

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 6–10 juin 2011

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

*Pour information**

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1
1^{er} juin 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU PAM EN MATIÈRE DE BONS D'ALIMENTATION ET DE TRANSFERTS MONÉTAIRES

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment longtemps avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour information.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, PS*: M. M. Aranda da Silva tél.: 066513-2988

Fonctionnaire principale
chargée des politiques, PS: Mme L. Brown tél.: 066513-2383

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Division des politiques, de la planification et des stratégies

RÉSUMÉ

Le présent document fait le point de la mise en œuvre de la politique relative aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation adoptée en 2008 et exposée dans le document intitulé "Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives" (WFP/EB.2/2008/4-B). Depuis lors, le portefeuille de programmes du PAM fondés sur les transferts monétaires et les bons d'alimentation s'est sensiblement étoffé, et des modalités d'exécution, des technologies et des mécanismes de distribution différents sont utilisés selon les contextes. À chaque fois, les programmes reposent sur des évaluations préalables, tiennent compte des meilleures pratiques et sont appuyés par des outils analytiques et des dispositifs de contrôle de l'exécution. Le PAM est ainsi en mesure d'exploiter le bon instrument, au bon moment et au bon endroit.

Grâce à son expérience croissante, le PAM se place au premier rang des intervenants utilisant les transferts monétaires et les bons d'alimentation aux fins de l'assistance alimentaire. Ses activités dans ce domaine ont également montré combien il importait de clairement définir les objectifs des interventions, d'en maîtriser l'expansion, de forger des partenariats solides et de conduire des évaluations d'impact. Dix divisions du PAM, ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays, s'emploient à tirer les enseignements des initiatives, à établir des directives et des protocoles, et à renforcer les capacités en interne. Pour que le PAM puisse donner plus d'ampleur aux programmes faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation, et ce avec efficacité et efficience, il faudra consacrer des investissements à l'élaboration de protocoles et au renforcement des capacités d'analyse, de programmation, de responsabilisation et de gestion des résultats.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Point sur la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de bons d'alimentation et de transferts monétaires" (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Les bons d'alimentation et les transferts monétaires sont en passe de se retrouver au cœur des interventions menées en cas de situation d'urgence ou de crise prolongée, ainsi que des systèmes de protection sociale et des filets de sécurité nationaux¹. À la suite de la mise en place en 2008 de la politique en la matière, exposée dans le document intitulé "Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives"², le PAM a rapidement enrichi son expérience de la conception et de la mise en œuvre de programmes faisant appel à ces modalités. Il a adopté une approche "prudente mais décidée", s'attachant à se ménager une plus grande souplesse d'intervention pour lutter contre la faim tout en respectant les normes établies de rigueur et d'atténuation des risques lors de la conception et de l'exécution des programmes. Le présent document revient sur les principaux résultats de cette approche équilibrée en faisant le bilan des progrès accomplis depuis 2008 sur fond de transformation, sur les plans culturel et opérationnel, de l'aide alimentaire en assistance alimentaire. Il expose également les enjeux et les priorités pour l'avenir.
2. Le présent document passe en revue les principales caractéristiques et tendances observées dans les opérations du PAM appuyées par des transferts monétaires depuis 2008, expose les problèmes et enjeux récemment apparus, et décrit les points à traiter à titre prioritaire pour intégrer plus avant les transferts monétaires et les bons d'alimentation dans le portefeuille d'activités du PAM.

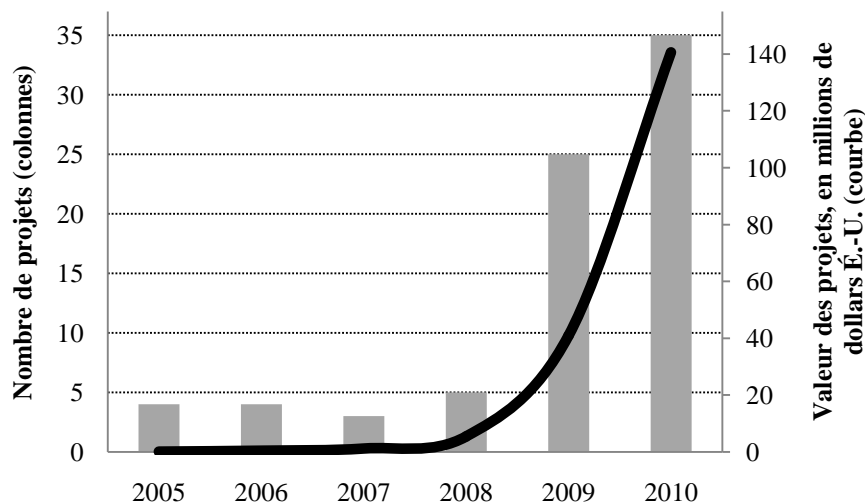
ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET ÉTAT DE LA SITUATION

3. Depuis 2008, le PAM a beaucoup accru la programmation d'activités faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation. Entre 2008 et 2010, le nombre de projets prévus reposant sur ces modalités a été multiplié par sept, passant de 5 en 2008 à 35 en 2010 (figure 1). De même, la valeur de ces projets a augmenté, passant de 5,4 millions de dollars É.-U. en 2008 à 41 millions de dollars en 2009. Alors que les prévisions initiales pour l'exercice biennal 2010-2011 s'élevaient à 300 millions de dollars, un montant de 140 millions de dollars a été programmé en 2010; compte tenu des projets approuvés pour l'heure, ce chiffre devrait augmenter en 2011.

¹ Bien qu'étant axés sur le marché, les transferts monétaires et les bons d'alimentation représentent deux formes d'assistance distinctes: les premiers permettent de donner de l'argent aux bénéficiaires, tandis que les seconds permettent aux bénéficiaires de se procurer des vivres en quantité déterminée ou pour un montant précis dans certains magasins.

² WFP/EB.2/2008/4-B.

Figure 1: Nombre de projets prévus et valeur totale (2005–2010)



4. D'après le Plan de gestion approuvé en 2009, la valeur prévue des transferts monétaires et des bons d'alimentation représentera 7 pour cent du programme de travail pour l'exercice biennal. Cette proportion est minime en termes relatifs, mais importante en termes absolus. Le nombre prévu de bénéficiaires des programmes du PAM recevant un appui sous forme de transferts monétaires ou de bons d'alimentation était de 2,5 millions en 2009 et de 4,2 millions en 2010. La valeur moyenne des projets planifiés a légèrement augmenté, passant de 1,6 million de dollars en 2009 à 3,4 millions de dollars en 2010. Certains portefeuilles de pays comprennent des interventions de grande envergure, comme celles menées en Haïti (46 millions de dollars), au Bangladesh (20 millions de dollars) et au Pakistan (13 millions de dollars).
5. Le PAM a systématiquement appliqué sa politique de 2008 en matière de transferts monétaires et de bons d'alimentation, dont la mise en pratique s'est développée de manière exponentielle alors que les capacités internes étaient certes en expansion mais tout de même limitées et que les partenaires coopérants potentiels manquaient souvent de moyens.
6. Sur les 15 initiatives en cours, 5 entraînent dans le cadre d'opérations d'urgence, 9 dans celui d'interventions prolongées de secours et de redressement, et 1 relevait d'un programme de pays. Cinq de ces 15 projets prévoyaient des transferts exempts de conditions, tandis que dans les 10 autres cas, les transferts étaient assortis de conditions³. On dénombrait en moyenne 66 000 bénéficiaires, les chiffres allant de 2 000 personnes en République démocratique populaire lao et au Mozambique à 300 000 au Bangladesh. Près des deux tiers des projets avaient une durée inférieure à un an.
7. En 2008, les projets relatifs aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation étaient principalement réalisés dans des pays relevant du Bureau régional de Bangkok (Asie) et du Bureau régional du Caire (Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale). Actuellement, des projets de ce type sont menés dans toutes les régions. Les contextes sont également

³ Les transferts assortis de conditions signifient qu'en contrepartie d'activités qu'ils mèneront (pour un enfant il pourra s'agir d'aller à l'école, pour des parents d'amener leurs enfants dans un dispensaire, par exemple), les bénéficiaires recevront des vivres, des espèces ou des bons. L'alimentation scolaire, par exemple, constitue une forme de "transfert alimentaire assorti de conditions". À l'inverse, les transferts non assortis de conditions ne nécessitent pas ce type d'activités et ne font intervenir qu'un transfert au profit des bénéficiaires.

désormais plus variés: les actions englobent des interventions en cas de catastrophe naturelle (Haïti et Pakistan) ou de choc économique en milieu urbain (Afghanistan et Burkina Faso), la lutte contre la malnutrition chronique chez l'enfant en milieu rural (Ouganda) ou l'insécurité alimentaire saisonnière (Bangladesh et Malawi), ainsi que l'appui aux groupes spéciaux (réfugiés en République arabe syrienne, par exemple).

8. En 2010, plus de 60 pour cent des projets avaient fait appel à des dispositifs de distribution traditionnels, comme les bons d'alimentation en papier ou les transferts monétaires directs. Ont également été utilisés les bons électroniques (sept projets), les cartes de débit ou les cartes à puce (quatre projets), et la monnaie électronique (deux projets). Les organismes chargés des transferts monétaires étaient le plus généralement des banques ou des correspondants bancaires (40 pour cent) et des organisations non gouvernementales (ONG) (30 pour cent); en outre, des institutions de microfinancement, des sociétés de télécommunications, des bureaux de poste et des sociétés de sécurité ont eux aussi assuré des transferts.

PROBLÈMES ET ENJEUX RÉCENTS

Sélection des types de transfert et effets de ceux-ci

9. Comme le prévoyait la politique de 2008, les transferts monétaires et les bons d'alimentation sont venus étoffer la panoplie d'outils à la disposition du PAM, ce qui a permis d'utiliser dans le cadre des programmes les transferts monétaires ou les bons d'alimentation à la place des transferts directs de denrées alimentaires. Au moment de décider du type de transfert à adopter dans un contexte donné, il importe de tenir compte de plusieurs facteurs qui ont une incidence sur la conception, le déroulement et les effets des programmes, notamment les objectifs de l'intervention, le mode de fonctionnement des marchés, l'existence de systèmes financiers et de mécanismes de distribution, les conditions de sécurité, les coûts de mise en œuvre (efficience) et les effets escomptés (efficacité), les préjugés sur les sexes d'ordre sociétal, ainsi que les préférences des bénéficiaires. On s'est servi des meilleures pratiques dégagées de l'exécution des programmes pour valider ces facteurs.
10. Compte tenu du nombre de facteurs à prendre en considération, la sélection du type de transfert est un processus itératif qu'il faut réviser périodiquement afin de veiller à ce que les meilleures décisions soient prises⁴. Ainsi, il est nécessaire de disposer de données concrètes sur les coûts et les effets d'un instrument donné au regard des objectifs dans un contexte particulier. Par exemple, le recours aux bons d'alimentation pour réduire l'incidence de l'insuffisance pondérale chez l'enfant pourrait avoir des effets et des coûts différents selon que l'intervention serait menée en milieu rural en Afghanistan ou en milieu urbain au Kenya, surtout si les conditions du marché sont très dissemblables. Dans certaines situations, désigner les femmes comme bénéficiaires des transferts monétaires peut leur permettre de s'émanciper au sein de leur ménage et accroître les effets positifs en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle; dans d'autres cas toutefois, cela peut les exposer à la violence domestique et même amoindrir les effets obtenus sur le plan de la

⁴ Par exemple, il peut fort bien y avoir des systèmes bancaires en place, mais sur fond de conditions de sécurité inquiétantes, comme c'est le cas dans nombre de taudis situés dans les zones périurbaines. Lorsqu'il existe des carences en micronutriments alors que les marchés des produits alimentaires sont opérationnels, la question qui se pose est de savoir s'il faut distribuer des aliments enrichis ou opter pour des interventions appuyées par des transferts monétaires. Dans certains cas où les marchés fonctionnent, la distribution de vivres peut tout de même constituer une solution plus efficace que les bons d'alimentation.

sécurité nutritionnelle. Certains éléments pris en compte au moment de la conception, comme la fréquence des distributions ou le ciblage des femmes, semblent également influencer sur la performance des programmes pour ce qui est des réalisations en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

11. Jusqu'à présent, l'expérience montre que la performance comparative des différents instruments dépend du contexte. L'utilisation de transferts monétaires ou de bons d'alimentation immédiatement après une catastrophe naturelle, alors que les chaînes d'approvisionnement alimentaire auront été profondément mises à mal, peut se révéler très difficile, en particulier s'il n'existe pas de système de protection sociale. De ce fait, le PAM pourra avoir recours à des transferts directs de denrées alimentaires au début d'une intervention d'urgence, puis il passera à des transferts monétaires une fois les chaînes d'approvisionnement alimentaire rétablies, comme il l'a fait en Haïti. Il ne faut pas présumer que les transferts monétaires ou les bons d'alimentation sont toujours moins coûteux que l'achat de vivres sur le plan local. Les économies d'échelle générées par l'achat d'importants volumes de produits alimentaires auprès d'un petit nombre de fournisseurs permettent au PAM de bénéficier en fin de compte de prix moins élevés, ce qui est parfois plus avantageux que la réduction des coûts de manutention des vivres découlant des programmes de transferts monétaires ou de bons d'alimentation exécutés par l'intermédiaire de systèmes financiers ou de réseaux de détaillants dispersés. De même, lorsque la production locale n'est pas compétitive ou que l'inflation est élevée, les interventions appuyées par des transferts monétaires ne sont pas nécessairement plus économiques que celles faisant appel à des produits alimentaires importés⁵.
12. La phase de mise en œuvre en est encore à un stade trop précoce pour que l'on puisse résoudre catégoriquement ces dilemmes. Avec l'appui du Gouvernement espagnol, le PAM s'emploie aux côtés de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) à élaborer, exécuter et évaluer rigoureusement un ensemble de programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation menés dans cinq pays de différentes régions (Équateur, Niger, Ouganda, Timor-Leste et Yémen). À partir d'essais contrôlés randomisés, cette initiative produira des données quantitatives originales et extrêmement fiables sur les effets et les coûts comparatifs des interventions. Des données ventilées par sexe seront collectées dans le cadre de toutes les études afin de mettre en évidence l'incidence que les problèmes liés aux disparités entre les sexes ont sur l'efficacité des programmes. Ces travaux actuellement en cours seront achevés début 2012, à la suite de quoi les conclusions seront rassemblées et diffusées. Au Cambodge, le PAM est en train d'évaluer avec la Banque mondiale l'efficacité et l'efficience relatives des transferts monétaires (d'un montant équivalant à la valeur d'une ration à emporter) et des transferts alimentaires dans le cadre d'un programme de repas scolaires.
13. L'éventail actuel des interventions et des meilleures pratiques permet déjà de recueillir des premières informations utiles sur les effets. Dans certains cas, les transferts monétaires

⁵ La crise entraînée par la hausse des prix en 2008 a donné lieu au lancement de divers programmes appuyés par des transferts monétaires, mais le PAM a veillé à ce que les bons d'alimentation et les transferts monétaires ne soient utilisés que lorsque les conditions du marché et les conditions de mise en œuvre étaient favorables. Lorsque les prix des denrées alimentaires augmentent rapidement, les transferts monétaires devraient être utilisés avec prudence car dans certaines circonstances, il se peut qu'ils ne soient ni plus efficaces, ni plus efficaces que les transferts de vivres et que les bénéficiaires leur préfèrent ces derniers (voir par exemple Sabates-Wheeler, R. et Devereux, S. 2010. *Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme* (Transferts monétaires et denrées alimentaires onéreuses: explication des effets sur le programme de protection sociale de l'Éthiopie fondé sur des activités productives). *Food Policy* 35 (4): p. 274 à 285).

et les bons d'alimentation ont amélioré la diversité du régime alimentaire (Bangladesh, Malawi et Sri Lanka). Les problèmes liés aux disparités entre les sexes au sein des ménages peuvent influencer sur ce résultat, car il apparaît que lorsque les femmes ont la maîtrise des transferts monétaires, les achats de denrées alimentaires augmentent (Sri Lanka). Les ménages utilisent souvent les transferts monétaires pour se procurer des protéines de meilleure qualité et des aliments riches en micronutriments (Malawi). L'utilisation des bons d'alimentation permet aux bénéficiaires d'avoir accès à des denrées périssables ayant une plus grande qualité nutritive, comme les produits laitiers, ce qui serait impossible si l'on procédait à des transferts directs de denrées alimentaires; c'est le cas dans le Territoire palestinien occupé. Les téléphones portables ont été utilisés pour faire parvenir des transferts monétaires aux bénéficiaires (Kenya et Philippines). Les bons électroniques ont stimulé les marchés locaux et permis de mieux gérer les opérations, notamment grâce à un logiciel assurant le suivi en temps réel des programmes et de leur financement (République arabe syrienne, Territoire palestinien occupé, Zambie et Zimbabwe). Au Burkina Faso, où la situation économique s'est dégradée au cours de l'exécution du programme (les prix des denrées alimentaires sont restés élevés alors que l'emploi a reculé), il est évident que les bons d'alimentation ont protégé les disponibilités alimentaires des ménages, comme en témoignent leur utilisation presque immédiate et le volume élevé d'achats de céréales de base. Les bons d'alimentation ont aussi réduit les pertes subies par les bénéficiaires du fait du stockage des vivres en leur permettant d'acheter des denrées au moment où ils en avaient besoin⁶.

Échelle, diversité des opérations et capacités

14. Une analyse rapide des opérations menées en 2009 semble indiquer qu'il y aurait lieu d'envisager le recours aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation pour moitié des pays dans lesquels le PAM mène des opérations, ce qui pourrait permettre des économies. Sans être définitives, les conclusions de cette analyse laissent néanmoins entendre que le recours à ces deux instruments pourrait être considérablement étendu. Nombreux sont ceux qui souhaitent que le PAM accroisse rapidement son utilisation des transferts monétaires et des bons d'alimentation; gouvernements hôtes, partenaires de développement et organisations de la société civile appellent à recourir davantage à ces instruments car ils sont considérés par beaucoup comme ayant un meilleur rapport coût/efficacité et des effets positifs plus marqués et plus durables sur les économies locales.
15. Dans le cadre de l'approche "prudente mais décidée" adoptée vis-à-vis de la mise en œuvre des politiques, l'échelle moyenne des opérations de transferts monétaires et de bons d'alimentation du PAM reste relativement modeste par rapport à certaines initiatives nationales telles que le programme de protection sociale fondé sur des activités productives mené en Éthiopie, au titre duquel 3,5 millions de ménages bénéficient de transferts monétaires, ou le programme de cartes "watan" au Pakistan, qui appuie 2 millions de familles⁷. Le PAM s'est en outre efforcé à quelques reprises d'associer transferts en espèces, bons d'alimentation et distributions de vivres ou de pratiquer successivement ces modes d'intervention.

⁶ On trouvera des exemples de programmes du PAM faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation dans les études de cas figurant dans Omamo S. W., Gentilini U. et Sandström S. (éd.). 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance. Innovations in Overcoming Hunger* (La révolution du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Les innovations dans la lutte contre la faim). PAM, Rome.

⁷ L'échelle des interventions est aussi limitée par le plafond de 3 millions de dollars imposé aux opérations faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation dans la directive correspondante de 2007 (OD2007/001, 15 mai).

16. Afin que le PAM puisse amplifier ses programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation, il faudra investir davantage en vue de renforcer les capacités analytiques, mettre en place des systèmes permettant de répertorier et d'institutionnaliser les meilleures pratiques, multiplier les possibilités d'accroître la rentabilité, comme la conception de logiciels ou les achats au moyen de cartes de débit, et assurer une mise en œuvre maîtrisée et responsable. À cet effet, le PAM a lancé l'initiative Aide monétaire au service du changement, qui vise à recenser les problèmes qui font obstacle à l'amplification de l'emploi des transferts monétaires et des bons d'alimentation et à y remédier. Sous la houlette de la Division des programmes, l'initiative mobilise dix divisions, ainsi que les bureaux régionaux et les bureaux de pays, en vue de définir les compétences et les mécanismes nécessaires au sein du PAM pour assurer la mise en place des processus et contrôles indispensables à la conception et à la mise en œuvre de programmes viables, efficaces et efficaces. On veillera dans le cadre de cette initiative à ce que le logiciel utilisé et les autres technologies exploitées, les contrôles exercés au niveau des processus financiers et les moyens logistiques mobilisés suivent un modèle commun et soient adaptés, en cas de besoin, au contexte propre à chaque programme.

Limites et objectifs de l'assistance alimentaire du PAM appuyée par des transferts monétaires

17. En vertu de la politique de 2008, les interventions du PAM fondées sur les transferts monétaires et les bons d'alimentation devraient viser à favoriser l'accès immédiat des populations vulnérables à la nourriture et à la nutrition selon des modalités qui contribuent à la réalisation des Objectifs stratégiques du Programme et à l'obtention des résultats souhaités. Pour répondre aux priorités mises en avant par les bénéficiaires ou aux requêtes formulées par les gouvernements hôtes, les donateurs ou les partenaires, le PAM se sert parfois des projets faisant appel à des transferts monétaires et à des bons d'alimentation pour renforcer la sécurité alimentaire plutôt que pour apporter une assistance alimentaire immédiate. L'approche "prudente mais décidée" peut amener à devoir arbitrer entre occasion à saisir et risque encouru.
18. Au chapitre des occasions à saisir figure la multiplication des possibilités: i) d'intervenir dans des zones où les taux de faim et de malnutrition sont très élevés et où le contexte se prête mieux aux interventions n'impliquant pas de transferts alimentaires; ii) de promouvoir et de développer les marchés des produits alimentaires et agricoles; iii) d'aider à accroître les effets des interventions impliquant des transferts alimentaires (par exemple en élargissant la gamme des moyens de subsistance); iv) d'envisager d'associer ou d'utiliser successivement des transferts directs de denrées alimentaires, des transferts monétaires et des bons d'alimentation; v) de se concerter avec les gouvernements et les partenaires de développement pour intégrer dans les stratégies en matière de protection sociale les filets de sécurité faisant intervenir une assistance alimentaire; et vi) de contribuer à la viabilité du transfert de la responsabilité des programmes aux gouvernements, aux communautés et aux partenaires.
19. Les risques sont liés: i) à une plus grande subjectivité au moment de déterminer les interventions à appuyer, compte tenu de la multiplication des situations dans lesquelles une assistance en matière de sécurité alimentaire peut être apportée; ii) aux nouvelles responsabilités à assumer dans les fonctions relevant du cycle des projets, en matière notamment d'examen préalable de la situation, de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation, ce qui implique différents besoins en matière de soutien technique; iii) à la complexité accrue du travail d'élaboration de directives cohérentes, des opérations de mesure des résultats institutionnels, et du recrutement et de la mise en valeur des

ressources humaines appropriées; et iv) au possible affaiblissement de l'avantage comparatif du PAM dans le domaine de l'assistance alimentaire.

20. Comme indiqué dans la politique de 2008, ces occasions et ces risques sont propres à chaque contexte et doivent être soigneusement soupesés pour veiller à ce que les interventions soient viables et conformes au double mandat du PAM qui consiste à mener des opérations d'urgence en cas de crise humanitaire et à promouvoir le développement à long terme afin de briser le cycle de la faim et de la pauvreté.

Technologie

21. Une évolution majeure à signaler depuis 2008 est la rapide expansion de la technologie et de l'infrastructure utilisées pour assurer les transactions en espèces, même dans les zones rurales reculées. Il s'agit notamment du recours aux téléphones portables (par exemple aux Philippines et en République arabe syrienne), aux services bancaires mobiles et aux cartes à puce (comme au Malawi), ainsi qu'à divers outils en ligne, numériques ou biométriques servant à vérifier l'identité des bénéficiaires et à assurer l'exécution et le suivi (comme en Zambie). L'évolution constante de la technologie offre non seulement de nouvelles possibilités de porter assistance aux bénéficiaires mais aussi des moyens plus efficaces et efficaces de contrôler les flux financiers et d'atténuer les risques. C'est là une formidable occasion pour le PAM de nouer de nouveaux partenariats opérationnels, notamment avec le secteur privé.
22. Nombre de bureaux de pays ont du mal à trouver les moyens appropriés pour se connecter aux plates-formes existantes. Les solutions diffèrent selon les contextes tant du point de vue des coûts que de la pertinence, notamment pour ce qui est des frais d'installation par rapport aux frais d'exploitation, de la connectivité dans les zones ciblées et de la capacité des bénéficiaires d'utiliser les applications. L'adoption d'applications de pointe doit être soupesée au regard de la nécessité d'assurer la pertinence et l'adéquation des programmes. Il est de plus en plus évident que la technologie est devenue un élément indispensable du stade de la conception, mais elle ne devrait pas être la considération principale lorsqu'il s'agit de décider de la pertinence des interventions. Outre la bonne performance financière et technique, il importe de rechercher des solutions adaptées aux besoins du PAM, en s'employant non seulement à ménager une grande souplesse dans la prise en compte des besoins des bénéficiaires, mais également à faciliter le respect des obligations redditionnelles, le contrôle et l'atténuation des risques.

Financement

23. La pratique consistant à intégrer les activités faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation dans la structure des coûts du PAM, qui est fondée sur le volume des produits, a rendu difficiles la planification, l'établissement des coûts comparatifs, et la gestion et l'exécution de ce type d'activités. Elle a également compliqué la définition de points de référence permettant de faire des comparaisons entre projets, d'évaluer la performance et de mesurer les effets.
24. Les modifications du cadre de financement récemment approuvées (WFP/EB.2/2010/5-A/1) permettent au PAM de mobiliser des ressources pour les activités alimentaires et non alimentaires, soit conjointement, soit séparément, et d'isoler les coûts des activités non alimentaires à l'intérieur des projets. Cette option augmentera la transparence, renforcera la planification et la gestion, et permettra d'établir des liens plus manifestes avec les indicateurs de performance retenus pour les différentes activités. Le coût des denrées par tonne sera aisément identifiable, ce qui permettra d'établir des points

de référence plus précis et facilitera la comparaison entre projets des activités reposant sur les produits alimentaires.

PRIORITÉS STRATÉGIQUES

25. Plusieurs priorités concernant les investissements à moyen terme ont été dégagées. Elles seront prises en compte lors de la mise en œuvre de l'initiative "Aide monétaire au service du changement".
26. *Veiller à ce que la programmation repose sur des évaluations préalables.* Le PAM devrait continuer à investir dans le perfectionnement des évaluations préalables et des analyses de manière à veiller à ce que l'emploi des vivres, des transferts monétaires et des bons d'alimentation repose sur des éléments d'information fiables et propres à chaque contexte. Les évaluations des besoins, des marchés et des mécanismes de distribution jouent un rôle majeur dans la prise de décisions. La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que de plans d'intervention en cas d'urgence appropriés fait partie intégrante de la programmation du PAM reposant sur des observations factuelles. Il est indispensable de fonder la programmation sur des évaluations pour garantir que l'instrument approprié sera mis en place au bon moment et au bon endroit.
27. *Établir des protocoles et des contrôles pour amplifier de manière pertinente les programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires.* L'expérience montre qu'il faut investir dans trois domaines pour pouvoir donner plus d'ampleur aux programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation: i) renforcement et amélioration des instructions relatives à l'élaboration des programmes; ii) conception et exécution d'un programme de renforcement des capacités pour le PAM; et iii) perfectionnement des outils et des systèmes permettant de mesurer les résultats et de rendre compte de l'utilisation des ressources. Dans le cadre de l'initiative "Aide monétaire au service du changement", menée sous la houlette de la Division des programmes, un groupe de coordination et un groupe de parties prenantes issues des diverses divisions concernées seront chargés d'examiner les processus, les systèmes et les besoins en matière de renforcement des capacités en vue de passer de l'utilisation des transferts monétaires et des bons d'alimentation à titre pilote à un stade où 30 à 40 pour cent des transferts feront intervenir des espèces ou des bons. L'initiative encouragera les synergies entre divisions et la collaboration avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays, tout en appuyant les antennes locales. L'objectif primordial sera d'assurer un encadrement étayé par du matériel d'orientation relatif aux programmes et par une formation. Les besoins en matière de capacités dans différents contextes, y compris les besoins propres aux pays à revenu intermédiaire, seront pris en compte.
28. *Technologie, gestion des risques et obligation redditionnelle.* Le PAM continuera à améliorer sa gestion des activités de transferts monétaires et de bons d'alimentation en faisant appel aux solutions les plus efficaces et les plus efficaces pour assurer le suivi, maîtriser les coûts unitaires tout au long de la chaîne et gérer les risques. Il recherchera également les moyens techniques propres à rendre plus efficace la mise en œuvre des programmes portant sur ce type d'activité.
29. *Renforcer la gestion axée sur les résultats.* Le PAM continuera à investir dans un système de suivi et d'évaluation de ses activités relatives aux transferts monétaires et aux bons d'alimentation, qui ne cessent de croître, dans le but d'en élargir la mise en œuvre et d'en renforcer les effets; il faudra à cet effet nouer des partenariats entre divisions.

30. *Forger des partenariats stratégiques et techniques.* Le PAM est bien placé pour devenir chef de file dans le domaine des transferts monétaires et des bons d'alimentation visant à assurer l'accès à la nourriture. Des partenariats stratégiques et techniques, y compris avec le secteur privé, les gouvernements, les organismes internationaux et les ONG, peuvent permettre de mieux tirer parti de ce potentiel en facilitant l'exécution appropriée, rapide et coordonnée des activités de transferts monétaires et de bons d'alimentation et en diffusant les enseignements et les meilleures pratiques dans ce domaine. Le PAM travaille avec des ONG qui ont l'expérience de la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation, et, dans le cadre de l'initiative *Cash Learning Partnership*⁸, il étudie les moyens de coordonner l'action menée en vue de renforcer les capacités. Il a également conclu des accords de partenariat généraux avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes des Nations Unies, ce qui constitue une base solide pour poursuivre les initiatives conjointes dans ce domaine.
31. *Assurer la bonne intégration des programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation dans les systèmes de protection sociale et les filets de sécurité nationaux.* Le PAM veillera à ce que les programmes de transferts monétaires, de bons d'alimentation et de distribution de vivres soient exécutés en conformité avec les systèmes de protection sociale et les filets de sécurité mis en place par les pays. Il faut notamment offrir un appui technique et un soutien opérationnel en vue de leur établissement, les mettre à l'essai à titre pilote, les élargir et les perfectionner, et éventuellement transférer la responsabilité des activités, selon qu'il convient⁹. En particulier, le PAM a un rôle important à jouer pour ce qui est de veiller à ce que des mesures appropriées touchant la sécurité alimentaire et nutritionnelle soient prévues dans les systèmes nationaux. Il collabore actuellement avec les Gouvernements brésilien et mexicain, par exemple, pour tirer les enseignements des meilleures pratiques, des données factuelles et des initiatives de renforcement des capacités issues des systèmes de protection sociale et des filets de sécurité de ces pays.

⁸ Cash Learning Partnership, qui regroupe plusieurs ONG (Oxfam, Save the Children, la Croix-Rouge britannique, le Conseil norvégien pour les réfugiés et Action contre la faim) et est financé par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne, a été mis en place dans le but de tirer les enseignements de la programmation de transferts monétaires et de bons d'alimentation, de les consigner et de diffuser les résultats (<http://www.cashlearning.org/>).

⁹ Voir Gentilini, U. et Omamo, S. W. 2009. Unveiling Social Safety Nets. Document hors série du PAM n° 20. Rome; et "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir" (EB.3/2004/4-A).