

La protection sociale pour la sécurité alimentaire

Un rapport du

Groupe d'experts de haut niveau

sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Juin 2012

La protection sociale pour la sécurité alimentaire

Un rapport du

Groupe d'experts de haut niveau

sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Juin 2012

Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition – (juin 2012)

M.S. Swaminathan (Président)
Maryam Rahmanian (Vice-Présidente)
Catherine Bertini
Tewolde Berhan Gebre Egziabher
Lawrence Haddad
Martin S. Kumar
Sheryl Lee Hendriks
Alain de Janvry
Renato Maluf
Mona Mehrez Aly
Carlos Perez del Castillo
Rudy Rabbinge
Huajun Tang
Igor Tikhonovich
Niracha Wongchinda

Équipe de projet du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Stephen Devereux (chef d'équipe)
Wenche Barth Eide
John Hoddinott
Nora Lustig
Kalanidhi Subbarao

Le présent rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a été approuvé par le Comité directeur du Groupe d'experts.

Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement l'avis officiel du Comité de la sécurité alimentaire mondiale et de ses membres et participants, ni celui du Secrétariat.

La reproduction du présent rapport et sa diffusion auprès d'un large public sont encouragées. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, et notamment didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation, de reproduction ou de diffusion sont à adresser par courriel à copyright@fao.org avec copie à cfs-hlpe@fao.org.

Référencement bibliographique:

HLPE, 2012. La protection sociale pour la sécurité alimentaire. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2012.

Table des matières

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	11
Observations principales	11
Recommandations adressées aux décideurs	18
Recommandations adressées au Comité de la sécurité alimentaire mondiale	20
INTRODUCTION.....	23
1 CONCEPTS	25
1.1 Sécurité alimentaire	25
1.2 Vulnérabilité	26
1.3 Protection sociale	29
1.4 Droits de l'homme	32
1.4.1 Le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale	33
1.4.2 D'autres aspects d'une approche de l'exécution axée sur les droits de l'homme	34
1.4.3 Mise en œuvre du droit des droits de l'homme au niveau national	35
2 INSTRUMENTS DE PROTECTION SOCIALE AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	37
2.1 Subventions aux intrants	38
2.2 Assurance des récoltes et du bétail.....	41
2.3 Programmes de travaux publics	42
2.4 Stabilisation des prix des produits alimentaires	46
2.5 Subventions alimentaires.....	47
2.6 Réserves de céréales	49
2.7 Alimentation scolaire.....	52
2.8 Alimentation complémentaire	53
2.9 Transferts en espèces assortis de conditions	55
2.10 Transferts en espèces non assortis de conditions	57
3 DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	61
3.1 Liens intersectoriels	61
3.2 Des programmes intégrés verticalement.....	62

3.3	Systèmes nationaux	64
3.3.1	Brésil	64
3.3.2	Inde	66
3.3.3	Afrique subsaharienne	68
3.4	Cadres conceptuels	69
3.4.1	La protection sociale minimale	69
3.4.2	Le socle de sécurité alimentaire.....	70
4	QUESTIONS TRANSVERSALES DE MISE EN ŒUVRE	73
4.1	Ciblage.....	73
4.2	Modalités	75
4.3	Dépendance	78
4.4	Sortie progressive du dispositif.....	80
4.5	Viabilité financière.....	82
4.6	Élargissement	84
4.7	Responsabilité	86
	CONCLUSIONS.....	89
	BIBLIOGRAPHIE.....	91
	Remerciements	103
	ANNEXES	105
A1.	Aspects des droits de l'homme applicables à la protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire – sources principales	105
A2.	Le cycle des projets du Groupe d'experts de haut niveau	113

Liste des figures

Figure 1. La crise alimentaire de 2007-2008: filets de sécurité dans les pays à faible et moyen revenus	28
Figure 2. La protection sociale en un coup d'œil	32
Figure 3. Incidence des transferts en espèces sur la nutrition infantile au Malawi.....	59
Figure 4. Cadre d'intervention pour lutter contre la famine saisonnière	71
Figure 5. Le modèle de sortie progressive du dispositif du BRAC	82
Figure 6. Dépenses au titre de l'assistance sociale, en proportion du PIB	84
Figure 7. Aperçu des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.....	105
Figure 8. La « matrice du droit à l'alimentation »	109
Figure 9. Cycle des projets du Groupe d'experts de haut niveau	115

Liste des tableaux

Tableau 1. Estimations mondiales de la sous-alimentation (faim), 1970-2010	26
Tableau 2. Mesures de protection sociale palliant une absence de droits d'accès à la nourriture	37
Tableau 3. Mesures prises par les pays en réponse à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008	46

Liste des encadrés

Encadré 1. Tonga et Yémen: deux exemples contrastés de vulnérabilité avec et sans protection sociale.....	27
Encadré 2. Brésil, Inde et Afrique du Sud: légiférer pour les droits à l'alimentation et à la protection sociale	35
Encadré 3. Malawi: Programme de subventionnement des intrants agricoles.....	38
Encadré 4. Inde: Programme national de subventionnement des engrais.....	39
Encadré 5. Bengale occidentale: Programme de distribution de « kits d'intrants ».....	40
Encadré 6. Kenya: l'assurance bétail indexée	42
Encadré 7. Bangladesh: programmes de <i>fourniture de vivres en échange de travail pour la création de biens</i> et d'entretien des infrastructures rurales	44
Encadré 8. Éthiopie: Programme de protection sociale fondé sur des activités productives	44
Encadré 9. Inde: Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural.....	45
Encadré 10. Malawi: gestion de la réserve stratégique de céréales	51
Encadré 11. Fournir une protection sociale par une approche multisectorielle au Botswana	62
Encadré 12. Bangladesh et Rwanda: des approches intégrées de la protection sociale pour la sécurité alimentaire	63
Encadré 13. Burkina Faso: bons d'alimentation en milieu urbain	77
Encadré 14. Afrique du Sud: un droit à l'assistance sociale opposable	87
Encadré 15. Kenya: mécanismes de recours prévus dans les programmes de transferts d'espèces.....	87

AVANT-PROPOS

Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a été créé en 2010 dans le cadre de la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pour émettre des avis fiables fondés sur des connaissances scientifiques et autres dans le but de contribuer à l'élaboration des politiques. Il est dirigé par un Comité directeur composé de 15 spécialistes de renommée internationale dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle durable désignés par le CSA. Son Comité directeur, que j'ai le privilège de présider, s'emploie à créer une synergie entre la science, d'une part, et les politiques et l'action publiques, de l'autre.

À sa réunion d'octobre 2010, le CSA a demandé au Groupe d'experts de haut niveau d'élaborer des rapports sur les thèmes *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture* et *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*. Après un examen détaillé de ces rapports¹ à sa réunion d'octobre 2011, le CSA s'est félicité de l'analyse et des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau et a repris certaines de ces recommandations dans ses décisions finales. Nous sommes convaincus que nos propositions sont utiles pour les États Membres, qui peuvent s'en inspirer dans leurs stratégies et politiques nationales. Nous sommes heureux de voir que diverses parties prenantes citent nos rapports et s'en servent.

En octobre 2010, le CSA a également demandé au Groupe d'experts de haut niveau d'entreprendre des études sur le changement climatique et la sécurité alimentaire et sur la protection sociale pour la sécurité alimentaire, études que nous présentons cette année.

La protection sociale a, depuis une dizaine d'années, rapidement gagné en importance parmi les priorités des politiques de développement. On observe par ailleurs une nette tendance à aborder la protection sociale, ainsi que la sécurité alimentaire, en suivant une approche fondée sur les droits et non arbitraire. En revanche, aucun consensus ne s'est dégagé à ce jour sur les nombreuses modalités fondamentales de la conception et de l'exécution des politiques et des programmes de protection sociale.

C'est pour cette raison qu'en 2010 le CSA a demandé au Groupe d'experts de haut niveau de se pencher sur la protection sociale et, en particulier, d'étudier *la manière de réduire la vulnérabilité en instaurant des politiques et des programmes de protection aux niveaux social et productif, qui tiennent compte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que des divers contextes propres aux pays et aux régions*. Le CSA a également demandé que l'étude comprenne un *examen de l'incidence des politiques existantes sur l'amélioration des conditions de vie et de la*

¹ Ces rapports sont disponibles à l'adresse <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/fr/>.

capacité d'adaptation des populations vulnérables, en particulier des petits exploitants agricoles, des pauvres en milieu rural et urbain, ainsi que des femmes et des enfants. Le CSA a en outre demandé au Groupe d'experts de haut niveau de rendre compte de l'impact et des *avantages* des mesures de protection sociale sur *l'amélioration au niveau local de la production, des moyens de subsistance et de la nutrition.*

Le présent rapport contient l'analyse et les recommandations formulées par le Groupe d'experts de haut niveau, telles qu'approuvées par son Comité directeur à sa réunion tenue à Saint-Pétersbourg (Russie) du 6 au 8 juin 2012. Le CSA en est à présent saisi.

Le Groupe d'experts de haut niveau travaille selon des règles très précises, arrêtées par le CSA, qui garantissent la légitimité et la crédibilité scientifique du processus, ainsi que sa transparence et son ouverture à toutes les formes de savoir. Son Comité directeur est extrêmement soucieux de suivre une méthode rationnelle et une procédure rigoureuse².

Ce rapport a été rédigé par l'équipe du projet réunie par le Comité directeur sous la supervision de celui-ci, équipe composée de Stephen Devereux (Afrique du Sud, chef d'équipe), Wenche Barth Eide (Norvège), John Hoddinott (Canada), Nora Lustig (Argentine) et Kalanidhi Subbarao (Inde). Catherine Bertini, assistée par Alain de Janvry, a coordonné le travail de supervision de cette étude par le Comité directeur. Je les remercie tous, sans oublier les membres du Comité directeur qui ont généreusement donné de leur temps et mis leur savoir au service de l'approfondissement de notre analyse et de nos recommandations. Je tiens également à remercier sincèrement Vincent Gitz, qui assure la coordination du Groupe d'experts de haut niveau, ainsi que le Secrétariat qu'il dirige pour leurs efforts inlassables et leur excellent travail, sans lesquels le rapport n'aurait pu être achevé dans des délais aussi courts. Toute ma reconnaissance va également à la coalition invisible de toutes les personnes qui ont participé à nos consultations par voie électronique et aux réviseurs externes anonymes. Leurs observations et leurs apports nous ont été précieux et ont sans conteste contribué au processus et à la qualité de nos travaux.

Par le passé, la protection sociale commençait à l'échelle de la famille, qui prenait en charge ses membres en difficulté économique ou handicapés. Le modèle de la famille élargie a progressivement été remplacé par la famille restreinte formée d'un couple uniquement. L'absence de mesures de protection sociale efficaces à l'échelle de la famille et de la communauté est l'une des causes de la détresse extrême et de l'indigence. Maintenant que les gouvernements assument la responsabilité des mesures de protection sociale pour prévenir la faim due à la pauvreté, il importe de

² La procédure est expliquée en détail à l'annexe 2.

s'assurer que les programmes de sécurité sociale reposent bien sur le principe de « pain et dignité humaine ».

Notre rapport souligne que, pour assurer la sécurité alimentaire pour tous et sur une base durable, il faudrait s'intéresser à la fois aux mesures de protection sociale intragénérationnelles et intergénérationnelles. Les mesures de protection sociale intergénérationnelles contribueront à mettre un terme à la malnutrition maternelle et fœtale, qui est à l'origine d'insuffisances pondérales chez l'enfant à la naissance et de graves handicaps ultérieurs, notamment des troubles cognitifs, l'obésité et le diabète.

Tous les pays devraient concevoir et mettre en œuvre un système global de protection sociale ayant force de loi en vue de garantir à chacun de leurs citoyens une vie productive et saine. Pour décider des mesures essentielles à prendre, il sera utile de s'en remettre au concept de *socle de sécurité alimentaire* défini dans le rapport.

Au niveau mondial, le CSA devrait contribuer à la publication d'un *Baromètre annuel de la protection sociale* contenant des données sur les mesures prises dans divers pays pour parvenir à une sécurité alimentaire durable en recourant à une approche fondée sur les droits et sur le cycle de vie. Les indicateurs servant à mesurer l'impact des filets de sécurité sociale mis en place devraient prendre en compte les sexospécificités. Le CSA devrait également encourager les mesures contribuant à la convergence et à la synergie entre les divers programmes nationaux, bilatéraux et multilatéraux sur le terrain.

Nous espérons non seulement que ce rapport suscitera un débat animé lors de la prochaine réunion du CSA, mais encore qu'il aidera les États à formuler et à mettre en œuvre des mesures de protection sociale pour combattre la faim en suivant une approche fondée sur les droits et sur la notion de « socle de sécurité alimentaire ».

Je remercie sincèrement M. Yaya Olaniran, président du CSA, ainsi que les membres du Bureau et du Groupe consultatif pour leurs encouragements et leur soutien.



M. S. Swaminathan, 22 juin 2012

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

L'expression « insécurité alimentaire » désigne à la fois l'incapacité d'avoir accès à une alimentation adéquate aujourd'hui et le risque que cela se reproduise demain. La protection sociale est un ensemble de mécanismes institutionnels visant à lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité grâce à l'assistance sociale, l'assurance sociale et l'intégration sociale.

La protection sociale a pris rapidement une place de plus en plus importante dans les plans de développement à l'échelon international. Le présent rapport a pour objet l'examen des résultats et de l'expérience accumulés dans ce domaine et propose des recommandations s'agissant d'utiliser la protection sociale plus efficacement afin de protéger et promouvoir la sécurité alimentaire. Les fils conducteurs de l'analyse qui y est développée sont, d'une part, la reconnaissance du droit à une nourriture adéquate et du droit à la protection sociale comme droits de l'homme au regard du droit international et, d'autre part, l'idée que la mise en œuvre des politiques et programmes de protection sociale suivant une approche fondée sur les droits est non seulement juste sur le plan moral et juridique, mais aussi de nature à améliorer les résultats en matière de sécurité alimentaire.

Les personnes qui souffrent déjà de la pauvreté sont exposées à la faim parce qu'elles n'ont pas les ressources qui leur permettraient de satisfaire leurs besoins quotidiens. Elles sont aussi très exposées aux moindres événements, même de faible ampleur, qui pourraient les plonger dans la misère et la famine, voire provoquer leur décès prématuré. L'assistance sociale, lorsqu'elle est liée à des mesures d'amélioration des moyens de subsistance qui accroissent les revenus, est la meilleure parade, en termes de protection sociale, à l'insécurité alimentaire chronique liée à la pauvreté. Les personnes qui ne sont pas pauvres aujourd'hui mais qui risquent de l'être demain sont exposées à la faim si ces risques se concrétisent et si elles en sont mal protégées (elles se trouveraient alors en situation d'insécurité alimentaire temporaire). Ces personnes ont besoin de « filets de protection sociale » efficaces.

Les systèmes de protection sociale ne doivent pas être considérés comme des « poids morts » pour les budgets. Les interventions effectuées dans le domaine de la protection sociale, lorsqu'elles sont bien conçues, sont utiles pour la croissance. En empêchant la dégradation des ressources et en réduisant, chez les pauvres, le risque personnel que comporte l'investissement, la protection sociale peut être une stratégie au service des pauvres et de la croissance où chacun est gagnant.

Observations principales

1) La vulnérabilité des ménages à la pauvreté et à la faim est le plus souvent en rapport avec les menaces qui pèsent sur les moyens de subsistance. La vulnérabilité peut augmenter au fil du temps si les ménages subissent des bouleversements répétés qui amoindrissent progressivement leurs ressources. L'une des fonctions de la protection sociale est de mettre en place des « filets de sécurité » pour que cette situation ne se produise pas, par exemple en versant des espèces ou en fournissant de la nourriture ou un emploi dans les travaux publics en cas de crise et pendant la période de soudure annuelle. Ces interventions permettent d'éviter que les ménages pauvres vendent leurs biens de production ou déscolarisent leurs enfants pour acheter de la nourriture et elles empêchent la reproduction à long terme de la pauvreté. La vulnérabilité individuelle et les mesures de protection sociale appropriées peuvent être analysées à l'aide d'un cadre d'analyse à l'échelle de la vie des personnes. L'une des caractéristiques – sous-estimée – de la vulnérabilité est que celle-ci est persistante et récurrente, parfois cyclique (par exemple saisonnière).

2) L'expression « protection sociale » désigne un large éventail d'instruments conçus pour lutter contre la vulnérabilité des personnes et des moyens de subsistance. Elle recouvre l'*assurance sociale*, qui offre une protection contre les risques et aléas tout au long de la vie, l'*assistance sociale*, qui aide les pauvres par des transferts en espèces ou en nature, et des *mécanismes d'intégration sociale*, qui aident les personnes marginalisées à s'intégrer pleinement dans la vie sociale et économique et à accéder à la protection sociale et à d'autres services sociaux.

3) Il ne faut pas oublier, lorsque l'on élabore des programmes de protection sociale, d'établir une distinction fondamentale entre le soutien accordé aux « groupes vulnérables » dont l'aptitude au travail est limitée (par exemple les jeunes orphelins ou les personnes pauvres âgées) et qui pourraient avoir besoin d'une assistance sociale à long terme car leur capacité de « sortir » de la pauvreté est réduite, et le soutien aux « travailleurs pauvres », qui peuvent bénéficier des synergies entre l'assistance sociale et les programmes de développement axés sur la croissance et ne plus avoir besoin, à terme, des filets de protection sociale.

4) Les programmes d'assistance sociale en faveur des femmes et qui reposent sur des transferts sociaux et des emplois dans les travaux publics sont susceptibles d'avoir une incidence plus grande sur la sécurité alimentaire des ménages que ceux qui s'adressent aux hommes parce que le rôle des femmes dans la production et dans la famille est prépondérant. C'est la raison pour laquelle ce sont souvent les femmes qui sont inscrites comme bénéficiaires des transferts d'espèces et de nourriture, et c'est pourquoi des quotas par sexe sont établis pour de nombreux programmes de travaux publics. Quoi qu'il en soit, les aménagements que les femmes sont souvent obligées de faire entre leurs rôles de production et de procréation font qu'il est nécessaire d'élaborer avec le plus grand soin des programmes qui tiennent compte des sexospécificités.

5) Le fait que l'accès à la nourriture et l'accès à la protection sociale soient des droits de l'homme universels, reconnus par la plupart des États, sert de base à une approche plus équitable et efficace de la mise en œuvre de mesures correspondantes, surtout lorsque ces droits sont inscrits dans le droit interne et que des mécanismes sont introduits dans des programmes qui renforcent ces droits en passant d'une conception d'assistance à une conception de droit juridiquement opposable.

6) On peut agir sur les diverses causes de l'insécurité alimentaire par un large éventail de mesures de protection sociale appropriées, en sachant que l'on peut parvenir à des solutions plus durables si on les complète par d'autres options comme la création d'emplois et la mise en place de services de vulgarisation agricole. La production alimentaire des petits agriculteurs peut être stimulée par des subventions aux intrants, tandis que les mauvaises récoltes et les pertes de bétail peuvent faire l'objet d'un dédommagement par le jeu d'un système d'assurance agricole. Le chômage, total ou partiel, peut être atténué, au moins temporairement, grâce à des programmes de travaux publics. Les problèmes d'accès aux marchés des produits alimentaires peuvent être traités sous l'angle de la demande (stabilisation des prix alimentaires, soutien des prix) ou de l'offre (gestion de réserves de céréales). L'accès à la nourriture, lorsqu'il est insuffisant, peut être facilité directement par des transferts de denrées alimentaires (alimentation complémentaire, alimentation scolaire) ou d'espèces (assortis ou non de conditions). Ainsi, la protection sociale, qui est associée principalement à des transferts sociaux, présente en réalité un éventail de prestations bien plus large. Il existe à présent suffisamment d'indices empiriques de l'efficacité de la plupart de ces instruments pour que l'on puisse tirer des enseignements sur la conception et la mise en œuvre de cadres complets alliant de manière efficace plusieurs instruments dans un système de protection sociale cohérent.

7) Les **subventions aux intrants** ont en général une incidence positive sur la production et les revenus des agriculteurs, réduisant ainsi la pauvreté rurale et améliorant la sécurité alimentaire des ménages et du pays. Les subventions peuvent être bénéfiques pour les agricultrices qui ont souvent du mal à se procurer des intrants dans le commerce. S'ils ont à leur actif plusieurs réussites, les programmes nationaux de subventions d'intrants sont cependant extrêmement coûteux et inefficaces

lorsqu'ils sont généralisés et il est difficile de cibler les agriculteurs pauvres et d'éviter qu'une partie importante des subventions bénéficie à des agriculteurs mieux lotis. Ce type de programme peut avoir des incidences secondaires négatives sur le commerce, les marchés et l'environnement. Une fois en place, les politiques de subventions d'intrants sont en général politiquement difficiles à modifier ou à supprimer.

8) Dans les contextes de grande pauvreté et où les risques et les primes sont élevés, les services privés **d'assurance sur le bétail et les récoltes** ne peuvent se substituer à la protection sociale publique dans un avenir proche. Le secteur public a un rôle important à jouer dans le développement de ces marchés d'assurance naissants. L'assurance indexée sur les conditions météorologiques pourrait fournir aux États un mécanisme de protection sociale efficace dans le contexte du changement climatique, mais il reste beaucoup de choses à examiner avant de généraliser cette approche nouvelle.

9) Les **programmes de travaux publics** ont prouvé qu'ils étaient un instrument efficace pour remédier aux chocs covariables (par exemple les inondations et les sécheresses) en facilitant la consommation des ménages en situation d'insécurité alimentaire, mais les résultats obtenus sont très inégaux selon les pays. Les programmes réussis ont eu un impact très net sur la création ou la rénovation d'infrastructures utiles (par exemple des routes de desserte rurales) et l'augmentation des rendements agricoles (par des projets d'irrigation et de terrassement), ce qui a permis d'accroître les revenus et de renforcer la sécurité alimentaire des ruraux pauvres. Les projets de travaux publics font couramment l'objet d'un certain nombre de critiques: la pénibilité du travail physique fourni réduit la valeur nutritionnelle nette des denrées alimentaires ou des salaires en espèces et peut exclure les femmes et les pauvres qui ont une capacité de travail limitée, les infrastructures se détériorent souvent après la fin du projet et ces programmes peuvent favoriser la corruption. Pour parer à ces critiques, la conception, la mise en œuvre et le suivi doivent être effectués avec toute la rigueur nécessaire.

10) Le niveau élevé et l'instabilité des prix des denrées alimentaires sont devenus l'une des menaces les plus graves qui pèsent sur la sécurité alimentaire dans le monde. La recommandation de base qui est adressée aux gouvernements est de laisser les prix s'ajuster sur les marchés intérieurs. Cependant, comme les aliments représentent une part assez importante du panier de consommation des ménages dans les pays en développement, l'augmentation rapide des prix alimentaires crée une pression inflationniste, fait baisser le niveau de vie de nombreuses personnes pauvres ou proches de la pauvreté (souvent la majorité) et, dans un nombre non négligeable de cas, déclenche un mécontentement social de grande ampleur. Pour éviter ces effets néfastes, les gouvernements ont souvent recours à des interventions diverses visant à atténuer les écarts existant entre les prix locaux et internationaux des aliments, comme le contrôle des prix, les subventions, la réduction des droits de douane et autres taxes, les restrictions à l'exportation (de degrés divers, allant des taxes à l'exportation à l'interdiction d'exporter pure et simple) et la mise sur le marché de stocks tampons ou de réserves alimentaires d'urgence. On trouvera un examen approfondi des politiques de stabilisation des prix alimentaires et des interventions macroéconomiques dans le premier rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, intitulé *Volatilité des prix et sécurité alimentaire* et publié en 2011.

11) La **subvention de denrées alimentaires** directe, non ciblée, qui diminue le prix d'un aliment de base pour les consommateurs dans un pays donné, tend à stimuler la consommation alimentaire, notamment celle des consommateurs qui ont de faibles revenus. Les subventions généralisées de denrées alimentaires sont politiquement plus acceptables et administrativement plus simples que de nombreuses autres politiques. Elles présentent cependant beaucoup d'inconvénients. Leurs effets de répartition sont régressifs dans la mesure où les plus aisés en profitent généralement plus que les pauvres, tandis que leurs coûts (en pourcentage du PIB) ont tellement augmenté qu'ils ne sont plus viables sur le plan budgétaire dans certains pays et imposent de renoncer à d'autres dépenses

sociales essentielles. La subvention ciblée d'aliments de base est un moyen moins coûteux et plus efficace de soutenir les revenus et d'assurer la sécurité alimentaire des pauvres, même s'il est toujours difficile de procéder à un ciblage précis à un coût mesuré.

12) La **gestion des réserves de céréales** a été une composante majeure des politiques de sécurité alimentaire appliquées dans les années 1960 et 1970. Après une histoire difficile et complexe, le rôle des réserves est désormais beaucoup moins important car elles sont souvent considérées comme un mécanisme coûteux et inefficace. Pourtant, de nombreux pays ont bien débloqué des stocks publics pendant la flambée des cours des denrées alimentaires en 2007-2008. Les réserves nationales permettent d'assurer que les approvisionnements nécessaires pour une aide alimentaire d'urgence sont immédiatement disponibles, et la gestion des réserves de céréales peut compléter d'autres instruments de protection sociale contribuant à la sécurité alimentaire des ménages et de l'ensemble du pays. La forme appropriée, le niveau et le financement de ces réserves doivent être planifiés avec soin et leur gestion – achats, stockage et protocoles de déstockage – exige une vigilance constante.

13) Les **programmes d'alimentation scolaire** ont un double objectif: réduire la faim, améliorer la sécurité alimentaire, en particulier celle des enfants, et accroître l'accumulation de capital humain en incitant à scolariser les enfants, notamment les filles, ainsi qu'en fournissant de la nourriture pour aider les enfants à se concentrer et à améliorer leurs capacités d'apprentissage. Les études montrent que l'alimentation scolaire augmente la consommation alimentaire des élèves et de nombreux programmes contribuent également à améliorer la teneur en micronutriments de leur alimentation. La plupart des programmes reposent sur le ciblage géographique et sont appliqués dans les localités les plus touchées par la pauvreté et l'insécurité alimentaire. L'approvisionnement local, c'est-à-dire l'alimentation scolaire issue de la production locale, présente un autre avantage sur le plan de la sécurité alimentaire car il crée une demande solvable pour les petits producteurs. Ces avantages économiques et sociaux sont toutefois contrebalancés par le coût de la fourniture des repas scolaires. L'alimentation scolaire peut être un élément très utile dans une approche plus générale de lutte contre l'insécurité alimentaire, notamment lorsqu'il est difficile d'atteindre les populations cibles, les adolescentes par exemple, au moyen d'autres interventions. Les programmes d'alimentation scolaire représentent un atout supplémentaire dans les situations où ils peuvent être appliqués à plus grande échelle pour remédier à des conditions de crise.

14) L'**alimentation complémentaire** désigne dans le présent rapport les formes d'alimentation complémentaire destinées aux enfants de moins de cinq ans, notamment au groupe particulièrement vulnérable des enfants en bas âge – âgés de six à vingt-quatre mois – qui ont besoin d'aliments d'appoint tout en continuant d'être nourris au lait maternel, ainsi qu'aux femmes enceintes et aux mères allaitantes. Pour ces groupes, la fourniture d'aliments nutritifs enrichis en oligoéléments (vitamine A, fer et acide folique, en particulier) peut être considérée comme une forme de protection sociale intergénérationnelle. Au sein de la communauté internationale, on observe avec inquiétude la nouvelle tendance à encourager l'utilisation d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi – conçus initialement pour les enfants souffrant de malnutrition grave – pour la prévention de la malnutrition, compte tenu du risque de dépendance à l'égard de ce type d'aliment.

15) Les **transferts d'espèces assortis de conditions** présentent trois caractéristiques déterminantes: ils ciblent les régions pauvres ainsi que les ménages démunis de ces régions; ils fournissent des espèces (et parfois des dons en nature comme les suppléments nutritionnels) à la mère ou à la personne qui s'occupe principalement de l'enfant; et, afin de recevoir ces transferts, les bénéficiaires doivent s'engager à respecter certaines conditions (par exemple envoyer leurs enfants à l'école et au centre de consultation). Ainsi, les transferts d'espèces visent à réduire à la fois l'insécurité alimentaire à court terme et la reproduction intergénérationnelle à long terme de la pauvreté et de la vulnérabilité. Les études montrent qu'ils peuvent augmenter la quantité de calories consommées et améliorer la qualité de l'alimentation, ainsi que les résultats scolaires. Les critiques contre l'imposition de conditions se fondent sur l'idée que celles-ci augmentent les frais administratifs

et la complexité des opérations liés à l'exécution des programmes de transferts d'espèces. Par ailleurs, des ménages peuvent estimer que les conditions sont trop difficiles à respecter et les services qui y sont rattachés peuvent ne pas être disponibles ou être de qualité médiocre. Du point de vue des droits de l'homme, certains considèrent qu'il est inadmissible d'imposer des conditions aux bénéficiaires de transferts sociaux. Ces considérations doivent être mises en regard des intérêts de l'enfant, pas toujours pleinement représentés par les parents, sans compter que les programmes de transferts jouissent d'un plus grand soutien politique lorsqu'ils sont assortis de conditions.

16) Les **transferts d'espèces non assortis de conditions** comprennent les aides sociales de l'État en faveur des pauvres et des groupes vulnérables ainsi que des petits projets pilotes généralement financés par des organismes donateurs et mis en œuvre par des ONG. Les transferts d'espèces assortis de conditions sont courants en Amérique latine. Les transferts non conditionnels sont plus répandus en Afrique, où les services publics sont souvent moins développés. Les grands programmes de transfert d'espèces peuvent avoir une incidence très positive sur l'insécurité alimentaire et la pauvreté. En Afrique du Sud, sept programmes d'aide sociale ont doublé la part du revenu national reçue par les 20 pour cent des personnes les plus pauvres. À elle seule, l'allocation de soutien à l'enfant a réduit de moitié l'écart de la pauvreté. Plusieurs études ont montré qu'il existait une incidence directe des transferts d'espèces non assortis de conditions sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Outre les effets directs sur la consommation, les transferts en espèces peuvent aussi stimuler les investissements dans l'agriculture et d'autres activités créatrices de moyens de subsistance puisqu'ils allègent les contraintes de liquidités. Les transferts d'espèces permettent aux bénéficiaires d'en choisir l'utilisation et soutiennent le développement de l'économie locale et des marchés. Mais les espèces sont moins efficaces lorsque les marchés sont peu actifs et que les prix sont élevés et instables. Dans ce cas, les transferts alimentaires directs semblent plus efficaces pour assurer la sécurité alimentaire.

17) L'incidence des programmes de protection sociale sur la sécurité alimentaire peut être renforcée par des **interventions complémentaires**. Ne pas lier la protection sociale à des programmes sectoriels comporte un risque, celui de voir la protection sociale remplacer ces programmes par défaut. Ce risque est aggravé lorsque les programmes de protection sociale bénéficient d'un financement externe, car le gouvernement se sent alors moins enclin à investir dans la protection sociale ou dans des secteurs négligés pour lesquels ces programmes ont un effet de compensation. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est primordial que l'État soit impliqué au premier chef dans les programmes de protection sociale. Une autre raison est que l'État engage d'autant plus sa responsabilité qu'il est impliqué.

18) Au lieu d'utiliser des instruments de protection sociale isolés, il est beaucoup plus efficace de combiner plusieurs instruments qui répondent à des besoins différents de divers groupes, ou de mêmes groupes à des moments différents, pour constituer des **programmes complets**, et donc de tirer parti des synergies entre les instruments. Ce type de programme existe déjà, par exemple « Repousser les frontières de la réduction de la pauvreté » au Bangladesh, « Vision 2020 Umurenge » au Rwanda, et « Faim zéro » au Brésil. Le présent rapport formule une nouvelle proposition de « socle de sécurité alimentaire », qui est un concept analogue à celui du « socle de protection sociale » mais qui se concentre sur la concrétisation du droit à l'alimentation.

19) Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de programmes de protection sociale se heurte à plusieurs problèmes et enjeux: comme cibler les programmes avec précision? Comment éviter la dépendance? etc. On dispose d'un nombre croissant d'éléments factuels sur chacun de ces sujets.

20) Le **ciblage** est un mécanisme qui permet de sélectionner les personnes pouvant bénéficier d'un programme et d'écarter les autres. Il existe trois raisons essentielles de procéder à un ciblage: transférer des ressources à des personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire, concentrer des ressources limitées là où elles sont le plus nécessaires et assurer une redistribution plus équitable.

Mais le ciblage doit être conçu et mis en œuvre avec soin afin d'éviter le risque de transférer des ressources à des personnes qui ne sont pas censées en bénéficier ou qui n'en ont pas besoin (erreurs d'inclusion), ou celui d'omettre des personnes censées en bénéficier (erreurs d'exclusion). Il faut tenir compte également des frais administratifs, variables selon le mécanisme de ciblage, qui constituent une ponction sur les ressources prévues pour des transferts destinés aux pauvres. Des études approfondies indiquent que les programmes ciblés fournissent, par rapport aux transferts universels, des flux de ressources plus importants au profit des pauvres et des personnes en situation d'insécurité alimentaire et que, dans le large éventail des solutions possibles, il n'existe aucun moyen universel de ciblage qui soit supérieur aux autres.

21) Les **transferts d'espèces**, contrairement aux transferts de nourriture, permettent aux bénéficiaires de choisir ce qu'ils souhaitent consommer et peuvent stimuler la production agricole locale et les activités non agricoles. Ils sont aussi souvent moins coûteux que la distribution d'aide alimentaire. Mais la fourniture d'espèces exige des marchés locaux de produits alimentaires qui fonctionnent bien, afin d'éviter les effets inflationnistes, et des systèmes de distribution efficaces, afin de réduire les risques de vol ou de corruption. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'assistance sociale devraient pouvoir donner leur avis sur la forme d'assistance qu'ils reçoivent, sachant que leurs préférences sont complexes. Par exemple, désigner des femmes comme destinataires des transferts d'espèces – ce que font actuellement de nombreux programmes de protection sociale – leur donne une certaine autonomie financière, mais les femmes préfèrent souvent les denrées alimentaires, qu'elles peuvent mieux maîtriser que les espèces dans leurs ménages.

22) Dans le monde entier, les gouvernements sont souvent réticents à mettre en place une protection sociale, notamment par des transferts sociaux, parce qu'ils craignent de créer une **dépendance** chez les bénéficiaires. Des données scientifiques montrent que les programmes de protection sociale bien conçus ne créent pas nécessairement une dépendance. Au contraire, ils contribuent à réduire à court terme le fardeau que représente celle-ci au sein des familles et des communautés pauvres et peuvent l'atténuer à long terme en stimulant la participation des enfants à l'éducation et celle des adultes aux marchés de l'emploi.

23) La **sortie progressive** désigne *un processus par lequel les bénéficiaires de transferts d'aliments ou d'espèces passent d'une situation de dépendance à l'égard de l'assistance externe à une situation dans laquelle ils n'ont plus besoin de ces transferts et peuvent donc sortir du programme*. Il s'agit pour les bailleurs de fonds d'une stratégie de sortie qui permet aux programmes d'être limités dans le temps et d'être assortis de délais et de budgets déterminés. Contrairement au ciblage, il n'y a pas encore suffisamment de données probantes à utiliser pour orienter les concepteurs de programmes vers des mécanismes de sortie progressive appropriés. Il convient de reconnaître que certaines personnes ne pourront jamais sortir de la pauvreté, que franchir un seuil ne signifie pas nécessairement que le ménage sera autonome à l'avenir et qu'une sortie prématurée pourrait laisser les individus en plus grande difficulté qu'auparavant, si leurs réseaux de soutien informels s'effondrent à cause de leur participation au programme.

24) Même dans les pays disposant d'un filet de protection sociale efficace, il semble difficile de renforcer ce dispositif pour faire face à un choc soudain provoqué, par exemple, par une flambée des prix ou une crise de l'emploi. Le **renforcement** signifie trois choses: adopter un nouveau programme de protection sociale; incorporer les nouveaux pauvres (qui le sont devenus à la suite de la hausse des prix alimentaires par exemple), ou augmenter les sommes transférées afin de compenser les pertes de pouvoir d'achat subies par les bénéficiaires existants (lorsque le filet de protection est un montant forfaitaire).

25) L'**obligation de rendre des comptes** à chaque niveau est un principe fondamental de la concrétisation des programmes de protection sociale en général et, en particulier, des approches de la sécurité alimentaire et de la protection sociale fondées sur les droits de l'homme. L'enjeu ici est de

mettre en place des mécanismes de responsabilité aux niveaux de l'État et des prestataires de services. Pour être efficace, la responsabilité doit figurer dans les programmes de protection sociale, notamment dans les programmes publics qui établissent un « contrat social » juridiquement opposable (ayant force de loi) entre l'État et les citoyens ou les résidents afin d'assurer la sécurité alimentaire et la protection sociale, mais aussi dans les projets financés et exécutés par des donateurs ou des ONG. Des systèmes doivent être en place pour veiller à ce que les programmes soient exécutés comme prévu et que les bénéficiaires admis à y participer soient servis comme il convient et traités avec dignité.

Recommandations adressées aux décideurs

1. **Chaque pays doit s'efforcer d'élaborer et de mettre en place un système de protection sociale national et complet permettant de concrétiser le droit à une alimentation adéquate pour tous.**

Chaque pays se doit d'élaborer un système de protection sociale complet et un plan d'action visant à remédier à la pauvreté structurelle et à l'insécurité alimentaire et d'atteindre le premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD 1) dans le cadre d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Ce processus doit être conduit par le pays et s'appuyer sur des concertations rigoureuses avec les parties prenantes et la participation active des communautés locales. Un modèle possible de système de protection sociale est celui du « socle de sécurité alimentaire minimale », tel qu'il est proposé pour examen dans le présent rapport. Il définirait un ensemble minimum de mesures de protection sociale appropriées ainsi que d'autres interventions permettant de concrétiser le droit à l'alimentation dans chaque pays. Son élaboration doit commencer par une évaluation de la sécurité alimentaire sur le plan national et s'appuyer sur une combinaison d'outils appropriés, d'objectifs et de bénéficiaires escomptés, des méthodologies de ciblage et d'inscription, des arrangements institutionnels, des mécanismes d'exécution, des systèmes d'engagement de responsabilité, un mécanisme rigoureux de suivi et d'évaluation comprenant des indicateurs d'impact pour la nutrition, des besoins de financement et des sources de financement. Il est essentiel d'assurer une coordination entre les ministères et les secteurs pour que la protection sociale soit intégrée dans des programmes de sécurité alimentaire plus vastes.

2. **Les systèmes de protection sociale doivent poursuivre une stratégie sur deux fronts de nature à maximiser leur incidence positive sur la sécurité alimentaire, en fournissant une assistance essentielle à court terme et en améliorant les moyens de subsistance à long terme.**

C'est lorsqu'elle fournit une assistance sociale ou une assurance sociale aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire tout en protégeant ou en créant des moyens de production qui contribuent à la croissance économique et réduisent le risque d'insécurité alimentaire à l'avenir que la protection sociale est la plus efficace. Les programmes de travaux publics et les transferts d'espèces assortis de conditions sont des exemples probants à cet égard, car ils transfèrent des aliments ou des espèces tout en investissant respectivement dans des infrastructures physiques et la formation de capital humain. Cela suppose l'existence de liens étroits entre la protection sociale et des secteurs complémentaires comme l'éducation, la santé et l'agriculture. La protection sociale doit aussi améliorer l'accès des pauvres à des institutions essentielles, notamment les marchés et les services financiers. Toute stratégie de croissance durable doit comporter un volet de protection sociale.

3. **La protection sociale doit être mieux conçue et appliquée pour traiter la vulnérabilité face à la pauvreté et à la faim, par exemple en pouvant être sollicitée par toute personne ayant besoin d'une assistance et en mettant en place un financement des imprévus susceptible d'être renforcé le cas échéant.**

La plupart des programmes de protection sociale ne sont pas bien conçus pour traiter la vulnérabilité. Les personnes en situation de vulnérabilité chronique pourraient avoir besoin d'une assistance permanente, sachant que toutes ne pourront pas sortir progressivement de l'insécurité alimentaire ni de la dépendance à l'égard des transferts. La protection sociale doit être prévisible et fiable afin d'être en mesure de lutter contre l'imprévisibilité et la vulnérabilité des moyens de subsistance, qui sont une source fondamentale d'insécurité alimentaire. Elle doit être également appropriée et prendre en compte les vulnérabilités propres à certaines étapes de la vie. Les systèmes de protection sociale doivent être conçus pour répondre rapidement à des crises telles

que les sécheresses, les inondations et les flambées des prix alimentaires. Les programmes de garantie de l'emploi axés sur la demande mis en place en Asie du Sud et les programmes de protection sociale en Afrique de l'Est, qui ont ajouté de nouveaux bénéficiaires pendant la crise alimentaire en 2011, sont deux exemples positifs à signaler dans ce domaine.

4. La protection sociale pour la sécurité alimentaire doit s'appuyer sur les droits fondamentaux à une alimentation adéquate et à la protection sociale, à tous les niveaux, depuis les gouvernements qui signent les accords mondiaux jusqu'à la législation nationale et l'exécution du programme.

Le droit à une alimentation adéquate et le droit à une protection sociale, tels qu'ils sont reconnus dans le droit international relatif aux droits de l'homme, doivent être incorporés dans la législation nationale afin que les États reconnaissent qu'ils sont tenus de les appliquer et que les résidents disposent d'une base juridique pour demander l'exercice de leur droit à la sécurité alimentaire auprès de l'État concerné. Les recommandations formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU pourraient déboucher sur une forme de « loi-cadre » énonçant les cibles ou objectifs à atteindre, le calendrier pour y parvenir, la responsabilité institutionnelle de l'exécution du processus, les mécanismes nationaux de son suivi ainsi que les voies de recours éventuelles. Les programmes de protection sociale doivent comprendre des mécanismes de reddition de comptes tels que des procédures de règlement des différends et des audits sociaux, qui font de la protection sociale un droit opposable au lieu d'un acte de charité, conduisent à une amélioration de la fourniture des services et à une réduction plus efficace de l'insécurité alimentaire tout en incorporant une approche fondée sur les droits dans les programmes de protection sociale.

5. Puisqu'un grand nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire dans le monde – notamment, mais pas uniquement, des petits exploitants – vivent de l'agriculture, la protection sociale pour la sécurité alimentaire doit fournir un soutien direct aux moyens de subsistance de ces populations.

La plupart des petits producteurs pauvres dans les pays en développement sont des acheteurs nets de produits alimentaires. Les instruments de protection sociale qui soutiennent l'agriculture doivent donc être pris en compte, notamment les subventions aux intrants, les projets de travaux publics qui créent des moyens de production agricole comme les réseaux d'irrigation, et l'alimentation scolaire fondée sur l'achat de produits alimentaires aux producteurs locaux, ainsi que les programmes intégrés qui associent des transferts de nourriture ou d'espèces à des programmes d'amélioration des moyens d'existence agricoles et à des services de vulgarisation. Le principe d'une approche sur « deux fronts » s'applique là aussi: les agriculteurs pauvres ont besoin d'une aide pour améliorer ou stabiliser les rendements des cultures, tandis que les plus démunis ont besoin d'une protection immédiate contre la faim. Le soutien à la consommation (par exemple par la subvention des prix des aliments) ne doit pas affaiblir les mesures incitatives en faveur des exploitants agricoles. Une place particulière doit être faite aux rôles que jouent les femmes dans la production et dans la famille, en tant que responsables de l'approvisionnement alimentaire au sein de leurs ménages.

Recommandations adressées au Comité de la sécurité alimentaire mondiale

6. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) doit encourager activement les pays à incorporer dans leur **législation et leurs programmes nationaux** les dispositions relatives au droit à une alimentation adéquate et au droit à la protection sociale inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en les plaçant dans un cadre juridique contraignant, procéder à un suivi des mesures prises et faire rapport à ce sujet.
7. Le CSA doit contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de **dispositifs de protection sociale et de plans d'action** nationaux complets dans chaque pays, associés à des stratégies plus larges de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Les progrès accomplis en matière d'élaboration et d'exécution de ces plans d'action doivent être suivis et communiqués chaque année. La communauté internationale doit financer de préférence des programmes de protection sociale qui seront conformes aux critères de bonnes pratiques énoncés dans une note d'orientation à élaborer, qui pourrait indiquer, par exemple, que le plan d'action a fait l'objet de concertations rigoureuses avec la société civile et que tous les programmes proposés tiennent compte des principes des droits de l'homme tant dans leur conception que dans leur exécution. Le CSA doit encourager la diffusion des bonnes pratiques dans les programmes de protection sociale pour la sécurité alimentaire, et notamment le partage des enseignements tirés de l'expérience acquise dans les pays, concernant les exigences minimales en matière institutionnelle et d'information qui sont nécessaires pour qu'un système de protection sociale soit complet, en reconnaissant le rôle des acteurs non étatiques dans la fourniture d'une protection sociale – organisations internationales, ONG, société civile, organisations d'agriculteurs, secteur privé, mécanismes de protection sociale « traditionnels » ou informels – et en proposant des modalités de coordination pour inciter ces acteurs à travailler ensemble de manière efficace.
8. L'idéal est que les gouvernements soient responsables des programmes de protection sociale. Cela étant, beaucoup d'entre eux auront besoin d'une **aide financière et technique** de la part des partenaires du développement et des organisations du système des Nations Unies, au moins pendant une période initiale. La réduction de l'insécurité alimentaire sera plus rapide et durable si la communauté internationale engage des ressources supplémentaires pour élargir la couverture de la protection sociale, et le CSA doit encourager cette approche. Cet argument est d'autant plus facile à défendre que les données probantes s'accumulent, comme le montrent les résultats présentés dans ce rapport, qui fournissent des indices concrets des retours sur investissement dans la protection sociale pour la sécurité alimentaire, tant humains qu'économiques.
9. Le CSA doit insister pour que des indicateurs des effets soient pris en compte dans le suivi et l'évaluation de l'incidence des programmes de protection sociale, en vue de l'amélioration de l'**état nutritionnel** des bénéficiaires. Au minimum, il faudrait que la diversité alimentaire soit l'un de ces indicateurs. On disposerait ainsi d'une mesure de comparaison des effets pouvant aider à identifier les outils les plus efficaces pour traiter la faim et la pauvreté structurelles. Tous les systèmes de suivi et les évaluations doivent comprendre un audit portant sur les sexospécificités afin d'identifier les risques accrus auxquels les femmes et les jeunes filles pourraient être exposées. Plus généralement, le CSA doit soutenir les initiatives internationales visant à améliorer la qualité des évaluations, notamment en ce qui concerne les programmes liés à la sécurité alimentaire et la nutrition.
10. Nombre de questions concernant la conception et la mise en œuvre de la protection sociale restent sans réponse, et de nombreux instruments sont contestés, souvent parce qu'ils n'ont pas donné de résultats probants dans des programmes qui manquaient de solidité, ou parce que les

informations les concernant sont insuffisantes. Les recherches sur la protection sociale sont un bien public international et les coûts y afférents ne doivent pas nécessairement être entièrement à la charge du pays d'exécution. Le CSA pourrait jouer un rôle en s'assurant que des **évaluations** crédibles et rigoureuses sont menées – notamment en ce qui concerne les programmes nationaux novateurs de protection sociale fixant des objectifs de sécurité alimentaire – et qu'elles reçoivent un soutien technique et financier approprié de la communauté internationale.

11. Le CSA doit encourager l'établissement d'un système mondial de **notifications annuelles** sur la protection sociale, d'une part pour partager les informations et, d'autre part, pour créer une plateforme afin d'améliorer la reddition de comptes. Les pays pourraient ainsi faire rapport sur les progrès accomplis en matière d'exécution des programmes de protection sociale, et les organisations internationales sur les activités qu'elles appuient dans chaque pays. Ces rapports pourraient être présentés à l'occasion d'un « Suivi annuel de la protection sociale » et faire état des progrès accomplis s'agissant d'incorporer le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale dans la législation nationale, ainsi que des mesures prises pour concrétiser ces droits grâce à des politiques et programmes. Sur un plan plus général, les statistiques relatives aux dépenses sociales dans les pays en développement ne sont pas communiquées systématiquement par les organisations. Le CSA devrait recommander que la présentation régulière des statistiques relatives aux dépenses sociales, en particulier celles concernant la protection sociale et les programmes de sécurité alimentaire, soit confiée à l'une des organisations multilatérales du système des Nations Unies.
12. Le CSA doit veiller à ce que les recommandations figurant dans le présent rapport soient incorporées dans le **Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition**.

INTRODUCTION

En octobre 2010, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations Unies, récemment réformé, a demandé à son Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de réaliser une étude sur la protection sociale et d'évaluer en particulier « la manière de réduire la vulnérabilité en instaurant des politiques et des programmes de protection aux niveaux social et productif, qui tiennent compte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que des divers contextes propres aux pays et aux régions. L'étude comprendra un examen de l'incidence des politiques existantes sur l'amélioration des conditions de vie et de la capacité d'adaptation des populations vulnérables, en particulier les petits exploitants agricoles, les pauvres des villes et des campagnes, ainsi que les femmes et les enfants. Elle prendra également en compte les avantages procurés par l'amélioration de la production locale, des moyens d'existence et de la nutrition ».

Dans cette optique, le présent rapport porte sur la manière dont la protection sociale peut servir à atténuer et, chaque fois que possible, à éliminer l'insécurité alimentaire et la faim à l'échelle des ménages et de chacun de leurs membres. Il a donc une double fonction. D'une part, il passe en revue, en s'appuyant sur des données factuelles, les interventions de protection sociale ayant pour résultat ou pour finalité la sécurité alimentaire. De l'autre, il contribue aux efforts mis en œuvre pour inscrire la protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire dans le cadre des règles, principes et procédures internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier aux droits économiques, sociaux et culturels que sont le droit à une alimentation adéquate, le droit d'être à l'abri de la faim et le droit à la sécurité sociale.

Ce rapport paraît à un moment où des menaces inédites mettent la sécurité alimentaire en péril, mais également où s'ouvrent des perspectives nouvelles. De mémoire d'homme, l'incertitude et l'instabilité n'ont jamais autant caractérisé l'économie mondiale. La crise planétaire récente causée par la flambée des prix des produits alimentaires, la crise financière en cours dans la zone euro, le changement climatique, l'accaparement des terres et la production d'agrocarburants qui empêchent souvent les petits producteurs d'accéder à la terre pour en tirer des cultures vivrières et de rapport sont autant de facteurs qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire mondiale et individuelle, de manière à la fois directe et indirecte. Dans la plupart des régions, les inégalités progressent au sein des pays et entre eux. Ces évolutions rapides ont néanmoins un aspect positif – la croissance économique soutenue que connaissent l'Asie, l'Amérique latine ainsi que certains pays africains, où la pauvreté recule rapidement. Cette croissance a un effet positif sur les recettes fiscales et, dans la mesure où elle est inégalement répartie et où la pauvreté et l'insécurité alimentaire demeurent, voire progressent, ces gains accrus permettent de financer des interventions correctives, notamment la protection sociale.

Dans le cadre des politiques de développement, la protection sociale gagne donc du terrain comme moyen d'atténuer la vulnérabilité et de s'attaquer à l'insécurité alimentaire. La protection sociale, qui englobe toute une série de mesures susceptibles d'aider à gérer le risque et la vulnérabilité et complète l'action menée pour combattre la pauvreté, est le meilleur moyen de faire face à l'incertitude et à l'instabilité. Comme le montre ce rapport, des programmes de protection sociale judicieusement pensés et bien exécutés peuvent protéger, individuellement et collectivement, des pires conséquences des changements rapides et des chocs. Ils peuvent renforcer le capital humain et inciter à agir plus largement dans l'intérêt tant personnel que collectif, et améliorer la cohésion sociale. Dans la mesure où ces programmes protègent et développent les biens des intéressés, des ménages et des communautés et où l'existence de filets de sécurité efficaces leur permet de prendre des risques modérés, les dispositifs d'assistance et de sécurité sociales peuvent également stimuler les économies locales. Des données factuelles provenant d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique confirment qu'investir dans la protection sociale revient à investir dans la croissance.

En essence, la finalité première de la protection sociale devrait être d'améliorer les moyens d'existence et le bien-être des ménages et de leurs membres de tous âges. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies a pour objet de promouvoir la liberté et de la dignité de tous les êtres humains. L'un des droits qu'elle énonce est celui pour tout un chacun de bénéficier d'un niveau de vie suffisant. Dans la pratique, cela signifie que chacun devrait bénéficier de conditions de vie satisfaisantes, d'un système efficace et fonctionnel de prestations pour garantir ces droits, dont le droit à une alimentation adéquate et le droit à l'assistance et à la sécurité sociales. Ce point souligne encore et confirme l'interaction positive potentielle entre protection sociale et sécurité alimentaire.

Ce rapport est structuré de la manière suivante. Le **chapitre premier** présente et définit les concepts clés de sécurité alimentaire, de vulnérabilité et de protection sociale ainsi que les aspects qui sont essentiels, dans une approche fondée sur les droits de l'homme, pour concrétiser le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale. Le **chapitre 2** passe en revue les données empiriques concernant toute une gamme d'instruments de protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire: subventionnement des produits alimentaires et des intrants agricoles, dispositifs d'assurance agricole, programmes de travaux publics, stabilisation des prix des produits alimentaires, constitution de réserves de céréales, programmes d'alimentation scolaire et d'alimentation complémentaire et transferts en espèces, conditionnels ou non. Le **chapitre 3** défend l'idée que les instruments de protection sociale donnent de meilleurs résultats quand ils ne sont pas mis en place isolément mais qu'ils constituent des systèmes nationaux, dans le cadre de programmes intégrés et solidement reliés à des secteurs complémentaires; il examine les expériences pertinentes menées au Brésil, en Inde et en Afrique ainsi que quelques aspects conceptuels, dont la notion de « socle de protection sociale ». Le **chapitre 4** examine des questions transversales ayant trait à la conception et à la mise en œuvre des programmes de protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire, en reconnaissant qu'il reste de nombreux problèmes à résoudre concernant notamment le ciblage, les modalités (transferts en espèces ou aide alimentaire), la dépendance, la sortie du dispositif, la viabilité financière, l'extension à plus grande échelle et la responsabilité. Le **chapitre 5** présente nos conclusions. Il est à noter que deux séries de **recommandations** figurent au début du rapport, respectivement à l'intention des décideurs et du CSA. Située après la **bibliographie**, l'**annexe 1** donne de plus amples renseignements, en faisant appel au droit international des droits de l'homme et à l'usage, sur l'application d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour aborder la protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire.

1 CONCEPTS

Le présent chapitre expose les principaux concepts de la sécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de la protection sociale tels qu'ils sont utilisés dans ce rapport. Il explique le rôle que la protection sociale peut jouer dans le traitement de l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité et justifie l'utilisation d'une approche axée sur les droits de l'homme à la sécurité alimentaire et à la protection sociale.

1.1 Sécurité alimentaire

En 1996, les participants au Sommet mondial de l'alimentation ont adopté la définition suivante de la sécurité alimentaire, qui fait implicitement référence aux quatre dimensions de la sécurité alimentaire que sont la disponibilité, l'accès, la stabilité et l'utilisation.

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » (FAO, 1996)

Depuis une vingtaine d'années, le concept de sécurité alimentaire est de mieux en mieux compris même s'il reste encore difficile à mesurer. En effet, il n'existe pas, au niveau mondial, d'estimations directes du nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire. La mesure indirecte la plus largement citée est la « prévalence de la sous-alimentation ». Élaborée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), elle donne une estimation de la proportion de la population d'un pays pour laquelle la consommation énergétique alimentaire est inférieure au besoin énergétique alimentaire minimum (Cafiero et Gennari, 2011). Selon cette mesure, la prévalence de la faim dans le monde est passée de 33 pour cent à 14 pour cent entre 1970 et 2000, un progrès important qui a été en partie annulé par la crise des prix des produits alimentaires en 2008, période pendant laquelle ce pourcentage a d'abord atteint un sommet avant de reculer et de s'établir à 16 pour cent en 2010 (FAO, 2010)³. À l'heure actuelle, 925 millions de personnes sont considérées comme souffrant de la faim (Tableau 1). La plupart vivent en Asie et en Afrique subsaharienne. Près de 50 pour cent vivent dans des ménages d'agriculteurs, 22 pour cent sont des ruraux sans terres, 20 pour cent habitent dans des zones urbaines et 8 pour cent sont tributaires de ressources (éleveurs nomades, pêcheurs, etc.). Bien que le monde soit de plus en plus urbanisé, la plupart des personnes souffrant de la faim et de l'insécurité alimentaire se trouvent encore dans des zones rurales.

³ Ces estimations suscitent un débat vif et permanent.

Tableau 1. Estimations mondiales de la sous-alimentation (faim), 1970-2010

Période	Nombre de personnes sous-alimentées (en millions)	Prévalence (pourcentage)
1969-1971	875	33
1979-1981	850	25
1990-1992	848	16
1995-1997	792	14
2000-2002	836	14
2006-2008	850	13
2009	1023*	18
2010	925*	16

Source: FAO, 2010 (pour 1969-1971 et 1979-1981) et FAOSTAT pour les autres (<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/ess-fadata/fr/>). *Les chiffres pour 2009 et 2010 sont des extrapolations effectuées par la FAO sur la base des projections du Ministère de l'agriculture des États-Unis d'Amérique.

Ces estimations ne donnent pas d'indication sur la gravité de la faim, car elles ne font pas de distinction entre quelqu'un dont la consommation énergétique alimentaire est légèrement inférieure au besoin énergétique alimentaire minimum et quelqu'un dont la consommation énergétique alimentaire est inférieure de 30 pour cent à ce besoin. De même, si la prévalence de la sous-alimentation est une mesure de l'insécurité alimentaire chronique, la faim et l'insécurité alimentaire peuvent aussi être cycliques ou saisonnières (la période de *soudure* annuelle dans le Sahel d'Afrique de l'Ouest), voire transitoires (des crises alimentaires comme la famine en Somalie en 2011). Les interventions de protection sociale doivent viser l'insécurité alimentaire saisonnière et cyclique aussi bien que celle qui est chronique. Elles ne doivent pas avoir un caractère d'urgence, car il s'agit alors plus d'interventions humanitaires que d'une protection sociale. Elles doivent en revanche élargir la portée des mécanismes d'assurance sociale et mettre en place des filets de sécurité pouvant être renforcés en cas de besoin.

1.2 Vulnérabilité

L'insécurité alimentaire désigne l'incapacité à accéder à une alimentation adéquate aujourd'hui (c'est-à-dire la faim) et le risque de ne pas y parvenir demain. Les personnes qui sont déjà pauvres sont exposées à la faim parce qu'elles n'ont pas les ressources pour satisfaire quotidiennement leurs besoins essentiels (elles sont confrontées à l'insécurité alimentaire chronique). Elles sont aussi très vulnérables aux moindres petits chocs qui pourraient les plonger dans le dénuement et la famine et même provoquer leur décès prématuré. Comme indiqué ci-dessus, la meilleure réponse que peut apporter la protection sociale à l'insécurité alimentaire liée à la pauvreté est l'assistance sociale liée à des mesures d'« amélioration des moyens d'existence » qui accroissent les revenus. Les personnes qui ne sont pas pauvres aujourd'hui mais qui courent le risque de l'être demain peuvent être touchées par la faim si ce risque se concrétise et si elles ne sont pas suffisamment protégées contre lui (elles doivent faire face à l'insécurité alimentaire transitoire).

La vulnérabilité à l'insécurité alimentaire se manifeste aux niveaux du pays, du ménage et de l'individu, et la protection sociale peut intervenir à chaque niveau. Inversement, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité s'aggravent en l'absence de protection sociale.

La vulnérabilité au niveau du pays dépend en grande partie de la présence de systèmes de protection sociale évolutifs, comme en témoignent les deux exemples récents et contrastés des Tonga et du Yémen (Encadré 1).

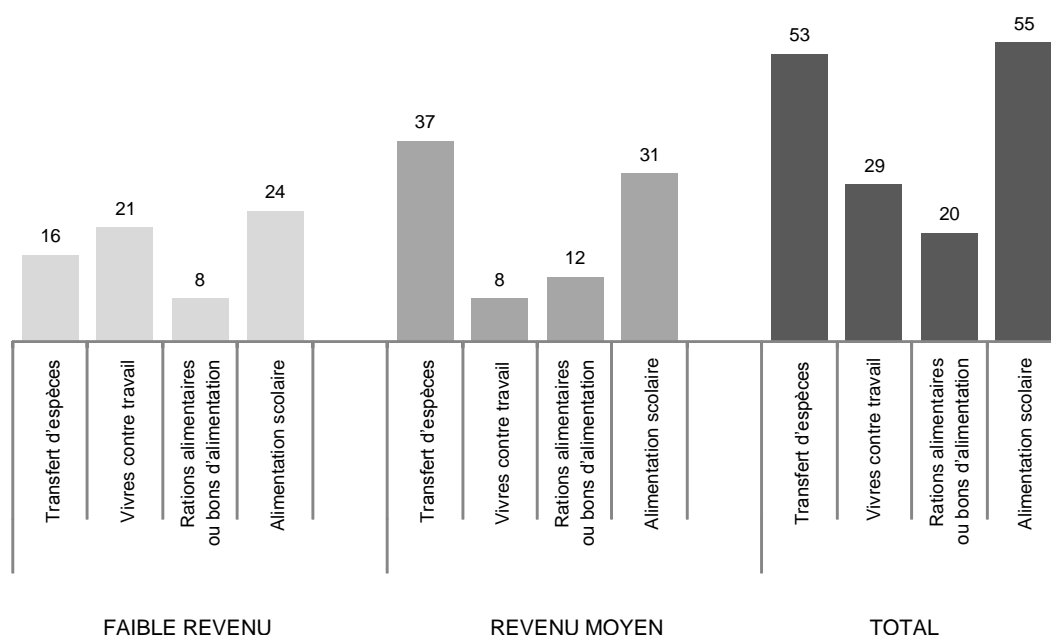
Encadré 1. Tonga et Yémen: deux exemples contrastés de vulnérabilité avec et sans protection sociale

Les Tonga sont un petit pays insulaire situé dans la région Asie-Pacifique et dont la population est d'environ 100 000 habitants. Leurs principales caractéristiques – une économie étroite et non diversifiée, une faible croissance économique, une interdépendance mondiale et une dépendance exceptionnelle à l'égard des envois de fonds de l'étranger – les rendent particulièrement exposées à l'instabilité observée récemment au niveau international. Les exportations agricoles ont chuté de 70 pour cent depuis 2006 et les exportations de produits de la mer et de la pêche de 62 pour cent. Les envois de fonds de l'étranger, qui représentent 32 pour cent du PIB, ont diminué de 82 millions de pa'anga (TOP) (soit 46 millions d'USD) en 2010-2011, ce qui a gravement touché les femmes qui ont dû se débrouiller seules pendant que leurs époux étaient à l'étranger. Ces chocs, ainsi qu'une croissance économique inférieure à 2 pour cent par an, ont fait passer la pauvreté de 16,2 pour cent en 2001 à 22,5 pour cent en 2009. Les Tonga ne disposent d'aucun filet de sécurité sociale. Les individus sont tributaires de systèmes informels de soutien familial qui se sont taris à cause de la crise. Des initiatives ont été lancées, avec l'appui de donateurs, pour élaborer un programme viable de filets de sécurité permettant de faire face aux crises économiques actuelles et futures (Banque mondiale, 2011b).

Un tiers de la population du Yémen, qui est l'un des pays les plus pauvres du Moyen-Orient, est sous-alimenté et vit dans la pauvreté. Le Yémen dispose cependant d'un système de protection sociale comprenant des allocations en espèces et un Fonds social pour le développement (FSD) qui vise à élargir la fourniture de prestations sociales de base. Les deux programmes ont été renforcés pour répondre à la crise récente et des projets à forte intensité de main-d'œuvre ont été élaborés et exécutés dans le cadre du FSD pour fournir un emploi temporaire aux membres des familles pauvres. Un projet de filets de protection sociale d'urgence, lancé récemment, a fourni une aide financière de 15 à 20 USD pendant douze mois à des ménages pauvres. Parallèlement, un deuxième programme de travaux publics a permis de construire des moyens de production communautaires utiles et d'augmenter le nombre de possibilités d'emplois temporaires. Le succès de cette série d'interventions a été attribué aux activités du FSD avant la crise, ce qui a permis de renforcer rapidement les programmes en cours et d'assurer le pilotage efficace d'un nouvel instrument (Marzo et Mori 2012, p. 26).

Le cas du Yémen est atypique. Lorsque la crise alimentaire de 2007-2008 a éclaté, 19 des 49 pays à faible revenu n'avaient aucun programme de protection sociale en place (Figure 1). Même lorsqu'ils sont importants, les filets de sécurité ne sont pas conçus pour répondre aux chocs. En effet, le volume des transferts sociaux et, surtout, le nombre de bénéficiaires, n'augmentent pas automatiquement à la suite d'une crise due à une flambée des prix des denrées alimentaires (Lustig, 2008; Grosh *et al.*, 2011).

Figure 1. La crise alimentaire de 2007-2008: filets de sécurité dans les pays à faible et moyen revenus



Source: Lustig (2008, p. 53).

Note: Classification des revenus selon la Banque mondiale: le graphique montre les 30 (sur 49) pays à faible revenu et les 46 (sur 95) pays à revenu moyen qui ont mis en œuvre un ou plusieurs programmes.

La vulnérabilité au niveau du ménage est le plus souvent associée aux menaces qui pèsent sur les moyens d'existence, qui sont soit inadéquats à cause des contraintes de ressources et de la faible productivité (par exemple, les agriculteurs n'ont pas suffisamment de terres et d'engrais), soit risqués et susceptibles de s'effondrer (par exemple, les sécheresses qui causent des pertes de récoltes). Surtout, la majorité des petits producteurs de produits alimentaires sont acheteurs nets d'aliments dans de nombreux pays (environ 73 pour cent en Éthiopie et 74 pour cent en Inde), ce qui les expose à la fois aux risques liés à la production et aux marchés, et souligne l'importance des instruments de protection sociale qui soutiennent l'agriculture (De Janvry et Sadoulet, 2011). Les chocs subis par les moyens d'existence peuvent toucher des individus (maladie, accidents, licenciements lorsque les entreprises ferment ou réduisent leurs activités), des communautés (inondations, épidémies, épizooties) (Dercon, 2005), ou des économies entières (crises financières, catastrophes naturelles, conflits, flambées généralisées des prix des denrées alimentaires) (Lustig, 2000). Les ménages ayant des moyens diversifiés et solides, ainsi que des réseaux sociaux, sont mieux placés pour survivre aux chocs encaissés par leurs moyens d'existence que les ménages ayant peu de moyens et aucun système de soutien social. La vulnérabilité peut s'aggraver progressivement si les ménages subissent des chocs répétés qui dégradent progressivement leurs biens et ressources. L'une des fonctions de la protection sociale est de mettre en place des « filets de sécurité » pour que cette situation ne se produise pas, par exemple en versant des espèces ou en fournissant de la nourriture ou un emploi dans les travaux publics pendant les périodes de crise et la période de soudure annuelle. Ces interventions ont pour but d'éviter que les ménages pauvres vendent leurs biens de production pour acheter de la nourriture.

La vulnérabilité au niveau de l'individu et les mesures de protection sociale appropriées peuvent être analysées en utilisant un cadre fondé sur le parcours de vie – enfance et âge préscolaire (programmes d'alimentation); enfants scolarisés (allocations aux enfants, alimentation scolaire); adolescence (formation des jeunes et emplois subventionnés); adultes en âge de travailler (travaux publics, subventions d'intrants agricoles); personnes âgées (retraites) –, dont les données sont

ventilées par sexe et handicap (prestations d'invalidité). En particulier, la période des 1 000 premiers jours – de la conception à deux ans environ – offre une fenêtre d'opportunité pour s'attaquer aux processus alimentaires et nutritionnels qui pourraient avoir des conséquences néfastes, mais qui peuvent encore être traités. Des études récentes ont montré que la période de grossesse est critique pour la santé, non seulement du nourrisson mais aussi de l'enfant qui se développe, notamment en ce qui concerne les maladies non transmissibles. Des données provenant d'études sur les animaux indiquent que la santé du fœtus est modifiée par une régulation épigénétique et génétique, qui est elle-même régie, au moins en partie, par des facteurs nutritionnels. Un bon état de santé et état nutritionnel de la mère, et notamment de la jeune fille qui est souvent une future mère précoce, est donc essentiel pour assurer un environnement nutritionnel adéquat pour le fœtus dans l'utérus et réduire le risque d'un poids trop faible à la naissance. L'allaitement maternel exclusif de 0 à 6 mois n'est pas négociable car il garantit une sécurité alimentaire complète pour les enfants dans cette tranche d'âge tout en fournissant une immunité contre les infections. Il doit être suivi par une alimentation appropriée comprenant des aliments d'appoint pour les enfants âgés de 6 à 24 mois, en complément de l'allaitement jusqu'à la fin des 1 000 jours, période à laquelle l'enfant peut commencer à suivre le régime alimentaire normal de la famille.

Ces dimensions multiples de la vulnérabilité – dont les causes varient à chaque étape du parcours de vie – exigent qu'une analyse de la vulnérabilité soit effectuée avant d'élaborer des interventions en matière de sécurité alimentaire et de protection sociale, ce qui est trop rarement fait dans la pratique. Les gouvernements et les donateurs sont souvent guidés par la nature des ressources disponibles et des instruments mis en œuvre dans le passé ou à proximité. De nombreux pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est utilisent depuis longtemps des programmes de travaux publics ou d'aide alimentaire, tandis que les pays d'Amérique latine ont, pour la plupart, récemment adopté les transferts d'espèces assortis de conditions. Même si ces interventions sont considérées comme efficaces, il n'est pas certain qu'elles répondent aux besoins de tous les résidents pauvres et qui souffrent d'insécurité alimentaire, ou qu'elles soient les mécanismes les plus efficaces dans chaque contexte. En général, les transferts d'espèces assortis de conditions ne disposent pas de mécanismes pour incorporer les « nouveaux pauvres » victimes d'un choc dévastateur comme une hausse des prix alimentaires.

Une caractéristique – sous-estimée – de la vulnérabilité est qu'elle est persistante et récurrente, et parfois cyclique (par exemple saisonnière). Certaines formes de protection sociale doivent donc être permanentes, même si de très nombreuses personnes parviennent à « sortir » de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. La protection sociale doit aussi être prévisible et fiable afin d'être en mesure de lutter contre l'imprévisibilité et le manque de fiabilité des moyens d'existence, qui sont une source de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire pour la plupart des pauvres. Des filets de protection sociale évolutifs, garantis et permanents auront un impact majeur sur la réduction de la vulnérabilité des moyens d'existence. Très peu de programmes de protection sociale ou de système nationaux répondent à ces exigences de base.

1.3 Protection sociale

La protection sociale est un thème qui est apparu assez récemment dans les politiques de développement et qui s'est imposée rapidement en ce qui concerne les cadres conceptuels, l'influence sur les politiques, les ouvertures de crédit budgétaires, les programmes et leur couverture. Une raison de sa popularité est qu'elle s'attaque directement à la pauvreté et la vulnérabilité, de sorte que son impact est immédiat et invariablement considéré comme positif. Il existe de nombreuses définitions de la protection sociale (voir à ce sujet Standing, 2007; Brunori et O'Reilly, 2010). La plupart ont en commun de mettre l'accent sur la gestion des risques et la fourniture d'une assistance aux pauvres, tandis que certaines ajoutent une dimension liée aux droits de l'homme. L'Institut des études sur le développement (Royaume-Uni) a proposé une définition qui recense trois groupes cibles qui se chevauchent – les pauvres, les vulnérables et les marginalisés – et dont les besoins de protection sont distincts.

« La protection sociale décrit toutes les initiatives qui: 1) transfèrent des revenus (espèces) ou des biens de consommation (aliments) aux pauvres; 2) protègent les personnes vulnérables contre les risques pour leurs moyens d'existence; 3) améliorent le statut social et les droits des exclus et des marginalisés. » (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004, p. 9)

Une définition analogue en trois volets a été adoptée dans le Rapport européen sur le développement, publié en 2010 sous le titre: « La protection sociale pour un développement inclusif ».

« Un ensemble spécifique d'actions pour pallier la vulnérabilité des populations *par la sécurité sociale*, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité; *par l'assistance sociale*, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie; et *par des efforts d'inclusion* qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale. » (Communautés européennes, 2010, p. 1)

D'autres définitions incluent l'accès à des services de base, surtout les soins de santé, ainsi que le soutien aux moyens d'existence des pauvres, comme les subventions aux intrants agricoles. De nombreuses définitions mentionnent la sécurité sociale – c'est-à-dire un régime contributif auquel les bénéficiaires contribuent par l'intermédiaire, par exemple, de retenues sur les salaires –, qui fournit une forme de garantie de revenus contre le chômage, la retraite et autres situations hors emploi structuré. Étant donné que la couverture de la sécurité sociale est généralement très faible dans les pays pauvres, où l'emploi est concentré dans le secteur informel et les activités indépendantes (par exemple les petites exploitations agricoles), la protection sociale vise à corriger cette lacune en élargissant l'assistance sociale aux personnes « non couvertes ». Le présent rapport s'intéresse en priorité aux interventions de la protection sociale non contributive, notamment à celles qui sont appelées en général programmes d'assistance sociale et filets de sécurité, qui sont financées par des recettes gouvernementales ou par des dons et des prêts provenant d'organisations multinationales.

La protection sociale est issue d'initiatives antérieures consacrées aux « filets de sécurité sociale », qui ont joué un rôle très important dans les années 1990 en tant que troisième volet du nouveau programme d'action contre la pauvreté (Banque mondiale, 1990, 2001; Lustig, 1995; Edwards et Lustig, 1997; Banque interaméricaine de développement, 2000). Les filets de sécurité étaient à l'origine considérés comme une réponse aux chocs. Ils ont ensuite été élargis à la lutte contre la pauvreté chronique. *Les filets de sécurité sont des programmes qui protègent une personne ou un ménage contre deux types de circonstances compromettant son bien-être: l'incapacité chronique de travailler et de gagner sa vie (pauvreté chronique); et une réduction de cette capacité à cause d'une situation marginale qui fournit des moyens d'existence minimum pour survivre ainsi que quelques réserves (pauvreté temporaire).* (Subbarao *et al.*, 1996, p. 2). À la fin des années 90, les filets de sécurité sociale ont été critiqués par la « gauche » qui leur a reproché d'être des mesures d'aide sociale résiduelles utilisant des « subventions » pour lutter contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire et le chômage. Les fonds d'investissement sociaux ont été critiqués parce qu'ils n'aidaient pas les personnes les plus touchées par des chocs comme la privatisation et la libéralisation des échanges (Lustig, 2000). Les critiques de « droite » – et de nombreux gouvernements – ont exprimé leurs craintes concernant le remplacement des systèmes informels de soutien social comme la réciprocité et la création d'une « culture de la dépendance », dans un contexte de ressources publiques limitées qui pourraient être investies plus judicieusement dans les secteurs économiques « productifs ».

Au début des années 2000, le cadre de « gestion des risques sociaux » a fourni un moyen plus cohérent d'analyser les risques et d'élaborer des programmes de « réduction », d'« atténuation » ou d'« adaptation » appropriés (Lustig, 2001; Holzmann *et al.*, 2003) selon une hiérarchie implicite: il vaut mieux réduire les risques (par exemple en augmentant les revenus ou les moyens) que les atténuer (par exemple en prenant une assurance), ou y faire face (par exemple en fournissant une aide alimentaire d'urgence, en dernier ressort). La gestion sociale des risques est un cadre utile pour

tenir compte des liens qui existent entre la protection sociale et la sécurité alimentaire, mais cette approche a été critiquée parce qu'elle conceptualise trop étroitement le risque économique – elle ignore les risques sociaux et les causes structurelles de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire – et parce que sa définition de la vulnérabilité semble favoriser les personnes qui risquent d'être touchées par la pauvreté et non celles qui vivent déjà dans la pauvreté.

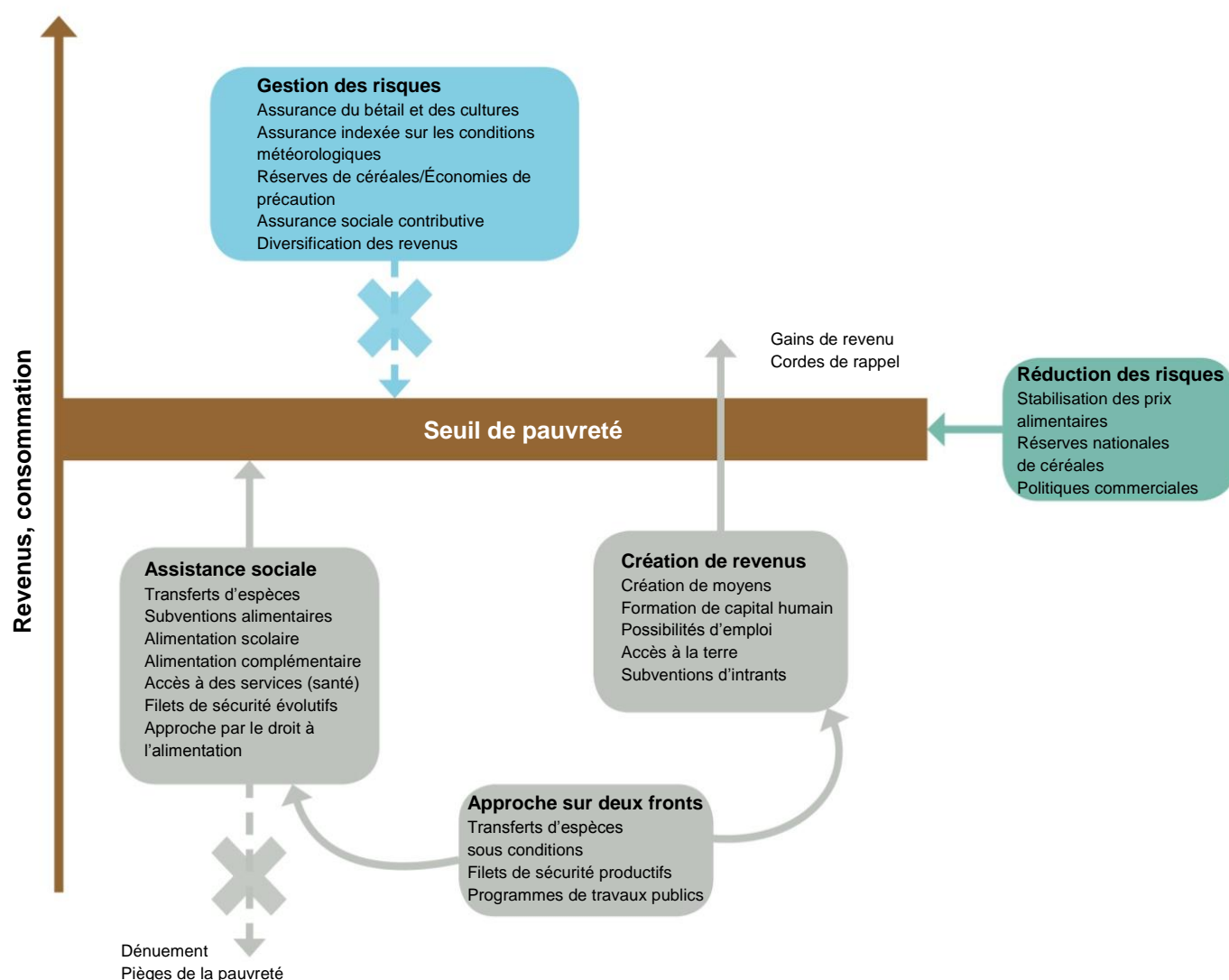
La gestion des risques est un élément d'un cadre conceptuel plus large appelé « protection sociale transformative » qui repose sur l'idée que la pauvreté et la vulnérabilité sont des symptômes d'injustice sociale et que la protection sociale devrait s'attaquer à leurs causes structurelles – notamment des risques sociaux comme la discrimination et la perte d'autonomie – en transformant les conditions politiques et sociales qui créent la pauvreté et la vulnérabilité (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004). Les réflexions récentes de certains chercheurs sur la « protection sociale pour la justice sociale » (Devereux *et al.*, 2011) continuent dans cette voie. Ils considèrent en effet que la protection sociale devrait être fournie sur la base d'un « droit » ou d'une « demande » et non à titre « discrétionnaire », et qu'au lieu d'être gérée par projets, elle devrait être institutionnalisée dans des systèmes gouvernementaux et appuyée par une législation contraignante qui transforme un geste bénévole en droit justiciable. La « protection sociale transformative » a été transposée par de nombreux organismes et gouvernements dans leurs stratégies et politiques de protection sociale, mais elle a été critiquée parce qu'elle élargit le champ de la protection sociale à des domaines plus larges relevant des politiques de développement.

Ces cadres ont été récemment complétés par la « protection sociale minimale », qui est une initiative conduite par l'ONU et qui est la première tentative systématique de donner effet à une approche de la protection sociale axée sur les droits. « Une protection sociale nationale minimale est une série de droits et de transferts de base qui rend autonomes tous les membres d'une société et leur permet d'accéder à des biens et services minimaux. » (OIT et OMS, 2009, p. 1). Comme la « protection sociale transformative », la « protection sociale minimale » repose sur l'idée normative que la protection sociale doit refléter un contrat social entre des gouvernements qui doivent s'acquitter de leurs obligations et des citoyens ou résidents qui détiennent des droits. Elle s'oppose à la vision « instrumentaliste » selon laquelle la protection sociale est essentiellement un ensemble d'outils visant à réduire la pauvreté et à favoriser la croissance économique. S'appuyant sur les normes minimales de sécurité sociale établies par l'OIT, la « protection sociale minimale » comprend deux volets principaux: l'accès à des « services essentiels » (comme l'eau et l'assainissement, la nutrition, la santé et l'éducation), et les « transferts sociaux essentiels » (en espèces ou en nature, pour garantir une sécurité minimale des revenus) (OIT et OMS, 2009).

Vue sous cet angle, la protection sociale est un large éventail d'instruments et d'objectifs englobant des filets de sécurité et des « cordes de rappel » (c'est-à-dire des mécanismes qui renforcent les capacités et les possibilités de création de revenus pour les pauvres et les personnes vulnérables), présentés à la

Figure 2. On notera que cette série d'instruments est plus large que celle qui est examinée dans le présent rapport. Nous n'examinons pas, par exemple, l'assurance chômage et les régimes de santé non contributifs, préférant mettre l'accent sur des interventions qui s'attaquent le plus directement à l'insécurité alimentaire.

Figure 2. La protection sociale en un coup d'œil



Source: adapté de De Janvry (communication personnelle)

1.4 Droits de l'homme

La sécurité alimentaire au niveau du ménage est le cadre dans lequel les individus peuvent jouir de leur droit à une alimentation adéquate tel qu'il est consacré dans le droit international des droits de l'homme. Les individus vulnérables peuvent accéder à la sécurité alimentaire ou atténuer partiellement les effets de l'insécurité alimentaire en bénéficiant de diverses formes de protection sociale – érigée elle-même en droit de l'homme. Des données probantes montrent également que les approches de la sécurité alimentaire et de la protection sociale axées sur les droits de l'homme, surtout lorsque les programmes s'appuient sur une législation ouvrant la possibilité d'ester en justice et des mécanismes efficaces de contrôle, peuvent améliorer les effets de la sécurité alimentaire.

Cette section présente quelques éléments essentiels d'une approche axée sur les droits de l'homme. L'annexe 1 fournit d'autres informations factuelles qui seront utiles à ceux qui connaissent mal le droit international des droits de l'homme.

1.4.1 Le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale

Sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976) a défini le droit à une nourriture suffisante dans son article 11.1 et « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim » dans son article 11.2. Le Pacte est juridiquement contraignant pour les États membres qui l'ont ratifié (160 États parties au 1^{er} juin 2012). Le Pacte énonce les droits de chacun « sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion » et définit les obligations correspondantes que les États parties doivent respecter pour appliquer ces droits. Les États parties doivent aussi respecter d'autres conventions utiles pour cette étude, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989).

Les participants au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ont défini la sécurité alimentaire en mettant l'accent non plus sur la dimension nationale et internationale mais sur les ménages et les individus. Ils ont aussi réaffirmé « le droit de chacun d'avoir accès à des aliments sains et nutritifs, conformément au droit à une alimentation suffisante et au droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim » et demandé au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en consultation avec la FAO, d'apporter des éclaircissements sur ces droits. Ce qui fut fait en 1999, lorsque le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU), organe chargé de vérifier que les États parties respectent leurs engagements à l'égard du Pacte, a donné une interprétation détaillée et défini le droit à l'alimentation ainsi que les obligations correspondantes des États. Ces éclaircissements figurent dans l'observation générale n° 12 (GC/12) du Comité sur le droit à une nourriture suffisante, qui est l'interprétation la plus complète et autorisée du contenu normatif du droit à l'alimentation.

Le paragraphe 6 donne une interprétation large du droit à une nourriture suffisante:

« Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ONU, 1999, paragraphe 6)

Dans son observation générale n° 19 (GC/19), adoptée en 2007, le même comité donnait son interprétation et sa définition du droit à la sécurité sociale tel qu'énoncé à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'observation générale n° 19, le Comité déclare notamment que:

« Le droit à la sécurité sociale comprend le droit de ne pas être soumis à des restrictions arbitraires et déraisonnables du bénéfice du dispositif de sécurité sociale existant, qu'il soit d'origine publique ou privée, ainsi que le droit de jouir sur un pied d'égalité d'une protection adéquate contre les risques et aléas sociaux. » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ONU, 2008, paragraphe 9)

Surtout, il est noté dans l'observation générale n° 19 « que la sécurité sociale devrait être considérée comme un bien social et non foncièrement comme un simple instrument de politique économique ou financière » (paragraphe 10). En s'appuyant sur les instruments de l'OIT, le Comité énumère au paragraphe 12 neuf grands volets d'un système de sécurité sociale durable établi en vertu du droit interne, administré ou supervisé par les autorités publiques: l'accès de chacun aux services de santé; des transferts d'espèces aux personnes se trouvant dans l'incapacité de travailler pour cause de mauvaise santé; des prestations de vieillesse pour les personnes âgées qui n'ont pas cotisé et qui

n'ont pas d'autres sources de revenus; des prestations de chômage; des prestations indemnitaires aux victimes d'accidents du travail; des allocations à la famille et aux enfants (suffisantes pour couvrir l'alimentation, l'habillement, le logement, l'eau, l'assainissement); des congés de maternité rémunérés; des prestations d'invalidité; des prestations pour les survivants et les orphelins.

Il est intéressant de noter que le document GC/19 attire l'attention sur les besoins de protection sociale des groupes qui ne sont pas habituellement couverts par des systèmes contributifs de sécurité sociale. « Les États parties devraient en outre envisager des systèmes propres à assurer la protection sociale des personnes appartenant aux groupes marginalisés et défavorisés, par exemple des systèmes d'assurance contre les mauvaises récoltes ou les calamités naturelles à l'intention des petits agriculteurs ou des systèmes de protection des moyens d'existence des travailleurs indépendants actifs dans le secteur informel. » (paragraphe 28). Le document définit la sécurité sociale d'une manière assez large, qui couvre les régimes contributifs et non contributifs, c'est-à-dire l'assurance sociale et l'assistance sociale. « Chacun devrait, de droit et de fait, être couvert par le système de sécurité sociale, en particulier des personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés [...]. Des régimes non contributifs seront nécessaires pour assurer la couverture de chacun. » (paragraphe 23)

Les liens entre la sécurité alimentaire et la protection sociale sont aussi soulignés dans l'observation générale n° 12 (GC/12): « Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population. » (GC/12, paragraphe 13). Les Directives sur le droit à l'alimentation (FAO, 2005) examinent également la protection sociale au regard de la sécurité alimentaire.

1.4.2 D'autres aspects d'une approche de l'exécution axée sur les droits de l'homme

L'adoption d'une approche des politiques et de la programmation axée sur les droits de l'homme pour donner effet aux droits culturels, sociaux et économiques en général, ainsi qu'aux droits à une alimentation adéquate et à la protection sociale en particulier, conduit à respecter les quatre règles suivantes:

- Utiliser les droits définis dans les instruments juridiques internationaux (et régionaux), ou nationaux lorsqu'ils existent, en s'appuyant sur les observations générales des organismes de suivi pertinents de l'ONU.
- Recenser les obligations correspondantes que les États parties doivent respecter pour appliquer les droits en prenant des mesures efficaces et gérables, notamment l'obligation de respecter les moyens d'existence lorsqu'ils fonctionnent bien pour ceux qui en bénéficient, de protéger ces moyens d'existence contre toute interférence nuisible de tiers, de faciliter la jouissance de ces moyens d'existence, et de fournir l'assistance nécessaire à ceux qui ne peuvent pas se procurer eux-mêmes des moyens d'existence adéquats.
- Appliquer les principes généralement convenus de la transparence, de l'obligation redditionnelle et de la non-discrimination en mettant en œuvre les mesures choisies, en assurant une participation efficace à leur élaboration et en améliorant la capacité d'autonomie des bénéficiaires.
- Mettre en place des mécanismes de règlement des litiges et des voies de recours lorsque les agents et les institutions de l'État violent leurs obligations en matière de respect des droits de l'homme.

1.4.3 Mise en œuvre du droit des droits de l'homme au niveau national

Les liens entre la sécurité alimentaire et la protection sociale sont reconnus dans plusieurs pays qui ont élaboré une législation et des programmes fondés sur les droits de l'homme, souvent découlant de leur Constitution et résultant de la pression de la société civile, incarnée soit par des participants à l'élaboration des politiques, soit par des militants qui demandent des comptes aux gouvernements. Trois pays du groupe BRICS – le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud – fournissent des exemples instructifs à cet égard.

Encadré 2. Brésil, Inde et Afrique du Sud: légiférer pour les droits à l'alimentation et à la protection sociale

Brésil: En 2006, le Congrès national a adopté une loi organique relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui aide le gouvernement, avec la participation de la société civile qui a conjointement élaboré la loi, à formuler et appliquer les politiques visant à garantir le droit de chacun à une alimentation adéquate. En 2009, une mobilisation sociale nationale a débouché sur l'ajout de l'alimentation aux droits sociaux prévus à l'article 6 de la Constitution fédérale. Bolsa Família est un programme légal de transferts d'espèces qui vise en particulier les groupes vulnérables admissibles afin de les aider à jouir de ce droit à l'alimentation. En 2010, une nouvelle loi a recentré le programme national d'alimentation scolaire et défini que les repas scolaires étaient un instrument de promotion du droit de tous les enfants à une alimentation adéquate. En 2011, le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a publié un rapport complet sur la concrétisation du droit à l'alimentation et élaboré une méthodologie de suivi des programmes publics dont l'approche est axée sur les droits.

Inde: Les questions liées à la protection sociale dans ce pays sont énumérées dans les Principes directeurs de la politique de l'État inscrits dans la Constitution: « Dans la limite de ses capacités et de son niveau de développement économiques, l'État prend les mesures nécessaires pour garantir le droit au travail, à l'éducation et à l'assistance publique en cas de chômage, de vieillesse, de maladie et de handicap et en d'autres situations difficiles imméritées. » La Cour suprême de l'Inde considère que l'article 21 de la Constitution visant le droit à la vie inclut le droit à une alimentation adéquate. Prises collectivement, ces dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme garantissent des droits spécifiques comme ceux qui sont prévus par la loi nationale de 2005 sur la garantie de l'emploi en milieu rural, loi qui prévoit que chaque ménage rural indien bénéficie d'au moins 100 jours de travail par an pour un salaire minimum. Le projet de loi sur la sécurité alimentaire nationale, si elle est adoptée par le Parlement, permettra à près de 800 millions de personnes d'acheter des produits alimentaires de base à des prix subventionnés. Cependant, le Réseau indien pour le droit à l'alimentation fait campagne pour augmenter les droits à l'alimentation visés par ce projet de loi, parce qu'ils sont considérés comme insuffisants pour assurer la sécurité alimentaire des ménages.

Afrique du Sud: La Constitution adoptée après l'apartheid, qui inclut incontestablement la déclaration des droits la plus progressiste au monde, énonce que: « Chacun a le droit d'accéder à [...] la sécurité sociale, y compris à une assistance sociale appropriée si les individus concernés ne peuvent pas subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge. » En outre, « [l']État doit prendre les mesures législatives raisonnables, et d'autres mesures dans les limites des ressources à sa disposition, pour parvenir à la concrétisation progressive » de ce droit. D'autres droits juridiques ont été institués, par exemple l'allocation de soutien aux enfants et l'allocation aux personnes âgées non contributives, que tous les enfants pauvres (par l'intermédiaire de ceux qui s'occupent d'eux) et les personnes âgées ont le droit de demander. L'élargissement progressif de l'admissibilité et des droits à l'assistance sociale a fait l'objet de campagnes vigoureuses menées par des organisations de la société civile comme l'Alliance pour le droit des enfants à la sécurité sociale, notamment l'action juridique, réussie, lancée contre l'État pour qu'il augmente l'âge de l'admissibilité aux bénéfices de l'allocation de soutien aux enfants de 14 à 18 ans.

2 INSTRUMENTS DE PROTECTION SOCIALE AU SERVICE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'« approche par les droits d'accès » (*entitlement approach*) d'Amartya Sen, conçue au départ en tant qu'outil d'analyse des famines, peut être utile pour classer les sources de l'insécurité alimentaire. D'après Sen (1981), la nourriture provient de quatre sources: la production (ce que l'on cultive), la force de travail (ce que l'on obtient par son travail), l'échange (ce que l'on achète) et les transferts (ce que l'on nous donne). On parle d'insécurité alimentaire quand la somme des aliments provenant de ces quatre sources est insuffisante pour satisfaire aux besoins minimaux de consommation d'une personne, d'un ménage ou d'un pays.

Tout facteur à l'origine de « l'absence de droits d'accès à l'alimentation » peut être neutralisé par une mesure de protection sociale (Devereux 2008). L'octroi de subventions aux intrants peut insuffler un nouvel élan à la production alimentaire, et l'assurance agricole compenser une mauvaise récolte ou la perte d'animaux d'élevage. Le chômage ou le sous-emploi peuvent être jugulés, tout au moins temporairement, par des programmes de travaux publics. Les problèmes d'accès aux marchés des produits alimentaires peuvent être résolus par des mesures prises sur le plan de la demande (stabilisation des prix des denrées, subventions aux prix) ou sur le plan de l'offre (gestion des réserves de céréales). On peut directement pallier l'insuffisance de l'accès à la nourriture par des transferts de vivres (alimentation scolaire, supplémentation) ou par des transferts en espèces (assortis ou non de conditions). La protection sociale est surtout associée aux transferts sociaux, mais la ventilation proposée ici offre un choix d'options bien plus large. On trouvera dans le présent chapitre un examen des données concernant les dix instruments de protection sociale énumérés au Tableau 2.

Tableau 2. Mesures de protection sociale palliant une absence de droits d'accès à la nourriture

Catégories de droits d'accès	Instruments de protection sociale	Objectifs en matière de sécurité sociale
Production	2.1. Subventions aux intrants 2.2. Assurance des cultures et du bétail	<ul style="list-style-type: none"> Encourager la production alimentaire Protéger contre les mauvaises récoltes ou la mortalité du cheptel
Force de travail	2.3. Programme de travaux publics	<ul style="list-style-type: none"> Fournir des emplois temporaires Construire des infrastructures utiles Encourager la production agricole
Échange	2.4. Stabilisation des prix des denrées 2.5. Subventions alimentaires 2.6. Réserves de céréales	<ul style="list-style-type: none"> Maintenir l'accès aux marchés des produits alimentaires Maintenir les prix à un niveau abordable pour les pauvres Garantir un approvisionnement adéquat des marchés en produits alimentaires
Transferts	2.7. Alimentation scolaire 2.8. Alimentation complémentaire 2.9. Transferts en espèces assortis de conditions 2.10. Transferts en espèces non assortis de conditions	<ul style="list-style-type: none"> Réduire la faim Encourager l'accès à l'éducation Promouvoir la production alimentaire locale Améliorer la consommation alimentaire Réduire la faim ou la pauvreté Favoriser l'accès des enfants à l'éducation et aux soins de santé Réduire la faim ou la pauvreté

2.1 Subventions aux intrants

De nombreux pays ont choisi de subventionner les intrants agricoles, notamment les engrais et/ou les semences, pour stimuler la production alimentaire des petits exploitants agricoles. Bien que les agriculteurs pauvres rencontrent souvent des problèmes d'accès aux intrants, les défaillances du marché ne sont généralement pas la raison pour laquelle les gouvernements optent pour les subventions aux intrants. L'Inde a lancé son programme de subventionnement des intrants dans les années 60 pour promouvoir la Révolution verte après la mise au point et l'adoption de nouvelles variétés de semences. Les subventions aux intrants ont suscité un regain d'intérêt à la suite de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008, qui a rappelé combien il importait de développer la production agricole. La question de savoir s'il s'agit ou non d'une option intéressante dépend du contexte du pays ainsi que de la conception et de l'exécution du programme, facteurs essentiels de succès. Pourtant, les subventions aux engrais restent un instrument controversé : certains analystes soulignent leur coût élevé, leur faible efficacité et le risque qu'elles fassent obstacle au développement des marchés privés, d'autres considérant en revanche qu'elles sont le seul moyen d'accroître la production agricole, par exemple en Afrique subsaharienne⁴. Nous allons examiner trois études de cas concernant le Malawi, l'Inde et le Bengale occidental.

Encadré 3. Malawi: programme de subventionnement des intrants agricoles

Au Malawi, la principale culture alimentaire est le maïs et les principales cultures de rapport sont le tabac, le sucre et le café. Le pays manque cruellement de terres – les petites exploitations cultivent en moyenne une superficie inférieure à un hectare –, facteur qui contribue à la forte prévalence de l'insécurité alimentaire et de la faim et rend indispensable l'accès aux intrants pour assurer la sécurité alimentaire des ménages. À la fin des années 90, le gouvernement a lancé avec l'appui des donateurs le programme de « kits de démarrage » qui consistait à distribuer des sachets de semences et d'engrais à l'intégralité des 2,8 millions de petits exploitants familiaux du pays; il est ainsi parvenu à augmenter la production de maïs de 100 à 150 kilos par ménage, à réduire le déficit alimentaire annuel et à contribuer à stabiliser les prix des produits alimentaires au fil des saisons (Levy, 2005).

La distribution des kits de démarrage ayant pris fin après 2001, le gouvernement a lancé en 2005 le Programme de subventionnement des intrants agricoles (FISP) pour que les petits exploitants vulnérables aient accès aux engrais et aux semences hybrides améliorées pour stimuler leur productivité agricole et la sécurité alimentaire de leur ménage. Au départ, le programme était financé par le Fonds d'action sociale du Malawi mais il est désormais inscrit au budget national. Pour l'exercice 2011-2012, le gouvernement a investi 116 millions d'USD pour acheter 140 000 tonnes d'engrais et les distribuer à 1,4 million de familles agricoles. Les agriculteurs ont payé entre 28 et 30 pour cent du coût total des engrais, le reste étant subventionné. Les recherches approfondies menées sur ce programme ont abouti aux constatations suivantes⁵:

- Les données disponibles font état d'un accroissement de la production de maïs imputable au subventionnement des engrais, bien qu'une part de cet accroissement s'explique sans nul doute par les bonnes précipitations enregistrées depuis 2005.

⁴ Pour un examen approfondi de cette question, voir Minot et Benson (2009).

⁵ Les constatations présentées dans cette section sont tirées de Minot et Benson (2009), ainsi que de Dorward *et al.* (2008).

- Le ratio coûts-avantages du programme peut être de 0,76 si l'on ne prend en compte que les effets « primaires » immédiats – c'est-à-dire inférieurs au seuil de rentabilité de 1,0. Mais il devrait être positif et passer à 1,36 si l'on tient compte des effets « secondaires » sur la croissance⁶.
- Le coût du programme est élevé et ne cesse de croître puisqu'il est passé de 91 millions d'USD pour 2006-2007 à 116 millions d'USD pour 2011-2012, ce qui suscite des inquiétudes car son financement par l'État pourrait ne plus être tenable et qu'il pourrait évincer d'autres investissements dans la sécurité alimentaire en faveur des populations pauvres et vulnérables du pays.
- Le ciblage en était imparfait. Durant l'année budgétaire 2006-2007, on estime que les engrais subventionnés ont supplanté (ou déplacé) 30 à 40 pour cent des achats commerciaux au lieu de stimuler globalement les achats, ce qui aurait pu être évité si le programme n'avait ciblé que les agriculteurs les plus pauvres.
- Les effets du subventionnement des engrais sont très sensibles à des facteurs que le gouvernement ne peut maîtriser, en particulier les conditions météorologiques et l'évolution des prix internationaux des engrais et du maïs.

Selon une évaluation récente des effets ventilés par sexe de ce programme, les ménages dirigés par un homme ont plus de chances de recevoir des bons pour obtenir des engrais et des semences, alors que ceux dirigés par une femme sont en général plus pauvres et ont moins de chances d'utiliser des engrais (subventionné ou d'origine commerciale). Aucun écart n'a été constaté au sein des ménages en ce qui concerne l'utilisation des engrais subventionnés entre parcelles gérées par une femme ou par un homme, ce qui laisse supposer que les subventions ont amélioré l'accès des agricultrices aux intrants (Chirwa *et al.*, 2011).

Encadré 4. Inde: programme national de subventionnement des engrais

Depuis le début des années 60, les subventions aux intrants sont l'instrument que privilégie le Gouvernement indien au nombre des diverses mesures disponibles pour développer la production agricole. La part des subventions aux intrants, à l'électricité et à l'eau d'irrigation dans le budget de l'État est passée de 15 pour cent au début des années 80 à 25 pour cent au milieu des années 2000, les engrais représentant 40 pour cent du coût total des subventions aux intrants pour l'exercice budgétaire 2008-2009. Le transfert implicite de revenus en faveur des agriculteurs que représentent les subventions aux intrants (c'est-à-dire la différence entre le prix subventionné et le prix du marché) se situe entre 40 et 75 pour cent du coût effectif du programme pour le gouvernement.

- Des études confirment que les subventions aux intrants ont contribué au développement rapide de la production alimentaire durant les premières années de la Révolution verte, joué un rôle significatif pour parvenir à la sécurité alimentaire nationale et permis au gouvernement de faire face efficacement aux mauvaises récoltes, y compris lors de la sécheresse dramatique de 1987-1988 (Rao *et al.*, 1988). Les subventions aux intrants ont aidé l'Inde à atteindre son but – l'autosuffisance du pays pour les céréales de base, le riz et le blé.

⁶ L'effet « primaire » est l'avantage immédiat que représente pour les agriculteurs le transfert de revenus en nature, dans la mesure où l'engrais leur est fourni à un prix inférieur à son coût marchand. Mais l'application de l'engrais entraîne peu à peu une augmentation de la production considérée comme un effet « secondaire » en termes de productivité.

- La croissance rapide de la production agricole durant les premières années de la Révolution verte (1968-1990) s'est infléchie depuis le milieu des années 90, apparemment en raison d'un manque d'investissements dans l'infrastructure matérielle, bien que les subventions aux intrants aient été maintenues.
- Le taux effectif de subventionnement des engrais est passé de 41 pour cent de leur coût de production pour 2003-2004 à 67 pour cent pour 2009-2010, essentiellement parce que le prix nominal n'a pas été modifié malgré l'inflation. Sur le plan politique, les agriculteurs sont un groupe d'intérêts puissant qui représente près de la moitié de la population indienne.
- À l'heure actuelle, l'État investit davantage dans les subventions aux engrais que dans l'éducation, alors que les taux de scolarisation dans le pays restent bien inférieurs à ceux des pays dont le revenu par habitant est comparable.
- La concentration géographique des avantages des subventions aux engrais perdure, mais les différences entre les États sont moins marquées en ce qui concerne l'utilisation des engrais, même si elles demeurent importantes⁷.
- Au cours des premières années de l'exécution du programme, on s'est demandé si toutes les exploitations étaient traitées de manière équitable (Subbarao, 1986), mais les travaux de recherche récents ont montré que les subventions aux intrants étaient réparties équitablement entre les exploitations, quelle qu'en soit la taille, les petits exploitants marginaux absorbant une part plus importante de la subvention que ne l'était leur part dans la superficie cultivée totale (Sharma et Thakur, 2010).
- Le Groupe de travail chargé d'élaborer le troisième Plan quinquennal de l'Inde a conclu que les subventions avaient entraîné une surutilisation des intrants qui était à l'origine de la dégradation des sols, de l'épuisement des nappes phréatiques et de dégâts environnementaux, autant de facteurs qui ont rendu les intrants moins efficaces au fil du temps (Commission du plan, 2006).

Encadré 5. Bengale occidental: programme de distribution de « kits d'intrants »

Le Gouvernement de l'État du Bengale occidental a mis en œuvre un programme de distribution de « kits d'intrants » entre 1982 et 1995. Selon une étude reposant sur trois séries de données recueillies au moyen d'un panel, la distribution de ces kits est à l'origine d'une amélioration impressionnante de la productivité agricole (17 pour cent pour la période 1982-1985, 16 pour cent pour 1986-1990, 8 pour cent pour 1991-1995) et des deux tiers de l'accroissement annuel de la production alimentaire, qui est passée de 1,7 pour cent dans les années 70 à 4,6 pour cent dans les années 90 (Bardhan et Mookherjee, 2011). Les résultats étaient uniformes pour toutes les exploitations, quelle que soit leur taille, et allaient de pair avec une augmentation de l'emploi et des revenus des travailleurs agricoles. Il importe de noter que ce programme a été adopté au moment où des réformes institutionnelles importantes étaient mises en œuvre, notamment la redistribution des terres, l'enregistrement des baux fonciers pour protéger les métayers de l'expulsion et réglementer la part de la production qu'ils pouvaient garder. L'augmentation de la taille des exploitations et la sécurité foncière ont accru l'impact des variétés à haut rendement que contenaient les kits d'intrants. Ces diverses interventions ont contribué à transformer l'agriculture du Bengale occidental.

L'examen de ces trois programmes nous amène à plusieurs constatations importantes. Les subventions aux intrants ont en général une incidence positive sur la production agricole et les revenus des agriculteurs, font reculer la pauvreté rurale et renforcent la sécurité alimentaire à l'échelle

⁷ Pour une analyse des différences entre les États jusque dans les années 80, voir Subbarao (1985) et pour une analyse récente des tendances du programme de subventionnement des engrais, voir Sharma et Thakur (2010).

des ménages et du pays. Elles peuvent avoir des effets bénéfiques pour les agricultrices, qui en général n'ont guère accès aux intrants commerciaux. Toutefois, les programmes nationaux de subventions aux intrants coûtent très cher et sont inefficaces s'ils sont généralisés, et le ciblage des petits exploitants pauvres en est difficile sans détournement des avantages par de nombreux agriculteurs relativement mieux lotis. Ils peuvent avoir des effets secondaires préjudiciables pour le commerce, les marchés et l'environnement. Une fois que les mesures de subventionnement des intrants ont été introduites, il est politiquement difficile de les modifier ou de les supprimer. Les pays qui envisagent d'appliquer ce type de programmes doivent en évaluer soigneusement les avantages au regard de leur coût immédiat et à long terme. Il leur faut à cette fin prendre en compte les interactions entre l'utilisation des engrais et l'évolution prévue de leurs prix et de ceux des denrées, les problèmes que risque de poser le changement climatique et les résultats probables en cas de mauvaises conditions météorologiques. Dans les cas où les subventions aux intrants sont considérées comme une intervention de protection sociale, les responsables politiques auraient tout intérêt à envisager d'autres options, par exemple un transfert en espèces ciblé équivalant à la valeur de la subvention, distribué juste avant la saison des semis⁸.

2.2 Assurance des récoltes et du bétail

Les agriculteurs dont l'alimentation et le revenu dépendent d'une unique saison des pluies sont extrêmement vulnérables face à la sécheresse, tout comme les éleveurs des zones arides dont le cheptel dépend de maigres ressources en eau et en pâturages. Les effets potentiellement dévastateurs de chocs sur l'insécurité alimentaire des agriculteurs et des éleveurs justifient tout à fait la mise en place d'une protection sociale, non pas à titre d'aide d'urgence, ce qui serait une intervention *a posteriori* aléatoire et peu fiable, mais par l'intermédiaire de dispositifs mis en place par anticipation, par exemple l'assurance des récoltes. Malheureusement, les expériences d'assurance des récoltes menées en Amérique latine dans les années 70 et 80 à l'échelle des exploitations par les pouvoirs publics ont été des échecs décourageants (Hazell *et al.*, 1986). Le problème principal était bien connu dans les ouvrages publiés sur les marchés de l'assurance, à savoir une information imparfaite. Les assureurs n'étaient pas en mesure de distinguer les demandes légitimes de remboursement de celles découlant d'un « risque moral » (par exemple, les pertes de récoltes dues à l'inaction de l'agriculteur en réponse aux chocs). Par ailleurs, la « sélection négative » (c'est-à-dire le fait que les personnes présentant le plus de risques sont celles qui voudront le plus probablement s'assurer) oblige les assureurs à augmenter les primes, facteur dissuasif pour les producteurs présentant de faibles risques et qui peut nuire à la viabilité des marchés de l'assurance. Cependant, compte tenu des effets préjudiciables d'un risque non couvert, il est urgent de prévoir des interventions qui protègent les agriculteurs et les éleveurs vulnérables des conséquences négatives des chocs. Nous abordons ci-dessous deux méthodes innovantes.

L'assurance indexée sur les conditions climatiques subordonne les remboursements à un indice des précipitations locales étroitement corrélé au rendement des cultures locales⁹. Lorsque l'indice tombe au-dessous d'un certain seuil, les agriculteurs reçoivent automatiquement un versement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une estimation directe de leurs pertes réelles ou potentielles de rendement, les comportements entraînant un « risque moral » étant ainsi évités. Des études menées pour déterminer si les producteurs sont disposés à payer montrent que tant les agriculteurs que les éleveurs s'intéressent à ces produits d'assurance (Vargas-Hill *et al.*, 2011; Chantarat *et al.*, 2009). Il est pourtant décevant de constater qu'ils n'y ont pas recours quand des possibilités d'assurance indexée leur sont proposées (Giné *et al.*, 2008; Giné et Yang, 2009).

⁸ Un exemple en est le programme Procampo au Mexique, dans le cadre duquel tous les petits exploitants agricoles bénéficient d'un transfert en espèces juste avant la saison des plantations, une intervention ayant donné des résultats très positifs (de Janvry *et al.*, 2008).

⁹ Une assurance indexée de type similaire pourrait en principe être aussi proposée aux pêcheurs, en fonction des variations de leurs prises, mais aucune indication de l'existence de tels régimes d'assurance n'a pu être trouvée.

Encadré 6. Kenya: l'assurance bétail indexée

Pendant la sécheresse de 2011 dans la corne de l'Afrique, des centaines d'éleveurs du nord du Kenya participant à un projet pilote d'assurance bétail indexée ont reçu des versements en espèces dès que les images satellitaires montraient que l'état des pâturages était si calamiteux que 15 pour cent du cheptel allait probablement périr. Les paiements ne dépendaient pas du nombre effectif de bêtes mortes déclaré par le client; en revanche, les pertes projetées supérieures à 15 pour cent étaient couvertes, de sorte que l'indemnisation n'était que partielle – si une mortalité de 20 pour cent était prévue, le client recevait assez d'argent pour remplacer 5 pour cent de son troupeau, soit un quart du cheptel perdu. Les primes étaient réduites pour encourager la participation des éleveurs les plus pauvres. Bien que la viabilité commerciale du produit soit incertaine, dans la mesure où il est peu probable que la plupart des pasteurs de la corne de l'Afrique soient en mesure de payer les primes en vigueur sur le marché, l'assurance bétail indexée est une option d'intervention de protection sociale subventionnée qui apporte une certaine sécurité à l'heure où le changement climatique aggrave encore la précarité et l'imprévisibilité de conditions d'existence déjà difficiles (ILRI, 2011).

Que peut-on en déduire en matière de protection sociale? Premièrement, dans les environnements où l'incidence de la pauvreté est forte, les risques considérables et les primes élevées, il serait naïf de supposer que les marchés de l'assurance privée peuvent remplacer dans un avenir proche la protection sociale fournie par l'État. Deuxièmement, le secteur public a un rôle important à jouer pour dynamiser ces marchés naissants de l'assurance qui, comme le précise Giné (2009), ne sont guère répandus en raison de la méconnaissance du fonctionnement des produits d'assurance, de la défiance à l'égard des compagnies d'assurance et du coût élevé des transactions. Troisièmement, Alderman et Haque (2006) relèvent que les chocs climatiques mettent à rude épreuve les finances des pays en développement parce qu'ils les obligent à investir dans la protection sociale alors même qu'ils amputent leurs ressources budgétaires, ce qui donne à penser que les gouvernements pourraient recourir à l'assurance indexée pour financer des interventions de protection sociale.

2.3 Programmes de travaux publics

Les travaux publics sont depuis longtemps un moyen de protection sociale courant dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. En Inde, les programmes *Vivres contre travail*, qui avaient été lancés juste avant l'indépendance, ont été étendus à l'ensemble du pays dans les années 50 et, plus récemment, sont devenus le Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural. Au Bangladesh, les activités *vivres contre travail* ou *espèces contre travail* ont permis d'améliorer les routes rurales qui relient désormais les villages, même reculés, à Dhaka. En Éthiopie, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives a renforcé la résilience des ménages face à l'insécurité alimentaire récurrente causée par la sécheresse. Ces trois études de cas sont passées en revue dans la présente section¹⁰.

Plusieurs caractéristiques spécifiques expliquent l'attrait des programmes de travaux publics pour les décideurs. Premièrement, compte tenu du travail exigé et du faible salaire offert, souvent sous forme de produits alimentaires et non en espèces, ces programmes sont auto-ciblés et évitent toute dépendance à l'aide. Deuxièmement, les projets de travaux publics soigneusement conçus peuvent créer des infrastructures matérielles utiles, tout en assurant des transferts sous forme de denrées ou d'espèces en faveur des populations pauvres. Troisièmement, les activités de travaux publics en rapport avec l'agriculture, par exemple l'aménagement de terrasses à flanc de colline ou la conservation des sols et de l'eau, peuvent améliorer les rendements agricoles et avoir des retombées durables sur la sécurité alimentaire des ménages.

¹⁰ On trouvera un examen récent des données disponibles sur les programmes de travaux publics à travers le monde dans Subbarao *et al.* (2012, à paraître).

Mais les programmes de travaux publics ont été abondamment critiqués et demeurent controversés. Les critiques les plus courantes sont les suivantes:

- *L'énergie dépensée dans le travail manuel atténue l'impact nutritionnel net des salaires versés en produits alimentaires ou en espèces.* D'après une évaluation réalisée au Niger, l'indice de masse corporelle (IMC) des personnes participant au programme de travaux publics était inférieur à celui des adultes des mêmes ménages qui n'y participaient pas (Webb, 1995). Par contre, dans le cadre du Programme de garantie de l'emploi dans le Maharashtra, dont 40 pour cent des participants étaient des femmes, on a relevé une amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel des femmes y participant et de leurs enfants (Dandekar, 1983).
- *L'obligation de travail exclut nombre de personnes et de ménages extrêmement vulnérables, en particulier les personnes âgées, les handicapés, les personnes souffrant d'une maladie chronique et les femmes enceintes.* Pour résoudre ce problème, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives, en Éthiopie, et le programme Vision 2020 Umurenge, au Rwanda, prévoient des transferts sous forme d'espèces ou de produits alimentaires, non assortis de conditions, en complément du programme de travaux publics prévu pour les ménages pauvres dont les membres sont aptes au travail.
- *Les femmes sont représentées de manière disproportionnée au sein des populations pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire mais sont exclues des programmes de travaux publics en raison de la pénibilité du travail physique requis et de leur manque de temps.* De fait, plusieurs programmes tiennent compte de la problématique hommes-femmes en introduisant des quotas par sexe (au Rwanda, par exemple, dans le cadre du programme Vision 2020 Umurenge, 70 pour cent de ceux qui participent aux programmes de travaux publics sont des femmes), en classant les tâches selon leur degré de pénibilité et en attribuant le travail le moins pénible aux femmes, et en leur permettant de travailler moins d'heures pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs tâches ménagères et de leurs autres responsabilités (Devereux et Solomon, 2006).
- *Les ouvrages construits dans le cadre des programmes de travaux publics se dégradent souvent faute d'entretien une fois le projet achevé.* Les retombées économiques à long terme sur les équipements publics, même quand ils sont utiles aux pauvres et que les travailleurs qui les ont construits en bénéficient, sont rarement évaluées alors que les dépenses autres que salariales absorbent en général de 40 à 70 pour cent des budgets de ces projets (Subbarao *et al.*, 1996), « ce qui augmente sensiblement le coût net d'une unité transférée au moyen d'un programme de travaux publics par rapport à celui d'autres mesures » (McCord, 2008, p. 167).

En dépit de ces difficultés, que l'on peut souvent résoudre en y étant attentif au stade de la conception et de l'exécution, les programmes de travaux publics ont considérablement fait reculer la pauvreté et l'insécurité alimentaire, comme le confirment les faits observés au Bangladesh et en Éthiopie (voir ci-après).

Encadré 7. Bangladesh: programmes de fourniture de vivres en échange de travail pour la création de biens et d'entretien des infrastructures rurales

Le programme de *fourniture de vivres en échange de travail pour la création de biens* est l'un des volets du programme global en faveur de la sécurité alimentaire au Bangladesh. Un salaire quotidien est versé en nature (deux kilos de blé) auquel s'ajoute une somme d'argent (20 taka). Le programme en faveur de l'entretien des infrastructures rurales est également un programme de travaux publics dans le cadre duquel le travail est intégralement rémunéré en espèces. Les participants assurent l'entretien de 84 000 km de pistes rurales autour de leurs villages dans l'ensemble du pays. En 2006, près de 1,5 million de personnes ont pris part à ces deux programmes. Un montant annuel de près de 40 millions d'USD a été investi dans les activités *vivres en échange de travail pour la création de biens* qui sont financées par le Gouvernement bangladais, la Banque asiatique de développement et le Programme alimentaire mondial. Le programme en faveur de l'entretien des infrastructures rurales, qui coûte environ 16 millions d'USD par an, est financé par le Gouvernement bangladais, l'Union européenne et l'ACDI. Ces deux programmes ont énormément contribué à la construction et à l'entretien des équipements ruraux, en particulier les voies d'accès qui relient les villages reculés aux artères principales. Ces routes, qui ont été construites en surélévation et ne sont donc pas emportées par les inondations et les pluies, permettent aux pouvoirs publics et aux donateurs d'acheminer l'aide alimentaire aux communautés dans le besoin en situation d'urgence.

Une évaluation de ces deux programmes a montré que le ciblage en avait été satisfaisant, probablement en raison du besoin de travail: 84 pour cent des ménages participant au programme *vivres en échange de travail pour la création de biens* et 64 pour cent de ceux du programme en faveur de l'entretien des infrastructures rurales comptaient parmi les 30 pour cent des ménages les plus pauvres du pays. Hommes et femmes travaillent dans le cadre de ces projets. L'amélioration de la consommation alimentaire attribuable à ces interventions varie en fonction du montant du transfert. Les ménages participant à ces deux programmes ont vu leur consommation alimentaire augmenter de 23 et de 35 kilocalories par jour et par personne, respectivement, pour chaque taka de transfert de revenus (Ahmed *et al.*, 2010b).

Encadré 8. Éthiopie: programme de protection sociale fondé sur des activités productives

Le programme de protection sociale fondé sur des activités productives est l'une des interventions de protection sociale les plus vastes d'Afrique, dont ont bénéficié, en 2011, 8 millions d'Éthiopiens exposés à l'insécurité alimentaire, dans le cadre de deux composantes: travaux publics (emplois temporaires), en faveur des ménages disposant d'une force de travail, et « soutien direct » (transfert sous forme de produits alimentaires ou d'espèces, non assortis de conditions) en faveur des ménages sans main-d'œuvre. L'objectif premier est de réduire la dépendance de l'Éthiopie à l'aide alimentaire d'urgence, grâce à des programmes de travaux publics permettant de créer des équipements collectifs et à des transferts prévisibles aux ménages sur plusieurs années, pour les aider à parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Le programme de protection sociale fondé sur des activités productives est exécuté depuis 2005 dans des districts exposés à l'insécurité alimentaire, qui sont définis comme étant les districts qui ont reçu une aide alimentaire de façon continue au cours des trois années précédentes. Le groupe cible se compose de ménages vivant dans une insécurité alimentaire chronique qui ont été recensés en recourant à un ensemble de critères objectifs (par exemple les ménages sans moyens d'existence), au ciblage communautaire et à l'autociblage. Bien que ce programme cible avec succès les populations rurales pauvres, tous les ménages vivant dans la pauvreté et dans l'insécurité alimentaire n'en bénéficient pas (Coll-Black *et al.*, 2012).

Une évaluation récente du programme de protection sociale fondé sur des activités productives s'est appuyée sur une méthode générale fondée sur la propension pour étudier l'incidence de la durée de participation au programme. En comparant les ménages ayant participé au programme pendant cinq ans à ceux qui n'y avaient participé que pendant un an et avaient donc bénéficié de transferts moins importants, Berhane *et al.* (2012) constatent que le programme a rallongé la période de sécurité alimentaire de 1,05 mois. Au lancement du programme, les ménages participants ont dit qu'ils vivaient dans l'insécurité alimentaire durant 3,6 mois par an en moyenne, soit une amélioration de 30 pour cent attribuable au programme. Par ailleurs, le programme a protégé la sécurité alimentaire et le niveau de ressources des personnes lors de choc répétés. Les ménages vivant dans des zones frappées par deux épisodes de sécheresse au minimum mais ayant également bénéficié de versements du programme pendant deux ans, voire plus, ont pu maintenir leur niveau antérieur de consommation alimentaire. Il s'agit là de données convaincantes montrant qu'en Éthiopie, les programmes de travaux publics ont contribué à protéger et à améliorer la sécurité alimentaire des ménages.

Encadré 9. Inde: Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural

Après avoir adopté une loi garantissant le droit au travail, et pour respecter les promesses faites par le parti au pouvoir lors de sa campagne électorale, le Gouvernement indien a adopté en 2006 le Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural durant 100 jours. Le programme a incité à adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans le cadre d'autres programmes de protection sociale. Le but en est de garantir l'emploi pendant une période de 100 jours par an à tout demandeur d'emploi. Ce programme « induit par la demande » est à l'opposé de ce que proposait auparavant le gouvernement (et de ce que font en général les programmes de travaux publics dans d'autres pays), qui dépendait essentiellement de l'offre. Si la collectivité locale est dans l'impossibilité de fournir un emploi à un demandeur d'emploi, elle doit lui verser une partie du salaire à titre de dédommagement.

Des évaluations préliminaires de ce programme montrent que les résultats en sont très variables (Dutta *et al.*, 2012). Dans les États très pauvres de l'Est du pays, les progrès sont peu satisfaisants alors qu'ils sont significatifs dans les États plus développés du Sud. Le programme offre en moyenne environ 40 jours de travail mais avec des différences d'un État à l'autre: 70 jours dans certains États du Sud et, dans des États tels que le Bihar, où la pauvreté et le chômage sont très répandus, le programme n'a guère de résultats. Le Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural est connu pour plusieurs innovations qui visent à améliorer la gouvernance, notamment des audits sociaux (surveillance collective de l'exécution du programme par la population locale) et des systèmes informatisés d'aide à la gestion dans certains États. On espère que le programme améliorera la productivité agricole et la sécurité alimentaire mais aucune évaluation rigoureuse de l'impact n'est encore en cours.

En conclusion, il apparaît que les programmes de travaux publics sont utiles pour faire face à des chocs covariants (sécheresse et inondations en particulier), puisqu'ils stabilisent la consommation des ménages exposés à l'insécurité alimentaire, mais qu'ils pourraient ne pas mettre définitivement fin à cette dernière. En outre, ils doivent être conçus avec soin et faire l'objet d'un suivi efficace, faute de quoi leur impact pourrait s'en voir affaibli. Le programme indien de garantie de l'emploi est devenu un symbole mondial d'une approche fondée sur les droits de l'homme; l'Inde a également introduit des innovations telles que les audits sociaux pour améliorer la gouvernance et résoudre les problèmes d'exécution. On peut en tirer les conclusions générales ci-après:

- Les programmes de travaux publics donnent des résultats très variables d'un pays à l'autre. Rigoureusement conçus, ils ont pu contribuer à relever les revenus des populations pauvres en milieu rural et à créer une infrastructure rurale indispensable, ou à en assurer l'entretien. Il

existe également de nombreux programmes mal conçus et dont la mise en œuvre laisse à désirer, y compris en raison de détournements importants et de la corruption.

- La réussite des programmes de travaux publics dépend beaucoup de l'attention accordée au niveau des salaires, aux procédures de sélection des bénéficiaires et des projets, au caractère prévisible du financement, à la participation des communautés, à la fiabilité du dispositif de suivi et d'évaluation ainsi qu'à la bonne gouvernance – pas toujours facile à réaliser.
- L'économie politique joue un rôle important, tant pour les programmes performants que pour ceux dont le fonctionnement laisse à désirer.

2.4 Stabilisation des prix des produits alimentaires

L'instabilité croissante et les hausses rapides des prix des produits alimentaires sont l'une des principales menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire dans le monde. Pour stabiliser les prix des denrées et limiter la hausse des prix, il était recommandé dans le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur ce sujet d'agir au niveau international sur divers plans: mise en place d'un système commercial axé sur la sécurité alimentaire, réglementation de la spéculation à titre de précaution, coordination internationale des politiques relatives à l'entreposage, création de stocks alimentaires stratégiques, limitation de la demande d'agrocarburants (de l'abandon de l'obligation d'incorporer des agrocarburants à l'élimination des subventions et des avantages fiscaux), et promotion de l'investissement dans l'agriculture en recourant à l'aide et au crédit multilatéral (HLPE, 2011). Mais il va falloir du temps pour mettre en œuvre ces mesures et en tirer les résultats escomptés. Du point de vue de la sécurité alimentaire, les gouvernements prudents devraient considérer que l'instabilité des cours mondiaux des denrées, avec des flambées occasionnelles, sont désormais la règle.

Tableau 3. Mesures prises par les pays en réponse à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008

	Afrique	Asie	Amérique latine et Caraïbes	Total
Nombre de pays inclus dans l'échantillon	33	26	22	81
Interventions visant à éviter les augmentations de prix				
<i>Politiques commerciales:</i>				
Réduction des droits de douane/redevances douanières sur les importations	18	13	12	43
Restrictions à l'exportation ou interdictions d'exporter	8	13	4	25
<i>Mesures concernant les marchés nationaux:</i>				
Suspension/réduction de la TVA/des taxes	14	5	4	23
Écoulement des stocks publics à prix subventionnés	13	15	7	35
Prix administrés	10	6	5	21
Interventions favorisant l'accès des pauvres aux denrées alimentaires				
Transferts en espèces	6	8	9	23
Assistance alimentaire	5	9	5	15
Augmentation du revenu disponible	4	8	4	16
Interventions destinées à augmenter l'offre intérieure à court terme				
Soutien de la production (subventionnement des intrants)	12	11	12	35
Filets de protection pour la production	6	4	5	15
Programmes liés aux engrais/semences	4	2	3	9
Interventions sur le marché	4	9	2	15

Source: Demeke *et al.* (2009); reproduit dans HLPE (2011, p. 57).

Il est généralement recommandé aux gouvernements de laisser les prix intérieurs s'ajuster. Mais dans la mesure où, dans les pays en développement, la nourriture représente une part relativement importante du panier du consommateur, la hausse rapide des prix des denrées est à l'origine d'une poussée inflationniste, dégrade les conditions de vie d'une bonne part (et souvent de la majorité) de la population vivant dans la pauvreté ou la quasi-pauvreté et, dans un certain nombre de cas, suscite un mécontentement général au sein de la société¹¹. Pour ne pas en arriver là, les gouvernements ont souvent recours à diverses interventions dont le but est de créer un écart entre les prix intérieurs des produits alimentaires et les cours internationaux, par exemple des contrôles des prix et des prix subventionnés pour tous, des réductions des droits et tarifs douaniers, des restrictions à l'exportation (qui vont des taxes à l'exportation jusqu'à l'interdiction pure et simple d'exporter) et l'écoulement des stocks régulateurs ou des réserves alimentaires d'urgence (tableau 3).

Les gouvernements optent pour ces mesures, qui ne sont pas forcément les meilleures, car, dans bien des pays, les programmes de sécurité sociale n'existent pas ou sont d'ampleur trop limitée. On trouvera un examen très détaillé des mesures utilisées pour stabiliser les prix intérieurs des produits alimentaires dans HLPE (2011), FAO (2011a), Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (2011) et, pour ce qui est des interventions macroéconomiques, dans FMI (2011).

2.5 Subventions alimentaires

Les hausses importantes des prix des denrées ont à nouveau rappelé aux décideurs du monde entier l'intérêt que peuvent présenter les instruments liés à l'alimentation, par exemple les subventions aux prix à la consommation pour combattre l'insécurité alimentaire. La présente section se penche sur deux instruments apparentés que privilégient les gouvernements, à savoir les subventions alimentaires générales et les subventions alimentaires ciblées.

La forme la plus courante de subvention alimentaire est une subvention directe, non ciblée, qui abaisse le prix d'une denrée de base pour tous les consommateurs d'un pays. Les gouvernements qui ont recours à cette mesure y voient plusieurs avantages. En premier lieu, c'est une mesure qui accroît la consommation alimentaire, en particulier des consommateurs dont le revenu est faible. En deuxième lieu, elle est politiquement plus acceptable que bien d'autres programmes de protection sociale. Enfin, c'est une mesure administrativement plus simple à mettre en œuvre que des instruments tels que les transferts de revenus ou les programmes de travaux publics. En Égypte, où les produits alimentaires de première nécessité sont subventionnés depuis les années 80, certaines études montrent que les pauvres consomment plus de pain que les populations plus aisées¹². De même, del Ninno et Dorosh (2003) ont constaté que la distribution de blé à titre de secours alimentaire lors des inondations au Bangladesh avait davantage augmenté la consommation de blé et l'apport calorique total que ne l'aurait fait un transfert en espèces d'une valeur équivalente.

Les subventions alimentaires généralisées présentent néanmoins de nombreux inconvénients. L'étude de leurs retombées a montré que les effets redistributifs n'en étaient pas satisfaisants, dans la mesure où les personnes qui ne sont pas pauvres en tirent en général plus d'avantages que les pauvres, alors même que leur coût (en pourcentage du PIB) avait augmenté au point de ne plus être financièrement viable dans certains pays, d'où une instabilité macroéconomique. Les subventions alimentaires généralisées sont désormais souvent considérées comme des instruments inefficaces pour venir en aide aux plus démunis; elles favorisent le gaspillage et la corruption, même si elles sont plus simples à administrer. En dépit de leur coût élevé et de leurs maigres résultats, il s'est avéré

¹¹ Pour une vue d'ensemble, voir Lustig (2008).

¹² L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires mène de longue date des recherches sur les politiques de subventionnement des produits alimentaires dans plusieurs pays; voir les volumes publiés sous la direction de Pinstrup-Andersen (1988) et de Breisinger *et al.* (2010). La présente section s'appuie sur leurs travaux.

difficile de les supprimer ou d'en réduire l'ampleur. En Égypte, à la suite des émeutes de la faim de 2008 dues au fait que le prix du pain avait quintuplé, le gouvernement a réagi en subventionnant à nouveau le pain, avec un coût annuel de 2,5 milliards d'USD. Plusieurs autres pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient continuent de recourir à des subventions alimentaires générales et n'utilisent guère d'instruments ciblés tels que les transferts en espèces. La Tunisie a cependant considérablement réduit le coût de ces mesures et amélioré le ciblage en subventionnant des produits que consomment de manière disproportionnée les pauvres, par exemple les berlingots de lait de petite taille, introduisant ainsi un élément d'autociblage dans un programme universel de subventions (Alderman et Lindert, 1998).

Si les subventions générales des prix ne doivent pas être de nature permanente, elles peuvent être une intervention adaptée en cas de fortes fluctuations des prix. Une question importante se pose toutefois: les subventions ciblées donnent-elles de meilleurs résultats que les subventions générales? Par subventions ciblées, on entend le fait que les gouvernements subventionnent les prix de produits alimentaires en faveur de certains ménages qu'ils ciblent par le niveau de revenu ou par catégorie. En d'autres termes, un régime à double vitesse est adopté: les personnes non ciblées achètent le produit au prix du marché et les ménages bénéficiant de la subvention à un prix inférieur. L'une des modalités consiste pour le gouvernement à acheter des céréales aux agriculteurs locaux à des prix de soutien minimaux garantis et à les mettre à la disposition des consommateurs dont le revenu est faible à des prix inférieurs à ceux du marché. Outre qu'ils entendent ainsi aider les pauvres, les gouvernements appliquent une telle politique d'achat et de remise sur le marché pour maintenir les prix des denrées dans une fourchette donnée afin de stabiliser les prix des principales denrées de base. Plusieurs pays d'Asie du Sud et de l'Est ont adopté cet instrument de politique et de nombreuses recherches se sont penchées sur l'expérience de l'Inde, du Bangladesh et de l'Indonésie¹³.

En Inde et au Bangladesh, l'achat dans le pays et la distribution publique, allant de pair avec la volonté politique de développer la production de céréales alimentaires, ont nettement contribué à stabiliser les prix et à combattre l'insécurité alimentaire chronique, ainsi qu'à constituer des stocks pour faire face aux situations d'urgence dues à la récurrence des sécheresses et des inondations. En Inde, toutefois, depuis le milieu des années 90, les politiques publiques d'achat ont abouti à la constitution de stocks fort coûteux, le coût des distributions publiques étant par ailleurs monté en flèche avec la forte implication des organismes semi-publics (voir ci-après). Au Bangladesh, le secteur privé joue un rôle plus important dans le secteur commercial, et les interventions publiques sont d'ampleur relativement modeste (del Ninno *et al.*, 2007).

En Inde, le Système de distribution publique existe depuis plus de 50 ans. Bien qu'il ait changé de nom au fil des ans, ses caractéristiques essentielles restent les mêmes: l'entreprise semi-publique *Food Corporation of India* (FCI) achète les céréales alimentaires aux agriculteurs à des prix de soutien minimaux garantis, et les ménages qui vivent en deçà du seuil de pauvreté reçoivent des cartes de rationnement pour obtenir des céréales subventionnées dans un réseau de points de vente où le prix est raisonnable. Le Système de distribution publique a fait l'objet de nombreuses recherches qui ont mis en évidence ses principales faiblesses, à savoir l'inefficience de la FCI, le détournement et la corruption ainsi que des erreurs de ciblage des bénéficiaires étant donné qu'il est impossible d'assurer un suivi des seuils de revenus puisque près de 70 pour cent de la population travaillent dans l'agriculture et dans le secteur informel. Radhakrishna et Subbarao (1997) ont montré que le coût de l'approvisionnement des bénéficiaires en céréales était supérieur dans une proportion de près de 50 pour cent à la valeur de ces céréales pour le consommateur. Quand on ajoutait le coût des erreurs de ciblage, il fallait au gouvernement près de six roupies pour assurer aux ménages un transfert de revenus égal à une roupie. D'après une étude, en raison d'erreurs fréquentes d'exclusion,

¹³ Les pays qui ont opté pour des subventions alimentaires ciblées sont notamment le Bangladesh, le Cambodge, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan, les Philippines et Sri Lanka.

les populations tribales les plus pauvres de l'État de l'Orissa n'avaient guère bénéficié du Système de distribution publique (Dev *et al.*, 2007). Le coût global des subventions alimentaires a fortement augmenté en Inde, passant de 200 milliards de roupies en 1997 à 800 milliards de roupies en 2011, alors que l'investissement public dans l'agriculture, la recherche et le développement stagnait, ce qui fait craindre que les subventions évincent des investissements cruciaux dans l'agriculture. Le projet de loi relatif au droit à l'alimentation de 2011, si tant est que la loi soit promulguée, permettra de fournir des céréales subventionnées dans le cadre du Système de distribution publique à plus de 800 millions de personnes, au lieu de 180 millions de ménages, de distribuer 30 pour cent de la production totale de céréales du pays à bas prix et fera passer les dépenses de l'État au titre des subventions alimentaires de 12 milliards d'USD, soit 1 pour cent du PIB, à 2 à 3 pour cent du PIB.

En Indonésie, le gouvernement a évité de s'investir dans la distribution directe de denrées aux ménages. Par contre, il s'en est remis au marché libre et l'Indonésie est l'un des rares pays à être parvenu à stabiliser les prix des denrées en chargeant son organisme logistique (BULOG) de procéder aux achats et aux ventes. L'Indonésie a abandonné les ventes sur le marché libre comme moyen de stabilisation des prix à la suite de la dévaluation de sa monnaie en 1997 parce qu'il n'était plus possible pour le budget de l'État de subventionner le riz à des prix nettement inférieurs aux prix du marché, et que ces subventions encourageaient la contrebande et la réexportation (Alderman, 2002). Elle a remplacé le régime des interventions sur les marchés des produits alimentaires par un quota bien conçu et bien ciblé de riz subventionné en faveur des « villages pauvres », en s'en remettant au ciblage géographique fondé sur un certain nombre de critères, et des ménages pauvres de ces villages en utilisant une formule simple associant divers indicateurs indirects de la pauvreté.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces expériences de subventionnement des prix des produits alimentaires.

- D'intenses pressions s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils assurent la sécurité alimentaire des citoyens les plus pauvres de leur pays, et les subventions alimentaires semblent être une option intéressante. Il est désormais généralement admis que les subventions à la consommation des denrées de base devraient être ciblées de façon à servir de soutien des revenus pour les groupes les plus démunis, en remplacement des subventions alimentaires générales qui coûtent très cher et sont manifestement inefficaces.
- Pour que les groupes les plus pauvres bénéficient des subventions, il faut envisager de recourir à des méthodes de ciblage différentes et peu coûteuses, notamment l'autociblage ou le ciblage géographique. En dépit des bonnes intentions, les erreurs d'exclusion et d'inclusion sont nombreuses dans les programmes ciblés en vigueur.
- Le fait de vouloir atteindre les groupes les plus pauvres équivaut à une reconnaissance du droit à l'alimentation pour tous, où que ce soit, et à une volonté de prévenir toute violation de ce droit pour certains. Les aspects logistiques de la mise en œuvre des subventions alimentaires et leur incidence sur les coûts doivent néanmoins être étudiés de très près pour éviter d'évincer d'autres investissements tout aussi cruciaux pour le bien-être des pauvres.

2.6 Réserves de céréales

Dans les années 60 et 70, une époque où l'État intervenait beaucoup dans la production et la commercialisation des produits agricoles pour assurer la sécurité alimentaire du pays et des ménages, la gestion des réserves de céréales était un aspect important des politiques de sécurité alimentaire. Comme nous l'avons vu plus haut, les gouvernements subventionnaient les intrants pour stimuler la production alimentaire et les prix des denrées pour améliorer l'accès à la nourriture des consommateurs dont le revenu était faible. Nombre d'entre eux maintenaient également des réserves de céréales ou stocks régulateurs pour se protéger des chocs ou des fluctuations saisonnières de

l'offre et des prix. Les réserves de céréales sont examinées de manière approfondie dans le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la volatilité des prix (HLPE, 2011); nous ne les abordons donc que brièvement ici, sous l'angle de la protection sociale.

La gestion des réserves stratégiques de céréales est habituellement assurée par des organismes semi-publics. Ces derniers ont pour mission de protéger la sécurité alimentaire en garantissant une « fourchette de prix » pour les céréales alimentaires de base – un prix plancher pour les producteurs et un prix plafond pour les consommateurs – ce qu'ils obtiennent en achetant aux agriculteurs à un prix préalablement publié et en approvisionnant le marché pour empêcher les hausses excessives des prix. Après la récolte annuelle, l'organisme semi-public achète l'excédent produit par les producteurs locaux ou importe et stocke les produits dans des banques nationales de céréales. Plus tard dans l'année, quand les greniers des agriculteurs sont vides et que les prix du marché montent, il écoule une partie de ce stock au prix coûtant pour stabiliser l'offre et freiner la hausse des prix. Quand la campagne est mauvaise (par exemple en cas de sécheresse), le gouvernement peut distribuer ces céréales à titre d'aide alimentaire. En principe, les réserves de céréales sont une option gagnante pour tout le monde – pour les agriculteurs qui savent qu'ils peuvent vendre leur production à un prix garanti; pour les consommateurs qui ne sont plus soumis à des envolées des prix préjudiciables pour eux; et pour le gouvernement étant donné que a) les prix fixés pour les producteurs et pour les consommateurs sont tels que les réserves devraient, à la différence des subventions alimentaires, ne pas coûter très cher à l'État; et b) si une intervention d'urgence est nécessaire en réponse à un choc, le gouvernement dispose de stocks matériels qu'il peut distribuer sur le champ.

Malheureusement, dès les années 80, les réserves de céréales se sont avérées problématiques. Ce sont les agriculteurs les plus aisés qui ont le plus profité de la gestion des réserves de céréales dont devaient bénéficier les producteurs, aux dépens des populations rurales pauvres qui étaient consommatrices nettes de produits alimentaires (Jayne *et al.*, 2006). Les organismes semi-publics ont été critiqués pour s'être comportés de manière monopolistique à l'achat et à la vente des céréales, pour avoir manipulé les prix des denrées en intervenant sur le marché, leurs interventions étant jugées coûteuses et inefficaces, outre qu'elles empêchaient l'apparition d'un secteur céréalier privé compétitif. Dans les années 80 et 90, la plupart de ces offices semi-publics du secteur agricole ont été fermés ou transformés en entreprises commerciales, les réserves de céréales réduites et il a été conseillé aux pays de se tourner vers les marchés pour combattre l'insécurité alimentaire. Les gouvernements, qui hésitaient souvent à entreprendre ces réformes de fond, y ont été forcés par les institutions financières internationales au nombre des conditions qui leur ont été imposées pour obtenir des prêts en faveur de l'ajustement structurel. De ce fait, ces réformes n'ont pas été prises au sérieux par les opérateurs commerciaux et les agriculteurs, et il en est résulté un désengagement partiel de l'État coïncidant avec le peu d'empressement des opérateurs commerciaux à le remplacer (Jayne *et al.*, 2006). Dans les pays à faible revenu dont l'infrastructure était médiocre, les coûts de transaction commerciale dans les zones rurales reculées étaient souvent trop élevés et les signaux de la demande des consommateurs pauvres trop faibles pour attirer les opérateurs commerciaux. Dès lors, quand les pouvoirs publics se sont finalement retirés, ils ont laissé un vide que les opérateurs commerciaux n'ont pas comblé et les populations rurales pauvres se sont trouvées dans une situation plus vulnérable qu'auparavant, tout au moins pendant une période de transition. S'agissant d'assurer la sécurité alimentaire, les défaillances des marchés ont remplacé les carences de l'État. Parfois, comme dans le cas du Malawi, les conséquences en ont été tragiques (voir l'Encadré).

Encadré 10. Malawi: gestion de la réserve stratégique de céréales

Au Malawi, un office semi-public, la Société de développement et de commercialisation du secteur agricole (ADMARC), a administré une réserve stratégique de céréales pendant des décennies. À la fin des années 90, la gestion de cette réserve a été confiée à l'Agence nationale de la réserve alimentaire (NFRA) dont la mission était d'assurer la sécurité alimentaire nationale mais en opérant sur la base du recouvrement des coûts. La NFRA a contracté en 1999 un prêt commercial pour acheter du maïs. Au début de 2001, après deux récoltes record, la réserve stratégique était bien approvisionnée (180 000 tonnes de maïs) et le Fonds monétaire international a conseillé au gouvernement de vendre ce stock qui commençait à pourrir. Pour diminuer les coûts d'exploitation de la réserve stratégique et rembourser le prêt de la NFRA, le FMI a également conseillé au gouvernement de reconstituer une réserve de céréales moins importante en achetant 60 000 tonnes de maïs seulement après la récolte suivante. L'intégralité de la réserve stratégique de céréales a donc été vendue.

Or, la grave sécheresse qui a sévi dans toute l'Afrique australe lors de la campagne agricole de 2001 a fait chuter de 32 pour cent la récolte de maïs du Malawi. Non seulement la NFRA n'a pas été en mesure d'acheter du maïs pour reconstituer la réserve stratégique – ni localement ni dans les pays voisins – mais la réserve stratégique était épuisée juste au moment où le pays en avait besoin pour faire face à une crise alimentaire nationale. Les prix du maïs ont quintuplé par rapport à leur moyenne saisonnière mais le gouvernement ne pouvait pas intervenir pour stabiliser l'offre. Cette situation a provoqué une famine qui a coûté la vie à près de 85 000 personnes, d'autant plus grave qu'une intervention humanitaire avait été retardée – notamment parce que les donateurs soupçonnaient que la vente de la réserve de céréales avait été entachée de corruption (Devereux et Tiba, 2007).

Le gouvernement a réagi en reconstituant excessivement la réserve de céréales qui a atteint 266 000 tonnes en 2003, niveau qu'il a ensuite tenté de réduire, mais à perte. Il a alors été décidé de séparer le stock de la NFRA en deux: une réserve stratégique d'urgence qui ne servait que pour les distributions gratuites, et un deuxième stock vendu par l'ADMARC pour stabiliser les prix d'une campagne à l'autre. Cependant, la gestion efficiente des deux réserves de céréales reste compromise par la nature imprévisible des récoltes d'une année à l'autre (Ellis, 2010). En 2005, le Malawi a pris une option d'achat sur du maïs sud-africain au tiers du prix du maïs importé commercialement. Cette option a permis de compléter l'offre de maïs national au moment où un épisode de sécheresse menaçait de déclencher une autre crise alimentaire (Alderman et Haque, 2006).

Bien qu'elles coûtent cher et soient difficiles à gérer, les réserves de céréales restent un instrument important de politique en faveur de la sécurité alimentaire – 35 pays au moins ont écoulé des stocks publics pour faire face à l'envol des prix des denrées de 2007-2008. « Les pays qui avaient des stocks suffisants et ont appliqué des règles de remise sur le marché bien précises ont mieux réussi à stabiliser les prix alimentaires sur le plan intérieur. » (HLPE, 2011, p. 78). Des dispositifs innovants permettant d'abaisser les coûts et d'améliorer l'efficacité sont actuellement à l'essai, par exemple la séparation de la réserve entre un stock matériel et un fonds financier, ou le recours aux marchés à terme pour se procurer rapidement des denrées au moyen d'opérations de couverture (Byerlee *et al.*, 2006). Toutefois, on peut certes avancer qu'une réserve stratégique permet de garantir la disponibilité des produits alimentaires en situation d'urgence mais, compte tenu de leurs résultats mitigés, les réserves nationales de céréales ne devraient que compléter, et non remplacer, des interventions de protection sociale plus efficaces.

2.7 Alimentation scolaire

L'alimentation scolaire peut revêtir plusieurs formes: un repas préparé à l'école, par exemple une bouillie servie comme petit déjeuner avant de démarrer la journée de classe, une collation en milieu de matinée, par exemple un biscuit enrichi en micronutriments, ou une ration à emporter composée de céréales, de légumineuses et d'huile. Il existe des programmes de ce type partout dans le monde; à lui seul, le Programme alimentaire mondial intervenait en 2010 dans 62 pays (PAM, 2012b). Les programmes d'alimentation scolaire ont un double objectif: réduire la faim et améliorer la sécurité alimentaire, notamment des enfants et développer le capital humain en incitant les enfants, en particulier les filles, à fréquenter l'école, d'autant que les produits alimentaires fournis favorisent la concentration et l'apprentissage¹⁴. L'alimentation scolaire peut, parce qu'elle réduit les coûts d'opportunité de la scolarisation, contribuer à lutter contre le travail des enfants car elle motive les parents de ménages pauvres à scolariser les enfants qui leur servent souvent de main-d'œuvre dès leur plus jeune âge (Ravallion et Wodon, 2000).

Il n'est pas aisé de tirer des enseignements généraux sur les effets de l'alimentation scolaire sur la sécurité alimentaire dans la mesure où la quantité et la qualité des aliments fournis varient considérablement d'un programme à l'autre et où, dans certains cas, les aliments sont enrichis en micronutriments. Prenant ces divers facteurs en compte, des études rigoureuses montrent que l'alimentation scolaire accroît la consommation alimentaire des élèves. Un programme de distribution d'une collation aux Philippines a permis d'augmenter la consommation calorique des enfants scolarisés dans le cycle primaire d'environ 300 kilocalories par enfant par jour (Jacoby, 2002). Il importe de noter que les parents n'ont pas diminué pour autant la quantité de nourriture servie aux enfants à la maison, une constatation également faite dans d'autres pays, notamment au Bangladesh (Ahmed, 2004). Diverses études font également état des effets significatifs de l'alimentation scolaire sur les carences en micronutriments. Analysant les données recueillies dans le cadre d'un essai de contrôle aléatoire par échantillons, Adelman *et al.* (2012) ont trouvé que, chez les adolescentes de 10 à 13 ans des écoles ougandaises, la prévalence de l'anémie était nettement inférieure à celle du groupe de contrôle. Cette constatation est importante étant donné que la carence en fer est un problème nutritionnel majeur chez les adolescentes des pays en développement, le programme d'alimentation scolaire ougandais étant un exemple d'intervention utile à cet égard. De plus, la composante « rations à emporter » de cet essai montrait une baisse de la prévalence de l'anémie bénigne chez les jeunes femmes adultes de 18 ans et plus vivant dans des familles qui bénéficiaient de ces rations. Ahmed (2004) et Kazianga *et al.* (2008) signalaient également des retombées positives des programmes d'alimentation scolaire sur les autres membres du ménage, en particulier les frères et sœurs plus jeunes.

Les « programmes d'alimentation scolaire basés sur la production locale » consistent à s'approvisionner localement au lieu de recourir à des produits importés ou à l'aide alimentaire. Ils établissent un lien direct entre la protection sociale et la production agricole nationale en achetant les denrées aux agriculteurs locaux – dans l'idéal, mais pas toujours, à de petits producteurs – ce qui permet de distribuer les aliments que préfèrent les élèves (Sumberg et Sabates-Wheeler, 2011). L'expérience du Brésil, qui a démarré au milieu des années 50, est intéressante à cet égard. Au départ, l'alimentation scolaire était préparée et distribuée au niveau central, de manière à réaliser des économies d'échelle en ce qui concerne la distribution et la surveillance de la teneur nutritionnelle. Mais des problèmes de distribution se sont posés et la nourriture n'arrivait pas dans les localités rurales reculées ou s'abîmait avant d'arriver. Les réformes lancées au milieu des années 90 ont permis de décentraliser les achats et d'améliorer ainsi la livraison tout en stimulant la production locale. Un point tout à fait essentiel est que ces réformes prévoyaient des structures institutionnelles pour prévenir la corruption, garantir une gestion rigoureuse des fonds publics et assurer la

¹⁴ Pour plus de détails sur l'incidence des programmes d'alimentation scolaire sur la scolarisation, voir Grantham-McGregor *et al.* (1998), Adelman *et al.* (2008), Bundy *et al.* (2009), et Alderman *et al.* (2012).

participation des familles et des nutritionnistes locaux pour que les repas servis soient à la fois nutritifs et conformes aux goûts locaux (Otsuki et Arce, 2007).

Or, ces avantages sont en partie neutralisés par le coût de la livraison des repas scolaires et par les problèmes liés au ciblage. Bundy *et al.* (2009) estiment que les coûts administratifs médians de ces programmes alimentaires représentent 21 pour cent, contre 9 pour cent pour les transferts en espèces. L'alimentation scolaire pose également des problèmes de ciblage. Dans la plupart des cas, ils font appel au ciblage géographique et sont mis en œuvre dans les localités les plus pauvres ou les plus exposées à l'insécurité alimentaire. L'identification de ces localités ne coûte pas très cher, mais avec ce type de ciblage, on exclut les enfants de ménages exposés à l'insécurité alimentaire hors de la zone ciblée par le programme d'alimentation scolaire, alors que les enfants scolarisés de ménages dont la sécurité alimentaire est assurée en bénéficient. L'alimentation scolaire ne peut rien pour les enfants qui ont été retirés de l'école ou qui n'y vont plus, c'est-à-dire en général ceux des ménages particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire. Un ciblage au niveau individuel ne serait pas rentable et, même s'il l'était, entraînerait un risque de stigmatisation des élèves à éviter de toute force.

Deux autres considérations s'ajoutent à ces préoccupations. La première est que les programmes d'alimentation scolaire ont en général plusieurs objectifs – sécurité alimentaire, éducation, égalité entre filles et garçons, croissance agricole – et que leur coût plus élevé pourrait de ce fait se justifier, en particulier dans les communautés défavorisées, où la malnutrition et les faibles taux de scolarisation et d'assiduité, en particulier des filles, sont des problèmes courants (Kristjansson *et al.*, 2009). La seconde est que ces programmes peuvent être un point de départ utile dans une optique d'extension de la protection sociale à la suite de chocs tels que la sécheresse, dans la mesure où l'infrastructure nécessaire pour les distributions est alors déjà en place. En outre, pendant une crise alimentaire, la garantie de recevoir un repas gratuit peut contribuer au maintien à l'école d'enfants qui en seraient autrement retirés pour faire des économies ou pour qu'ils trouvent du travail.

Les programmes d'alimentation scolaire ne peuvent être le seul instrument de protection sociale utilisé pour lutter contre la faim et l'insécurité alimentaire, mais ils peuvent utilement compléter une approche plus globale, surtout dans les zones où vivent des groupes cibles, par exemple des adolescentes difficiles à atteindre au moyen d'autres types d'intervention. Ils présentent en outre l'intérêt de pouvoir être élargis à plus grande échelle à la suite de chocs. Compte tenu de leur coût relativement élevé, il serait bon d'en tester diverses modalités pour en étudier l'incidence sur la scolarisation et la sécurité alimentaire.

2.8 Alimentation complémentaire

L'alimentation complémentaire est une forme de consommation ou de transfert en nature de rations alimentaires en faveur de certaines personnes, notamment des groupes particulièrement vulnérables que sont les jeunes enfants de six mois à deux ans (de préférence encore allaités), ainsi que les femmes enceintes et les mères allaitantes. La sécurité alimentaire de ces groupes vulnérables ne découle pas automatiquement de celle de leur ménage car ils ont des besoins nutritionnels spéciaux qui ne sont pas pris en compte au sein de la famille. Dans le cas des enfants, il s'agit du peu d'importance accordée à l'adéquation des aliments dont on les nourrit, à la forme et à la fréquence des repas ainsi qu'au comportement des personnes qui s'occupent d'eux en matière de prévention des infections transmises par l'eau insalubre ou le manque d'hygiène personnelle et du milieu – autant de facteurs qui contribuent à la malnutrition et aux pathologies qui en découlent. Sans parler du fait qu'une alimentation nutritive est un droit de l'enfant (Nations Unies, 1989), les données issues d'une enquête aléatoire au Guatemala ont montré que l'alimentation complémentaire améliorait les facultés cognitives, la scolarisation et la productivité économique à l'âge adulte, et que les transferts sociaux (en l'occurrence, un transfert en nature en faveur des jeunes enfants) peuvent également être un investissement économique à long terme (Hoddinott *et al.*, 2008; Maluccio *et al.*, 2009).

L'alimentation complémentaire peut revêtir des formes diverses: il s'agit souvent d'un complément alimentaire ou d'une ration nutritive non cuisinée à emporter, ou bien d'un repas consommé sur place, au centre de santé ou dans une cantine populaire. La supplémentation suppose en général l'administration de certains micronutriments (vitamines ou minéraux) pour prévenir l'apparition observable de pathologies dues à leur carence, que l'on appelle aussi la « faim cachée », notamment la carence en vitamine A, en fer et en zinc. Ces micronutriments sont parfois inclus dans des distributions générales, mais dans la mesure du possible, devraient être distribués à la suite d'estimations régulières des besoins. La diversification du régime alimentaire, la supplémentation en micronutriments et l'enrichissement des aliments sont les méthodes les plus couramment utilisées pour garantir un apport adéquat en micronutriments. À cet égard, les spécialistes ont des vues et des priorités différentes (Latham, 2010; West *et al.*, 2010). La Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (OMS, 2003), et de nombreuses versions nationales ultérieures, contiennent des directives relatives à l'alimentation complémentaire et à la supplémentation.

Pour les femmes et en particulier les très jeunes filles, la période de la grossesse et celle qui précède le début de la procréation sont cruciales du point de vue nutritionnel, pour elles-mêmes et pour le développement intra-utérin de leurs enfants, pour qu'elles accouchent de bébés en bonne santé, tout comme la période de l'allaitement – allaitement exclusif durant six mois et, de préférence, plus longtemps (associé à une alimentation complémentaire). L'attention portée au droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des femmes, y compris à la supplémentation en fer et en acide folique, peut donc être considérée comme une forme de « protection sociale ayant des retombées sur plusieurs générations »¹⁵.

L'impact de la supplémentation sur le poids et la taille des enfants mérite d'être examiné de près. Des études réalisées au Ghana (Adu-Afarwuah *et al.*, 2007), au Guatemala (Schroeder *et al.*, 1995), à Haïti (Ruel *et al.*, 2008) et en Jamaïque (Sguassero *et al.*, 2005) font état d'une incidence positive sur la taille, alors qu'en Équateur (Lutter *et al.*, 2008) et au Malawi (Lin *et al.*, 2008), un gain de poids est signalé, mais pas de taille¹⁶. Mais il faut également prendre en compte les modalités très diverses de ces programmes d'alimentation complémentaire. Dans l'optique des droits de l'homme et du droit à une alimentation adéquate, et compte tenu des inquiétudes concernant la viabilité à terme, il est fort souhaitable de lier les transferts à des interventions susceptibles de promouvoir un changement de comportement qui incitera les mères et les familles à nourrir correctement les enfants, en préparant les repas elles-mêmes à domicile à partir des ressources locales, si cela est possible. Une telle approche a été suivie pour les transferts en espèces assortis de conditions au Mexique, où le transfert de ressources (en argent comptant) est associé à une éducation nutritionnelle des personnes s'occupant des enfants (Behrman et Hoddinott, 2005). Par contre, une étude qualitative de l'expérience et du ressenti des mères recevant des suppléments nutritionnels dans les centres de soins de santé primaire de la région du Cap a montré qu'aucune éducation nutritionnelle ne leur était dispensée dans le cadre du programme et que le personnel de santé ne se préoccupait pas de la situation des mères au sein de leur foyer, malgré les prescriptions expresses du Ministère sud-africain de la santé au sujet de l'éducation nutritionnelle qui devrait accompagner toute activité de supplémentation (Andresen *et al.*, 2009).

¹⁵ S'agissant de promouvoir et de protéger l'allaitement maternel exclusif pendant six mois et au-delà, le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel (OMS, 1981) – et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale de la santé – sont la principale source d'informations, d'instructions et de prescriptions adressées aux États membres, au secteur privé et à toute personne; on y trouve également des dispositions relatives à la commercialisation et à l'étiquetage des aliments complémentaires mis sur le marché.

¹⁶ D'autres évaluations, concernant l'Indonésie (Sguassero *et al.*, 2005) et le Bangladesh (Begum *et al.*, 2006), ont fourni peu d'éléments, voire aucun, prouvant que la supplémentation a une incidence sur la croissance. Toutefois, ces programmes présentaient des lacunes considérables au niveau de la conception et de l'exécution.

Bien que toutes les approches faisant appel à la communauté ou à la famille ne permettent pas encore de mettre en évidence d'amélioration avec les techniques habituelles d'évaluation de l'état nutritionnel individuel, elles incarnent les principes des droits de l'homme que sont la participation, la transparence et l'autonomisation et peuvent facilement intégrer l'obligation de rendre des comptes dans les dispositifs participatifs. Elles permettront par ailleurs de mettre fin plus tôt à la participation aux programmes de formation, puisque les mères ou les autres personnes s'occupant des enfants ne devront pas revenir quand d'autres frères ou sœurs souffriront à leur tour de malnutrition. Pour développer des solutions locales et renforcer l'autonomie, une formation plus systématique de formateurs a été mise en place ces dernières années en vue de mobiliser les mères et de créer des groupes de formation entre mères à la préparation à domicile de repas et de calendriers de repas pour les nourrissons et les jeunes enfants. Citons-en pour exemple le *Positive Deviance/Hearth Approach* (CORE Group, 2003) au Kenya (Plan International, 2006), les groupements d'entraide entre mères en Éthiopie (Viadro *et al.*, 2008) et, en Ouganda (Ministère ougandais de la santé (document non daté), le programme en faveur des enfants de moins de deux ans en Uttar Pradesh, en Inde (qui démarre avant la naissance) (Kushwaha, 2010) et le programme *Feed* (PAM, 2012a).

Un dernier point doit être mentionné: l'alimentation complémentaire ne peut traiter que les cas de malnutrition bénigne à modérée, les cas de malnutrition clinique grave ayant besoin d'un traitement diététique thérapeutique associé à une réhydratation vitale. En matière d'alimentation thérapeutique, d'excellents résultats ont été obtenus en termes de rétablissement rapide d'enfants souffrant de malnutrition grave en utilisant des aliments thérapeutiques prêts à consommer, qui sont des mélanges d'aliments solides prêts à l'emploi – en général une pâte d'arachide comme protéine principale, ajoutée à des céréales et enrichies en vitamines et en minéraux. Ces produits devraient sans aucun doute continuer à être utilisés pour l'alimentation thérapeutique clinique, même si les enfants qui récupèrent risquent ultérieurement de souffrir à nouveau de malnutrition (UNICEF, 2009). De nombreux spécialistes de la nutrition s'inquiètent en particulier du fait que certains partisans de la médecine et certaines organisations ont tendance à laisser croire que ce qui est bon à des fins thérapeutiques peut également l'être à titre préventif. Le risque serait de créer une dépendance à l'égard de ces produits qui pourrait faire obstacle à l'allaitement maternel et à la mise en place de solutions pérennes à domicile (comme l'expliquent par exemple Latham *et al.*, 2011; IBFAN, 2012). Par ailleurs, le développement probable de la mise sur le marché de ces produits à des prix inabornables pour les familles pauvres est source d'inquiétude, tout comme le risque de « médicalisation » des besoins alimentaires spéciaux des jeunes enfants, alors que leur alimentation devrait être une composante naturelle, bien que spéciale, du régime alimentaire familial. Les exemples de plus en plus fréquents d'aliments d'appoint prêts à consommer fabriqués localement avec les ressources locales pourraient être une solution de compromis.

2.9 Transferts en espèces assortis de conditions

À la suite d'expériences initiales menées avec succès au Bangladesh, au Brésil et au Mexique, des programmes de transferts en espèces assortis de conditions se sont développés dans le monde, surtout en Amérique latine mais également en Asie du Sud et de l'Est¹⁷. Trois caractéristiques définissent ce type de transferts: 1) ils ciblent les régions pauvres et identifient les ménages pauvres de ces régions qui en bénéficieront; 2) ils fournissent une somme d'argent (et parfois une aide en nature, par exemple des compléments nutritionnels), habituellement à la mère ou au principal dispensateur de soins; 3) pour bénéficier de ces transferts, les bénéficiaires s'engagent à respecter certaines conditions. La condition qui leur est le plus souvent imposée est de scolariser les enfants et de s'assurer de leur assiduité. Dans certains pays, il est demandé aux femmes de passer des visites médicales avant et après l'accouchement et de faire vacciner leurs enfants en âge préscolaire, de faire régulièrement surveiller leur croissance et leur état de santé (Adato et Hoddinott, 2010).

¹⁷ Milazzo (2009) fournit une bibliographie annotée des programmes de transferts en espèces assortis de conditions jusqu'à la fin de 2009. Voir également Grosh *et al.* (2008) ainsi que Fiszbein et Schady (2009).

Un aspect crucial des transferts en espèces assortis de conditions est donc de trouver un juste milieu entre deux objectifs des pouvoirs publics: améliorer la consommation des familles pauvres et développer le capital humain des enfants de ces familles. Ces transferts entendent donc à la fois, à court terme, réduire l'insécurité alimentaire et, à long terme, en finir avec la transmission de la pauvreté et de la vulnérabilité d'une génération à l'autre. Comme le soulignent Adato et Hoddinott (2010), la logique qui sous-tend ces transferts est que l'obstacle principal à la scolarisation (ou au suivi médical) est l'absence de demande de ces services. Des services d'enseignement et de santé sont bien disponibles mais sont sous-utilisés parce que les ménages n'ont pas les moyens de s'acquitter des frais ou des dépenses auxiliaires, que les enfants sont obligés de travailler, que les parents ne font pas toujours les meilleurs choix pour leurs enfants, ou que les filles font l'objet d'une discrimination au sein de la famille. En fournissant des informations sur les avantages de ces services de santé et d'enseignement, ainsi que des transferts qui permettent de compenser la perte de revenu provenant du travail des enfants ou de payer les frais auxiliaires (par exemple les uniformes ou le transport), les transferts en espèces assortis de conditions ont pour objet d'alléger le poids que représente pour la famille l'investissement dans le capital humain des enfants.

En général, la sécurité alimentaire n'est pas un objectif déclaré de ce type de transferts mais certains programmes, notamment PROGRESA/*Oportunidades* au Mexique, citent néanmoins l'amélioration de la nutrition au nombre des buts visés. Cependant, dans la mesure où les transferts en espèces assortis de conditions augmentent le revenu du ménage, une part de ce surcroît d'argent liquide servira à acheter de la nourriture. L'impact sur la sécurité alimentaire dépend néanmoins de la façon de mesurer la sécurité alimentaire et des caractéristiques des participants. Les ménages très pauvres ont pour priorité d'augmenter leur consommation alimentaire. Pour eux, un accroissement du revenu de 10 pour cent peut représenter une amélioration de 5 pour cent de la sécurité alimentaire familiale, mesurée au moyen de la disponibilité énergétique alimentaire. Mais dès que leur accès aux calories dépasse un certain seuil, ces ménages s'intéressent plutôt à la qualité des aliments. L'apport calorique pourra encore augmenter, mais à un rythme bien plus lent. Par contre, ils diversifient leur régime alimentaire et consomment plus de fruits, de légumes et de produits d'origine animale¹⁸.

Des données sont disponibles sur l'impact des transferts en espèces assortis de conditions sur la sécurité alimentaire en Amérique latine et aux Caraïbes. Hoddinott et Wiesmann (2010) passent en revue trois programmes, le Programme d'allocations familiales (PRAF) au Nicaragua, le Programme Éducation Santé Alimentation (PROGRESA) au Mexique et le Réseau de protection sociale (RPS) au Nicaragua, et constatent que, pour l'ensemble des bénéficiaires, ni le PRAF ni le RPS n'ont eu d'effets statistiquement significatifs sur l'apport calorique. Un impact statistiquement significatif, bien que modeste (3,6 pour cent seulement), a été signalé pour le PROGRESA. Fiszbein et Schady (2009) font eux aussi état d'un impact très limité, tout comme Hoddinott et Skoufias (2004). En revanche, selon Hoddinott et Wiesmann, ces programmes de transferts en espèces assortis de conditions ont nettement augmenté la disponibilité calorique par habitant, dans une proportion de 5,8 pour cent (au Mexique) et de 12,7 pour cent (au Nicaragua). Ils observent en outre une incidence marquée et statistiquement significative sur la qualité du régime alimentaire. Au Mexique et au Nicaragua, la consommation de fruits et de légumes a augmenté de 12,3 et de 52,5 pour cent, respectivement. Des effets considérables sont également constatés au niveau de la consommation de calories d'origine animale et, au Nicaragua, une diversification du régime alimentaire est notable, mesurée au moyen du nombre d'aliments consommés. Ces résultats estimés, obtenus à partir de méthodes expérimentales aléatoires, correspondent au ressenti des bénéficiaires. Quand on leur a demandé ce qui a changé depuis qu'ils reçoivent une assistance du PROGRESA, 48 pour cent des bénéficiaires ont répondu qu'ils mangeaient mieux et 19 pour cent qu'ils mangeaient plus (Hoddinott et Skoufias 2004). Ces constatations montrent que les transferts en espèces assortis de conditions peuvent améliorer à la fois l'apport calorique et la qualité du régime alimentaire.

¹⁸ Les études donnant plus de détails sur cette relation sont Subramanian et Deaton (1996), Hoddinott *et al.* (2000), Gibson et Rozelle (2002), ainsi que Hoddinott et Wiesmann (2010).

Mais le fait de subordonner les transferts sociaux à un comportement donné est une question controversée. Les détracteurs font valoir que les conditions imposées augmentent le coût administratif et la complexité de l'administration des programmes de transferts en espèces. Une étude indique que la surveillance de l'application des conditions imposées représente environ 18 pour cent des frais d'administration et 2 pour cent du coût total de ces programmes (Caldes *et al.*, 2006). Le fait de devoir satisfaire à certaines conditions a un coût direct pour les participants, qu'assument le plus souvent les mères puisque ce sont elles qui accompagnent leurs enfants au dispensaire ou participent aux réunions communautaires (Molyneux, 2007). Certains ménages peuvent juger les conditions trop difficiles à respecter et décider de ne pas se porter candidats (auto-exclusion) ou sont exclus du programme pour non-respect des conditions, ce qui nuit à la couverture du programme et à son impact. Enfin, si les conditions imposées obligent à recourir à des services publics qui ne sont tout simplement pas disponibles, non seulement elles ne feront pas évoluer les comportements, mais elles pénaliseront les ménages pour des raisons indépendantes de leur volonté.

Une optique fondée sur les droits est, de manière peut-être surprenante, ambiguë sur la question de l'imposition de conditions. Parce que la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce le droit à un niveau de vie suffisant (article 25), d'aucuns font valoir qu'il est moralement indéfendable d'imposer quelque condition que ce soit aux transferts sociaux en faveur des populations pauvres (Freeland, 2007). Pourtant, les enfants jouissent également du droit à l'éducation, et imposer la scolarisation et l'assiduité peut être un moyen de surmonter la réticence que manifestent les parents dans certaines sociétés quand il s'agit de scolariser les filles (en particulier). Comme il en va pour d'autres politiques dont le but est de faire respecter les droits des enfants et des femmes ou de les protéger de la violence, le fait pour l'État d'imposer des conditions est un moyen de légitimer le changement social.

Enfin, il convient de préciser que les données disponibles sont nettement insuffisantes pour affirmer en toute confiance qu'il est efficace d'imposer des conditions. Dans une étude (de Brauw et Hoddinott, 2011) sur le Mexique, il est constaté que, pour tous les groupes d'âges qui avaient été scolarisés du troisième au huitième niveau scolaire, le taux de scolarisation du groupe qui n'avait été soumis à aucune condition était inférieur de 5,4 points de pourcentage à celui du groupe auquel la scolarisation avait été imposée. L'incidence la plus marquée concernait les enfants qui avaient achevé leur sixième année scolaire, année cruciale de transition vers le cycle secondaire, au cours de laquelle bon nombre d'entre eux quittaient l'école: pour les enfants du groupe « sans condition », la probabilité de poursuite de la scolarisation était inférieure dans une proportion de 18 à 20 points de pourcentage. D'après une étude soigneusement conçue réalisée au Malawi, les effets sur la scolarisation étaient en moyenne similaires pour les transferts assortis ou non de conditions, mais, quand l'argent était directement remis aux filles scolarisées, on ne relevait d'amélioration significative de l'assiduité que si les transferts étaient assortis de conditions (Baird *et al.*, 2011).

2.10 Transferts en espèces non assortis de conditions

Les transferts en espèces non assortis de conditions sont notamment des programmes publics d'aide sociale en faveur de groupes vulnérables ainsi que de petits projets pilotes généralement financés par des organismes donateurs et exécutés par des ONG. Si les transferts en espèces assortis de conditions sont courants en Amérique latine, c'est en Afrique que les transferts en espèces non assortis de conditions sont le plus populaires, et ce pour plusieurs raisons. L'explication la plus convaincante est que les services sociaux sont généralement moins développés en Afrique subsaharienne qu'en Amérique centrale et du Sud et que l'existence de services performants dans le domaine de l'enseignement et de la santé sont un préalable à l'imposition de conditions en rapport avec ces services.

C'est en Afrique du Sud, où 3,5 pour cent du PIB étaient consacrés à l'assistance sociale pour l'exercice budgétaire 2010-2011, que l'on trouve les programmes de transferts en espèces les plus vastes d'Afrique (Black Sash, 2010). Plus de 10 millions d'enfants bénéficient du *Child Support Grant*, et plus de 2 millions de personnes âgées reçoivent une pension sociale. Ces programmes dépendent des conditions de ressources et sont bien ciblés sur les pauvres – plus de la moitié des ménages des deux quintiles de revenus les plus bas, mais moins d'un sur 10 dans le quintile le plus riche, bénéficient du *Child Support Grant*. Deux tiers au moins du revenu des ménages du quintile le plus pauvre proviennent de l'aide sociale (McEwen *et al.*, 2009, p. 19).

Les programmes de transferts en espèces de grande ampleur peuvent entraîner un net recul de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. Les transferts en espèces ne peuvent, à eux seuls, réduire considérablement le nombre de pauvres étant donné que leur valeur est en général trop faible pour amener les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté, mais ils peuvent réduire « l'écart de pauvreté » (l'écart moyen de revenu ou de consommation qui sépare les pauvres du seuil de pauvreté). Les programmes de transferts en espèces non assortis de conditions mis en œuvre à l'échelle de tout un pays peuvent également réduire l'inégalité des revenus du fait qu'ils augmentent le revenu des personnes et des ménages les plus pauvres. En Afrique du Sud, les sept programmes d'aide sociale ont doublé la part du revenu national revenant aux 20 pour cent les plus pauvres et fait baisser le coefficient de Gini¹⁹ de trois points de pourcentage, la moitié de la réduction de l'écart de pauvreté étant imputable au seul *Child Support Grant* (Samson *et al.*, 2004).

Selon plusieurs études, les transferts en espèces non assortis de conditions ont un impact direct sur la sécurité alimentaire et la nutrition²⁰. En Éthiopie, le volet « soutien direct » du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives et le Programme Vision 2020 Umurenge au Rwanda ont tous deux des effets positifs significatifs sur la sécurité alimentaire des ménages (Gilligan *et al.*, 2008; Banque mondiale, 2010). Le Programme pilote de transferts sociaux en espèces du district de Kalomo en Zambie a nettement amélioré le régime alimentaire et l'état nutritionnel des bénéficiaires, notamment la consommation de matières grasses, de protéines, de vitamines, et le nombre de ménages ne consommant qu'un repas par jour est passé de 19 à 13 pour cent (MCDSS et GTZ 2006). En Afrique du Sud, les enfants dont les mères bénéficient du *Child Support Grant* devraient voir leur rapport taille/âge progresser et gagner 3,5 cm à l'âge adulte (Aguero *et al.*, 2007).

Au Malawi, une évaluation rigoureuse du Programme pilote de transferts sociaux en espèces de Mchinji fait état d'effets très nets sur la nutrition infantile. Chez les ménages bénéficiaires, la proportion d'enfants souffrant de retards de croissance²¹ est passée de 55 à 46 pour cent en un an, alors qu'elle restait de 55 pour cent pour les ménages du « groupe témoin » n'ayant pas reçu de transferts, de sorte que la réduction des retards de croissance imputable aux transferts en espèces du programme représentait 9 points de pourcentage. La proportion d'enfants souffrant d'émaciation²² a diminué de plus de moitié en un an, tombant de 16,2 à 7,2 pour cent chez les ménages bénéficiaires, mais a également accusé un recul de 13,7 à 6,9 pour cent chez les ménages non bénéficiaires, soit une « différence de différence » de 2,2 points de pourcentage (Miller *et al.*, 2011; voir la figure 3).

¹⁹ Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité qui va de 0 (égalité parfaite: tout le monde a exactement le même revenu) à 1 (inégalité totale: une seule personne monopolise toute la richesse).

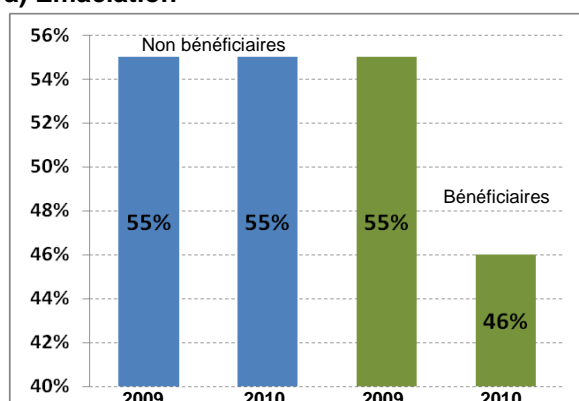
²⁰ On trouvera des analyses intéressantes de l'impact des transferts en espèces dans Save the Children (2012) ainsi que, sous l'angle exclusif des droits de l'homme, dans Künnemann et Leonard (2008).

²¹ Le retard de croissance (établi selon la stature et l'âge de l'enfant) est un indicateur de la dénutrition à long terme.

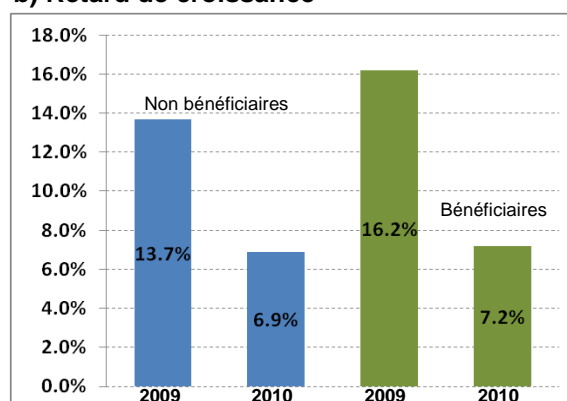
²² L'émaciation (établi selon le poids et l'âge de l'enfant) est un indicateur de la dénutrition à court terme.

Figure 3. Incidence des transferts en espèces sur la nutrition infantile au Malawi

a) Émaciation



b) Retard de croissance



Source: tiré de Miller *et al.*, 2011.

Outre les effets directs qu'ils ont sur la consommation, les transferts en espèces stimulent par ailleurs l'investissement dans l'agriculture et dans d'autres activités liées à la subsistance. En Bolivie, une pension sociale versée aux plus de 65 ans a eu une incidence sur la consommation équivalant au double de la valeur de la prestation, mais uniquement pour les ménages ruraux disposant d'une terre, étant donné qu'une partie de l'accroissement de la consommation résultait de l'augmentation de la production, notamment de produits laitiers, de viande et de légumes (OIT, 2010). Au Brésil, la pension sociale est également investie en partie dans l'achat de semences et d'outils destinés aux activités agricoles. Des constatations similaires ressortent d'une évaluation qualitative de la pension sociale versée en Namibie, qui signale également que la prévisibilité de revenus réguliers améliorerait l'approvisionnement des marchés en produits alimentaires, puisque les opérateurs commerciaux étaient alors plus disposés à se rendre dans les communautés isolées et acceptaient de vendre des denrées à crédit aux retraités (Devereux, 2002).

L'impact direct des transferts en espèces sur la sécurité alimentaire des ménages dépend du montant et de la fréquence des versements, ainsi que du pouvoir d'achat des ménages. Les transferts en espèces sont moins efficaces quand les marchés sont peu performants et que les prix des denrées sont élevés ou très fluctuants. Certains éléments semblent par ailleurs indiquer qu'ils contribuent davantage à la sécurité alimentaire quand ils sont versés aux femmes, qui dépensent en général davantage pour subvenir aux besoins alimentaires et autres besoins essentiels de leurs enfants et de leurs familles, alors que les hommes dépensent plus pour acheter des biens de consommation non essentiels et investir dans des activités génératrices de revenus (Sabates-Wheeler et Kabeer, 2003). Rien ne permet d'affirmer que, en désignant les femmes des ménages dirigés par un homme comme bénéficiaires des transferts sociaux, on augmentera le risque de conflit intrafamilial, mais il s'agit là d'un point sur lequel il va falloir mener de plus amples recherches dans des contextes socioculturels divers.

3 DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le précédent chapitre examinait les avantages et les inconvénients de plusieurs instruments de protection sociale qui visent spécifiquement à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. Ces instruments ne doivent pas être utilisés de manière isolée car ils sont plus utiles s'ils s'inscrivent dans un système complet qui traite l'insécurité alimentaire en associant la protection sociale à d'autres interventions et en établissant des liens resserrés avec d'autres secteurs sociaux (éducation, santé, etc.) et avec des secteurs économiques (agriculture, politique commerciale). Ce chapitre examine la façon dont des systèmes de protection sociale peuvent être élaborés pour répondre aux besoins de sécurité alimentaire de divers groupes en situation d'insécurité alimentaire, avec ou sans emploi, à différentes étapes au cours de leur vie. Quatre approches sont examinées: 1) les liens intersectoriels; 2) les programmes intégrés verticalement; 3) les systèmes nationaux; et 4) les cadres conceptuels (la « protection sociale minimale » et le « socle de sécurité alimentaire »).

3.1 Liens intersectoriels

La protection sociale joue un rôle important, souvent vital, dans l'aide apportée aux personnes en situation d'insécurité alimentaire, et des programmes de protection sociale bien conçus et bien mis en œuvre peuvent traiter efficacement les causes de l'insécurité alimentaire. Mais la protection sociale ne peut pas à elle seule « résoudre » toutes les causes de l'insécurité alimentaire et son incidence sur la nutrition. Pour assurer la sécurité alimentaire à court terme, il faut d'abord que les ménages ou les personnes prises individuellement aient accès à une alimentation adéquate, puis établir des liens avec des services sanitaires de base, des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, des informations appropriées, l'éducation et l'acquisition de compétences pour que les aliments soient utilisés efficacement, c'est-à-dire pour une alimentation quotidienne saine et équilibrée qui favorise la santé nutritionnelle et le bien-être. Pour assurer la sécurité alimentaire à long terme, il faut soutenir l'agriculture, stimuler la création d'emplois, encourager l'investissement dans des infrastructures et mettre en œuvre des politiques commerciales favorables, entre autres. Par exemple, si l'insécurité alimentaire est liée au manque d'emplois, des programmes de travaux publics peuvent fournir des possibilités d'emplois à court terme, mais pas des emplois durables.

L'impact des programmes de protection sociale sur la sécurité alimentaire peut être renforcé si on les associe à des interventions complémentaires. Cette réflexion est à la base des programmes de transferts d'espèces assortis de conditions, comme nous l'avons vu précédemment. Par exemple, en associant les transferts d'espèces à la distribution de suppléments nutritionnels, le programme *Oportunidades* (Mexique) a réduit la probabilité de retard de croissance chez l'enfant et augmenté sa croissance d'environ un sixième (Behrman et Hoddinott, 2005).

Ne pas lier la protection sociale à des programmes sectoriels comporte un risque, celui de voir la protection sociale remplacer ces programmes par défaut. Ce risque est aggravé lorsque les programmes de protection sociale bénéficient d'un financement externe, car le gouvernement se sent alors moins obligé d'investir dans la protection sociale ou dans des secteurs négligés pour lesquels ces programmes ont un effet de compensation. C'est une des raisons pour laquelle il est crucial que l'État soit directement responsable des programmes de protection sociale. L'autre raison est que cette responsabilité l'oblige à rendre des comptes, sachant que cette obligation est très difficile à faire respecter dans les programmes dirigés par des donateurs ou exécutés par des ONG, comme nous l'avons vu par ailleurs. Inversement, l'incapacité d'investir dans des services peut diminuer l'efficacité des programmes de protection sociale qui sont liés à ces services. Supposons, par exemple, que des programmes d'alimentation scolaire ou de transferts d'espèces assortis de conditions augmentent la

demande d'éducation. Si les services d'éducation ne bénéficient pas d'investissements correspondant à cette demande, qui permettraient d'accroître les prestations et d'en améliorer la qualité, l'impact de l'intervention de protection sociale sera limité (UNICEF, 2012).

Le cas du Botswana montre que la protection sociale peut être fournie par divers ministères, même en l'absence d'une stratégie nationale coordonnée de protection.

Encadré 11. Fournir une protection sociale par une approche multisectorielle au Botswana

Le Gouvernement du Botswana met en œuvre un certain nombre de programmes de protection sociale en s'appuyant sur plusieurs ministères qui fournissent ensemble une assistance sociale complète à divers groupes de personnes pauvres et en situation d'insécurité alimentaire. Ces interventions relèvent des autorités suivantes:

- Le Ministère de l'administration locale gère un **programme de travaux publics** intitulé « Ipelegeng » qui offre des emplois temporaires et fait l'objet d'un renforcement dans les années de sécheresse. Ce même ministère fournit des aides financières aux **habitants des zones éloignées** afin de développer des infrastructures rurales et faciliter la création de revenus et améliorer la production agricole.
- Le Département des services sociaux gère un programme pour les **personnes indigentes** – 73 pour cent d'entre elles sont des femmes – qui prévoit des transferts d'aliments et d'espèces pour assurer aux bénéficiaires un bon équilibre nutritionnel. Le Département gère également un régime de **pension de vieillesse** destiné à tous les citoyens âgés de plus de 65 ans. Il convient de noter que 60 pour cent des retraités sont des femmes.
- Le Ministère de l'éducation gère un programme complet d'**alimentation scolaire** qui fournit des repas chaque jour d'école à tous les élèves des écoles publiques primaires et secondaires.
- Le Ministère de la santé gère un « programme d'alimentation des groupes vulnérables » qui distribue des rations alimentaires dans des centres médicaux aux enfants de moins de six ans souffrant de malnutrition, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes.

« Ce n'est qu'à une étape ultérieure que ces éléments doivent être intégrés dans le cadre d'une politique nationale de protection sociale, qui sert alors à harmoniser, rationaliser et consolider les différents programmes qui se sont formés organiquement en réponse à divers impératifs sociaux et politiques. Le Botswana s'est lancé dans ce processus et élabore un cadre de développement social global. » (EuropeAid, 2012, p. 46)

3.2 Des programmes intégrés verticalement

Au lieu d'utiliser un instrument de protection sociale unique, il est beaucoup plus efficace de combiner plusieurs instruments qui répondent à des besoins différents de divers groupes, ou aux besoins d'un même groupe à des moments différents, et donc d'exploiter les synergies entre ces instruments (Robalino *et al.*, 2012). Les programmes intégrés de protection sociale déploient souvent plusieurs mécanismes complémentaires pour améliorer la sécurité alimentaire chez les ménages. De tels programmes existent déjà, par exemple « Repousser les frontières de la réduction de la pauvreté » au Bangladesh et « Vision 2020 Umurenge » au Rwanda. Dans les deux cas, des ménages ayant des besoins différents en matière de sécurité alimentaire reçoivent des formes différentes de protection sociale. Ces deux programmes visent à « tirer » de la pauvreté certaines catégories de ménages et s'inscrivent dans un courant privilégiant le renforcement de l'autonomie des bénéficiaires au lieu de simples programmes d'aide.

Encadré 12. Bangladesh et Rwanda: des approches intégrées de la protection sociale pour la sécurité alimentaire

Bangladesh: Repousser les frontières de la réduction de la pauvreté

Le programme « Repousser les frontières de la réduction de la pauvreté » est exécuté par l'ONG BRAC pour compléter les programmes de microcrédit, qui connaissent un grand succès au Bangladesh. Ce programme, dont le but est de toucher les personnes qui sont trop pauvres pour accéder au microcrédit, s'appuie sur une approche en deux volets: fournir une assistance sociale ainsi que des moyens de production aux ménages extrêmement pauvres (protection et amélioration des moyens de subsistance). Les bénéficiaires visés reçoivent plusieurs formes de soutien: une « allocation de subsistance » de 0,4 USD par jour, des soins gratuits pendant deux ans et du matériel pour améliorer le logement, les toilettes et l'approvisionnement en eau. On notera que des aspects importants de la sécurité nutritionnelle et alimentaire qui ne sont pas liés à l'alimentation sont pris en compte. Ces bénéficiaires reçoivent aussi des biens d'une valeur de 100 à 150 USD pour améliorer leurs moyens de subsistance, soit à titre de don, soit sous forme de prêt bonifié. Il s'agit en général de bétail, d'intrants agricoles ou de biens non agricoles, comme une machine à coudre. Ils reçoivent également une formation obligatoire pour utiliser ces moyens correctement. Dans sa première phase (2002-2006), l'extrême pauvreté (moins de 1 USD/jour) a reculé de 30 points, puisqu'elle est passée de 89 à 59 pour cent chez les ménages participants, alors qu'elle n'avait diminué que de 13 points de pourcentage dans un groupe témoin. Dans sa deuxième phase, grâce à cette approche intégrée, le programme vise à sortir 863 000 ménages, soit plus de quatre millions de personnes, de l'extrême pauvreté (EuropeAid, 2012, p. 55).

Rwanda: Programme « Vision 2020 Umurenge »

Le programme « Vision 2020 Umurenge » est un programme stratégique de protection sociale mené au Rwanda. Il tient compte « d'expériences passées qui ont montré que les interventions "isolées" déployées par des ministères sectoriels, des donateurs ou des ONG ne suffisent pas à sortir les individus de la pauvreté extrême » (Gouvernement du Rwanda, 2007, p. i). Ce programme comprend trois composantes. La première, le **soutien direct**, prévoit des transferts d'espèces sans conditions aux ménages ruraux les plus pauvres qui n'ont pas de capacité de travail. Une évaluation a montré que le niveau des transferts était suffisant pour contribuer à une augmentation statistiquement significative de la consommation par personne chez les ménages bénéficiant du soutien direct (Banque mondiale, 2010). La deuxième composante, les **travaux publics**, prévoit de payer des salaires en espèces à des ménages pauvres capables de travailler et qui construisent ou entretiennent des infrastructures communautaires (routes et voies d'accès dans les zones rurales, salles de classe), ou conduisent des activités qui stimulent la productivité agricole (terrassement, irrigation). La troisième, le **système de crédit Ubudehe**, permet d'accorder des prêts aux pauvres, qui peuvent aussi former des groupes d'emprunteurs avec des personnes plus aisées afin de financer des micro-entreprises (élevages de volailles, menuiseries). Chaque participant au programme reçoit des espèces ou des prêts sur un compte en banque qu'il doit ouvrir dans un établissement financier local et qui facilite l'accès à l'épargne et au crédit. Le programme « Vision 2020 Umurenge » combine donc l'assistance aux groupes les plus vulnérables, l'amélioration des moyens de subsistance grâce à la création de ressources et à l'investissement agricole par les « pauvres productifs », l'accès au microfinancement des pauvres et des moins pauvres, ainsi que l'insertion des ménages ruraux les plus pauvres dans le système financier.

3.3 Systèmes nationaux

Les stratégies nationales de protection sociale comprennent souvent des objectifs de sécurité alimentaire, en particulier dans les économies à faible revenu dominées par une agriculture de subsistance. Une distinction utile peut être établie entre les « transferts ponctuels » d'espèces, d'aliments ou d'intrants, les « transferts réguliers » et les « systèmes intégrés » (EuropeAid 2012). Les transferts ponctuels sont les plus efficaces dans des situations d'urgence ou pour donner un coup de fouet aux moyens de subsistance, par exemple en fournissant des intrants aux agriculteurs ou du bétail aux pasteurs après une sécheresse. Les transferts réguliers sont de plus en plus courants dans les pays à faible revenu qui présentent des écarts énormes dans la couverture de la sécurité sociale, où les gouvernements ou les partenaires du développement lancent des projets qui ne sont pas institutionnalisés mais dont la portée et la durée sont souvent limitées. En revanche, les systèmes intégrés sont des droits permanents pour tous les citoyens ou résidents éligibles, garantis par la loi, ce qui les rend politiquement et fiscalement durables, et généralement liés à des services complémentaires. Bien que les systèmes intégrés soient préférables, les transferts réguliers ou ponctuels, mis en œuvre avec un soutien technique et financier, pourraient être inévitables, au moins provisoirement. La présente section met en évidence l'intérêt de l'approche systémique en s'inspirant d'exemples d'initiatives menées au Brésil, en Inde et en Afrique subsaharienne.

3.3.1 Brésil

Selon les principes ressortissant au droit de chacun à une alimentation adéquate et à la souveraineté alimentaire, la sécurité nutritionnelle et alimentaire est considérée comme un objectif stratégique des politiques publiques au Brésil. Les récents succès enregistrés dans la réduction de l'insécurité alimentaire sont étroitement liés à l'action de la société civile, qui s'organise pour créer des voies formelles de participation à la conception et la mise en œuvre des politiques sociales. Le mouvement pour l'éthique dans la politique qui a conduit à la destitution du Président Collor a inspiré la création d'« Action des citoyens contre la misère et pour la vie » en 1993, qui compte des centaines d'organisations de la société civile, y compris des syndicats, des partis politiques, des organisations non gouvernementales ainsi que des associations d'entrepreneurs et des associations professionnelles. Le mouvement *Action des citoyens* a permis de créer plus de 5 000 comités locaux (au niveau des cantons) et de lancer une campagne nationale contre la faim. L'Institut de recherche en économie appliquée (IPEA) a préparé une « carte de la faim » pour orienter les politiques publiques, qui montre que 32 millions de personnes vivent dans un état de pauvreté extrême. Ce mouvement a également joué un rôle décisif dans la création du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) en 1993, conseil consultatif formé de responsables publics et de représentants d'organisations de la société civile chargé d'élaborer des politiques et des lignes directrices pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Des programmes qui visent expressément à traiter les problèmes d'insécurité alimentaire et nutritionnelle sont en place depuis les années 1950, par exemple le Programme de distribution de repas scolaires, mais, depuis 1993, ils sont devenus une priorité politique. Sur recommandation du CONSEA, le Congrès brésilien a adopté la loi sur la sécurité nutritionnelle et alimentaire en 2006. Comme l'a signalé Rocha (2009), le « droit à l'alimentation » est aujourd'hui institutionnalisé et considéré comme une obligation de l'État. Le Système national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) a été créé ensuite. Chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques visant à appliquer les dispositions de la loi nationale susmentionnée, ses activités sont coordonnées par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS). Le SISAN inclut les autorités locales, les États et le gouvernement fédéral ainsi que les membres de la société civile et du secteur privé. L'accès à l'alimentation est l'objectif principal, mais les politiques nationales sont aussi élaborées pour que la production et la distribution d'aliments continuent d'être les objectifs fondamentaux d'une stratégie durable pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Quelques-unes des réalisations les plus importantes sont décrites ci-dessous.

En 2003, le Brésil a lancé le programme « Faim zéro » dans le cadre du système et de la politique pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce programme prévoyait deux types d'intervention: 1) faciliter l'accès à l'alimentation des populations à faible revenu par des transferts, des repas scolaires, etc., augmenter le salaire minimum et stimuler l'emploi et 2) renforcer les exploitations familiales, qui représentent la plus grande partie des établissements agricoles et produisent l'essentiel des produits alimentaires commercialisés sur les marchés intérieurs. Le programme « Faim zéro » a été placé au départ sous la tutelle d'un nouveau ministère créé pour s'attaquer à la faim et l'insécurité alimentaire, le Ministère extraordinaire pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la faim. En 2004, cependant, le programme « Faim zéro » et d'autres programmes sociaux ont été regroupés et le nouveau ministère a été transformé en secrétariat national relevant du Ministère du développement social (MDS). De nombreux programmes « Faim zéro » existaient depuis de nombreuses années, mais, sous le gouvernement de Lula, ils ont été élargis ou transformés et sont devenus plus efficaces. Le facteur clé est le renforcement des conseils sociaux locaux, qui sont devenus des acteurs importants dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le partenariat entre la société civile et le gouvernement est l'une des principales contributions du modèle brésilien. Les comités locaux sont chargés du suivi et du contrôle des dépenses des ressources publiques dans les programmes locaux. Conformément à la loi, les gouvernements locaux doivent, afin de recevoir des fonds, établir un conseil social local dont au moins la moitié des membres émanent de la société civile .

Le Programme national de distribution de repas scolaires (PNAE), créé en 1955, est le plus ancien programme alimentaire du Brésil. Administré par le Ministère de l'éducation, il est mis en œuvre par les États et les municipalités dans les établissements scolaires publics et à but non lucratif ainsi que dans les garderies publiques. L'objectif principal est de couvrir 30 pour cent des besoins nutritifs quotidiens des enfants des populations indigènes et des descendants d'esclaves (*quilombolas*) et 15 pour cent des besoins nutritifs des autres enfants. En 2010, plus de 45 millions d'enfants ont bénéficié de ce programme, dont l'une des caractéristiques distinctives est qu'au moins 30 pour cent des ressources alimentaires proviennent directement d'exploitations familiales locales. La participation active du conseil social local joue un rôle déterminant dans la réussite des programmes de distribution de repas scolaire mis en œuvre dans le pays (Weis *et al.*, 2005).

La décentralisation de Bolsa Família, qui est le programme stratégique de transfert d'espèces assorti de conditions au Brésil, est aussi un aspect important de « Faim zéro ». Les agents municipaux chargés d'inscrire les bénéficiaires utilisent un questionnaire normalisé afin de créer la base d'informations de Bolsa Família. Le « registre unique » (Cadastró Único) a généré un large éventail de données sur la situation des pauvres (revenus, logement et autres informations) dans le pays. Il s'agit d'une base de données qui recense en continu les pauvres au Brésil et qui est utilisée par d'autres programmes publics. Bolsa Família a un impact impressionnant sur la sécurité alimentaire. Ce programme est bien ciblé, puisque 94 pour cent des transferts ont bénéficié aux familles des deux quintiles les plus pauvres. La part des revenus que les ménages consacrent à l'alimentation a beaucoup augmenté. Les ménages qui ont reçu des transferts d'espèces avaient 52 pour cent de probabilité de plus de parvenir à la sécurité alimentaire. Selon les estimations, la malnutrition chronique a reculé de 30 pour cent chez les enfants âgés de moins de 6 ans et de 62 pour cent chez les enfants âgés de 6 à 11 mois (Grosh *et al.*, 2008; OIT, 2009).

Au Brésil, la prévalence de la sous-alimentation a diminué, passant de 9 pour cent en 2000-2002 à 6 pour cent en 2006-2008 (FAO, 2011b). Deux raisons principales peuvent expliquer ce succès: d'une part la détermination du gouvernement à vaincre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et, d'autre part, une approche intégrée qui permet à la société civile et au secteur privé de participer à la conceptualisation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des programmes. Mais de nombreux obstacles restent à lever pour éliminer durablement l'insécurité alimentaire. Le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) en a recensé dix en 2009, notamment la condition d'exclusion des groupes marginalisés. Un programme complémentaire, Brasil Carinhoso, a donc été

lancé en mai 2012 pour venir en aide à environ 700 000 familles qui vivent dans une pauvreté extrême et ne bénéficient d'aucun programme actuel.

3.3.2 Inde²³

L'Inde depuis les années 1970. Dans les années 70, l'Inde présentait des caractéristiques très différentes de celles d'aujourd'hui. En effet, près de la moitié de la population indienne était pauvre et l'Inde était globalement un pays à déficit alimentaire importateur de céréales. En outre, sa croissance économique annuelle restait constamment sous la barre des trois pour cent (on parlait alors, avec une certaine dérision, de « taux de croissance hindou »), les technologies modernes n'étaient pas utilisées pour exécuter les programmes et les infrastructures bancaires et financières n'avaient pas pénétré profondément dans les zones rurales, où vivait près de 80 pour cent de la population. Toutes ces caractéristiques ont évolué dans le bon sens et l'économie indienne a radicalement changé depuis les années 70. La croissance économique a bondi, l'incidence de la pauvreté a fléchi progressivement, 40 pour cent de la population est actuellement urbanisée, les zones rurales ont connu un développement important des agences bancaires et financières et une pénétration rapide de la téléphonie mobile et les technologies de l'information sont devenues un secteur en forte croissance et une source importante de devises. Cette mutation profonde, caractérisée par une croissance soutenue et une transformation socioéconomique, a également fait apparaître de nouvelles sources de vulnérabilité, sachant que ce sont les habituels foyers de pauvreté chronique (notamment dans les zones d'agriculture arides) qui ont profité le moins de ces progrès. Le système de protection sociale n'a commencé que récemment à s'adapter aux nouveaux défis et de nombreux problèmes restent sans solution.

Qui est exposé à l'insécurité alimentaire? Les ménages en situation d'insécurité alimentaire sont principalement les familles sans terres ayant une capacité limitée de travailler, les agriculteurs dont l'activité est marginale possédant de minuscules parcelles, la plupart des ménages agricoles et non agricoles qui vivent dans les zones rurales arides, les veuves, les personnes handicapées, les travailleurs à faible revenu dans les secteurs non structurés des zones rurales et urbaines, les marginaux urbains qui vivent pour la plupart dans des bidonvilles à la périphérie des villes, et en particulier les femmes et les enfants appartenant à toutes ces catégories. Se sont ajoutés à ces pauvres, qui souffrent historiquement d'insécurité alimentaire chronique, de très nombreux « nouveaux pauvres » qui sont dans leur grande majorité des pauvres transitoires passant au-dessus et en dessous du seuil de pauvreté selon qu'ils ont ou non un emploi et un revenu. Cette caractéristique témoigne du dynamisme nouveau de l'économie indienne dans les dix dernières années. Certaines estimations suggèrent que les pauvres transitoires sont actuellement plus nombreux que les pauvres chroniques.

La stratégie de protection sociale. L'Inde a adopté une stratégie en trois volets pour traiter l'insécurité alimentaire des ménages. Premièrement, on donne des espèces ou un revenu aux plus pauvres afin qu'ils achètent des denrées alimentaires sur les marchés. Il n'y a pas de pénurie alimentaire mais une perte de droits: ces ménages sont victimes de l'insécurité alimentaire parce qu'ils ne peuvent pas consommer. Deuxièmement, on réduit les prix des denrées alimentaires en distribuant des aliments subventionnés aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. Ces programmes agissent à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre. Le système de distribution publique, qui agit sur l'offre, existe depuis l'indépendance, mais les programmes qui agissent sur la demande sont un lent ajustement de la stratégie aux nouvelles vulnérabilités résultant de la croissance. Une troisième série de programmes a pour but de protéger les ménages contre les chocs, en amont et en aval.

²³ Cette section reprend des éléments du document *Social protection for a changing India* (Banque mondiale, 2011a), rédigé sous la direction de M. Philip O'Keefe, avec notamment la participation de M. Kalanidhi Subbarao.

La première série de programmes de prestations en espèces aux groupes vulnérables comprend, par exemple, le régime de pension de vieillesse Indira Gandhi, le régime de pension d'invalidité, l'allocation de veuvage, l'assurance gratuite pour les pauvres contre l'invalidité et les accidents, l'assurance sociale – lourdement subventionnée – pour les travailleurs présents dans les secteurs non structurés et les allocations de logement destinées aux ménages indigents. Tous ces programmes ont pour la plupart un caractère protecteur dans la mesure où ils offrent une protection *ex ante* contre les événements entraînant une baisse de revenu brutale (vieillesse, handicap, perte du soutien de famille, veuvage, etc.) et permettent aux ménages d'acheter des produits alimentaires sur les marchés.

La deuxième série de programmes existe depuis plusieurs décennies. Il s'agit du programme de subventions alimentaires appelé Système de distribution publique et du Programme de distribution de repas de midi aux écoliers. Le Programme de distribution publique fournit des produits subventionnés comme le blé, le riz, le kérosène et le sucre. La subvention varie selon que le ménage se situe au-dessus ou en dessous du seuil de pauvreté ou selon son degré de dénuement. On parle dans ce dernier cas d'un ménage « Annapurna ». Le programme d'alimentation scolaire fournit des repas chauds à des enfants du premier au huitième niveau de scolarité dans les écoles publiques et bénéficiant d'une aide. Ces programmes ont acquis une nouvelle dimension car l'Inde a récemment adopté une approche de la sécurité alimentaire axée sur les droits. En se prononçant sur une pétition d'un militant, la Cour suprême a ordonné au Gouvernement de faire en sorte que l'accès à l'alimentation soit considéré comme un droit. En conséquence, le projet de loi sur la sécurité alimentaire a été présenté au Parlement en 2011, « pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle selon une approche fondée sur le cycle de vie, en garantissant à chacun un accès à une quantité adéquate d'aliments de qualité à un prix abordable pour qu'il puisse vivre dans la dignité » (Gouvernement de l'Inde, 2011, p. 1). Si elle est adoptée, la loi permettra à 75 pour cent des habitants des zones rurales et à 50 pour cent des citoyens d'accéder à des céréales subventionnées grâce au système de distribution publique. Des repas gratuits seront aussi fournis aux femmes enceintes et aux mères allaitantes. Le projet de loi reconnaît les dimensions sexospécifiques de la sécurité alimentaire; il prévoit notamment que les cartes de rationnement seront distribuées aux femmes les plus âgées des ménages bénéficiaires, lesquelles seront considérées dans ce cadre comme chefs de famille.

Une troisième série de programmes – les programmes de travaux publics – est mise en œuvre en Inde depuis plusieurs décennies. Ces programmes suivent une approche axée sur les droits depuis que la loi nationale sur la garantie de l'emploi dans les zones rurales a été adoptée en 2005. Chaque ménage rural sans emploi peut demander une carte de travail, s'inscrire au bureau du conseil du village local et recevoir un emploi dans les deux semaines qui suivent son inscription. Un emploi sans qualification ou faiblement qualifié dans les travaux publics est garanti jusqu'à un plafond de 100 jours par ménage et par an. Ce programme, qui présente la caractéristique particulière d'être accessible à la demande, a fait preuve d'efficacité contre l'insécurité alimentaire chronique, la faim saisonnière et les accidents de la vie comme la perte d'un emploi ou d'une récolte. Il offre une assistance sociale ainsi qu'une forme d'assurance sociale de substitution. Un emploi rémunéré étant garanti et disponible à tout moment, les événements tels que les inondations ou les sécheresses n'entraînent pas de perte soudaine du droit à l'alimentation.

Comment la stratégie fonctionne-t-elle? La stratégie présente de nombreux points positifs: elle traite de nombreux aspects de l'insécurité alimentaire et vise un large éventail de ménages vulnérables. On observe actuellement une évolution lente vers les transferts en espèces et une protection sociale fondée sur l'assurance, pratiques aujourd'hui courantes dans les pays à revenu moyen. Deux problèmes fondamentaux sont cependant à noter. Premièrement, le Système de distribution publique, qui est le programme le plus ancien et le plus important du point de vue de la sécurité alimentaire, souffre de nombreuses lacunes (voir ci-dessus): inefficacité des organismes paraétatiques qui gèrent les achats et la distribution des céréales alimentaires, détournements et

corruption, mauvais ciblage des bénéficiaires et coûts d'exploitation très élevés. Le programme de repas scolaires servis au déjeuner souffre également de la qualité médiocre des aliments servis, ainsi que de la corruption. La gouvernance est en fait devenue la principale faiblesse de tous les programmes de protection sociale. Si les problèmes liés aux détournements, à l'inefficacité et aux coûts élevés ne sont pas résolus, on peut craindre que l'extension de ces programmes résultant de la nouvelle politique du « droit à l'alimentation » ne soit pas en mesure de garantir la sécurité alimentaire aux ménages vulnérables ciblés.

Le deuxième problème est l'inertie politique face aux lacunes observées, qui, pourtant, peuvent être corrigées. On peut en effet améliorer le ciblage des programmes, assurer un meilleur suivi au moyen des technologies de l'information et utiliser les nouvelles technologies disponibles (comme l'identification biométrique et le projet en cours de numéro unique d'identification) pour empêcher la fraude, qui pourrait être punie avec sévérité. Des mécanismes novateurs comme les audits sociaux pourraient être renforcés et certains programmes dont les résultats sont extrêmement médiocres pourraient être supprimés. Toutes ces possibilités existent, mais le mouvement de réforme est lent et les contraintes politiques des gouvernements de coalition ne laissent pas espérer une réforme immédiate du système de protection sociale qui, en théorie, paraît adapté à un pays en mutation rapide.

3.3.3 Afrique subsaharienne

La présence accrue de la protection sociale dans les programmes de développement en Afrique est associée à des changements importants de stratégie. On est en effet passé de l'aide alimentaire aux transferts d'espèces, des interventions d'urgence à court terme à des interventions anticipatoires à long terme et de projets dirigés par des donateurs à des programmes conduits par des gouvernements ou dans le cadre de partenariats entre les gouvernements et les donateurs. Ces évolutions tiennent compte du fait que la pauvreté chronique et l'insécurité alimentaire ont des causes structurelles qui exigent des interventions systématiques et non ponctuelles (McCord et Slater, 2010). Le « Cadre de politique sociale pour l'Afrique » adopté par l'Union africaine en 2008 plaide en faveur d'une extension rapide de la protection sociale et souhaite qu'un consensus s'établisse sur un programme minimum de protection sociale couvrant: des soins de santé de base ainsi que des prestations pour les enfants, les travailleurs non déclarés, les chômeurs, les personnes âgées et les personnes handicapées (Union africaine, 2008, p. 17).

Il existe cependant des différences importantes entre les pays d'Afrique. Dans des pays à revenu moyen comme l'Afrique du Sud et la Namibie, des systèmes de sécurité sociale contributifs (alimentés par des cotisations) ont été mis en place parallèlement à des régimes d'assistance sociale administrés publiquement, tels que les allocations pour les enfants et les pensions sociales, qui sont créés par une mesure législative et financés par l'impôt. Dans les pays à très faible revenu comme l'Éthiopie et le Malawi, la couverture de la sécurité sociale est inférieure pour plusieurs raisons: les emplois formels sont plus rares, la dépendance à l'égard de l'aide internationale est beaucoup plus importante et l'insécurité alimentaire est un problème plus immédiat. La protection sociale dans ce contexte consiste essentiellement à aider les petits agriculteurs par des subventions aux intrants et des travaux publics ruraux. Ces programmes sont en général exécutés par les ministères de l'agriculture et du développement rural et non par les ministères de l'aide sociale. Par ailleurs, les gouvernements et les donateurs s'efforcent de lier la protection sociale à la croissance et à la « sortie » de la pauvreté, en partie parce que leurs budgets sont limités et que les cycles de projets durent d'un à cinq ans. Ces deux approches de la protection sociale ont été appelées respectivement « modèle sud-africain » et « modèle de l'Afrique centrale » (Niño-Zarazúa *et al.*, 2010). La Namibie et l'Éthiopie offrent de bons exemples à ce sujet.

Le Gouvernement de Namibie met en œuvre plusieurs programmes d'assistance sociale depuis des décennies, notamment la pension de vieillesse non contributive, la pension d'invalidité, l'allocation

parentale d'éducation et l'allocation de placement en famille d'accueil. La pension sociale et la pension d'invalidité sont administrées par le Ministère de la santé et des services sociaux, tandis que les allocations pour enfants sont administrées par le Ministère de l'égalité des sexes et de l'aide sociale à l'enfance et financées par les recettes publiques. Bien qu'aucun de ces programmes ne vise explicitement l'insécurité alimentaire, on sait que la pandémie de VIH/sida a accru la vulnérabilité des familles pauvres, par exemple en augmentant le nombre d'orphelins et de ménages avec « saut de génération », et les transferts d'espèces permettent aux bénéficiaires de satisfaire leurs besoins alimentaires et d'autres besoins de base. Dans les années sèches, les retraités utilisent ce revenu pour acheter des aliments pour eux-mêmes et leurs proches touchés par la sécheresse, parfois à crédit (Devereux, 2002). Par ailleurs, le Ministère de l'éducation de base gère le programme d'alimentation scolaire, qui vise à améliorer les résultats des écoliers pauvres. L'éducation primaire est gratuite et obligatoire en Namibie.

La protection sociale en Éthiopie porte essentiellement sur la lutte contre l'insécurité alimentaire. Depuis 2005, le Programme de sécurité alimentaire a intégré le Programme de filet de sécurité productif, qui comprend d'une part les travaux publics pour construire des infrastructures communautaires et des moyens agricoles et, d'autre part, le soutien direct, qui fournit une assistance sociale aux plus pauvres, ainsi que le Programme de renforcement des biens des ménages, qui donne aux ménages ruraux la possibilité d'augmenter leurs revenus, leur production alimentaire et leurs biens, grâce à un soutien des activités rémunératrices, des services de vulgarisation et un accès à des services financiers. On estime que les ménages qui bénéficient de plusieurs transferts combinés via le Programme de filet de sécurité productif et un soutien des activités rémunératrices via le Programme de renforcement des biens des ménages devraient « sortir » de l'insécurité alimentaire chronique et passer progressivement à « l'autonomie alimentaire » (GFDRE 2009). Le Programme de sécurité alimentaire est mis en œuvre par le Ministère de l'agriculture et du développement rural et il est financé en grande partie par des donateurs et des institutions financières. Les petits programmes d'assistance sociale sont administrés par le Ministère du travail et des affaires sociales, qui a élaboré une stratégie nationale de protection sociale en 2011 et propose plusieurs instruments, notamment des filets de sécurité sociale, des programmes pour le marché de l'emploi, des systèmes d'assurance sociale, des programmes destinés à améliorer l'accès aux services de base et la fourniture d'un soutien spécial pour les personnes en situation difficile.

3.4 Cadres conceptuels

L'idée de garantir une protection sociale minimale dans un cadre global gagne de plus en plus de terrain. Présentée plus haut dans ce rapport, elle est décrite plus en détail dans cette section et sera suivie d'une proposition d'un « socle de sécurité alimentaire ».

3.4.1 La protection sociale minimale

La « protection sociale minimale » a été créée par l'ONU pour répondre à la triple crise (alimentaire, énergétique et financière), qui a atteint son paroxysme vers 2008, et parce qu'elle est de plus en plus considérée – de nombreux résultats probants l'attestent – comme un puissant moyen de déploiement d'interventions qui peuvent protéger la sécurité alimentaire des ménages à court terme tout en contribuant à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté à plus long terme. Le « socle minimum » est un ensemble minimal de politiques sociales qui visent, dans une certaine mesure, à élargir la couverture sociale pour que chacun en bénéficie. Il est intégré dans le parcours de vie, ce qui signifie que des individus de tous les âges et conditions peuvent jouir de la sécurité que procure un revenu minimum et accéder à des services sociaux essentiels. La sécurité des revenus devrait être garantie en utilisant des transferts sociaux tels que les allocations pour les enfants, les pensions d'invalidité et les pensions sociales pour les pauvres sans emploi, ainsi que des garanties d'emploi ou un soutien au revenu pour le pauvre qui travaille ou qui est sans emploi. L'accès universel aux services sociaux de base comme la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement et la sécurité

alimentaire doit aussi être garanti (OIT, 2011). Le « socle minimum » revêt une dimension « horizontale » – couverture ou accès – et une dimension « verticale » – la qualité des prestations.

La « protection sociale minimale » a été critiquée à l'origine car elle était considérée comme un modèle à suivre par les pays sans tenir compte des contextes différents ou des processus institutionnels nationaux en vigueur. Cependant, bien que l'objectif – qui est de fournir une protection sociale complète pour tous – soit clairement spécifié, chaque pays peut choisir ses propres voies et stratégies pour y parvenir. Il faut s'appuyer sur les politiques sociales existantes en prenant en compte attentivement le contexte local – par exemple, les ressources budgétaires et les priorités stratégiques – et le processus doit être dirigé par le pays. Néanmoins, la « protection sociale minimale » est une approche qui est explicitement axée sur les droits. Elle fournit des orientations aux États Membres de l'ONU et aux partenaires du développement sur la manière d'aider les pays à agir dans l'optique de la sécurité sociale et des services sociaux essentiels compris comme droits de l'homme.

3.4.2 Le socle de sécurité alimentaire

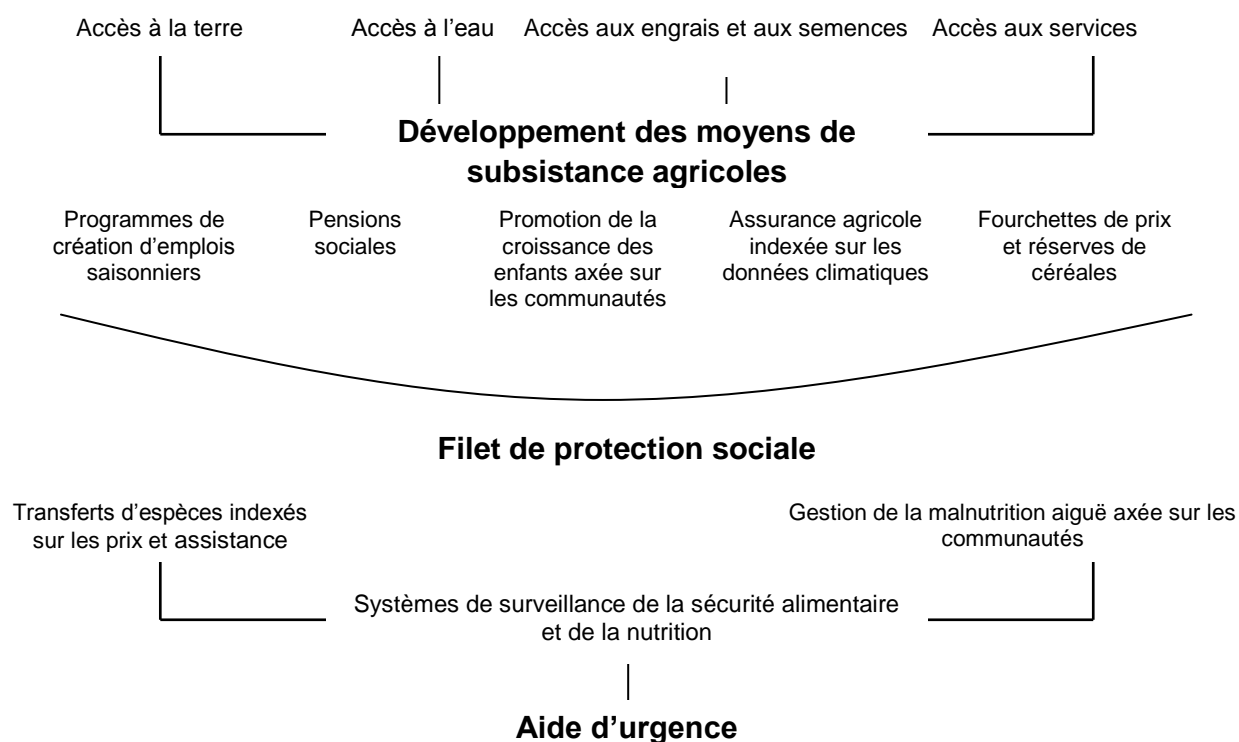
La « protection sociale minimale » comprend une série minimale d'interventions qui concrétiseront le droit de chacun à la sécurité sociale ou à la protection sociale pour tous. Nous proposons ici d'ajouter une série d'interventions complémentaires – le « socle de sécurité alimentaire » – qui a pour but d'aider les pays à s'acquitter de leur responsabilité de garantir le droit à une alimentation adéquate. Le « socle de sécurité alimentaire » reconnaît que l'alimentation est un besoin fondamental pour la survie – ne plus souffrir de la faim est le seul droit de l'homme déclaré droit « fondamental » dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – et propose une série minimale d'interventions garantissant la sécurité alimentaire pour tous. Bien qu'il y ait des recoupements évidents entre les deux programmes, le « socle de sécurité alimentaire » porte essentiellement sur les mesures visant à garantir ou à protéger l'accès de chacun à l'alimentation, ce qui est particulièrement important dans les pays ou les régions touchés par des pénuries alimentaires chroniques ou des crises alimentaires occasionnelles.

Nous avons vu précédemment que l'insécurité alimentaire revêt plusieurs dimensions (chronique, saisonnière, transitoire) et qu'elle a plusieurs causes (défaut ou déficit d'application des « droits » à l'alimentation par la production d'aliments, la vente ou l'échange de biens, le travail ou des transferts). Le « socle de sécurité alimentaire » met des mécanismes en place pour chacune de ces dimensions et causes, en fonction du contexte national de la sécurité alimentaire. Il est important de souligner que toutes les composantes du « socle de sécurité alimentaire » ne sont pas des instruments de la protection sociale. Par ailleurs, le « socle de sécurité alimentaire » n'est pas un modèle figé qui doit être appliqué ou prôné uniformément dans tous les pays. Il est guidé par un objectif, celui d'éradiquer la faim, et non par une série d'instruments spécifiques. Chaque pays devra trouver la combinaison appropriée de protection sociale et d'autres interventions qui garantira la sécurité alimentaire pour tous, à toutes les étapes de la vie, d'une manière aussi efficace qu'économique. Cette combinaison devra être réévaluée régulièrement en fonction des besoins, voire modifiée sur la durée.

Le « socle de sécurité alimentaire » doit être axé sur les droits de l'homme. Il serait plus efficace s'il était inscrit dans une « loi-cadre », comme l'a proposé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU), « en tant qu'instrument principal de l'application [d'une] stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après: but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces

critères et de la législation-cadre » (observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, paragraphe 29).

Figure 4. Cadre d'intervention pour lutter contre la famine saisonnière



Source: Devereux *et al.*, 2008, p. 41.

Le « cadre d'intervention pour lutter contre la famine saisonnière » est un modèle possible d'élaboration d'un « socle de sécurité alimentaire » (Devereux *et al.*, 2008). Il a été proposé pour répondre au caractère saisonnier de la famine, mais il peut s'appliquer plus largement à d'autres manifestations de l'insécurité alimentaire. Le cadre a trois niveaux (Figure 4). Le premier niveau est un ensemble de programmes évolutifs de nutrition et d'assistance sociale qui devraient toujours être en place pour répondre aux situations d'urgence et qui pourraient inclure des transferts d'espèces indexés sur les prix et une assistance alimentaire. Le deuxième niveau est constitué par le « filet de sécurité pour la protection sociale », qui comprend des mécanismes d'assurance et d'assistance – travaux publics saisonniers ou systèmes de garantie d'un emploi, assurance indexée sur les conditions météorologiques, gestion des réserves de céréales – conçus pour empêcher les personnes de plonger dans la famine et la misère. Le troisième niveau comprend des mesures de promotion de l'agriculture – accès à la terre, à l'eau, aux engrais, aux semences et aux services financiers – qui pourraient être appliquées dans le cadre de programmes de développement agricole ou de protection sociale (par exemple des subventions d'intrants).

4 QUESTIONS TRANSVERSALES DE MISE EN ŒUVRE

Le présent chapitre aborde plusieurs questions et difficultés qui se posent lors de la conception et de la mise en œuvre de programmes de protection sociale; il a été jugé bon de les examiner parce qu'elles correspondent aux préoccupations les plus courantes des décideurs et des analystes – comment cibler avec précision les programmes? Comment éviter la dépendance? Le coût de la protection sociale est-il abordable? etc. – et parce qu'il existe une quantité croissante de données factuelles à leur sujet.

4.1 Ciblage

Le ciblage s'entend de tout dispositif qui recense les personnes admises à bénéficier d'un programme en filtrant celles qui n'y ont pas droit. À l'inverse, un programme « universel » (par exemple un subventionnement général des prix des produits alimentaires) est accessible à tous les citoyens et à tous les résidents d'un pays donné. La question de savoir si les programmes de protection sociale devraient cibler des groupes cibles spécifiques ou être de nature universelle est de longue date matière à controverse, tout comme la discussion – basée sur des données factuelles limitées – portant sur les méthodes de ciblage les plus précises et les plus économiques.

Trois raisons importantes au moins militent en faveur du ciblage. Premièrement, il faut atteindre les objectifs du programme – si un programme de transferts en espèces a pour but de réduire l'insécurité alimentaire, il est logique de ne verser de l'argent qu'à ceux qui vivent en situation d'insécurité alimentaire. Deuxièmement, et c'est là un argument de nature pragmatique, les responsables politiques sont toujours confrontés à des contraintes budgétaires et, pour optimiser les dépenses publiques, il leur faut orienter les ressources limitées de l'État sur les besoins les plus pressants. Troisièmement, il existe un impératif politique ou idéologique en faveur d'une redistribution équitable – le transfert de ressources des riches aux pauvres réduit l'inégalité et améliore le bien-être.

Par ailleurs, plusieurs arguments militent également contre le ciblage. Premièrement, tout ciblage produit inévitablement deux types d'erreurs: des **erreurs d'inclusion** ou « pertes » – c'est-à-dire le transfert de ressources à ceux qui n'y ont pas droit ou n'en ont pas besoin, ce qui est inefficace et coûteux car il s'agit d'un gaspillage de ressources – et des **erreurs d'exclusion** ou « oublis » – à savoir l'absence de transfert à des personnes qui y ont droit, ce qui est contraire à la justice et peut même avoir des conséquences fatales (par exemple lors d'une crise alimentaire). Les erreurs d'exclusion se produisent soit à cause des défaillances de la procédure de ciblage ou parce que le budget du programme est insuffisant pour prendre en charge tous les bénéficiaires admis à bénéficier des prestations. Étant donné que les erreurs d'exclusion ont un coût humanitaire, Cornia et Stewart (1993) font valoir qu'il faut leur accorder plus de poids qu'aux erreurs d'inclusion, mais les responsables politiques confrontés à des difficultés budgétaires s'intéressent généralement davantage à ces dernières.

Les adversaires du ciblage avancent en outre que les programmes universels, c'est-à-dire non ciblés, sont le seul moyen de garantir une protection sociale à tous ceux qui en ont effectivement besoin – en termes techniques, pour être sûr de n'exclure personne par erreur ou omission. C'est également la raison pour laquelle les programmes universels sont également privilégiés dans une optique fondée sur les droits. Toutefois, le droit à la protection sociale n'équivaut pas nécessairement à des transferts non assortis de conditions pour tout le monde. Le droit à la sécurité du revenu pendant la vieillesse, par exemple, peut être assuré en associant des pensions de retraite privée et publique, complétées par une pension sociale en faveur des personnes âgées non couvertes par les régimes de sécurité sociale de type contributif.

Enfin, une troisième réticence tient au fait que le ciblage entraîne des coûts divers et que toute analyse de l'efficacité du ciblage devrait tenir compte de l'ensemble de ces coûts et ne pas se limiter aux coûts administratifs.

- **Les coûts administratifs** sont les dépenses réelles liées au recensement des personnes susceptibles d'être des bénéficiaires de prestations sociales et au rejet des demandes ne répondant pas aux critères. Les dispositifs très détaillés (par exemple, la vérification des ressources individuelles) coûtent généralement plus cher mais sont théoriquement plus précis que les systèmes plus rudimentaires, par exemple le ciblage géographique (couverture de toute une zone exposée à la sécurité alimentaire), qui sont moins onéreux mais moins exacts.
- **Le coût personnel** du ciblage s'entend des dépenses encourues et du temps passé par les candidats aux prestations pour s'inscrire à un programme, y compris les frais de transport et le temps passé dans les files d'attente. Des « coûts d'accès » trop élevés peuvent involontairement exclure des personnes pouvant pourtant prétendre à en bénéficier.
- **Les coûts sociaux** découlent de la distinction au sein des communautés entre les ayants droit et les autres, qui pourrait nuire à la cohésion sociale et au capital social – stigmatisation possible des bénéficiaires et envie et frustration chez le reste de la population. Par ailleurs, les transferts de l'État pourraient « supplanter » les transferts privés et avoir des effets délétères sur les systèmes informels d'entraide qui s'appuient sur les réseaux communautaires.
- **Les coûts politiques** du ciblage ont été définis par Amartya Sen de manière succincte: « Les prestations exclusivement destinées aux pauvres finissent souvent par devenir des prestations médiocres » (Sen 1995, p. 14), l'auteur entendant par là que les programmes universels suscitent une adhésion politique plus large que des transferts ne ciblant que les plus pauvres. Un autre risque tient à la possibilité de politisation du ciblage, si des ressources, par exemple une aide alimentaire, sont destinées aux partisans du gouvernement en place ou sont utilisées pour acheter le soutien politique d'opposants.

Il existe de nombreuses techniques de sélection des bénéficiaires d'un régime de protection sociale ou d'un programme en faveur de la sécurité alimentaire, dont chacune présente des avantages et des inconvénients.

- **Le contrôle des ressources** consiste à évaluer le revenu et les ressources individuels. C'est en théorie la technique qui donne les résultats les plus précis mais qui oblige à obtenir des renseignements personnels détaillés, qu'il faut vérifier et régulièrement mettre à jour étant donné que les demandeurs ont intérêt à ne pas déclarer l'intégralité de leur revenu et que les moyens de subsistance des populations pauvres sont généralement variables et imprévisibles. De ce fait, le contrôle des ressources est extrêmement coûteux. Le **contrôle indirect des ressources**, qui prend en compte un ensemble de caractéristiques liées à la pauvreté (par exemple la qualité du logement ou l'accès à l'électricité), bien que moins fiable, est nettement moins coûteux.
- **Le ciblage au niveau communautaire** met à profit les connaissances locales, en demandant aux résidents d'identifier les membres les plus démunis ou les plus vulnérables de la collectivité. Cette technique, bien que potentiellement plus précise et moins onéreuse que d'autres, est efficace lorsque la cohésion sociale est forte et donne donc de meilleurs résultats en milieu rural qu'urbain, elle peut faire l'objet d'un accaparement par l'élite et doit donc être conçue avec soin et étroitement supervisée, pour une bonne application.
- **Le ciblage par catégorie** définit l'attribution de droits en appliquant des critères aisément observables, difficiles à manipuler ou à falsifier et fortement corrélés à la pauvreté ou à l'insécurité alimentaire. Les catégories habituelles sont fondées sur l'âge (par exemple, les

personnes âgées), le sexe (les ménages dirigés par une femme) ou le handicap. Le **ciblage géographique**, c'est-à-dire l'octroi de prestations à tous les résidents d'une zone donnée, en est un autre exemple. Le ciblage par catégorie intéresse les administrateurs des programmes parce qu'il est relativement peu coûteux mais peut entraîner des erreurs de ciblage considérables – par exemple, tous les ménages dirigés par une femme ne sont pas en situation d'insécurité alimentaire (erreur d'inclusion), alors que de nombreux ménages dirigés par un homme le sont (erreur d'exclusion).

- **L'autociblage** est obtenu en relevant les coûts d'accès aux prestations ou en abaissant la valeur de celles-ci pour dissuader les personnes qui ne sont pas pauvres. Il peut s'agir par exemple: d'exiger un travail pénible en échange d'un faible salaire dans le cadre de programmes de travaux publics; d'obliger les bénéficiaires de transferts en espèces ou d'une aide alimentaire à faire la queue à certaines heures et en des points précis; de transférer des produits de moindre valeur (par exemple, du blé de qualité médiocre ou du maïs jaune). Une telle démarche pose bien sûr des questions d'ordre éthique et peut également être contre-productive et amoindrir l'impact du programme. Par exemple, du fait de la baisse de la rémunération dans le cadre des programmes de travaux publics, le revenu des participants peut ne pas être suffisant pour faire reculer la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Souvent, plusieurs techniques de ciblage sont associées, ce qui, d'après certaines observations, en augmenterait la précision (Coady *et al.*, 2004b). Par exemple, un programme de secours en cas de sécheresse pourrait d'abord cibler les districts exposés à la sécheresse (ciblage géographique), puis offrir des emplois dans le cadre de travaux publics aux personnes en situation d'insécurité alimentaire aptes au travail (autociblage) ainsi que des transferts en espèces ou une aide alimentaire aux personnes qui ne peuvent travailler, par exemple aux ménages dirigés par un enfant et aux personnes âgées dépourvues de soutien (ciblage par catégorie).

À l'issue d'un examen approfondi du ciblage dans le cadre d'une centaine de programmes de transferts sociaux, rien ne semblait indiquer qu'une technique donnée de ciblage était plus précise que les autres. *Il n'existe pas de méthode clairement privilégiée pour tous les types de programmes ou tous les contextes nationaux. Dans notre échantillon de programmes, 80 pour cent de l'irrégularité de la qualité du ciblage était due à des différences à l'intérieur d'une même méthode de ciblage, et 20 pour cent seulement à des différences entre méthodes.* (Coady *et al.*, 2004b, p. 2). Le choix de la méthode de ciblage dépend du contexte et, surtout, des objectifs du programme, et la précision du ciblage dépend pour sa part de la rigueur avec laquelle il est effectué.

La question de savoir si les interventions devraient être ciblées ou universelles ne cesse de se poser pour les instruments visant à améliorer la sécurité alimentaire, notamment en ce qui concerne les subventions aux produits alimentaires et aux intrants agricoles, comme on l'a vu précédemment dans ce rapport. Il semble dans l'ensemble que les programmes ciblés aient la préférence, car ils permettent généralement d'acheminer des ressources plus importantes que les transferts universels en faveur des personnes qui vivent en situation de pauvreté et d'insécurité alimentaire – « mais pas toujours » (Coady *et al.*, 2004a, p. 2). Enfin, on ne dispose que de peu de données sur le rapport coût-efficacité des différentes méthodes de ciblage et c'est donc dans ce domaine qu'il serait extrêmement utile d'investir pour en savoir plus.

4.2 Modalités

Les transferts sociaux devraient-ils revêtir la forme de prestations en espèces, d'une aide alimentaire ou d'autres ressources en nature, ou est-il préférable de remettre aux bénéficiaires un bon leur permettant d'acheter des catégories limitées de produits²⁴? La théorie économique semble indiquer

²⁴ Cette section s'inspire de l'analyse de Margolies et Hoddinott (2012), qui donne plus de détails sur cette question controversée et contient des références et des études de cas supplémentaires.

que les transferts en espèces sont préférables aux transferts en nature parce qu'ils n'altèrent pas les choix des consommateurs ni des producteurs. Les transferts en espèces offrent aux bénéficiaires la liberté de consommation, que leurs choix se portent sur des produits alimentaires ou d'autres produits essentiels, par exemple les frais de scolarité ou de santé (Hanlon *et al.*, p. 2010). L'argent distribué peut stimuler la production agricole locale et des activités hors secteur agricole. En outre, les transferts en espèces reviennent souvent moins cher que la distribution de produits alimentaires ou autres, certaines études indiquant que les coûts administratifs des distributions en nature sont de 20 à 25 pour cent supérieurs à ceux des transferts en espèces (Cunha *et al.*, 2010; Ahmed *et al.*, 2010b).

Il ne devrait donc y avoir aucune controverse et les transferts en espèces devraient être privilégiés dans tous les cas. Or, quatre considérations viennent réfuter une vision aussi simpliste. Premièrement, la distribution d'espèces suppose que les marchés alimentaires locaux fonctionnent efficacement. Barrett *et al.* (2007) posent les questions suivantes: les personnes devant bénéficier des transferts en espèces ont-elles physiquement accès aux marchés? Les négociants sont-ils en mesure d'augmenter l'offre sur les marchés locaux sans pousser les prix à la hausse? Les marchés alimentaires auxquels les consommateurs ont accès sont-ils compétitifs? Si l'on répond par la négative à l'une de ces questions, il est probable que le pouvoir d'achat associé aux transferts en espèces baissera en cas de hausse des prix. La crise alimentaire mondiale de 2007-2008 a fait prendre conscience que les transferts en espèces étaient rarement indexés, de sorte qu'ils perdaient rapidement de leur valeur quand les prix montaient sous l'effet de l'inflation, de fluctuations saisonnières ou de l'insuffisance de l'offre. Une méthode innovante a été lancée en 2006 dans le cadre du Projet de transferts en espèces d'urgence de Dowa au Malawi, où les prix des produits alimentaires ont été surveillés pendant un épisode localisé de sécheresse et le montant des transferts en espèces a été ajusté tous les mois de façon à maintenir un pouvoir d'achat constant. Une autre innovation a été testée avec succès dans le cadre du Programme visant à combattre les effets de la sécheresse au Swaziland en 2007-2008, les prestations sociales ayant été versées pour moitié en espèces et pour moitié sous forme d'une aide alimentaire. En Éthiopie, en revanche, faute d'avoir pu compenser les hausses des prix des denrées dans le cadre du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives – les prix des produits alimentaires ont triplé en trois ans alors que les transferts en espèces effectués dans le cadre du programme ne progressaient que de 33 pour cent au cours de la même période – les bénéficiaires ont changé d'avis et préféré alors une aide alimentaire en nature aux transferts en espèces (Sabates-Wheeler et Devereux, 2010).

Deuxièmement, les transferts alimentaires et les transferts en espèces semblent avoir des effets différents sur la consommation alimentaire. À partir de méthodes non expérimentales, Ahmed et Shams (1994) ainsi que del Ninno et Dorosh (2003) ont constaté que, au Bangladesh, la propension marginale à consommer de la nourriture était plus élevée dans le cas de transferts alimentaires que dans le cas de transferts en espèces, une constatation réitérée par Ahmed *et al.* (2010a). Par ailleurs, une analyse de l'assistance fournie sous forme monétaire et alimentaire à Sri Lanka à la suite du tsunami de 2005 montre que, par rapport aux ménages ayant reçu une aide alimentaire, ceux qui avaient reçu une somme d'argent équivalente avaient probablement davantage diversifié leur régime alimentaire, en achetant plus de viande, de produits laitiers et d'aliments transformés (Sharma, 2006). Il faut toutefois préciser que le versement de l'argent s'effectuait tous les quinze jours alors que l'aide alimentaire avait été distribuée en vrac à deux occasions, et qu'il n'est donc pas possible de distinguer les effets de chaque modalité de transfert de ceux résultant de la périodicité des distributions. Dans les zones rurales du Malawi, qui a également lancé un programme associant aide alimentaire et transferts en espèces, une analyse détaillée des coûts et des avantages a montré que les ménages ayant reçu de l'argent avaient considérablement amélioré et diversifié leur régime alimentaire, ce qui semblait indiquer que les transferts en espèces (par rapport à l'aide alimentaire) n'entraînaient pas nécessairement une baisse de la consommation alimentaire (Audsley *et al.*, 2010).

Troisièmement, à titre de principe général, les bénéficiaires de l'assistance devraient avoir leur mot à dire quant à la forme d'assistance dont ils bénéficieront. En Éthiopie, Berhane *et al.* (2012) ont

constaté que, si la plupart des bénéficiaires du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives préféraient recevoir des vivres que de l'argent, ces préférences évoluaient au fil du temps. Entre 2006 et 2008, ils préféraient une aide alimentaire en raison de la flambée des prix des denrées, en particulier au cours du premier trimestre de 2008 (comme on l'a vu plus haut), situation qui s'est inversée dans la plupart des régions entre 2008 et 2010 quand les prix sont retombés. Dans le cadre du programme de *fourniture de vivres en échange de travail pour la création de biens* au Bangladesh, près de 75 pour cent des participants ont déclaré préférer recevoir des produits alimentaires plutôt que de l'argent (Ahmed *et al.*, 2010b). Ahmed *et al.* (2010a) ont constaté que les bénéficiaires les plus pauvres préféraient les transferts alimentaires, cette préférence étant moins nette chez les personnes (relativement) mieux loties. Par ailleurs, alors que les hommes préfèrent en général les transferts en espèces, dans bien des pays, les femmes préfèrent recevoir une aide alimentaire, probablement en raison du rôle prédominant qu'elles jouent dans la gestion de la nourriture au sein de la famille (Holmes *et al.*, 2009).

Quatrièmement, dans les années 70 et 80, un certain nombre de pays ont introduit des bons alimentaires pour compenser les effets de l'ajustement macro-économique (Jamaïque) ou pour remplacer une subvention alimentaire générale (Sri Lanka) (Edirisinghe, 1987; Ezemenari et Subbarao, 1999). Les bons alimentaires n'ont plus été en faveur par la suite mais semblent depuis cinq ans susciter un regain d'intérêt. Les coûts administratifs de la distribution des bons sont inférieurs à ceux des distributions de vivres. Tout comme les transferts en espèces, ils augmentent le pouvoir d'achat des communautés locales mais, étant donné qu'ils ne peuvent être utilisés que pour certains produits, risquent moins d'être détournés ou utilisés à mauvais escient. Dans le cadre d'une intervention menée en Équateur suivant une méthode aléatoire, Hidrobo *et al.* (2012) constatent que le coût de la distribution de bons est analogue à celui des transferts en espèces, mais que les bons ont un impact plus marqué sur la qualité du régime alimentaire. Le Programme alimentaire mondial utilise des bons pour fournir une assistance alimentaire dans des localités où – par exemple dans le sud de la Somalie – il n'est pas possible pour des raisons de sécurité de livrer des produits alimentaires ou de l'argent. Tout en sachant que la littérature disponible sur la distribution de bons évolue, il apparaît que ce soit là une modalité particulièrement adaptée en milieu urbain où les marchés fonctionnent et les négociants ont les moyens, en particulier le fonds de roulement nécessaire, pour en assurer la distribution.

Encadré 13. Burkina Faso: bons d'alimentation en milieu urbain

La flambée des prix des produits alimentaires de 2007-2008 a eu de graves répercussions pour les pauvres en milieu urbain, dont la sécurité alimentaire est tributaire des marchés et non de la production. Pour y faire face, le Burkina Faso a lancé, en collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM), un programme de bons d'alimentation dans toutes les zones urbaines. Le ciblage a été effectué en deux temps. Dans un premier temps, les zones urbaines pauvres ont été présélectionnées en s'en remettant à des indicateurs quantitatifs de la pauvreté. Dans un second temps, dans chacune des zones présélectionnées, les familles pauvres ont été recensées en recourant à des indicateurs indirects tels que la qualité du logement, les biens du ménage, les moyens de transport et l'état de santé. Sur 200 000 ménages urbains, 31 500 (soit 16 pour cent) ont été sélectionnés. Chaque ménage a reçu six bons, d'une valeur unitaire de trois USD, distribués par la Croix-Rouge. Le transfert représentait 45 pour cent du revenu mensuel d'un ménage vulnérable. Les bons pouvaient être utilisés dans les boutiques qui avaient conclu un contrat avec le PAM. D'après une évaluation préliminaire, le ciblage du programme avait été efficace, le pourcentage d'erreurs d'inclusion étant très faible et celui d'erreurs d'exclusion se situant à 22 pour cent. Les bénéficiaires ont nettement amélioré leur accès à la nourriture, alors même que la situation de l'emploi se détériorait aussi. Plusieurs problèmes opérationnels se sont néanmoins posés, en particulier le manque de capacités des organismes chargés de l'exécution.

Source: PAM, 2010.

4.3 Dépendance

Partout dans le monde, les gouvernements hésitent souvent à introduire une protection sociale, et en particulier des transferts sociaux, parce qu'ils s'inquiètent de la « dépendance » qu'ils entraînent. Ils sont persuadés que ceux qui reçoivent régulièrement de l'argent ou une aide alimentaire perdent toute incitation à travailler dans le but d'atteindre l'autosuffisance, que la possibilité de vivre d'un tel « assistantat » incitera de plus en plus de bénéficiaires à adopter l'oisiveté comme mode de vie et qu'il en résultera une ponction budgétaire qui, à terme, ne pourra que se répercuter négativement sur la croissance économique. Le présent rapport fait valoir que le débat sur la « dépendance » confond deux notions tout à fait distinctes et que les préoccupations au sujet des effets démobilisateurs de la protection sociale sont exagérées.

Dans toutes les collectivités et au sein de toute société, certaines personnes ne peuvent subvenir à leurs propres besoins et nécessitent un soutien d'autrui. L'État se doit de prendre à sa charge leurs besoins de subsistance, sous forme d'une assistance sociale, et les membres « dépendants » de la collectivité sont en droit d'attendre ce soutien. En un sens, la protection sociale existe précisément en raison de cette interdépendance entre les membres de la société dans le besoin et ceux qui ont les moyens de leur venir en aide. Les transferts sociaux peuvent également alléger la pression qui s'exerce sur les membres de la famille des bénéficiaires qui les aidaient auparavant, bien qu'ils soient eux-mêmes pauvres et vulnérables. Pour ces raisons, nous rejoignons l'idée de Lentz *et al.* (2005, p. 12) selon laquelle *aider les personnes, les collectivités et les organisations à subvenir à leurs besoins essentiels quand ils ne le peuvent pas eux-mêmes – c'est-à-dire promouvoir une dépendance positive – est sans nul doute souhaitable*. Mais il est une autre forme de « dépendance négative ». Le « syndrome de dépendance » fait référence aux situations où des personnes changent délibérément de comportement ou de caractéristiques pour pouvoir bénéficier d'une protection sociale ou ne pas perdre leurs droits et ainsi continuer à être pris en charge.

Le plus souvent, les responsables politiques craignent que les transferts sociaux rendent les bénéficiaires « paresseux » ou, plus exactement, qu'ils incitent ceux-ci à travailler moins. Cette question a été abondamment étudiée pour ce qui est des transferts conditionnels en espèces. Tous les renseignements disponibles concordent et indiquent que les effets démobilisateurs délétères sur l'offre de travail des adultes des ménages bénéficiaires sont tout au plus faibles et souvent inexistants. D'après les études réalisées par Parker et Skoufias (2000) sur le programme *Oportunidades* au Mexique, par Edmonds et Schady (2009) sur le *Bono de Desarrollo Humano* en Équateur et par Ferreira *et al.* (2009) sur le CEESP au Cambodge, rien n'indique vraiment que ces programmes aient des effets démobilisateurs sur le marché du travail des adultes. Britto et Medeiros (2008) ont constaté que les deux grands programmes de transferts en espèces du Brésil (*Benefício de Prestação Continuada* ou *BPC* et *Bolsa Família*) n'avaient aucune incidence sur l'offre de travail des adultes. Une enquête par panel concernant le PROGRESA au Mexique a montré que les femmes et les hommes utilisaient en fait une partie de l'argent reçu pour chercher du travail et que certains progressaient d'un emploi dans une entreprise familiale à un poste mieux payé dans le secteur privé (Skoufias et di Maro, 2006)²⁵.

Ces constatations ne concernent pas uniquement les transferts conditionnels en espèces. Les craintes voulant que les transferts réguliers d'argent incitant les bénéficiaires à « opter » pour l'oisiveté ne sont pas corroborées par les données concernant les allocations familiales (*Child*

²⁵ Certaines études font néanmoins état d'effets négatifs sur l'offre de travail des adultes, mais de faible ampleur. Damon et Glewwe (2007) ont constaté que les ménages bénéficiant d'un programme de transferts conditionnels en espèces travaillaient de deux à sept heures de moins par semaine que les ménages comparables non bénéficiaires. Maluccio et Flores (2005) ont montré que le programme *Red de Protección Social* du Nicaragua était associé à une nette réduction du temps de travail des hommes adultes (mais pas des femmes) au cours de la semaine précédant le versement. De Brauw *et al.* (2012) ont pour leur part montré que, si la participation au programme *Bolsa Família* réduisait l'offre de main-d'œuvre dans le secteur structuré, il en résultait une offre accrue de main-d'œuvre dans le secteur informel.

Support Grant) en Afrique du Sud, où l'on voit que les adultes de ménages bénéficiaires ont plus de chances de chercher et de trouver du travail que les ménages pauvres ne bénéficiant pas de cette allocation, puisqu'ils utilisent une partie de l'argent reçu pour financer leurs frais de transport et de garde d'enfants (Samson *et al.* 2004). Quand la Namibie a lancé à titre expérimental un programme universel de « soutien du revenu de base » (*Basic Income Grant*), le chômage est tombé de 64 à 52 pour cent en six mois parce que les bénéficiaires investissaient une partie de leur allocation dans des microentreprises du secteur informel (panification, couture) et que leurs voisins disposaient d'un peu plus d'argent liquide pour acheter les biens et les services qu'ils proposaient. La dépendance a donc diminué également à d'autres égards. Les femmes ont acquis une plus grande autonomie financière et personnelle vis-à-vis des hommes, les travailleurs mal payés ont su se prendre en charge et exiger de leurs employeurs des salaires équitables et des conditions de travail décentes (Coalition de 2008 pour un revenu de base). Ces divers éléments donnent à penser que les transferts en espèces peuvent atténuer la dépendance des bénéficiaires à l'égard des membres de leurs familles et de leurs voisins, et finalement même de l'État, rendre les femmes moins dépendantes des hommes et les travailleurs mal payés moins dépendants d'employeurs qui les exploitent.

Les débats concernant l'aide alimentaire font depuis longtemps état des préoccupations relatives aux effets démobilisateurs. D'aucuns prétendent que l'aide alimentaire fait baisser les prix des denrées locales et dissuade les exploitants agricoles de produire pour le marché, et même que ces derniers pourraient en arriver à abandonner les cultures vivrières au profit de cultures de rapport plus lucratives, d'où une diminution de la production agricole nationale et la nécessité de recourir davantage par la suite à des importations alimentaires et à l'aide alimentaire. La distribution d'aide alimentaire, qu'il s'agisse de secours d'urgence, d'activités « vivres contre travail » ou de programmes d'alimentation scolaire, évincerait par ailleurs du marché les négociants locaux, empêchant l'apparition d'un marché compétitif. À ce jour, les données disponibles ne permettent cependant pas de confirmer ces hypothèses (Abdulai *et al.* 2005). En Éthiopie, les participants au programme de protection sociale fondé sur des activités productives, par exemple, ont accru leur production agricole (Berhane *et al.*, 2012).

Une autre inquiétude tient au fait que les transferts pourraient supplanter les envois de fonds privés et les aides des organisations communautaires ou des ONG. Là encore, l'observation des faits ne permet pas une conclusion tranchée. Albarran et Attanasio (2003) ont constaté qu'il semblait bien que ce soit le cas pour le programme *Oportunidades* au Mexique, Nielsen et Olinto (2008) arrivant à une conclusion similaire au Nicaragua. Pour Davis et Teruel (2000), en revanche, rien ne permet de dire qu'il en est ainsi pour le programme *Oportunidades* et Berhane *et al.* (2012) n'ont pas trouvé que les transferts privés disparaissaient à cause du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives.

Rien ne semble confirmer, hormis quelques anecdotes, que la protection sociale est à l'origine d'un syndrome généralisé de dépendance qui inciterait les bénéficiaires à travailler moins ou à adopter des comportements spécifiques pour avoir droit à l'assistance sociale. Les régimes de protection sociale, s'ils sont conçus à bon escient, ne devraient pas encourager la dépendance mais favoriser l'autonomie et donc accroître et non réduire l'autosuffisance et la participation au marché du travail. Les inquiétudes concernant les effets démobilisateurs des programmes de protection sociale ne devraient pas empêcher les décideurs de les mettre en œuvre pour combattre l'insécurité alimentaire. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ne faut prêter aucune attention à ces effets. De toute évidence, si les transferts sont excessivement généreux, ils pourraient avoir des répercussions négatives sur le marché du travail. Toutefois, à ce jour, les transferts trop généreux semblent loin d'être la règle: « Les régimes dont les prestations sont trop faibles sont plus fréquents que ceux dont les prestations sont trop élevées. » (Grosh *et al.*, 2008, p. 10)

4.4 Sortie progressive du dispositif

Par sortie progressive du dispositif, on entend « un processus par le biais duquel les bénéficiaires de transferts sous forme d'espèces ou d'aliments passent d'une situation de dépendance de l'assistance extérieure à une situation où ils n'ont plus besoin de ces transferts et peuvent donc cesser d'être pris en charge » (Devereux, 2010, p. 9). La sortie des dispositifs de protection sociale est une préoccupation des gouvernements et des bailleurs de fonds qui s'inquiètent de la viabilité budgétaire des transferts sociaux à long terme et veulent éviter qu'ils ne créent la dépendance chez les bénéficiaires. Elle est parfois considérée comme un antidote contre le « syndrome de dépendance ». Elle permet aux organismes de financement de prévoir une stratégie de retrait qui leur permet d'arrêter pour le programme un calendrier et un budget précis. Les détracteurs font valoir que cette notion de sortie progressive du dispositif est contraire au principe voulant que la protection sociale soit considérée comme un droit qui ne saurait donc être limité ou « envisagé comme un projet ». Par ailleurs, comme nous l'avons déjà vu pour ce qui est de la dépendance, cette notion ne devrait pas s'appliquer à certains groupes, par exemple aux retraités.

D'autres facteurs compliquent encore les choses. Tout d'abord, du fait de l'instabilité des moyens d'existence des populations pauvres, les ménages pauvres pourraient, d'une période à l'autre, satisfaire ou ne plus satisfaire aux critères d'attribution d'un programme de protection sociale – or, la notion de sortie du dispositif est un concept linéaire (le bénéficiaire est censé progresser sur l'échelle des revenus), mais les moyens de subsistance sont de nature dynamique et souvent imprévisible, en particulier dans les zones où sévit l'insécurité alimentaire. En second lieu, il est possible que cet effet de « yo-yo » soit encore aggravé par le programme lui-même – l'attribution de prestations porte les bénéficiaires au-dessus du seuil d'attribution, mais leur retrait les fait retomber en deçà de ce seuil. Enfin, les ménages qui connaissent les critères d'attribution et les seuils de sortie du dispositif pourraient adapter leur comportement de façon à demeurer en deçà de ce seuil.

De plus, il convient d'établir une distinction importante entre le « seuil » de sortie du dispositif, c'est-à-dire le moment où le bénéficiaire a atteint un niveau de revenu ou de ressources à partir duquel il n'est plus admis à bénéficier de l'assistance sociale, et la notion plus dynamique de sortie « durable », qui suppose « a) la capacité se procurer une nourriture et un revenu adéquats à l'avenir; et b) la capacité de résister aux chocs futurs » (Devereux, 2010, p. 9). Atteindre un seuil de revenus ou de ressources à un moment donné ne signifie pas nécessairement que le ménage est capable de résister aux crises et qu'il se maintiendra au-dessus de ce seuil à l'avenir. Cette double exigence a été explicitement prise en compte en Éthiopie dans le cadre du programme de protection sociale fondé sur des activités productives, qui aide à assurer la transition entre l'« insécurité alimentaire chronique » et l'« autosuffisance alimentaire ». « Un ménage cesse de bénéficier du programme quand, en l'absence des transferts de ce dernier, il est capable de subvenir à ses besoins alimentaires pendant 12 mois consécutifs et qu'il peut résister à de légers chocs. » (FSCB, 2007, p. 1).

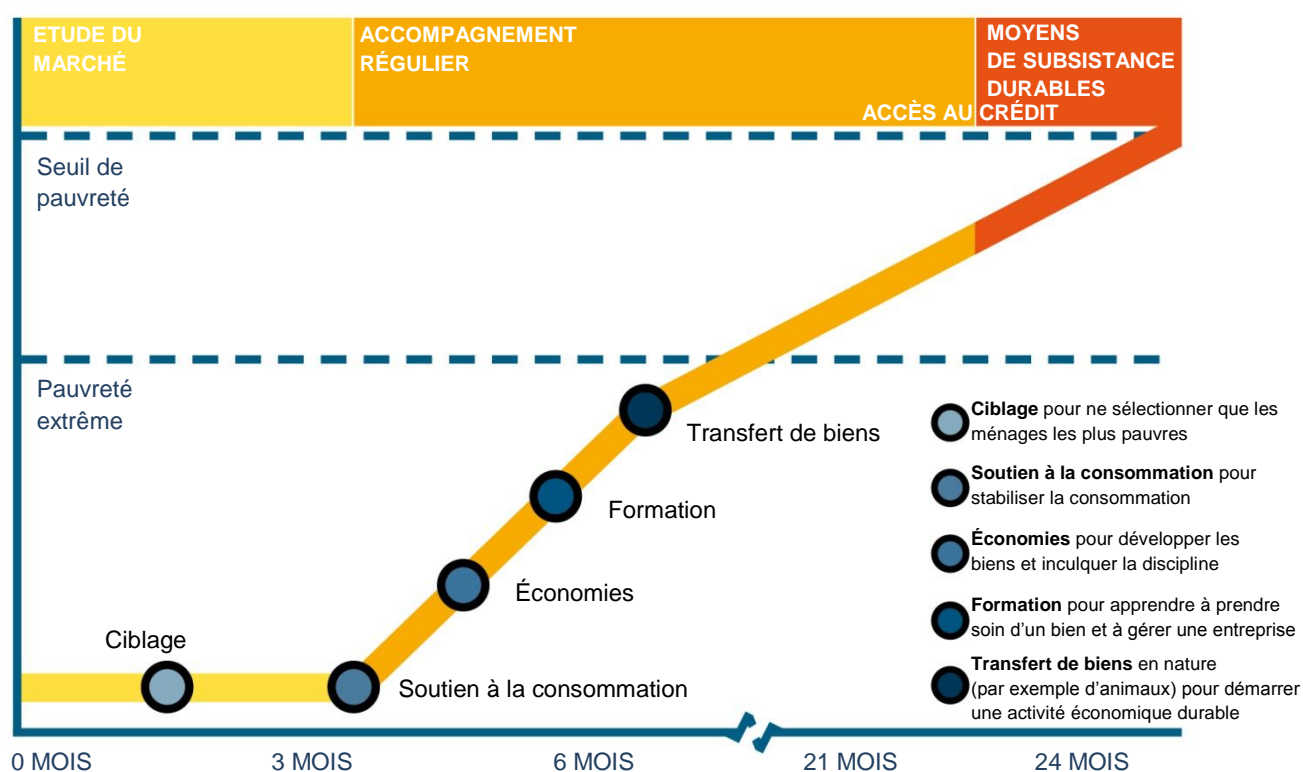
Il s'agit certes là d'une bonne définition de travail de la sécurité alimentaire, mais la difficulté consiste à définir les « besoins alimentaires » ainsi que la capacité d'un ménage à « résister à de légers chocs » d'un point de vue opérationnel, au moyen d'indicateurs simples mais fiables pouvant faire aisément l'objet d'un suivi précis. Tenant compte de ce point, le dispositif de sortie du programme de protection sociale fondé sur des activités productives a fixé une série de « critères de progression » – un ensemble de biens (animaux d'élevage, outils agricoles, parcelle de terrain) dont les ménages ont besoin pour combler leur déficit alimentaire annuel (Gilligan *et al.*, 2007). La valeur monétaire équivalant à cet ensemble de biens variait d'une région à l'autre, étant donné que la qualité des terres (et donc de possibilités de création de revenus pour les ménages) et l'accès aux marchés des produits alimentaires n'y étaient pas identiques. L'une des limites de cette approche est le fait que, dans le contexte de l'Éthiopie, où l'inflation est relativement forte, ces critères doivent constamment être revus.

Au Rwanda, le programme Vision 2020 Umurenge a été lancé à l'issue d'un travail de cartographie sociale participative, effectué tous les ans dans le cadre des activités de ciblage et de révision du ciblage du programme, qui classe les ménages de chaque communauté rurale dans l'une des six catégories de richesse définies localement. Les ménages classés dans les catégories *ubudehe* les plus pauvres sont admis à bénéficier du programme – ils participent à des travaux publics s'ils sont aptes au travail ou bénéficient d'un « soutien direct » s'ils ne peuvent pas travailler. Quand un ménage parvient à se classer dans la troisième catégorie ou au-dessus, il ne peut plus être pris en charge. L'intérêt de cette approche est qu'elle dépend des communautés, qui ont une connaissance approfondie de la situation locale, et non d'indicateurs « objectifs » susceptibles d'être faussés ou manipulés. Mais certains ménages ne cessent d'osciller d'année en année entre prise en charge et sortie du programme (Asselin, 2010) et il existe un risque de perturbation du dispositif communautaire au fil du temps étant donné que des avantages substantiels sont désormais associés au classement dans les première et deuxième catégories *ubudehe*.

Bien que des évaluations de programmes de transferts en espèces confirment qu'une partie de l'argent est souvent investi dans les moyens de subsistance (Barrientos et Scott, 2008), l'essentiel de cette aide monétaire est consacré aux besoins essentiels de consommation et l'effet de l'investissement est insuffisant pour créer une trajectoire de sortie du programme. C'est pour cette raison que, tant en Éthiopie qu'au Rwanda, on encourage à sortir du programme en associant des transferts en espèces (sans contrepartie ou assortis d'une obligation de travail) et un soutien en faveur des moyens subsistance, par exemple la distribution de kits d'apiculture pour produire du miel destiné à la vente en Éthiopie, ou le microcrédit pour lancer des activités rémunératrices, par exemple l'élevage de volailles en vue de la commercialisation de poulets et d'œufs, au Rwanda. À ce jour, on ne dispose que de rares données empiriques indépendantes indiquant si ces programmes ont réussi à aider les populations à s'affranchir progressivement de la pauvreté. Au Rwanda, la composante concernant le microcrédit n'a démarré qu'en 2010 et, bien que de nombreux ménages bénéficiant du programme Vision 2020 Umurenge soient sortis des première et deuxième catégories, le nombre total de ménages satisfaisant aux critères d'attribution reste constant, voire progresse, car certains de ceux qui ont pu « sortir » du dispositif doivent à nouveau être pris en charge un ou deux ans après.

Au Bangladesh, le programme « Repousser les frontières de la réduction de la pauvreté » du *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC), mentionné plus haut, assure des transferts en espèces réguliers, fournit des biens de production et dispense une formation, principalement à des femmes rurales vivant dans une situation de pauvreté extrême. Au cours de sa première phase (2002-2006), le programme est arrivé à faire passer la quasi-totalité des 100 000 ménages bénéficiaires de l'« extrême pauvreté » à la « pauvreté modérée ». L'insécurité alimentaire, d'après les déclarations des intéressés eux-mêmes, est passée de 60 à 15 pour cent, et l'apport calorique de 1 750 à 2 145 kilocalories par jour (Matin *et al.*, 2008). La trajectoire de sortie du programme est illustrée ci-dessous (Figure 5).

Figure 5. Le modèle de sortie progressive du dispositif du BRAC



Source: adapté à partir de Hashemi et de Montesquiou (2011, p. 3).

En conclusion, prévoir une sortie progressive du dispositif est un objectif rationnel pour les décideurs qui entendent réduire au minimum la « dépendance » et bien gérer les coûts des programmes de protection sociale. Cela étant, il convient de procéder avec précaution. Il n'existe pas encore, comme pour la problématique du ciblage, un riche corpus de données susceptibles d'aider à choisir les dispositifs de sortie adaptés lors de la conception des programmes. Il faut admettre que certaines personnes ne pourront jamais sortir du dispositif, qu'atteindre un certain seuil ne signifie pas nécessairement pour un ménage qu'il sera autosuffisant à l'avenir et que, en cas de retrait prématuré des prestations, la situation de certaines personnes pourrait être pire qu'avant leur prise en charge si le réseau informel d'entraide n'est plus opérant du fait que ces personnes sont devenues bénéficiaires du programme. Compte tenu de ces réalités, les responsables politiques devraient se concentrer sur la fonction fondamentale de la protection sociale, qui est de garantir aux ménages pauvres et vulnérables qu'ils sont réellement assurés de ne pas retomber en deçà d'un seuil de subsistance minimal, plutôt que de les aider à dépasser ce seuil et à « sortir » du programme aussi rapidement que possible.

4.5 Viabilité financière

Le débat sur la mise en œuvre des programmes de protection sociale tourne inévitablement autour de la question cruciale du financement. Le coût de la protection sociale universelle est-il abordable dans les pays à faible revenu? Il n'est pas rare d'entendre des responsables politiques affirmer que, bien qu'ils soient favorables à l'introduction ou à l'extension du système de protection sociale, ils n'en ont tout simplement pas les moyens budgétaires. Des considérations d'ordre financier sont également invoquées au nombre des raisons avancées pour ne pas adopter une protection sociale fondée sur les droits; le coût de l'application des droits économiques, sociaux et culturels est en effet jugé inabordable par de nombreux gouvernements. De telles déclarations confondent les contraintes et les choix.

Pal *et al.* (2005) ont simulé trois scénarios de protection sociale de base. Dans leur troisième scénario, qui s'appuie sur le Programme de transferts sociaux en espèces en Zambie, les 10 pour cent de ménages les plus pauvres reçoivent une somme de 13,71 USD (parité de pouvoir d'achat) par mois. Pal *et al.* constatent que dans les quatre pays africains étudiés (Burkina Faso, Cameroun, Guinée et Sénégal), le coût de la protection sociale de base représenterait entre 0,15 et 0,30 pour cent du PIB. Il importe de signaler que cette aide atténuerait l'insécurité alimentaire des plus démunis, mais ne viendrait pas à bout de l'insécurité alimentaire dans ces pays. Mais cette intervention, aussi modeste soit-elle, serait-elle d'un coût abordable?

En 2010, ces quatre pays ont consacré entre 1,3 et 1,6 pour cent de leur PIB à des dépenses militaires (SIPRI, 2012) – et ce pourcentage est bien supérieur dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne et ailleurs. Même dans les pays très pauvres, les transferts sociaux pourraient donc en principe être financés au moyen d'une redistribution des ressources publiques disponibles.

Des programmes plus ambitieux coûteraient plus cher. Grosh *et al.* (2008) citent une série d'études réalisées sur le coût budgétaire des pensions universelles en Afrique subsaharienne. Selon l'âge limite et le montant des transferts fixés, ils ont relevé que ce coût pourrait représenter entre 0,1 et 10,6 pour cent du PIB (Grosh *et al.*, 2008; voir aussi Kakwani et Subbarao, 2007). Selon le Bureau international du travail (OIT 2008), le coût d'un régime de soutien des revenus ou d'emploi dans un groupe sélectionné de pays d'Asie et d'Afrique subsaharienne pourrait se situer dans une fourchette de 0,3 à 0,9 pour cent du PIB, et celui d'un régime de protection sociale de base (y compris les pensions universelles en faveur des personnes âgées et des handicapés, les prestations de base pour les enfants, l'accès universel aux soins de santé essentiels et l'assistance sociale ou un régime de garantie de l'emploi de 100 jours) entre 4 et plus de 10 pour cent du PIB (OIT 2008, p. 10). Enfin, Lustig (2012) estime que les ressources requises pour amener toute la population au-dessus du seuil de 2,50 USD (parité de pouvoir d'achat) en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Mexique et au Pérou équivaldrait, respectivement, à 0,15 pour cent, 1,48 pour cent, 0,41 pour cent, 0,28 pour cent et 0,53 pour cent du PIB²⁶.

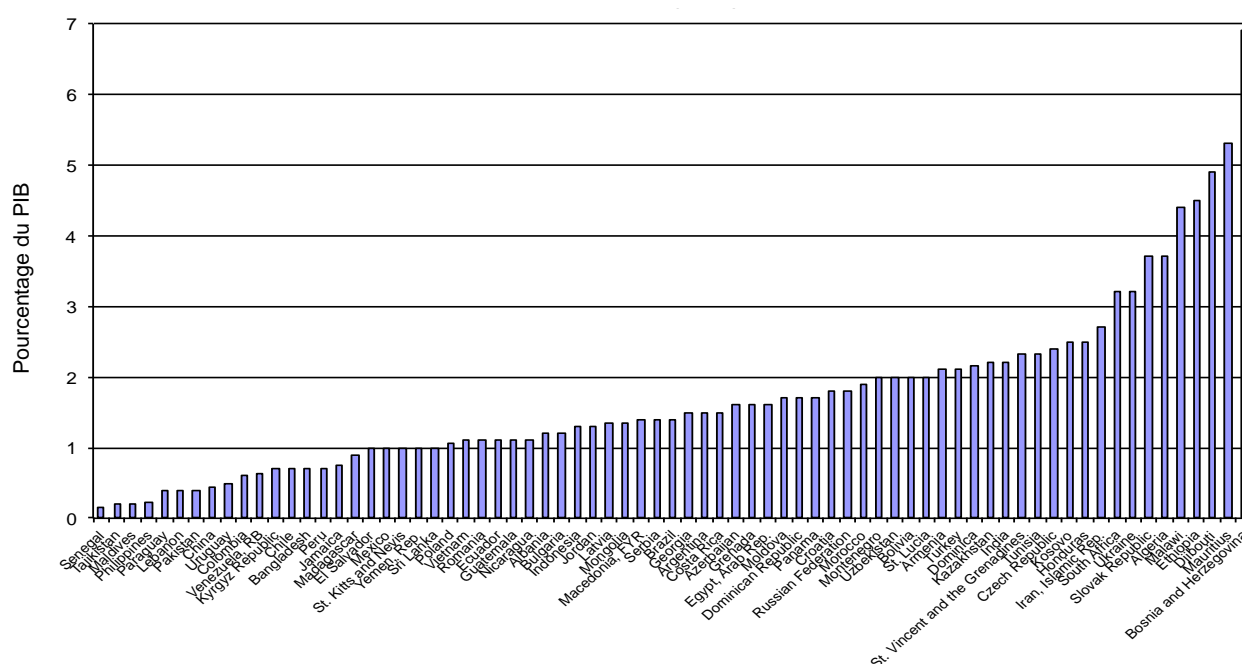
Dans quelle mesure ces chiffres sont-ils comparables aux dépenses réelles? La Figure 6 montre les dépenses au titre de l'« assistance sociale »²⁷ en pourcentage du PIB, dans 87 pays pour lesquels des données sont disponibles²⁸. Comme on le voit, le niveau de ces dépenses est extrêmement variable, puisqu'il va de près de zéro à 7 pour cent, la plupart des pays se situant dans la fourchette de 1 à 3 pour cent. Il n'est pas fréquent, mais pas rare non plus, que des pays affectent plus de 5 pour cent de leur PIB au financement de programmes d'assistance sociale. L'un d'entre eux est Maurice, pays largement considéré comme un succès en matière de développement, doté d'une économie florissante et qui a su maintenir depuis son indépendance un système universel de protection sociale, ce qui prouve qu'il n'est pas forcément inévitable de devoir sacrifier la croissance économique et l'investissement au profit de la protection sociale ni vice-versa (Bunwaree, 2007).

²⁶ Pour ce qui est des questions concernant les sources de financement, voir Pal *et al.* (2005); Barrientos (2007); Grosh *et al.* (2008).

²⁷ Selon le pays, « assistance sociale » englobe les transferts en espèces, les subventions des prix de certains produits, les distributions de rations alimentaires, l'exonération de certains frais, les secours en cas de catastrophe, les fonds d'investissement social, le microcrédit, etc.

²⁸ Pour de nombreux pays, on ne dispose d'aucune donnée et, pour certains, les données les plus récentes remontent aux années 90.

Figure 6. Dépenses au titre de l'assistance sociale, en proportion du PIB



Source: Base de données de l'OCDE (<http://stats.oecd.org>), compilée à partir de données concernant 87 pays, provenant d'études sur les dépenses publiques réalisées par la Banque mondiale, ou d'autres travaux similaires.

Les gouvernements peuvent financer les programmes de protection sociale par quatre moyens – la réaffectation de montants destinés à d'autres secteurs, l'augmentation des impôts, l'aide internationale ou l'emprunt. Grosh *et al.* (2008) font observer que chacun de ces moyens présente des avantages et des inconvénients et qu'il est légitime de se demander comment répartir au mieux les dépenses entre les divers secteurs de l'économie, la protection sociale et les autres secteurs sociaux. Il pourrait par exemple être utile d'accroître progressivement les dépenses consacrées à la protection sociale au fil des ans, comme sont parvenus à le faire avec succès un certain nombre de pays qui ont progressivement mis en place des systèmes universels de protection sociale, en commençant par un ou deux programmes d'envergure modeste. En revanche, l'argument voulant que les régimes de protection sociale ne puissent pas être introduits en raison de leur coût inabordable est tout bonnement indéfendable. Tous les gouvernements ont des ressources et doivent faire des choix quant à leur affectation. Une part accrue de leurs dépenses devrait être consacrée à la protection sociale.

4.6 Élargissement

La réaction générale à la crise alimentaire de 2008 a consisté à lancer des appels en faveur de la mise en place de filets de sécurité sociale pour protéger les personnes qui étaient frappées de plein fouet. Pourtant, dans la pratique, les pays ont moins fait appel aux filets de sécurité qu'à des interventions axées sur les marchés, notamment la limitation ou l'interdiction des importations, le déblocage de stocks publics à des prix subventionnés et le recours à des subventions aux intrants (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, 2011). Même dans les pays disposant d'une protection sociale performante, par exemple au Mexique, il a été immédiatement décidé d'appliquer des subventions des prix, l'ajustement de la valeur monétaire des prestations du dispositif de protection sociale, *Oportunidades*, ne venant que bien plus tard (Lustig 2008; Grosh *et al.*, 2011). Une telle situation s'explique en partie par des considérations relevant de l'économie politique; en effet, compte tenu de la hausse rapide des prix, de nombreux gouvernements ont jugé qu'il leur fallait « faire quelque chose », et la mise sur le marché des stocks ou les contrôles des prix étaient des mesures qui pouvaient être appliquées par simple autorisation du pouvoir

exécutif. Mais ces interventions ont également révélé un problème plus profond – le manque de connaissance sur le meilleur moyen d’assurer l’extension d’un programme de protection sociale en cas de crise.

La notion d’élargissement est triple puisqu’elle englobe: l’introduction d’un filet de sécurité sociale quand il n’en existe pas; l’inclusion des nouveaux pauvres (dont la pauvreté résulte de la hausse des prix, par exemple); ou l’augmentation du montant du transfert afin de compenser (tout au moins en partie) la perte de pouvoir d’achat des bénéficiaires dans les cas où la protection sociale consiste à verser une prestation forfaitaire en espèces. Les filets de protection nouvellement mis en place (ou modifiés) devront prévoir des critères d’attribution souples et des procédures rapides de validation et se concentrer sur l’amélioration de la productivité de l’agriculture de subsistance des populations pauvres en milieu rural et périurbain (Lustig 2008; de Janvry et Sadoulet 2011).

Pour trouver le meilleur moyen d’assurer l’extension d’un programme, il faut se pencher sur deux séries de problèmes. Tout d’abord, il est nécessaire de comprendre la nature du choc étant donné que des chocs différents se répercutent différemment sur les sous-groupes de la population. Une catastrophe naturelle (tsunami, inondation, tremblement de terre ou ouragan) endommage ou détruit les biens des ménages, diminue les possibilités de travail salarié et d’activités rémunératrices hors de l’agriculture et peut réduire l’accès aux intrants ou la capacité des agriculteurs de commercialiser leurs produits. Mais, si ces chocs sont très localisés et que l’intégration des marchés des produits alimentaires est raisonnablement bonne, ils ne devraient pas avoir d’incidence sur les prix des denrées. Par contre, une hausse des prix alimentaires mondiaux qui se répercute sur les marchés locaux n’a pas nécessairement d’effets délétères sur les biens ou les activités des populations, mais en réduit considérablement le pouvoir d’achat²⁹. En second lieu, il importe de comprendre si le choc est ressenti par les ménages qui bénéficient déjà d’une protection sociale ou par ceux qui ne sont pas encore couverts.

Il est frappant de constater la rareté des données systématiques sur les meilleurs moyens d’élargir les filets de protection sociale à la suite d’un choc, en général, et d’un choc causé par la flambée des prix des denrées, en particulier. Alors qu’une recherche sur Google portant sur les mots-clés « crise alimentaire mondiale de 2008 ET filets de protection sociale » donne plus de 100 000 liens, il semble n’y avoir aucune évaluation rigoureuse des filets de protection mis en place à la suite de la crise alimentaire de 2008.

Il ne faut cependant pas en conclure que l’on ignore tout des questions liées à l’extension des dispositifs. En Éthiopie, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives est opérationnel depuis 2005. Au fil des ans, le Gouvernement éthiopien et les bailleurs de fond qui appuient le programme n’ont ménagé aucun effort pour développer la capacité d’intervention en cas de choc localisé, en particulier d’épisodes de sécheresse. Des investissements ont notamment été effectués dans le renforcement des moyens institutionnels locaux d’information sur les chocs climatiques au moment où ils surviennent et de préparation de plans de secours au préalable. Une part du budget est réservée au financement d’imprévus de ce type. Les fonctionnaires locaux peuvent utiliser ces fonds avec souplesse, soit pour accroître les prestations en faveur des bénéficiaires existants en augmentant le nombre de jours de travaux publics, soit en recourant au ciblage communautaire pour identifier et inclure temporairement de nouveaux bénéficiaires éprouvés par ce choc. Ce système ne fonctionne pas à la perfection mais il pourrait manifestement être très utile pour faire face à des chocs climatiques à évolution lente comme la sécheresse (Berhane *et al.*, 2012). En revanche, le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives n’est guère à même de faire face à des chocs induits par les prix élevés des produits alimentaires.

L’expérience du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives illustre un argument plus général avancé par Grosh *et al.* (2011, p. 6): « Les critères qualitatifs simples que

²⁹ Pour des plus amples renseignements à ce sujet, voir Hoddinott et Quisumbing (2010).

nous utilisons pour juger si un pays est prêt à faire face à une crise alimentaire portent sur la question de savoir si le pays dispose d'un (ou de plusieurs) programme ciblé de lutte contre la pauvreté de vaste envergure ou susceptible d'être appliqué à plus grande échelle, assorti de dispositifs administratifs fiables, qui pourrait servir de filet de sécurité. » En termes simples, si les gouvernements ne commencent à envisager de mettre en place un filet de sécurité qu'après le choc, il sera probablement alors trop tard pour le faire efficacement.

Les conséquences de cet état de fait sont nombreuses. Premièrement, dans un monde de plus en plus exposé aux chocs, où les fluctuations des prix des produits alimentaires pourraient s'intensifier et où le changement climatique augmente la fréquence des événements climatiques extrêmes, il serait bon de disposer en permanence de filets de sécurité. Deuxièmement, les filets de protection, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils aient été adaptés, devraient pouvoir faire deux choses, et ce le plus rapidement possible: inclure les nouveaux pauvres (dont la pauvreté résulte de la hausse des prix des denrées, par exemple) et, s'il y a lieu, augmenter le montant du transfert pour compenser en partie les pertes de pouvoir d'achat subies par les bénéficiaires. Troisièmement, des évaluations régulières de la vulnérabilité, par exemple les évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité réalisées par le PAM, qui donnent des renseignements sur les types de ménages qui risquent d'être le plus éprouvés par les différents types de chocs, fournissent aux décideurs une information qui leur permet d'agir, par exemple de cerner les localités ou les groupes qu'il convient de cibler en cas de crise.

Enfin, les budgets des programmes de protection sociale devraient inclure un poste pour imprévus qui permettrait de verser des sommes supplémentaires aux bénéficiaires, anciens et/ou nouveaux, en cas de choc. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels va dans ce sens dans son observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, quand il dit: « Il faudrait veiller en particulier à ce que le système de sécurité sociale soit en mesure de réagir dans les situations d'urgence, par exemple pendant et après des catastrophes naturelles, un conflit armé ou une calamité agricole. » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, 2008).

4.7 Responsabilité

La possibilité de recours est un principe fondamental de la mise en œuvre d'une approche de la sécurité alimentaire et de la protection sociale fondée sur les droits de l'homme, à tous les niveaux. Dans son observation générale n° 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime que « toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. [...] Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation. » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, 1999, paragraphe 32). En matière de mise en œuvre, l'observation générale n° 19 précise que: « [L]es bénéficiaires des régimes de sécurité sociale doivent être en mesure de participer à l'administration du système. Le système devrait être institué en vertu d'un texte législatif national et garantir le droit des particuliers et des organisations de rechercher, recevoir et diffuser des informations sur tous les droits à prestation de sécurité sociale existants, dans la clarté et la transparence. » Le paragraphe 27 ajoute ce qui suit: « Les prestations devraient être servies en temps utile et les bénéficiaires devraient avoir physiquement accès aux services de sécurité sociale, afin de pouvoir accéder aux prestations et aux informations et, le cas échéant, verser des cotisations. »

Ces principes sont progressivement introduits dans les programmes de protection sociale, notamment les programmes publics qui établissent entre l'État et les citoyens ou les résidents du pays un « contrat social » visant à assurer la sécurité alimentaire et la protection sociale, susceptible de faire l'objet d'une action en justice (opposabilité), mais également les projets financés et exécutés par des bailleurs de fonds et des ONG. On ne saurait sous-estimer l'incidence de l'élargissement de l'accès à

la protection sociale, qui n'est plus alors une aide à caractère discrétionnaire mais un droit dont on peut faire respecter l'application, non seulement d'un point de vue moral, puisque les demandeurs gagnent en autonomie et voient leur dignité et leur droits respectés, mais également d'un point de vue opérationnel, puisque l'accès aux services et les prestations s'améliorent. Des études de cas concernant l'Afrique du Sud et le Kenya illustrent ces points.

Encadré 14. Afrique du Sud: un droit à l'assistance sociale opposable

Le *Child Support Grant* (allocations familiales) a été adopté en Afrique du Sud en 1998 aux termes d'une modification de la loi relative à l'assistance sociale. En 2011, 11 millions d'enfants en bénéficiaient, ce qui en fait le programme de transferts d'espèces le plus important d'Afrique. Ce système de prestations familiales est considéré comme un succès du point de vue du ciblage, de la couverture et de l'impact sur le bien-être des enfants, y compris la sécurité alimentaire. Une évaluation réalisée à partir de données de panel fait état d'un recul statistiquement significatif de la faim, d'après les déclarations, chez les enfants bénéficiant de cette allocation, par rapport aux enfants de ménages pauvres similaires qui n'en bénéficiaient pas (Samson *et al.*, 2011).

Proudlock (2011) montre que la croissance rapide des demandes de ces prestations et l'assouplissement des critères d'attribution (notamment en ce qui concerne l'âge limite, les conditions de ressources et les documents d'identité) ont été facilités par les campagnes menées par la société civile, qui a notamment mené une action de sensibilisation, commandé des travaux de recherche et même engagé des actions en justice à l'encontre de l'État. L'une des principales conclusions de cet auteur était que l'inscription du droit à l'assistance sociale opposable dans la Constitution sud-africaine et l'inclusion dans la législation nationale du droit au *Child Support Grant* constituaient les fondements juridiques nécessaires pour que la société civile puisse tenir le gouvernement juridiquement responsable de la garantie de ces droits et de ces prestations.

Encadré 15. Kenya: mécanismes de recours prévus dans les programmes de transferts d'espèces

Dans le cadre du programme servant de filet de sécurité, 60 000 ménages vivant dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire des districts pastoraux du nord du Kenya ont bénéficié de transferts en espèces réguliers depuis 2008, l'objectif étant de réduire l'extrême pauvreté, la malnutrition et la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Bien qu'il s'agisse d'un projet pilote financé par des donateurs, dont la couverture était limitée et le cycle de financement de quatre ans, ce programme a introduit plusieurs mécanismes innovants fondés sur les droits. Un comité indépendant des droits, établi dans chaque communauté visée par le programme, peut être saisi des plaintes des bénéficiaires ou d'autres personnes (par exemple, ceux qui estiment relever du programme mais en ont été exclus), et un coordonnateur des droits à la protection sociale a été nommé dans chaque district.

Une Charte des droits et des responsabilités énonce les principes liés aux droits de l'homme sur lesquels repose le programme – responsabilité, non-discrimination, participation, autonomisation et égalité des sexes. Les règles applicables à la distribution des transferts sont spécifiées dans une Charte du service aux citoyens: les versements devraient être effectués dans leur intégralité et en temps voulu, les points de paiement devraient être situés à une distance raisonnable du lieu de résidence des bénéficiaires, toutes les réclamations doivent être traitées dans un délai de 30 jours, tous les résidents locaux ont le droit d'être informés au sujet du programme et d'être traités avec respect (Devereux et White, 2010).

CONCLUSIONS

Il existe d'étroites corrélations entre protection sociale et sécurité alimentaire. Des programmes efficaces d'assistance sociale peuvent faire reculer l'insécurité alimentaire ou la faim chroniques, et des programmes de sécurité sociale et des filets de sécurité en prise sur la demande ou adaptables peuvent remédier utilement à l'insécurité alimentaire temporaire de nature saisonnière ou à la vulnérabilité des moyens de subsistance aux situations de crise.

Le présent rapport s'appuie sur des indices empiriques des effets sur la sécurité alimentaire de divers programmes de protection sociale. Les données factuelles qui y sont présentées mettent en évidence l'intérêt de l'intensification des investissements dans la protection sociale. Le rapport s'appuie également sur une démarche fondée sur les droits de l'homme, faisant valoir que le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale sont complémentaires et que le respect de ces deux droits n'est pas seulement un impératif moral et juridique, mais qu'il est essentiel pour atteindre les objectifs politiques fondamentaux de croissance économique et de développement humain.

Les programmes de protection sociale ayant des objectifs liés à la sécurité alimentaire agissent sur différents supports du droit à la nourriture – production (par exemple, subventions aux intrants), main-d'œuvre (programmes de travaux publics), commerce (subventions aux prix des produits alimentaires, gestion des réserves de céréales) et transferts (alimentation scolaire, supplémentation, transferts en espèces). Aucun dispositif de protection sociale ou ensemble d'interventions n'est universellement préférable aux autres. Le choix du dispositif ou de l'ensemble de mesures qu'il convient d'adopter dépend des objectifs de l'intervention, dont l'impact dépendra de la qualité de la conception et de la mise en œuvre.

Pour mettre en place un système de protection sociale complet afin de remédier à l'insécurité alimentaire et à la vulnérabilité, il faut adopter une démarche stratégique et un ensemble cohérent d'interventions et ne pas se limiter à un seul instrument ni à un programme isolé. Il faut également relier les mesures de protection sociale à d'autres secteurs – agriculture, éducation, santé, nutrition – et institutionnaliser la protection sociale en l'intégrant dans l'appareil d'État, idéalement en inscrivant dans la loi la faculté pour les citoyens et résidents admis à en bénéficier de faire valoir leurs droits en justice.

Enfin, les responsables politiques peuvent tirer maints enseignements de l'expérience acquise dans d'autres pays. Le rapport contient de nombreuses synthèses d'études de cas concernant l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine. Tous les programmes qui y sont analysés se sont heurtés aux mêmes interrogations au stade de la conception – comment cibler les bénéficiaires de manière précise? Comment éviter l'écueil de la dépendance? Quelles modalités adopter? etc. La protection sociale est un secteur qui évolue rapidement. Les pratiques innovantes qui ne cessent de voir le jour pourraient être adaptées à d'autres contextes locaux, ce qui peut par exemple se traduire concrètement par la transformation de projets de travaux publics en régimes de garantie de l'emploi ou par l'adoption de mécanismes ayant pour objet de faire respecter les droits, comme des commissions d'arbitrage et des audits sociaux.

Deux séries de recommandations spécifiques sont présentées au début de ce rapport, respectivement à l'intention des responsables politiques et du CSA. Nous espérons que ces recommandations, ainsi que ce rapport dans son ensemble, contribueront utilement à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate pour tous.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdulai, A., Barrett, C. et Hoddinott, J. (2005). Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa, *World Development* 33(10): 1689-1704.
- Adato, M. et Hoddinott, J. (2010). *Conditional cash transfer programs: a "magic bullet"?*, in Adato, M. et Hoddinott, J. (sous la direction de), *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adelman, S., Gilligan, D. et Lehrer, K. (2008). *How effective are food for education programs? A critical assessment of the evidence from developing countries*, Food Policy Review 9. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Adelman, S., Gilligan, D., Konde-Lule, J. et Alderman, H. (2012). *School feeding reduces anemia prevalence in adolescent girls and other vulnerable household members in a cluster randomized controlled trial in Uganda*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Adu-Afarwuah, S., Lartey, A., Brown, K., Zlotkin, S., Briend, A. et Dewey, K. (2007). Randomized comparison of 3 types of micronutrient supplements for home fortification of complementary foods in Ghana: Effects on growth and motor development, *American Journal of Clinical Nutrition* 86: 412-420.
- Aguero, J., Carter, M. et Woolard, I. (2007). *The impact of unconditional transfers on nutrition: the South African Child Support Grant*. Brasilia: International Poverty Centre.
- Ahmed, A. (2004). *Impact of feeding children in school: Evidence from Bangladesh*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Ahmed, A. et Shams, Y. (1994). Demand elasticity in rural Bangladesh: an application of the AIDS model, *Bangladesh Development Studies* 22: 1-21.
- Ahmed, A., Gilligan, D., Hoddinott, J. Peterman, A. et Roy, S. (2010a). *Evaluating vouchers and cash-based transfers: Final inception report*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Ahmed, A., Quisumbing, A., Nasreen, M., Hoddinott, J. et Bryan, E. (2010b). *Comparing food and cash transfers to the ultra-poor in Bangladesh*, IFPRI Research Monograph 163. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Albarran, P. et Attanasio, O. (2003). Limited commitment and crowding out of private transfers: evidence from a randomized experiment, *Economic Journal*, 2003: C77-C85.
- Alderman, H. (2002). *Subventions en tant que filets sociaux de sécurité: efficacité et défis*, Social Protection Discussion Paper 0224. Unité de Protection sociale. Réseau du Développement Humain. Washington: Banque mondiale.
- Alderman, H. et Haque, T. (2006). Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy* 31: 372-383.
- Alderman, H. et Lindert, K. (1998). The potential and limitations of self-targeted food subsidies, *World Bank Research Observer* 13(2): 213-229.
- Alderman, H., Gilligan, D. et Lehrer, K. (2012). *The impact of food for education programs on school participation in northern Uganda*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Andresen, E., Wandel, M., Eide, W. B., Herselman, M. et Iversen, P. (2009). Delivery of the Nutrition Supplementation Programme in the Cape Town metropolitan area from the perspective of mothers of under-fives: a qualitative study, *South African Journal of Child Health* 3(3): 90-95.
- Asselin, L.-M. (2010). *VUP targeting and poverty surveys 2009*. Kigali: VUP Monitoring and Evaluation Team, MINALOC.

- Audsley, B., Halme, R. et Balzer, N. (2010). *Comparing cash and food transfers: A cost-benefit analysis from rural Malawi*, in *Revolution: For food aid to food assistance*. Rome: Programme alimentaire mondial.
- Baird, S., McIntosh, C. et Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment, *Quarterly Journal of Economics* 126(4): 1709-1753.
- Banque mondiale. (1990). Rapport sur le développement dans le monde 1990: *La pauvreté*. Washington: Oxford University Press.
- Banque mondiale. (2001). Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: *Combattre la pauvreté*. Washington: Oxford University Press.
- Banque mondiale. (2010). Aide-mémoire, Republic of Rwanda Preparation Mission, Third Community Living Standards Grant (CLSG-3), 13-24 septembre 2010. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. (2011a). *Social protection for a changing India*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. (2011b). Tonga: Social protection issues paper, document élaboré pour le Gouvernement des Tonga, Ministère des finances et de la planification. Washington: Banque mondiale.
- Bardhan, P. et Mookherjee, D. (2011). Subsidized Farm Input Programs and Agricultural Performance: A Farm-Level Analysis of West Bengal's Green Revolution, 1982-1995, *American Economic Journal: Applied Economics* 3(4): 186-214.
- Barrett, C., Lentz, E. et Maxwell, D. (2007). *A market analysis and decision tree tool for response analysis: Cash, local purchase and/or imported food aid?* The Decision Tree Tool, Atlanta: CARE.
- Barrientos, A. (2007). *Financing social protection*, BWPI Working Paper 5. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Barrientos, A. et Scott, J. (2008). *Social transfers and growth: A review*, BWPI Working Paper 52. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Basic Income Grant Coalition (2008). *Towards a Basic Income Grant for all*, Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report. Windhoek: Namibia NGO Forum (NANGOF).
- Begum, H., Mascie-Taylor, C. et Nahar, S. (2006). The impact of food supplementation on infant weight gain in rural Bangladesh: an assessment of the Bangladesh Integrated Nutritional Program (BINP), *Public Health Nutrition* 10(1): 49-54.
- Behrman, J. et Hoddinott, J. (2005). Program evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67: 547-569.
- Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A., Diressie, M., Yohannes, Y., Sabates-Wheeler, R., Handino, M., Lind, J., Tefera, M. et Simma, F. (2012). *Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting progress in the implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- BID. (2000). *Social Protection for Equity and Growth*. Washington: Banque interaméricaine de développement.
- Black Sash (2010). *Social assistance: A reference guide for paralegals*. Le Cap: Black Sash.
- Breisinger, C., van Rhee, T., Ringler, C., Nin Pratt, A., Minot, N., Aragon, C., Yu, B., Ecker, O. et Zhu, T. (2010). *Food security and economic development in the Middle East and North Africa: Current state and future perspectives*, Discussion Paper 00985. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Britto, T. et Medeiros, M. (2008). *Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*. Brasília: International Poverty Centre.
- Brunori, P. et O'Reilly, M. (2010). *Social protection for development: A review of definitions*, paper prepared in the framework of the European Report on Development 2010. Bruxelles: Commission européenne.

- Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. et Drake, L. (2009). *Repenser l'alimentation scolaire: Filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale*. Washington: Banque mondiale.
- Bunwaree, S. (2007). *Les urnes et la politique sociale à Maurice*, in Bangura, Y. (sous la direction de), *Démocratie et politique sociale en Jamaïque*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Byerlee, D., Jayne, T. et Myers, R. (2006). Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options, *Food Policy* 31(4): 275-287.
- Cafiero, C. et Gennari, P. (2011). *L'indicateur de la FAO sur la prévalence de la sous-alimentation*, polycopié. Rome: Organisation pour l'alimentation et l'agriculture.
- Caldes, N., Coady, D. et Maluccio, J. (2006). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America, *World Development* 34(5): 818-837.
- Chantararat, S., Mude, A. et Barrett, C. (2009). *Willingness to pay for index based livestock insurance: Results from a field experiment in northern Kenya*, Working Paper. Cornell University.
- Chirwa, E., Mvula, P., Dorward, A. et Matita, M. (2011). *Gender and intra-household use of fertilizers in the Malawi Farm Input Subsidy Programme*, FAC Working Paper 028. Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2004a). Targeting outcomes redux, *Future Agricultures Consortium* 19(1): 61-85.
- Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2004b). *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons*. Washington: Banque mondiale et IFPRI.
- Coll-Black, S., Gilligan, D., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. et Wiseman, W. (2012). *Targeting food security interventions in Ethiopia: The Productive Safety Net Programme*, in Dorosh, P. et Rashid, S. (sous la direction de), *Food and Agriculture in Ethiopia: Progress and Policy Challenges*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies. (1999). Observation générale n° 12: *Le droit à une nourriture suffisante*, Document E/C.12/1999/5. New York: ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Document consultable à l'adresse suivante: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/13/PDF/G9942013.pdf?OpenElement>.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies. (2008). Observation générale n° 19: *Le droit à la sécurité sociale*, Document E/C.12/GC/19, consultable à l'adresse suivante: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/98/PDF/G0840398.pdf?OpenElement>.
- Communautés européennes (2010). Rapport européen sur le développement 2010: *La protection sociale pour un développement inclusif*. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- CONSEA. (2009). *Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian Experience*. Brasilia. Document consultable à l'adresse suivante: www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publicacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles.
- CORE Group. (2003). *Positive Deviance/Hearth – A resource guide for sustainably rehabilitating malnourished children*; Child Survival Collaborations and Resources Group, Nutrition Working Group. Document consultable à l'adresse suivante: www.positivedeviance.org/pdf/hearth_book.pdf.
- Cornia, G. et Stewart, F. (1993). Two errors of targeting, *Journal of International Development* 5(5): 459-496.
- Cunha, J., de Giorgi, G. et Jayachandran, S. (2010). *The price effects of cash versus in-kind transfers*, polycopié. Monterey (Californie): Naval Postgraduate School.
- Damon, A. et Glewwe, P. (2007). *Three proposals to improve education in Latin America and the Caribbean: Estimates of costs and benefits to each strategy*. St. Paul; University of Minnesota.
- Dandekar, K. (1983). *Employment Guarantee Scheme: Employment opportunities for women*. Pune: Gokhle Institute of Politics and Economics.

- Davis, B. et Teruel, G. (2000). *An evaluation of the impact of PROGRESA cash payments on private inter-household transfers*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- De Brauw, A. et Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico, *Journal of Development Economics* 96(2): 359-37.
- De Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., Moreira, V. et Roy, S. (2012). *The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare*, polycopié. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- De Janvry, A. et Sadoulet, E. (2011). Subsistence farming as a safety net for food-price shocks, *Development in Practice* 21(4-5): 449-456.
- De Janvry, A., Sadoulet, E. et Vakis, R. (2008). *Protecting vulnerable children from uninsured risks: A new role for conditional cash transfer programs?* University of California (Berkeley) et Banque mondiale.
- Del Ninno, C. et Dorosh, P. (2003). Impacts of in-kind transfers on household food consumption: Evidence from targeted food programmes in Bangladesh, *Journal of Development Studies*, 40(1): 48-78.
- Del Ninno, C., Dorosh, P. et Subbarao, K. (2007). Food aid, domestic policy and food security: Contrasting experiences from South Asia and sub-Saharan Africa, *Food Policy* 32: 413-435.
- Dercon, S. (sous la direction de) (2005). *Insurance Against Poverty*, UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Dev, M., Subbarao, K., Galab, S. et Ravi, C. (2007). Safety net programmes: Outreach and effectiveness, *Economic and Political Weekly*, 1^{er} septembre 2007: 3555-3565.
- Devereux, S. (2002). Can social safety nets reduce chronic poverty? *Development Policy Review* 20(5): 657-675.
- Devereux, S. (2008). *The impact of droughts and floods on food security and policy options to alleviate negative effects*, in Otsuka, K. et Kalirajan, K. (sous la direction de), *Contributions of agricultural economics to critical policy issues: Proceedings of the twenty-sixth conference of the International Association of Agricultural Economists*. Malden (Massachusetts, États-Unis): Blackwell.
- Devereux, S. (2010). *Dependency and graduation*, *Frontiers of Social Protection Brief* 5. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- Devereux, S. et Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*, IDS Working Paper 232. Brighton: Institute of Development Studies.
- Devereux, S. et Solomon, C. (2006). *Employment creation programmes: The international experience*. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 24. Genève: Organisation internationale du travail (OIT), Bureau international du Travail.
- Devereux, S. et Tiba, Z. (2007). *Malawi's first famine: 2001-2002*, in Devereux, S. (sous la direction de), *The 'new famines': Why famines persist in an era of globalisation*, Londres: Routledge.
- Devereux, S. et White, P. (2010). Social protection in Africa: Evidence, politics and rights, *Poverty and Public Policy* 2(3): 53-77.
- Devereux, S., McGregor, A. et Sabates-Wheeler, R. (2011). Introduction: Social protection for social justice, *IDS Bulletin* 42(6): 1-9.
- Devereux, S., Vaitla, B. et Hauenstein Swan, S. (2008). *Seasons of hunger: Fighting cycles of quiet starvation among the world's rural poor*. Londres: Pluto Press.
- Dorward, A., Chirwa, E., Boughton, D., Crawford, E., Jayne, T., Slater, R., Kelly, V. et Tsoka, M. (2008). *Towards "smart" subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi*, ODI Natural Resource Perspectives 116. Londres: Overseas Development Institute.
- Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M. et van de Walle, D. (2012). *Does India's Employment Guarantee Scheme guarantee employment?* Washington: Banque mondiale.

- Edirisinghe, N. (1987). *The food stamp scheme in Sri Lanka*, IFPRI Research Report 58. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Edmonds, E. et Schady, N. (2009). *Poverty alleviation and child labor*, Working Paper 15345. Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research.
- Edwards, S. et Lustig, N. (sous la direction de) (1997). *Labor markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility*. Washington: Brookings Institution.
- Eide, A. (1984). *The International Human Rights System*, in Eide, A., Eide, W.B., Goonatillake, S., Gussow, J. and Omawale, J. (sous la direction de) *Food as a Human Right*. Tokyo: Université des Nations Unies.
- Eide, W.B. et Kracht, U. (sous la direction de) (2005). *Food and Human Rights in Development, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics*. Anvers-Oxford, Intersentia, 565 p.
- Ellis, F. (2010). *Policy options for reducing risk and instability in staple food markets*, Frontiers of Social Protection Brief, Number 6. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- EuropeAid. (2012). *Social transfers in the fight against hunger: A resource for development practitioners*, Tools and Methods Series: EC Reference Document. Bruxelles: Commission européenne.
- Ezemenari, K. et Subbarao, K. (1999). *Programme de bons d'alimentation pour la Jamaïque*, Policy Research Working Paper 2207. Washington: Banque mondiale.
- FAO. (1996). Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du sommet mondial de l'alimentation. Rome: FAO. Document consultable à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm>.
- FAO. (2005). Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, élaborées par un Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée et adoptées par le Conseil de la FAO à sa cent vingt-septième session, Rome, 22-27 novembre 2004. Document consultable à l'adresse suivante: http://www.fao.org/righttofood/fr/highlight_51596fr.html.
- FAO. (2010). *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome: FAO.
- FAO. (2011a). *L'initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires de la FAO: Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires*. Rome: FAO.
- FAO. (2011b). *Faim*. Rome: FAO. Document consultable à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/fr/>.
- Ferreira, F., Filmer, D et Schady, N. (2009). *Own and sibling effects of conditional cash transfer programs: Theory and evidence from Cambodia*, Policy Research Working Paper 5001. Washington: Banque mondiale.
- Fiszbein, A. et Schady, N. (2009). *Transferts monétaires conditionnels: Réduire la pauvreté actuelle et future*. Washington: Institut de la Banque mondiale.
- FMI. (2011). *Perspectives de l'économie mondiale. World Economic Outlook*. Washington: Fonds monétaire international.
- Freeland, N. (2007). "Superfluous, pernicious, atrocious and abominable?" The case against conditional cash transfers, *IDS Bulletin* 38(3): 75-78.
- FSCB. (Food Security Coordination Bureau) (2007). *Productive Safety Net Programme: Graduation guidance note*. Addis Abeba: Ministère de l'agriculture et du développement rural.
- GFDRE (Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia). (2009). *Food Security Programme, 2010-2014*. Addis Abeba: Ministère de l'agriculture et du développement rural, Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie.
- Gibson, J. et Rozelle, S. (2002). How elastic is calorie demand? Parametric, non-parametric and semi-parametric results for urban Papua New Guinea, *Journal of Development Studies* 38(6): 23-46.

- Gilligan, D., Hoddinott, J. et Taffesse, A. (2007). *Benchmarks for Ethiopia's Food Security Program: Methods, results and commentary*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. et Taffesse, A. (2008). *The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Giné, X. (2009). *Experience with weather-index based insurance in India and Malawi*, IFPRI 2020 Focus Brief 7, Focus 17, Washington: IFPRI.
- Giné, X., et Yang, D. (2009). Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidence from Malawi, *Journal of Development Economics* 89(1): 1-11.
- Giné, X., Townsend, R. et Vickery, J. (2008). Patterns of rainfall insurance participation in rural India, *Revue économique de la Banque mondiale* 22(3): 539–566.
- Government of India (2011). The National Food Security Bill, 2011, Bill No. 132 of 2011. New Delhi: Gouvernement de l'Inde.
- Government of Rwanda (2007). Vision 2020 Umurenge: *An integrated local development program to accelerate poverty eradication, rural growth, and social protection*, EDPRS Flagship Program Document. Kigali: Gouvernement du Rwanda.
- Grantham-McGregor, S., Chang, S. et Walker, S. (1998). Evaluation of school feeding programs: Some Jamaican examples, *American Journal of Clinical Nutrition* 67(Suppl): 785S-9S.
- Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R. et Rodriguez-Alas, C. (2011). *Assessing safety net readiness in response to food price volatility*, SP Discussion Paper 1118. Washington: Banque mondiale.
- Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. et Ouerghi, A. (2008). *Pour la protection et la promotion: Conception et mise en œuvre de filets sociaux de sécurité efficaces*. Washington: Banque mondiale.
- Groupe d'action de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale. (2011). Résumé du Cadre global d'action actualisé (CGA) (http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/SUMMARY_UCFA_FR.pdf).
- Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the global South*. Sterling (Virginie): Kumarian Press.
- Hashemi, S. et de Montesquiou, A. (2011). *Reaching the poorest: Lessons from the graduation model*, Focus Note 69. Washington: CGAP.
- Hazell, P., Pomerada, C. et Valdes, A. (1986). *Crop insurance in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hidrobo, M., Hoddinott, J., Margolies, A. Moreira, V. et Peterman, A. (2012). *Impact evaluation of cash, food vouchers, and food transfers among Colombian refugees and poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- HLPE. (2011). *Volatilité des prix et sécurité alimentaire: Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition*, HLPE Rapport 1. Rome: CSA. Document consultable à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/rapport-1-volatilite-des-prix/fr/>.
- HLPE. (2012). Principaux éléments, Rome. Document consultable à l'adresse suivante: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Key-elements-online-2012-05-30.pdf.
- Hoddinott, J. et Quisumbing, A. (2010). *Methods for microeconomic risk and vulnerability assessment*, in Fuentes-Nieva, R. and Seck, P. (sous la direction de) *Risk, vulnerability and human development: On the brink*. London: Palgrave Macmillan and United Nations Development Programme.
- Hoddinott, J. et Skoufias, E. (2004). The impact of PROGRESA on food consumption, *Economic Development and Cultural Change* 53(1): 37-61.

- Hoddinott, J. et Wiesmann, D. (2010). *The impact of conditional cash transfer programs on food consumption*, chapter 11 in Adato, M. et Hoddinott, J. (sous la direction de) *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R. et Martorell, R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults, *The Lancet* 371: 411-416.
- Hoddinott, J., Skoufias, E. et Washburn, R. (2000). *The impact of PROGRESA on consumption*: Report submitted to PROGRESA. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Holmes, R., Jones, N. et Marsden, R. (2009). *Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses*, ODI Background Note. Londres: Overseas Development Institute.
- Holzmann, R., Sherburn-Benz, L. and Tesliuc, E. (2003). *Gestion du risque social: La Banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation*, Washington: Banque mondiale.
- IBFAN. (International Baby Food Action Network) (2012). IBFAN statement on the promotion and use of commercial fortified foods as solutions for child malnutrition, *Indian Pediatrics* 49: 295-296.
- ILRI. (2011). *Pastoralists in drought-stricken northern Kenya receive insurance payouts for massive livestock losses*. <http://www.ilri.org/ilrinews/index.php/archives/7310>. [document consulté le 21 novembre 2011].
- Jacoby, H. (2002). Is there an intrahousehold 'flypaper effect'? Evidence from a school feeding programme, *Economic Journal* 112: 196-221.
- Jayne, T., Zulu, B. et Nijhoff, J. (2006) Stabilizing food markets in eastern and southern Africa, *Food Policy* 31(4): 328-341.
- Kakwani, N. et Subbarao, K. (2007). Poverty among the elderly in sub-Saharan Africa and the role of social pensions, *Journal of Development Studies* 43(6): 987-1008.
- Kazianga, H., deWalque, D. et Alderman, H. (2008). *Educational and health impacts of two school feeding schemes: Evidence from a randomized trial in rural Burkina Faso*, World Bank Policy Research Working Paper 4976. Washington: Banque mondiale.
- Khoza, S. (2005). *The role of framework legislation in realising the right to food: Using South Africa as a case study of this new breed of law*, chapitre 8 in Eide, W.B. and Kracht, U. (sous la direction de) *Food and Human Rights in Development, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics*. Anvers-Oxford: Intersentia.
- Kristjansson, B., Petticrew, M., Macdonald, B., Krasevec, J., Janzen, L., Greenhalgh, T., Wells, G. A., MacGowan, J., Farmer, A. P., Shea, B., Mayhew, A., Tugwell, P., Welch, V. (2009). *School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantaged students* (Review). The Cochrane Collaboration, Cochrane Library, 2009, Issue 1. Document consultable à l'adresse suivante: www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Articles/SR_SchoolFeeding.pdf
- Künnemann, R. et Leonard, R. (2008). *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals*. Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN and Medico International. Document consultable à l'adresse suivante: www.eed.de/fix/files/doc/EED_BfdW_socialcashtransfers_08_eng.pdf
- Kushwaha, K.P. (sous la direction de) (2010). *Reaching the under 2s – Universalising delivery of nutrition interventions in District Lalitpur, Uttar Pradesh*. Department of Pediatrics, B.R.D. Medical College, Gorakhpur, Uttar Pradesh, India. Document consultable à l'adresse suivante: <http://ebookbrowse.com/reaching-the-under-2s-universalising-delivery-of-nutrition-interventions-in-district-lalitpur-up-pdf-d241260093>.
- Latham, M. (2010). The great vitamin A fiasco, *Commentary. World Nutrition* 1(1). Document consultable à l'adresse suivante: www.wphna.org/wn_commentary.asp# (document consultable uniquement sur le web).

- Latham, M., Jonsson, U., Sterken, E. et Kent, G. (2011). RUTF Stuff: Can the children be saved by fortified peanut-paste? *World Nutrition* 2(2). Document consultable à l'adresse suivante: www.wphna.org/downloadsfeb2011/11-02%20WN3%20Comm%20RUTF%20pdf.pdf (document consultable uniquement sur le web).
- Lentz, E., Barrett, C. et Hoddinott, J. (2005). *Food aid and dependency: Implications for emergency food security assessments*, Desk review for the project Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC). Rome: Programme alimentaire mondial.
- Levy, S. (sous la direction de) (2005). *Starter Packs: A strategy to fight hunger in developing countries? Lessons from the Malawi Experience 1998–2003*. Wallingford: CABI Publishing.
- Lin, C., Manary, M., Maleta, K., Briend, A. et Ashorn, P. (2008). An energy-dense complementary food is associated with a modest increase in weight gain when compared with a fortified porridge in Malawian children aged 6-18 months, *Journal of Nutrition* 138: 593-598.
- Lustig, N. (2000). Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics, *Economía: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1): 1-45.
- Lustig, N. (2008). *Thought for food: the causes and consequences of rising food prices*, Working Paper 155. Washington: Center for Global Development.
- Lustig, N. (sous la direction de) (1995). *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America*. Washington: Brookings Institution.
- Lustig, N. (sous la direction de) (2001). *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington: Brookings Institution.
- Lustig, N. (sous la direction de) (2012). *Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom*, Economics Department Working Paper. New Orleans: University of Tulane. (Argentine: C. Pessino; Bolivie: G. Molina, W. Jimenez, V. Paz, E. Yañez; Brésil: C. Pereira, S. Higgins; Mexique: J. Scott; Pérou: M. Jaramillo).
- Lutter, C., Rodriguez, A., Fuenmayor, G., Avila, L., Sempertegui, F. et Escobar, J. (2008). Growth and micronutrient status in children receiving a fortified complementary food, *Journal of Nutrition* 138(2): 379-388.
- Maluccio, J. et Flores, R. (2005). *Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Proteccion Social*, IFPRI Research Report 141. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Maluccio, J., Hoddinott, J., Behrman, J., Martorell, R., Quisumbing, A. et Stein, A. (2009). The impact of nutrition during early childhood on education among Guatemalan adults, *Economic Journal* 119 (April): 734-763.
- Margolies, A., et Hoddinott, J. (2012). *Mapping the impacts of food aid: Current knowledge and future directions*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Marzo, F. et Mori, H. (2012). *Crisis response in social protection*, Social Protection and Labor Discussion Paper 1205. Washington: Banque mondiale.
- Matin, I., Sulaiman, M. et Rabbani, M. (2008). *Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme*, CPRC Working Paper 109. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- McCord, A. (2008). *The social protection function of short-term public works programmes in the context of chronic poverty*, chapitre 8 in Barrientos, A. et Hulme, D. (sous la direction de), *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*. Londres: Palgrave Macmillan.
- McCord, A. et Slater, R. (2010). *The state of social protection in southern Africa and the role of the international community: A synthesis of perspectives from the region*. Londres: Overseas Development Institute.
- MCDSS and GTZ (Ministry of Community Development and Social Services & German Technical Cooperation) (2006). *Evaluation Report: Kalomo Social Cash Transfer Scheme*. Lusaka: Ministère zambien du développement communautaire et des services sociaux et Coopération technique allemande.

- McEwen, H., Kannemeyer, C. et Woolard, I. (2009). *Social assistance grants: Analysis of the NIDS wave 1 dataset*, NIDS Discussion Paper 10. Johannesburg: National Income Dynamics Study.
- Milazzo, A. (2009) *Conditional cash transfers: An annotated bibliography*. Washington: Banque mondiale.
- Miller, C., Tsoka, M. et Reichert, K. (2011). *Impacts on children of cash transfers in Malawi*, chapitre 6 in Handa, S., Devereux, S et Webb, D. (sous la direction de), *Social Protection for Africa's Children*. Londres: Routledge.
- Ministère ougandais de la santé (document non daté). *Infant and young child feeding counselling in the community: Training of community volunteers*. Document consultable à l'adresse suivante: www.scribd.com/doc/83948087/Training-of-Community-Volunteers-Infant-Young-Child-Feeding-Counselling-Uganda.
- Minot, N. et Benson, T. (2009). *Fertilizer subsidies in Africa*, Issue Brief 60. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Molyneux, M. (2007). Two cheers for CCTs, *IDS Bulletin* 38(3): 69-74.
- Nielsen, M. et Olinto, P. (2008). *Do conditional cash transfers crowd out private transfers? Evidence from randomized trials in Honduras and Nicaragua*, polycopié. Princeton (New Jersey): Department of Economics, Princeton University.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. et Hickey, S. (2010). *Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?* BWPI Working Paper 116. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- OIT et OMS. (2009). *Initiative pour un socle de protection sociale: manuel et cadre stratégique des opérations conjointes de l'ONU au niveau des pays*. Genève: Bureau international Organisation internationale du travail et Organisation mondiale de la Santé.
- OIT. (2008). *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefing Paper 3. Genève: Bureau international du travail.
- OIT. (2009). *Bolsa Família au Brésil: Contexte, concept et impacts*. Genève: Bureau international du travail.
- OIT. (2010). *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium*. Genève: Département de la sécurité sociale, Bureau international du travail.
- OIT. (2011). *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Rapport du groupe consultatif sur le socle de protection sociale. Genève: BIT. Document consultable à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--fr/index.htm
- OMS. (1981). *Code international de commercialisation des substituts au lait maternel*. Genève: Organisation mondiale de la Santé. Document consultable à l'adresse suivante: <http://whqlibdoc.who.int/publications/1981/9242541605.pdf>.
- OMS. (2003). *Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant*. Genève: Organisation mondiale de la Santé. Document consultable à l'adresse suivante: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9242562211.pdf>.
- Organisation des Nations Unies. (1987/1989). *The right to adequate food as a human right*, rapport final du Rapporteur spécial de la Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, M. A. Eide, sur *le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme* (E/CN.4/Sub.2/1987/23). Document publié en 1989 dans la Série études Droits de l'homme, n° 1. New York: ONU.
- Organisation des Nations Unies. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. New York: ONU.
- Oshaug, A., Eide, W.B. et Eide, A. (1994). Human rights: A normative basis for food and nutrition-relevant policies, *Food Policy* 19: 491-516.
- Otsuki, K. et Arce, A. (2007). *Brazil: A desk review of the National School Feeding Programme*, polycopié. Wageningen: Department of Social Sciences, Wageningen University.

- Pal, K., Behrendt, C., Leger, F., Cichon, M. et Hagemejer, K. (2005). *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*. Genève, Organisation internationale du Travail, Bureau international du Travail.
- PAM. (2010). *Revolution: From food aid to food assistance: Innovations in overcoming hunger*. Rome: Programme alimentaire mondial.
- PAM. (2012a). *Feeding the Future nutrition education spreads best practice throughout Laos*, PDR, WFP News. Document consultable à l'adresse suivante: www.wfp.org/news/news-release/feeding-future-nutrition-education-spreads-best-practice-throughout-lao-pdr.
- PAM. (2012b). *Update of WFP's safety nets policy: The role of food assistance in social protection*, Policy Issues Agenda Item 5, Executive Board Annual Session, 4-8 juin. Rome: Programme alimentaire mondial.
- Parker, S. et Skoufias, E. (2000). *The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation*. Washington; Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Pinstrup-Andersen, P. (1988). *Food subsidies in developing countries: Costs, benefits and policy options*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Plan International (2006) *PD Hearth in Kenya, the Kilifi experience*. Document consultable à l'adresse suivante: www.positivedeviance.org/projects/no%20contact%20info%20Kenya%20PD%20hearth%20PDI%20in%20KILIFI.pdf.
- Planning Commission, Government of India. (2006). Report of the Working Group for the Eleventh Five Year Plan on Crop Husbandry, Agricultural Inputs, Demand and Supply Projections and Agricultural Statistics. New Delhi, Gouvernement de l'Inde.
- Proudlock, P. (2011). *Lessons learned from the campaigns to expand the Child Support Grant in South Africa*, chapitre 8 in Handa, S., Devereux, S. et Webb, D. (sous la direction de), *Social Protection for Africa's Children*. Londres: Routledge.
- Radhakrishna, R. et Subbarao, K. (1997). *India's Public Distribution System: A national and international perspective*, Discussion Paper 380. Washington: Banque mondiale.
- Rao, C., Ray, S. et Subbarao, K. (1988). *Unstable agriculture and droughts: Implications for policy*. Delhi: Vikas.
- Ravallion, M. et Wodon, Q. (2000). Does child labor displace schooling? Evidence in behavioral responses to an enrollment subsidy, *Economic Journal* 110(462): 158-175.
- Robalino, D., Rawlings, L. et Walker, I. (2012). *Building social protection and labor systems*, Social Protection and Labor, Discussion Paper 1202. Washington: Banque mondiale.
- Rocha, C. (2009). Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil, *Development Policy Review*, 27(1): 51-66.
- Ruel, M., Menon, P., Habicht, J.-P., Loechl, C., Bergeron, G., Pelto, G., Arimond, M., Maluccio, J., Michaud, L. et Hankebo, B. (2008). Age-based preventive targeting of food assistance and behaviour change and communication for reduction of childhood undernutrition in Haiti: A cluster randomised trial, *The Lancet* 371: 588-595.
- Sabates-Wheeler, R. et Devereux, S. (2010). Cash transfers and high food prices: Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme, *Food Policy* 35(4): 274-285.
- Sabates-Wheeler, R. et Kabeer, N. (2003). *Gender equality and the extension of social protection*, Extension of Social Security (ESS), Paper 16. Genève: Organisation internationale du Travail, Bureau international du Travail.
- Samson, M., Heinrich, C., Kaniki, S., Regalia, F., MacQuene, K., Muzondo, T., van Niekerk, I. et Williams, M. (2011). *Impacts of South Africa's Child Support Grant*, chapitre 7 in Handa, S., Devereux, S. et Webb, D. (sous la direction de), *Social Protection for Africa's Children*. Londres: Routledge.

- Samson, M., Lee, U., Ndlebe, A., MacQuene, K., van Niekerk, I., Gandhi, V. et Harigaya, T. (2004). *The social and economic impact of South Africa's social security system*, Report commissioned by the Ministry of Social Development, République sud-africaine. Le Cap: Economic and Policy Research Institute (EPRI).
- Save the Children. (2012). *A chance to grow: How social protection can tackle child malnutrition and promote economic opportunities*. Londres: Save the Children.
- Schroeder, D., Martorell, R., Rivera, J., Ruel, M. et Habicht, J-P. (1995). Age differences in the impact of nutritional supplementation on growth, *Journal of Nutrition* 125(4S): 1051S–1059S.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1995). *The political economy of targeting*, in van de Walle, D. et Nead, K. (sous la direction de) *Public spending and the poor: Theory and evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sepúlveda, M. et Nyst, C. (2012). *The human rights approach to social security*. Helsinki, Ministère des affaires étrangères de la Finlande. Document consultable à l'adresse suivante: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=250472&nodeid=34606&contentlan=1&culture=fi-FI>.
- Sguassero, Y., de Onis, M. et Carroli, G. (2005). *Community-based supplementary feeding for promoting the growth of young children in developing countries*, Cochrane Database of Systematic Reviews 2005, Issue 4. Art. No.: CD005039. DOI: 10.1002/14651858.CD005039.pub2.
- Sharma, M. (2006). *An assessment of the effects of the cash transfer pilot project on household consumption patterns in tsunami-affected areas of Sri Lanka*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
- Sharma, V. et Thakur, H. (2010). Fertilizer subsidy in India: Who are the beneficiaries?, *Economic and Political Weekly* 45(12): 68-76.
- Skoufias, E. et di Maro, V. (2006) *Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty*, Policy Research Working Paper, 3973. Washington: Banque mondiale.
- Standing, G. (2007). *Social protection*, Development in Practice 17(4): 511-522.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2012). SIPRI military expenditure database, <http://www.sipri.org/databases/milex>, Document consulté le 11 juin 2012.
- Subbarao, K. (1985). Incentive policies and regional disparity in Indian agriculture, *Development and Change* 16: 523-544.
- Subbarao, K. (1986). *Institutions, infrastructure and regional variations in India's input delivery system*, in *Agricultural markets in the semi-arid tropics: Proceedings of an international workshop*. Hyderabad: Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT).
- Subbarao, K., Bonnerjee, A., Braithwaite, J., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C. et Thompson, A. (1996). *Social safety nets and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington: Banque mondiale.
- Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. et Rodriez, C. (sous la direction de) (2012, sous presse). *Public works programs: Design, evidence and implementation*, Directions in Development series. Washington: Banque mondiale.
- Subramanian, S. et Deaton, A. (1996). The demand for food and calories, *Journal of Political Economy* 104(1): 133-162.
- Sumberg, J. et Sabates-Wheeler, R. (2011). Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives, *Food Policy*. 36(3): 341-349.
- UNICEF. (2009). *Suivre les progrès dans le domaine de la nutrition de l'enfant et de la mère: une priorité en matière de survie et de développement*. New York: UNICEF.
- UNICEF. (2012). *Systèmes intégrés de protection sociale, renforcer l'équité en faveur des enfants*, Cadre stratégique de protection sociale de l'UNICEF. New York: UNICEF.
- Union africaine (2008). *Social Policy Framework for Africa*. Addis-Abeba: Union africaine.

- Vargas-Hill, R., Kumar, N. et Hoddinott, J. (2011). *Adoption of weather-index insurance: Learning from willingness to pay among a panel of households in rural Ethiopia*, IFPRI Discussion Paper 1088. Washington: IFPRI.
- Viadro, C., Stratton, S., Asfaw, Y. et Ahibru, A. (2008). *Mothers' Support Groups in Ethiopia. A peer support model to address the needs of women living with HIV*. IntraHealth International. Document consultable à l'adresse suivante: www.intrahealth.org/~intrahea/files/media/health-systems-and-hrh/Mothers%20Support%20Groups.pdf.
- Webb, P. (1995). *Employment programs for food security in rural and urban Africa: Experiences in Niger and Zimbabwe*, chapitre 7 in von Braun, J. (sous la direction de), *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. Washington: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.
- Weis, B., Chaim, N. et Belik, W. (2005). *Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar*. São Paulo: Apoio Fome Zero.
- West, K., Klemm, R. et Sommer, A. (2010). Vitamin A saves lives. Sound science, sound policy, Commentary. *World Nutrition* 1(5): 211-229. N.B.: document consultable uniquement sur internet, à l'adresse suivante: http://www.wphna.org/wn_commentary_westklemmsommer_oct2010.asp.

REMERCIEMENTS

Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition remercie chaleureusement tous les participants qui ont contribué, en livrant des éléments de réflexion et commentaires très avisés, aux deux consultations par voie électronique, la première portant sur la proposition de champ d'étude et la deuxième sur l'avant-projet de texte (version zéro, ou V0) sur lequel est basé le présent rapport. La liste des contributeurs ainsi que le compte rendu détaillé de ces consultations sont consultables en ligne sur la page web du Groupe d'experts de haut niveau, à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/fr/>.

Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition remercie également l'équipe anonyme qui a procédé à la révision scientifique de la version pré-finale du rapport pour ses importantes suggestions.

Enfin, l'équipe chargée des projets remercie les personnes suivantes pour leur contribution à l'élaboration de ce rapport: Dalton Babukiika, Tove Berg, Asbjørn Eide, Arun Gupta, Ivan Ikwayo, Per Ole Iversen, Monica Olafsen, Claudiney Pereira, Grace Rukanda, Elisabeth Sterken, Liv Elin Torheim et Line Vogt.

ANNEXES

A1. ASPECTS DES DROITS DE L'HOMME APPLICABLES À LA PROTECTION SOCIALE EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE – SOURCES PRINCIPALES

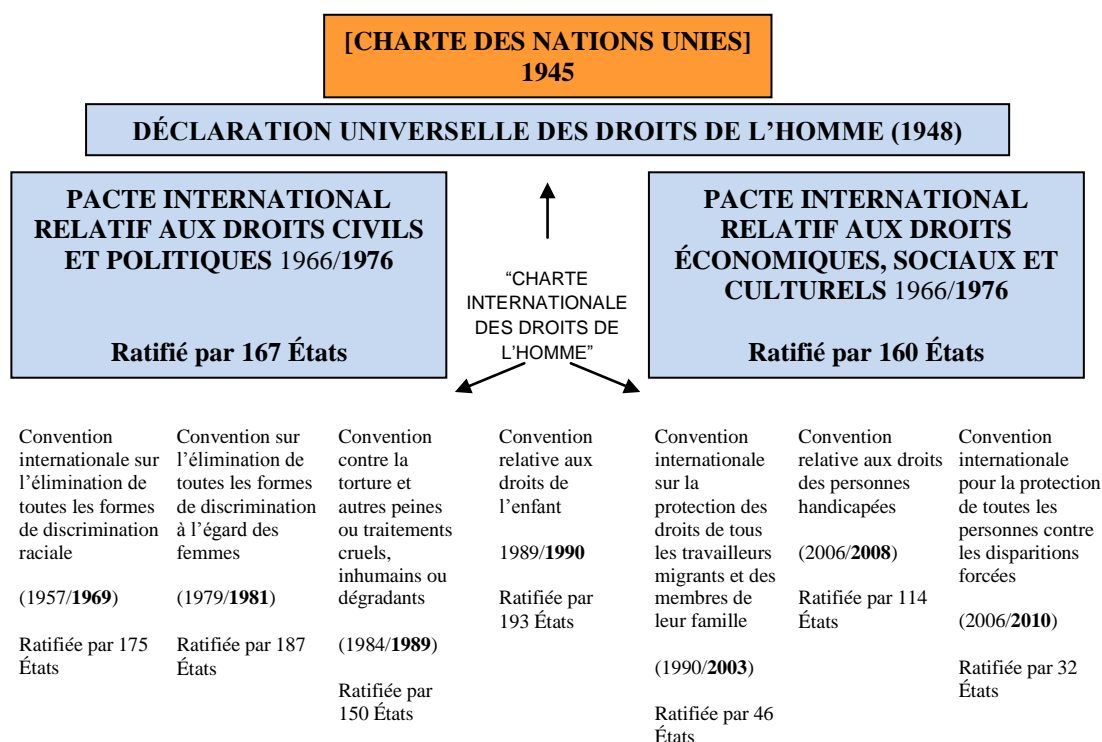
Une version intégrale électronique de la présente annexe est disponible sur le site web du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>.

Données ayant pour source le droit international relatif aux droits de l'homme et l'usage – introduction succincte

La présente étude aborde la question de la protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire sous l'angle des droits de l'homme (voir la section 1.4). Tous les lecteurs pourraient ne pas être familiers avec le système international de protection et de promotion des droits de l'homme qui sous-tend une telle approche. Cette annexe donne des renseignements qui peuvent servir à l'évaluation préalable ou à la planification des mesures de protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire dans l'optique des droits de l'homme, et sert de base à certaines des recommandations formulées.

Cette étude se concentre sur les droits de l'homme en rapport avec l'alimentation et la protection sociale, mais nul droit ne peut être abordé sans se référer au contexte plus large des règles, principes et procédures consacrés par le droit international des droits de l'homme.

Figure 7. Aperçu des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme



Source: basé sur Eide et Kracht (2005).

La Charte des Nations Unies, adoptée en 1945, cite la promotion des droits de l'homme au nombre des trois finalités principales des Nations Unies, à savoir la paix et la sécurité, la justice et les droits de l'homme ainsi que la coopération en faveur du développement économique et social. Les droits de l'homme et leur teneur ont été définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et précisés dans divers instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés par la suite, de nature contraignante (conventions) ou non (déclarations). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constituent, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte internationale des droits de l'homme. Les conventions adoptées ultérieurement portent sur les droits concernant certaines problématiques ou certains groupes de populations particuliers, y compris les femmes et les enfants. La figure 7 indique les principales conventions de nature contraignante relatives aux droits de l'homme, l'année de leur adoption et de leur entrée en vigueur ainsi que le nombre d'États qui les avaient ratifiées au 1^{er} juin 2012. Toutes ces conventions sont indépendantes les unes des autres et aucune des conventions spéciales (au nombre de sept à ce jour) n'est subordonnée à l'un ou l'autre des pactes. Tous ces textes peuvent être consultés sur le site web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme³⁰.

Sur la base de ces conventions et de ces déclarations, une jurisprudence et des usages ont progressivement vu le jour. Des interprétations élaborées de dispositions juridiques ont été formulées par des organes des Nations Unies faisant autorité, désignés pour surveiller l'application des droits inscrits dans les conventions; un cadre conceptuel est ainsi apparu pour analyser et préciser les obligations des États parties s'agissant d'adopter les lois et mesures de politique générale nécessaires; des procédures permettant de surveiller le respect par les États parties de l'application des conventions ont été établies; des principes à suivre pour élaborer et mettre en œuvre des politiques sous l'angle des droits de l'homme ont été convenus et des mesures législatives et autres d'application facultative ont été proposées pour en assurer la pérennité et faciliter les réclamations, les doléances et les recours en cas de violation des droits de l'homme ou d'atteinte à ces derniers, et des mécanismes d'obligation de rendre des comptes ont été prévus. Chacun de ces aspects est brièvement abordé ci-après.

Des règles juridiques et de leur interprétation dans les observations générales

Le droit à l'alimentation et le droit à la sécurité sociale sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Ils ont été développés plus avant dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966³¹. L'article 9 du Pacte dispose que: « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. » À l'article 11.1, les États parties reconnaissent le droit à l'alimentation au titre du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, « *y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants* ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». À l'article 11.2, ils reconnaissent *le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim* et s'engagent à prendre « individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets ».

Compte tenu de la formulation assez vague, d'un point de vue juridique, de ces droits, ainsi que d'autres droits, énoncés dans le Pacte (et dans d'autres conventions de nature contraignante relatives aux droits de l'homme), une interprétation plus précise en a été donnée dans des « observations générales » pour en préciser le sens et les conséquences pour les États ayant ratifié le Pacte (les États parties). Pour chaque convention, un comité indépendant d'experts élus par les États membres des Nations Unies se voit confier la surveillance de l'application de ces observations par les États parties en fonction desdites interprétations, qui donnent aussi des indications aux

³⁰ <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx> (cliquer sur « Vos droits de l'homme », puis sur « Le droit international »).

³¹ <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>.

gouvernements en matière de mise en œuvre et à la société civile en matière d'action afin que les gouvernements assument leur responsabilité. L'observation générale n° 12 de 1999 interprète le droit à une alimentation adéquate³² et l'observation générale n° 19 de 2007 le droit à la sécurité sociale³³.

À partir, notamment, de l'observation générale n° 12, les gouvernements intéressés ont par la suite élaboré une série de directives concrètes concernant le droit à l'alimentation, en application de la recommandation du deuxième Sommet mondial de l'alimentation tenu en 2002, approuvée par le Conseil de la FAO en 2004³⁴.

Obligations des États et surveillance de l'application

L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels définit les obligations générales des États parties relatives à l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. » Les termes « progressivement » et « par tous les moyens appropriés » sont essentiels pour appréhender la concrétisation des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation et le droit à la sécurité sociale (ou à la protection sociale), en tant que des *processus* qui, une fois dans la bonne direction, peuvent prendre du temps, et non comme des attentes impossibles à combler pleinement à court terme.

L'article 9 sur la sécurité sociale et l'article 11 sur l'alimentation, qui doivent être lus à la lumière de cette disposition, sont le fondement des obligations. Les différentes catégories d'obligations (précisées à la section 1.4 du présent rapport) sont les obligations de *respecter* ce droit, de le *protéger* et de lui *donner effet*, cette dernière se subdivisant en l'obligation de *faciliter l'exercice du droit* et celle de *distribuer des vivres*³⁵. Elles sont illustrées pour ce qui est du droit à une alimentation suffisante dans l'observation générale n° 12 de la manière suivante (paragraphe 15):

- L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès.
- L'obligation de *protéger* ce droit impose aux États de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante.
- L'obligation de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie que l'État doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire.
- Enfin, chaque fois qu'une personne ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens

³² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/13/PDF/G9942013.pdf?OpenElement>.

³³ http://www.fao.org/righttofood/publi_fr.htm.

³⁴ http://www.fao.org/righttofood/publi_fr.htm.

³⁵ Élaboré au départ lors d'un séminaire de l'Université des Nations Unies organisé en Norvège en 1981 (Eide, 1984), ce cadre général relatif aux obligations imposées aux États a été pour la première fois officiellement proposé dans une étude sur le droit à une alimentation suffisante de la Sous-commission de la prévention de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (des Nations Unies) présentée en 1987 et publiée en 1989 (UN 1987/1989). Il a été utilisé pour la première fois en 1999 dans l'Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, puis dans toutes les observations ultérieurement formulées par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que dans d'autres travaux de recherche ou documents concernant les obligations des États dans le domaine des droits de l'homme.

dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*).

Une « matrice du droit à l'alimentation » a été mise au point par des chercheurs à la fin des années 80 pour aider à donner effet à ce cadre d'obligations, en particulier en ce qui concerne la situation de la sécurité alimentaire locale/des ménages (Oshaug *et al.*, 1994; voir la Figure 8)³⁶. Les mesures de protection sociale en faveur du droit à l'alimentation examinées dans la présente étude relèveraient pour la plupart des catégories d'obligations faites aux États de « *donner effet (distribuer des vivres)* » et/ou « *donner effet (faciliter l'exercice)* ». Une approche systémique de la sécurité alimentaire ferait appel à la série complète d'obligations, dans le contexte de chacune des caractéristiques de la sécurité alimentaire, conformément aux recommandations formulées dans le présent rapport. Des matrices similaires pourraient être élaborées pour d'autres aspects des moyens d'existence.

L'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait obligation aux États parties de présenter des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte. Ce système de rapports obligatoires est principalement conçu pour aider chaque État partie à respecter les obligations qu'il a contractées au titre du Pacte et vise plusieurs objectifs (énumérés dans ONU, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 1, paragraphes 2 à 9). La surveillance internationale est assurée par les comités établis pour chaque convention (organes créés aux fins de l'application des traités), qui s'en remettent à ces rapports nationaux périodiques obligatoires, souvent en consultant aussi d'autres rapports « parallèles » émanant de la société civile et des travaux de chercheurs. Le but visé est d'instaurer un dialogue constructif avec les gouvernements sur les difficultés particulières qu'ils rencontrent et les autres raisons expliquant le non-respect de leurs obligations juridiques; dans les « observations finales », ces rapports incluent des recommandations sur les mesures supplémentaires que pourraient prendre les gouvernements pour corriger ou améliorer la situation avant la publication du rapport périodique suivant. Tous ces documents sont consultables sans restriction sur le site web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme³⁷.

³⁶ Conçue à l'origine en 1986 par Oshaug *et al.* (1994), elle apparaît pour la première fois dans l'étude des Nations Unies citée à la note de bas de page n° 33; adaptée ici pour coller de près à la définition de la teneur essentielle du droit à une alimentation suffisante donnée dans l'Observation générale n° 12.

³⁷ <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>.

Figure 8. La « matrice du droit à l'alimentation »

Caractéristiques de la sécurité alimentaire des ménages	Sécurité alimentaire des ménages				
	Alimentation suffisante			Approvisionnement durable en denrées adéquates	Stabilité de l'accès à une alimentation suffisante
	Adéquate d'un point de vue nutritionnel (quantité, qualité)	Exempte de substances nocives et propre à la consommation humaine	Acceptable d'un point de vue culturel	Système de production alimentaire viable d'un point de vue environnemental et économique	Accessibilité matérielle, sociale et économique de la nourriture dans les moyens d'existence des ménages; pas d'interférence avec la jouissance d'autres droits de l'homme
Catégories d'obligations					
Respecter					
Protéger					
Donner effet					
- Faciliter l'exercice du droit					
- Distribuer des vivres					

Source: adapté à partir de Oshaug *et al.* (1994).

La fonction des rapporteurs spéciaux des Nations Unies nommés par le Conseil des droits de l'homme a aussi pour but de faire mieux comprendre les droits spécifiques et les obligations correspondantes qui sont faites aux États, ainsi qu'à surveiller plus avant et à examiner les résultats des pays et les problèmes qu'ils rencontrent grâce à des visites sur le terrain, effectuées sur invitation. Il convient de mentionner en particulier le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (actuellement M. Olivier De Schutter) et la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (Mme Magdalena Sepúlveda Carmona). Leurs activités et les rapports de leurs visites dans les pays peuvent être consultés en ligne³⁸.

Principes généraux applicables à la conduite de processus fondés sur les droits de l'homme aux fins de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels

À partir du début des années 2000, des principes relatifs à une approche de diverses questions et activités de développement fondée sur les droits de l'homme ont commencé à voir le jour. Les travaux du Groupe des Nations unies pour le développement (GNUD) ont abouti à l'adoption en 2003 de « L'approche fondée sur les droits de l'homme – vers une position commune³⁹ ». En 2006, le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme publiait « Principes et directives pour une approche des stratégies de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme »⁴⁰. Ces deux documents définissent des principes qui devraient guider la mise en œuvre de toutes les politiques et de tous les programmes fondés sur les droits de l'homme. En s'en inspirant et en mettant à profit les enseignements tirés de la mise en œuvre des directives de 2004 relatives au droit à l'alimentation,

³⁸ <http://www.srfood.org/index.php/fr> et www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf.

³⁹ Élaboré dans le cadre de la réforme des Nations Unies et publié dans UNICEF « La situation des enfants dans le monde 2004 »; voir http://www.unicef.org/french/sowc04/files/AnnexB_fr.pdf.

⁴⁰ Voir www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf.

l'Unité de la FAO chargée du droit à l'alimentation a proposé de s'en remettre aux sept principes (résumés par le sigle PANTHER en anglais) que sont la participation, la responsabilité, la non discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'autonomisation et le respect du droit, chacun de ces principes ayant également été décrit par la FAO⁴¹.

Certains de ces principes sont particulièrement pertinents pour l'élaboration et l'application de mesures de protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire, et il pourrait être utile de rapprocher encore les divers aspects du droit à l'alimentation et du droit à la protection sociale. Plusieurs pays ont retenu l'ensemble ou certains de ses principes, et même des principes additionnels, dans leur législation récente sur la sécurité alimentaire, notamment le Nicaragua, le Guatemala et le Brésil.

Recours et obligation de rendre des comptes

L'observation générale n° 9 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels porte sur l'application du Pacte par les pays⁴². Elle aborde également la question des recours pour les détenteurs de droits en cas de violation d'un droit ou de non-respect des obligations correspondantes.

Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi. Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et utile. De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait (entre autres) à la non-discrimination, il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte. En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré. (Observation générale n° 9, paragraphe 9)

L'observation générale n° 12 sur le droit à l'alimentation et l'observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale précisent l'une et l'autre que toute personne ou tout groupe devrait avoir accès à des recours en cas de violation de ces droits (voir les droits spécifiques pour de plus amples détails). Ces dispositions garantissent le droit à disposer de voies de recours qui sont aussi des moyens de tenir l'État et ses représentants légaux comptables de leurs promesses et de leurs pratiques, par exemple en ce qui concerne l'application des droits à la protection sociale. Ils permettent aux détenteurs de droits qui satisfont aux critères d'attribution d'un programme mais estiment en avoir été injustement exclus ou qui, une fois affiliés, considèrent que les prestations du programme ne sont pas à la hauteur des attentes, de faire valoir leurs droits légitimes. Le fonctionnement des recours prévus en ce qui concerne les programmes de protection sociale seront probablement plus efficaces s'il existe dans le pays une tradition du recours et, de manière plus générale, des dispositifs d'obligation de rendre des comptes.

La législation nationale et la notion de *loi-cadre*

L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que:

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le

⁴¹ http://www.fao.org/righttofood/publi12/rtf-fs2_fr.pdf.

⁴² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/148/37/PDF/G9814837.pdf?OpenElement>.

plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives⁴³.

Diverses mesures législatives sont envisageables. L'une des options est d'adopter une loi-cadre relative à la protection sociale en faveur de la sécurité alimentaire, ou de la protection sociale en général. Il s'agit là d'une idée relativement nouvelle mais qui gagne du terrain et a souvent été mentionnée dans des observations générales récentes. Khoza (2005) a étudié l'utilité d'un tel instrument pour la concrétisation du droit à l'alimentation, en se référant à la législation sud-africaine comme point de départ de son examen. Il a défini la finalité générale d'une loi-cadre de la manière suivante « pour démarrer un processus complexe et bien défini de mise en œuvre [...] une loi-cadre sert de point de départ pour rechercher les failles ou lacunes des cadres législatifs en vigueur [...] elle permet donc l'élaboration d'une politique générale et de lois spécifiques dans certains domaines où elles sont requises » (Khoza, 2005, p. 194).

L'observation générale n° 12 dit ce qui suit au sujet du rôle d'un fondement juridique pour les stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation.

Pour mettre en œuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une *loi-cadre* en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après: but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre (observation générale n° 12, paragraphe 29).

La notion de loi-cadre est également mentionnée dans l'observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale.

Les États parties peuvent avoir intérêt à adopter une législation-cadre pour donner effet au droit à la sécurité sociale. Cette législation pourrait notamment définir: a) les buts ou résultats à atteindre et le calendrier correspondant; b) les moyens de parvenir à l'objectif fixé; c) la collaboration envisagée avec la société civile, le secteur privé et les organisations internationales; d) la responsabilité institutionnelle du processus; e) les mécanismes nationaux de contrôle; f) les procédures de recours et de réparation (observation générale n° 19, paragraphe 72).

La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, apporte son éclairage à partir de l'expérience acquise au cours des visites qu'elle effectue, en réponse à une invitation, dans un certain nombre de pays au sujet de l'importance d'ancrer les mesures de protection sociale dans la législation nationale.

« Dans les pays où des programmes de protection sociale existaient déjà, protégés par des mesures législatives ou constitutionnelles et élaborés dans le respect du cadre général des droits de l'homme, les personnes et les ménages dont la situation économique est la plus difficile jouissaient d'une meilleure protection de leurs droits et avaient donc accès à des dispositifs de protection sociale pour atténuer les effets sociaux et économiques des crises. C'était le cas dans un certain nombre de pays d'Amérique latine qui disposent de systèmes de protection sociale bien développés et correctement soutenus. Dans les cas où il n'existait

⁴³ Pas d'italique dans l'original.

aucun dispositif de protection sociale fondé sur les droits de l'homme auparavant, les investissements des États dans la protection sociale étaient moins en mesure de faire face aux effets d'un repli économique, même si un soutien important était fourni aux personnes les plus durement touchées par les crises. » (Sepúlveda et Nyst 2012)

Autres sources

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, voir par exemple: 1) le site web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme⁴⁴ pour trouver des sources générales sur les droits de l'homme et le développement; 2) le site web du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation⁴⁵; et 3) le site web de l'équipe de la FAO chargée du droit à l'alimentation⁴⁶. On trouvera sur ce dernier toute une masse de ressources, notamment un « Centre du savoir » qui propose un dispositif interactif de télé-enseignement pour s'informer sur le droit à une alimentation adéquate, une « Boîte à outils » qui contient des outils perfectionnés concernant divers aspects de la mise en œuvre, des informations régulièrement mises à jour sur l'incorporation du droit à l'alimentation dans les plans et stratégies infranationaux, et bien d'autres informations.

⁴⁴ <http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx>.

⁴⁵ <http://www.srfood.org/index.php/fr>.

⁴⁶ http://www.fao.org/righttofood/index_fr.htm.

A2. Le cycle des projets du Groupe d'experts de haut niveau

Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a été créé en 2009 dans le cadre de la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) avec le mandat suivant: évaluer et analyser la situation actuelle de la sécurité alimentaire et de la nutrition ainsi que ses causes profondes; fournir des analyses et des avis scientifiques et argumentés sur des thèmes spécifiques de politique générale, en faisant appel à des données, recherches et études techniques existantes de haute qualité; identifier les questions émergentes, et aider les membres à définir leurs priorités s'agissant des actions futures et de l'attention à apporter à des domaines clés.

Le Groupe d'experts de haut niveau reçoit son mandat du CSA et lui fait rapport. Il produit ses rapports et formule ses recommandations et ses avis indépendamment de toute position gouvernementale, dans le but d'éclairer et d'alimenter le débat grâce à des analyses et à des avis exhaustifs.

Le Groupe d'experts de haut niveau est une structure à deux composantes:

- Un Comité directeur, composé de quinze experts de renommée internationale dans divers domaines liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition, désignés par le Bureau du CSA. Les membres du Comité directeur interviennent à titre personnel et non pas en tant que représentants de leurs gouvernements, institutions ou organisations respectifs.
- Des équipes de projet qui interviennent sur des projets spécifiques, sélectionnées et dirigées par le Comité directeur, pour analyser des questions précises et faire rapport à ce sujet.

Afin de garantir la validité et la crédibilité scientifiques du processus, ainsi que sa transparence et son ouverture à toutes les formes de savoir, le Groupe d'experts de haut niveau applique des règles très précises, convenues avec le CSA.

Ses rapports sont élaborés par des équipes de projet temporaires, propres à chaque thème, qui sont sélectionnées et nommées par le Comité directeur, et placées sous sa direction et sa supervision.

Le cycle de projet de chaque rapport, bien que tenu à un calendrier extrêmement serré, comporte des étapes clairement définies et bien distinctes: élaboration de la question politique et de la demande par le CSA; formulation scientifique par le Comité directeur; travail de l'équipe de projet; consultations externes ouvertes visant à enrichir la base des connaissances; examen scientifique indépendant (Figure 9).

Ce processus encourage le dialogue scientifique entre le Comité directeur et l'équipe de projet du début à la fin du cycle de projet, avec les experts de la liste du Groupe d'experts de haut niveau, ainsi qu'avec tous les détenteurs de connaissances concernés et intéressés de par le monde, et ce dans le but de rassembler des points de vue scientifiques de tous horizons.

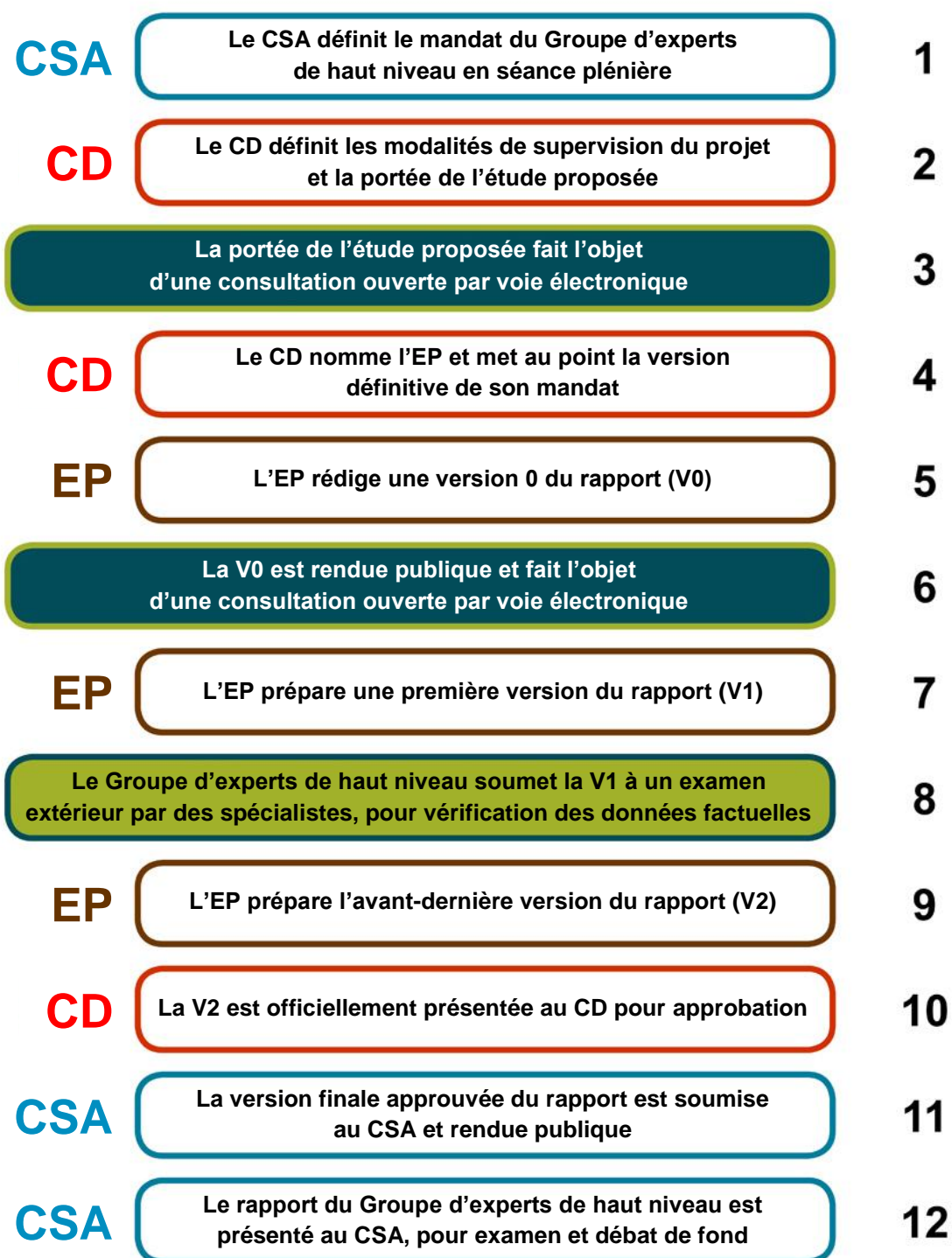
C'est la raison pour laquelle, pour chaque rapport, le Groupe d'experts de haut niveau mène deux consultations: une première sur le champ d'application de l'étude, et une seconde sur la base d'une première version (V0). Cette manière de procéder permet d'ouvrir le processus à la contribution de tous les spécialistes intéressés, des experts figurant sur la liste du Groupe d'experts (ils sont actuellement au nombre de 1 200) ainsi que de toutes les parties prenantes concernées. Les différentes contributions, y compris les connaissances générées par la société civile, sont alors examinées par l'équipe de projet et utilisées pour enrichir la base des connaissances.

Le projet de rapport est soumis à un examen indépendant, fondé sur des données probantes. Il est ensuite parachevé et débattu en vue de son approbation par le Comité directeur au cours d'une rencontre.

Une fois approuvé par le Comité directeur, le rapport est transmis au CSA, rendu public, et utilisé pour éclairer les discussions et les débats au CSA.

Toutes les informations sur le Groupe d'experts, son processus et ses publications sont disponibles sur son site internet: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/fr/>.

Figure 9. Cycle des projets du Groupe d'experts de haut niveau



CSA: Comité de la sécurité alimentaire mondiale

Groupe d'experts de haut niveau: Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition

CD: Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau

EP: Équipe de projet du Groupe d'experts de haut niveau

Source: HLPE, 2012.

Photo de couverture: ©FAO/G.Napolitano



HLPE
Groupe d'experts
de haut niveau

Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Site web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
Courriel: cfs-hlpe@fao.org