, le Libéria, Maurice, la Mauritanie, le Mexique, le Mozambique et le Népal. Le Libéria et la Sierra Leone gèrent des activités espèces contre travail par l'entremise de leurs Fonds sociaux, plaçant les communautés au centre du dispositif pour assurer la réussite de celui-ci.
11. Les initiatives d'appui aux personnes ayant perdu leur emploi (au moyen de programmes d'assurance-chômage, de programmes actifs visant le marché du travail et de travaux publics, par exemple) sont moins nombreuses que les programmes de transferts, mais ne sont pas négligeables. L'Argentine, la Jordanie et la Corée ont investi dans des programmes qui combinent la protection-travail avec la formation et le renforcement des compétences professionnelles. Le Chili et la Jordanie ont instauré des comptes d'épargne d'assurance-chômage comme mécanismes d'extension des prestations de chômage partiel aux travailleurs.
12. Certains pays, tels que Sri Lanka et la Tunisie, mènent des programmes de tickets ou de bons d'alimentation ciblant les pauvres qui souffrent de la faim. D'autres, comme le Bangladesh et l'Inde, s'appuient sur des garanties sociales.
13. Un grand nombre d'États ne disposant pas de vastes programmes ciblés ont cherché à protéger les groupes vulnérables en réduisant les droits de douane à l'importation, la TVA et d'autres taxes sur les céréales vivrières, par exemple, l'Afghanistan, la Bolivie, le Burundi, la Chine, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Maroc, la République de Moldova, le Pakistan, la Tunisie, la Turquie et la Zambie.
14. Cherchant à se prémunir contre les retards et la volatilité des prix sur les marchés internationaux et soucieux de résoudre rapidement les problèmes de disponibilités alimentaires, certains États dotés des capacités nécessaires pour gérer des stocks de produits alimentaires utilisent leurs réserves stratégiques de céréales comme stocks régulateurs pour stabiliser et faire baisser les prix. C'est le cas de l'Inde, de l'Indonésie et du Sénégal, par exemple.
15. Plusieurs autres ont institué un contrôle des prix sur les aliments de base stratégiques ou sur les marges des négociants. Citons notamment le Cameroun, le Congo, l'Égypte, l'Érythrée, la Jamaïque, le Kazakhstan, le Maroc, Maurice, la Mongolie, le Pakistan, le Panama, la République kirghize, la Russie, Sri Lanka, la Tunisie, le Venezuela, le Yémen et le Zimbabwe.

### *Renforcement des systèmes de protection sociale et des filets de sécurité nationaux*

16. Le système des Nations Unies contribue de plusieurs manières aux ripostes nationales citées précédemment, à la fois à titre préventif et en réponse à des demandes précises.

17. En avril 2008, le Secrétaire général des Nations Unies a mis en place une Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Sous la direction du Secrétaire général, l'Équipe spéciale rassemble les chefs des institutions spécialisées, des fonds et des programmes des Nations Unies, ainsi que les parties concernées du Secrétariat de l'ONU, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En application du Cadre d'action global, L'Équipe spéciale de haut niveau s'efforce d'adopter une approche d'ensemble coordonnée des réponses à court terme aux besoins les plus urgents, et de la mise en place sur le long terme de systèmes alimentaires durables, susceptibles de supporter des chocs externes, comme les crises économiques et le changement climatique. Dans ce but, et insistant sur l'importance des stratégies conduites par les pays, l'Équipe spéciale de haut niveau contribue à mobiliser les ressources qui permettront de répondre aux besoins évalués des populations souffrant d'insécurité alimentaire, dans le contexte des filets de sécurité et des systèmes de protection sociale nationaux. Elle travaille également sur les effets directs à plus long terme qui permettent aux petits exploitants, et particulièrement aux femmes, d'accéder à une plus forte productivité, à de nouvelles technologies et à une meilleure nutrition.
18. En avril 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination est convenu d'établir un Socle de protection sociale qui s'inscrit parmi les initiatives permettant de faire face à la crise mondiale. Axé sur les *services* et les *transferts sociaux* essentiels, le Socle appuiera les gouvernements en leur fournissant un menu d'activités fondamentales de réduction de la vulnérabilité dans lequel choisir celles qu'ils souhaitent, notamment: diagnostics et évaluations des besoins; examen et analyse de programmes existants; recommandations sur les ajustements de programme et les plans de mise en œuvre; et possibilités et modalités de financement. Un appui au renforcement des capacités et aux activités de plaidoyer sera également fourni.
19. Les organismes des Nations Unies coopèrent à la conception et au lancement d'un Dispositif mondial d'alerte vulnérabilités et impacts. Ce dispositif comblera le déficit d'information qui existe actuellement entre le moment où une crise mondiale frappe des populations vulnérables et celui où les décideurs reçoivent des données quantitatives fiables et analysées. La valeur ajoutée du Dispositif sera de compiler les données et analyses en temps réel issues de différentes sources fiables, en couvrant plusieurs dimensions de la vulnérabilité, afin d'aider la communauté internationale et les gouvernements à réagir en temps opportun et de façon efficace.
20. Le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF et le PAM contribuent largement à ces initiatives à l'échelle du système des Nations Unies. Chacune dans les domaines de leurs mandats respectifs, ces organisations ont également travaillé avec des partenaires pour appuyer les efforts nationaux de réduction de la vulnérabilité et de renforcement de la résilience.
21. Le PNUD contribue à élaborer et mettre en œuvre au Libéria un programme conjoint de sécurité alimentaire qui soutient la stratégie nationale dans ce domaine; il apporte aussi son assistance aux gouvernements de Djibouti et de Jordanie dans la mise au point de leurs stratégies nationales de sécurité alimentaire. Le PNUD collabore avec l'Inde pour améliorer la mise en œuvre et l'efficacité du programme national de garantie de l'emploi de ce pays; appuie la conception et l'exécution des programmes de transferts monétaires conditionnels en Égypte; et conduit des programmes pilotes contribuant à renforcer la

résilience des villes mono-industrielles de Biélorussie, de la Fédération de Russie et d'autres pays de la Communauté des États indépendants. Le PNUD apporte également son aide au Gouvernement indonésien dans la mise en place d'un cadre pluri-indicateur d'évaluation continue et d'intervention.

22. L'UNFPA a recensé cinq stratégies clés pour appuyer les États Membres dans leurs efforts d'atténuation des conséquences de la crise mondiale sur la population et le développement en général, et plus spécifiquement sur la santé sexuelle et procréative, y compris sur la santé et la nutrition des mères et des nourrissons: i) encouragement en faveur d'une augmentation des investissements dans la santé; ii) détermination des priorités dans l'ensemble des actions sanitaires essentielles en matière de procréation et échange de bonnes pratiques dans le domaine du financement, notamment la mise en commun des risques, afin de permettre l'accès des femmes, des adolescentes et des femmes enceintes aux micronutriments et aux folates; iii) utilisation de technologies et de données pour cibler les pauvres, surveiller les impacts et appuyer l'assistance technique; iv) promotion des approches fondées sur les droits pour renforcer la demande et la fourniture par les communautés; v) harmonisation des approches à travers la réforme des Nations Unies, les partenariats et le renforcement des capacités nationales. L'UNFPA tire parti de son appui à l'élaboration de systèmes nationaux de suivi de la sécurité des produits de base pour utiliser ces systèmes à des fins de surveillance des changements découlant de la crise économique.
23. L'UNICEF a considérablement augmenté ses investissements dans les interventions de nutrition depuis le début des crises provoquées par la flambée des prix des produits alimentaires et du carburant. En outre, l'UNICEF appuie 124 programmes de protection sociale dans plus de 60 pays. Son engagement en faveur des systèmes nationaux de protection sociale est ancré dans les droits des enfants et le développement en faveur des pauvres. À titre d'exemple, l'UNICEF appuie la conception, l'élaboration et le déploiement de programmes de transferts monétaires au profit d'enfants vulnérables dans des pays comme le Kenya et le Népal. D'autres interventions de cet organisme sont destinées aux familles et aux ménages. Ainsi, au Malawi, l'UNICEF appuie des transferts en espèces ciblant les ménages très pauvres dont les possibilités d'emploi sont limitées ; ce modèle de programmes est également en cours de mise en œuvre au Libéria. À Madagascar, l'UNICEF coopère avec le PNUD et le PAM pour épauler le Gouvernement dans la mise en place d'un dispositif de transferts monétaires d'urgence à destination des familles les plus vulnérables des zones urbaines en vue d'une stabilisation rapide de leurs revenus. De plus, l'UNICEF apporte son assistance au redressement économique et social de pays en développement en appuyant leur procédure budgétaire dans le domaine social afin de faire en sorte que les dépenses essentielles soient préservées et que la protection sociale soit élargie (en Équateur, au Ghana et en République de Moldova, par exemple), pour une "reprise à visage humain" absolument nécessaire.
24. Sur les 18 derniers mois, le PAM a intensifié ses programmes d'assistance alimentaire et nutritionnelle pour y inclure 30 millions de personnes supplémentaires, aidant les gouvernements du monde en développement à satisfaire les besoins liés à la faim de plus de 100 millions d'individus. Les programmes mis en place pour protéger les personnes vulnérables et les aider à reconstruire leurs moyens de subsistance comprennent: l'élargissement des programmes d'alimentation scolaire aux périodes de vacances et l'utilisation des écoles comme centres de distribution de rations à emporter destinées aux

familles vulnérables; la fourniture de rations de supplémentation composées d'aliments nutritifs aux enfants et aux femmes souffrant de malnutrition; l'accélération des programmes de transferts monétaires et transferts de bons d'alimentation permettant aux bénéficiaires d'accéder à la nourriture sur le marché; l'amplification des programmes Vivres contre travail en appui aux efforts des gouvernements et de la FAO pour accroître la production agricole; l'extension de l'assistance alimentaire dans les zones urbaines où la nourriture est inabordable; et, au moyen de l'initiative "Achats au service du progrès", l'établissement d'un lien entre le soutien de la production vivrière locale et les programmes de filet de sécurité qui fournissent des débouchés aux produits des agriculteurs.

### *Priorités stratégiques pour favoriser la résilience en période de redressement*

25. Les systèmes étendus et renforcés de protection sociale et de filets de sécurité contre la faim ouvrent des possibilités de démultiplication de l'efficacité des investissements à court terme pour accroître la résilience, dans la perspective d'un gain de développement à plus long terme. Plusieurs impératifs de conception, de mise en œuvre et de plaidoyer doivent être satisfaits. Malgré la grande diversité des contextes nationaux, il est possible de dégager un certain nombre de priorités stratégiques pour le renforcement de la résilience durant la période de reprise qui s'annonce.
26. L'adoption d'une approche globale est déterminante. Le système des Nations Unies doit continuer de promouvoir des stratégies conjuguant des mesures de lutte contre la faim dont souffre les plus vulnérables avec des instruments à moyen et long termes de développement durable agricole et rural et de développement durable de la nutrition et de la sécurité alimentaire, qui éliminent les causes profondes de la famine et de la pauvreté, parmi lesquels l'exercice progressif du droit à une alimentation adéquate. En outre, la protection sociale est un facteur essentiel d'accélération de la progression vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
27. Il y a nécessité à prolonger et renforcer les dispositifs existants, en s'attachant tout particulièrement à la façon d'atteindre les groupes devenus récemment vulnérables et d'aider les gouvernements à définir l'espace budgétaire indispensable à la pérennisation des programmes. La détermination des points forts des programmes existants et l'anticipation des défis à relever par la suite sont primordiales. Les impératifs techniques tiennent une large place. Plusieurs choix imbriqués couvrant l'analyse, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation sont nécessaires et doivent être éclairés par des données probantes et des enseignements forts. De ce point de vue, le système des Nations Unies a un rôle important à jouer.
28. Des débats nationaux s'amorcent autour de ce qui constitue une reprise adéquate après une crise. Par le passé, la politique budgétaire des pays en développement suivait généralement l'évolution du cycle économique, ce qui entraînait une stagnation ou un recul des dépenses sociales au moment où celles-ci étaient les plus nécessaires, c'est-à-dire durant les périodes de repli économique. Il est clair désormais qu'une "reprise à visage humain" exige de faire évoluer ces dépenses à l'inverse de l'économie. En outre, tout aussi importante que l'élargissement des interventions de protection sociale à impact rapide et le maintien des dépenses sociales essentielles, est la nécessité d'investir dans

une croissance favorable aux pauvres et dans des programmes visant la reprise économique d'un pays, tels que ceux qui encouragent l'agriculture et l'élevage.

29. L'efficacité du ciblage est un élément clé pour maximiser l'impact des programmes et réduire les déperditions au minimum. Il existe un certain nombre de méthodes de ciblage (sous condition de ressources, catégoriel, géographique ou mené en concertation avec les communautés, par exemple), chacune présentant des avantages et des inconvénients propres selon le contexte. Les organismes des Nations Unies peuvent aider les pays à trouver le juste équilibre entre s'assurer que les bénéficiaires sont bien les populations les plus vulnérables et créer des séparations artificielles au sein des communautés ou avec d'autres communautés presque aussi vulnérables.
30. Le choix des transferts les plus appropriés pour créer un filet de sécurité (espèces, vivres ou bons d'alimentation) dépend de la qualité de l'évaluation des facteurs propres au contexte. Ces derniers comprennent les objectifs du programme (par exemple, amélioration de la nutrition ou transfert de revenu), le fonctionnement des marchés, la disponibilité de capacités de mise en œuvre et de mécanismes de fourniture, l'analyse du rapport coût-efficacité et les préférences des bénéficiaires. Les organismes des Nations Unies cumulent une expérience et des capacités considérables dans ces domaines, expérience et capacités susceptibles d'être mises au service des États Membres. À ce titre, l'initiative du Socle de protection sociale est précieuse.
31. Les pays ont suivi des voies différentes pour instaurer et développer leurs systèmes de protection sociale et de filets de sécurité. Les programmes de renforcement de la résilience doivent donc être compatibles avec les facteurs culturels, sociaux et économiques qui prévalent. Les facteurs spécifiques de chaque contexte doivent être bien compris et les approches adaptées en conséquence. Les possibilités pour chaque État de progresser en tirant des enseignements de l'expérience des autres sont considérables. Le système des Nations Unies est bien placé pour aider les pays à mieux comprendre la nature générique d'un grand nombre des défis qu'ils doivent relever, tout en s'efforçant également de recenser les meilleures pratiques issues de l'expérience régionale et internationale et d'adapter les interventions à la spécificité des besoins.

## Liste des sigles utilisés dans le présent document

FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce