



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

Extrait du Rapport¹

La protection sociale pour la sécurité alimentaire

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

¹ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire, 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. La version intégrale du rapport peut être consultée à l'adresse suivante: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

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 de risques et primes 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 le 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 sexes 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**.