

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 27 - 29 mai 1997

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

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



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/97/5-A

22 avril 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

POLITIQUES CONCERNANT L'UTILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM DANS LE CADRE DE SES ACTIVITÉS DE SECOURS ET DE DÉVELOPPEMENT: LA MONÉTISATION

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Chef, Service des politiques: D. Spearman tel.: 5228-2601

Analyste des politiques S. Dhiri tel.: 5228-2051

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 5228-2641).



GENERALITES

Introduction

1. Le présent document a été préparé pour répondre à la demande que le Conseil d'administration consacre un débat de fond à la question de savoir si le PAM doit procéder à des opérations de monétisation, c'est-à-dire à la vente de produits alimentaires, et dans quelles conditions. Les principaux aspects pratiques de la monétisation sont également examinés.
2. Le document commence par un bref rappel des précédents débats et décisions de l'organe directeur du PAM concernant la monétisation, puis présente des données chiffrées. Il passe ensuite en revue les modalités de la monétisation dans les projets de développement et les interventions d'urgence, compte tenu de l'évolution de l'aide alimentaire, et se termine par des recommandations pratiques.

Mandat du PAM et décisions de l'organe directeur

3. L'organe directeur du PAM a débattu de la monétisation et des questions connexes en de nombreuses occasions. Traditionnellement, le PAM a rempli sa mission en distribuant directement des vivres dans le cadre de projets ciblés mais son mandat ne lui interdit pas, si besoin est, de vendre des denrées (voir document CFA: 24/5). C'est en 1987 que l'organe directeur du PAM a examiné pour la dernière fois la politique de monétisation (vingt-quatrième session du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA)). A cette occasion, il a approuvé la recommandation du Directeur exécutif que "... le CPA réaffirme son soutien au maintien du mode de fonctionnement traditionnel de l'aide du PAM destinée à des projets et axée sur les pauvres et les affamés...". Il a toutefois été convenu que des projets comportant un élément de monétisation pourraient être soumis pour approbation, sous réserve qu'ils soient "centrés sur les pauvres, lorsque la distribution directe d'aliments à ceux-ci n'est pas appropriée" (CFA: 24/5, p. 7).
4. Un rapport d'évaluation des opérations de monétisation dans les projets appuyés par le PAM, soumis au CPA à sa trente-septième session en mai 1994 (CFA: 37/SCP: 12/6-C), indique que la monétisation a un certain nombre d'effets positifs mais relève aussi des carences sur le plan opérationnel. Il conclut que "...la monétisation d'une petite fraction des produits d'aide alimentaire fournis par le PAM a eu des résultats positifs, en permettant de réaliser les objectifs de projet et de supporter, directement ou indirectement, certains coûts..." mais que "...la monétisation est parfois considérée comme le moyen le plus facile et le plus rapide d'assurer la disponibilité des ressources en espèces nécessaires à un projet particulier. Globalement, cette façon de procéder risque de réduire les disponibilités en vivres pour d'autres projets, les produits vendus pour générer des fonds n'étant plus disponibles pour la distribution directe. En outre, le double objectif de la monétisation (être avantageuse pour le marché local et répondre aux besoins d'espèces) n'est pas toujours confirmé" (paragraphe 47).
5. L'organe directeur du PAM a surtout axé ses débats sur la monétisation dans les projets de développement mais il a aussi examiné la vente de denrées dans les opérations d'urgence. En particulier, à la dix-septième session du CPA, beaucoup de délégations "...ont reconnu que la vente de vivres fournis dans le cadre des opérations d'urgence du PAM pourrait permettre de répondre aux besoins particuliers de certaines victimes des



catastrophes et être ainsi considérée cas par cas par le Secrétariat... Néanmoins, certaines délégations ont fait observer que l'aide alimentaire d'urgence devrait aller exclusivement aux victimes des catastrophes n'ayant aucun pouvoir d'achat; elles se sont donc déclarées opposées à la vente des produits du PAM, sauf dans les cas déjà autorisés par le CPA par le passé" (CFA: 17/21, paragraphe 105).

6. Plus récemment, le CPA, après un débat sur l'utilisation de la monétisation comme mécanisme permettant d'améliorer la sécurité alimentaire dans des situations d'urgence "...a conclu que le Programme devait adopter une politique de monétisation partielle des secours alimentaires dans certaines situations d'urgence, si besoin était" (CFA: 34/13, paragraphe 15).
7. La définition de la mission du PAM (CFA: 38/P/5) et les directives opérationnelles privilégient la distribution directe de vivres. On notera en particulier que, pour remédier à l'insécurité alimentaire à l'intérieur des familles, il est souhaitable de distribuer directement des vivres aux femmes car celles-ci ont plus de contrôle sur la nourriture que sur l'argent.
8. La politique du PAM en matière de ressources et de financement à long terme, approuvée par le CPA à sa quarantième session en octobre 1995, prévoit le recouvrement intégral des coûts, tant pour les projets de développement que pour les opérations d'urgence (CFA: 40/5). Les donateurs sont tenus de fournir, en plus d'une aide en nature, des ressources en espèces. Normalement, il ne devrait donc plus être nécessaire de procéder à des opérations de monétisation pour financer les dépenses non alimentaires des projets appuyés par le PAM.

PROFIL DE LA MONÉTISATION DU PAM

Ampleur de la monétisation du PAM

9. Selon les estimations, 15 pour cent des produits alimentaires engagés par le PAM au titre de projets de développement ont été monétisés entre 1963 et 1986 (CFA: 24/5). Cette proportion est restée relativement stable, tant en volume qu'en valeur (voir Tableau 1). De 1991 à 1996, 13 pour cent des engagements approuvés en faveur du développement ont été monétisés¹, pour une valeur estimée à 209 millions de dollars². Sur les 139 projets ou élargissements approuvés durant cette période, 66 comportaient la vente d'au moins une partie de l'aide alimentaire.³

10. Seules de petites quantités de produits ont été monétisées dans les opérations de secours. Approuvées au coup par coup, ces ventes ont d'ordinaire servi à accélérer les distributions

¹ Les données présentées ici se rapportent à la valeur et non au volume des engagements et tiennent compte des révisions budgétaires approuvées par le Conseil d'administration.

² Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis.

³ La vente de l'aide alimentaire pour financer l'achat de produits locaux destinés à être distribués directement n'est pas prise en compte car elle est considérée comme une opération de troc et non comme une opération de monétisation (voir CFA: 29/4, paragraphe 4).



alimentaires et à améliorer l'efficacité des opérations. Les paragraphes qui suivent traitent donc uniquement de la monétisation effectuée dans le cadre de projets de développement.

Tableau 1
AMPLEUR DE LA MONÉTISATION DANS LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT
DU PAM, 1963-96

| | Engagements totaux | Ventes de produits | Proportion vendue (%) |
|-----------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|
| 1963-1987 | 20,4 millions de tonnes | 3,1 millions de tonnes | 150,0 |
| 1987-1990 | 2 283 millions de dollars | 296,4 millions de dollars | 13,3 |
| 1991-1996 | 1 612 millions de dollars | 209,2 millions de dollars | 13,0 |

Source: Données et documents disponibles au siège du PAM.

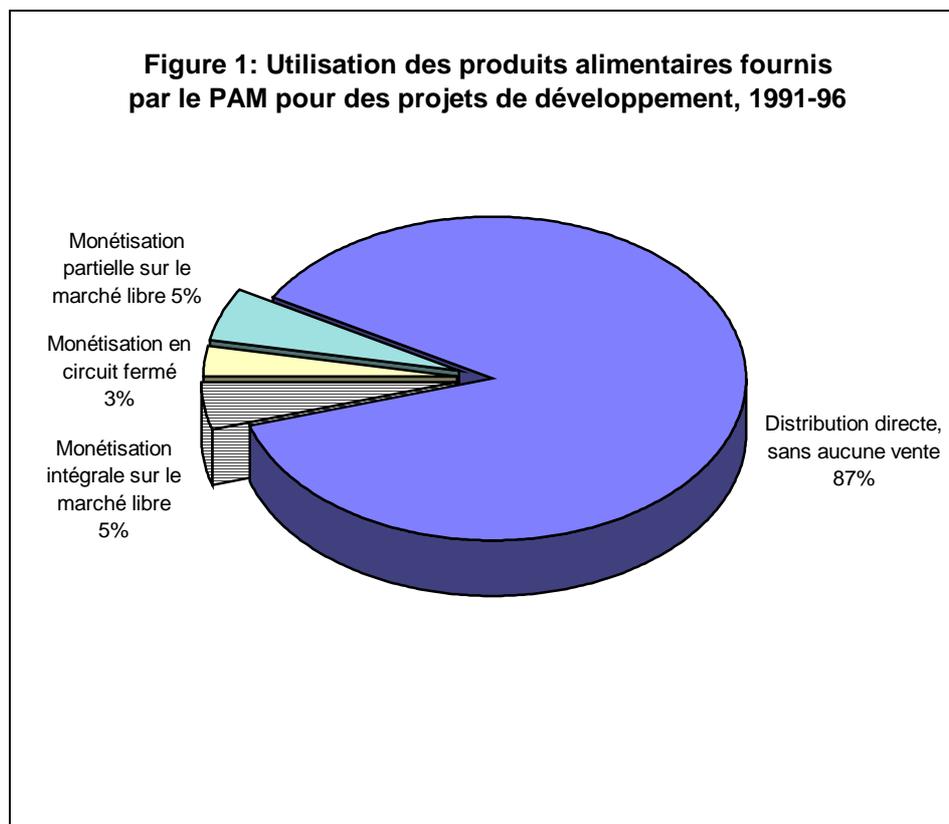
Catégories de monétisation

11. Les projets comportant la vente de produits alimentaires ont été traditionnellement classés en trois catégories, définies en fonction des modalités de la vente (sur le marché libre ou en circuit fermé) et de l'utilisation des recettes (CFA: 24/5):
- a) catégorie A: projets dont la monétisation fait partie intégrante, par exemple développement du secteur laitier, de l'élevage, ou réserves de sécurité alimentaire et stabilisation des prix;
 - b) catégorie B: projets dans lesquels les rations du PAM sont vendues à des groupes déterminés de bénéficiaires, hors des circuits commerciaux normaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'institutions. Les rations sont d'ordinaire vendues à des prix subventionnés dans le cadre de programmes de travaux publics et les recettes servent au projet lui-même;
 - c) catégorie C: projets dans lesquels une partie des produits fournis par le PAM est vendue sur le marché libre, dans le pays bénéficiaire, pour financer les articles non alimentaires et les coûts de la distribution intérieure et de l'administration des projets prévoyant une distribution directe de l'aide alimentaire.
12. L'examen des projets de développement qui se sont assortis d'opérations de monétisation entre 1991 et 1996 montre que cette division en trois catégories n'est plus vraiment de mise: aucun projet de la catégorie A n'a été soumis pour approbation depuis 1992. Nous n'examinerons donc ci-après que les projets précédemment classés dans les catégories B (monétisation en circuit fermé) et C (monétisation sur le marché libre).¹
13. Dans les opérations de monétisation en circuit fermé, les produits alimentaires du PAM sont vendus aux bénéficiaires. D'ordinaire, il s'agit de participants à des programmes de travaux rémunérés en espèces, à qui l'on offre la possibilité d'acheter les rations à un prix subventionné en échange d'une déduction sur leur salaire. Depuis 1991, cette formule a été utilisée pour 10 projets (24 pour cent, en valeur, des produits ayant fait l'objet d'une opération de monétisation).

¹ Les projets de l'ex-catégorie A approuvés en 1991 et 1992 sont inclus parmi les opérations de vente sur le marché libre.



14. Pour ce qui est de la monétisation par vente des produits sur le marché libre, on observe que la nature des projets classés dans cette catégorie et les motifs des ventes sont de plus en plus divers; la proportion des produits vendus va de un pour cent (projet de remise en état des digues au Viet Nam) à 87 pour cent (projet de financement de plans de crédit à Cuba). Il convient de faire la différence entre les projets dans lesquels la totalité ou presque des produits est mise sur le marché libre (monétisation intégrale) et ceux dans lesquels seule une partie des produits est vendue pour financer les coûts non alimentaires d'un projet (monétisation partielle).



Source: Données et documents disponibles au siège du PAM

15. Depuis 1991, dans 56 des 66 projets ayant donné lieu à une opération de monétisation, les produits ont été vendus directement sur le marché libre, soit dans leur totalité (sept projets et 36 pour cent de la valeur totale des opérations de monétisation), soit en partie seulement (49 projets et 40 pour cent environ de la valeur totale) (voir Tableau 2).



Tableau 2
UTILISATION DES PRODUITS ALIMENTAIRES FOURNIS PAR LE PAM
POUR DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT, 1991-96

| Type de vente | Valeur des produits (en millions de dollars) | Pourcentage de la valeur totale | Pourcentage de la valeur totale de la monétisation | Nombre de projets |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|--|-------------------|
| Vente sur le marché libre | 158,6 | 9,8 | 75,8 | 56 |
| Dont: | | | | |
| monétisation partielle | 84,3 | 5,2 | 40,3 | 49 |
| monétisation Intégrale* | 74,5 | 4,6 | 35,5,7 | |
| Vente en circuit fermé | 50,6 | 3,1 | 24,2 | 10 |
| Total des opérations de monétisation | 209,2 | 13,0 | 100,0 | 66 |
| Distribution directe | 1 402,3 | 87,0 | | 73 |
| Total | 1 611,5 | 100,0 | | 139 |

Source: D'après les données et la documentation disponibles au siège du PAM.

* Y compris les projets relevant de l'ex-catégorie A

16. Les céréales, et notamment le blé, représentent le gros des ventes sur le marché libre et plus des deux tiers de la valeur totale des produits monétisés. Parmi les produits non céréaliers, l'huile végétale et les produits laitiers sont les plus vendus, la vente de ces derniers ayant été effectuée principalement dans le cadre d'un projet de développement laitier à Cuba. Les légumes secs, le sucre, le sel iodé et, dans un cas seulement, le thé, viennent compléter la liste; ils ont en général été vendus directement aux bénéficiaires comme composantes de la ration alimentaire

Répartition géographique

17. Depuis 1991, les ventes de produits se sont réparties comme suit (en valeur): 41 pour cent en Amérique latine et dans les Caraïbes, 33 pour cent en Asie, 22 pour cent en Afrique subsaharienne, et cinq pour cent en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (voir Tableau 3). Toujours en valeur, plus du quart (28 pour cent) des produits alimentaires fournis par le PAM à l'Amérique latine ont été monétisés.
18. En Amérique latine, en général, soit les produits du PAM ont été vendus sur le marché libre, dans le pays bénéficiaire, pour financer différents types de projets de sécurité alimentaire, soit la monétisation faisait partie intégrante du projet. Sur les sept projets de monétisation intégrale, six ont été exécutés en Amérique latine. C'est principalement en Afrique subsaharienne qu'ont eu lieu des opérations de monétisation partielle destinées à financer les coûts logistiques et administratifs de projets prévoyant la distribution directe de l'aide alimentaire.



Tableau 3
MONÉTISATION PAR RÉGION, 1991-96

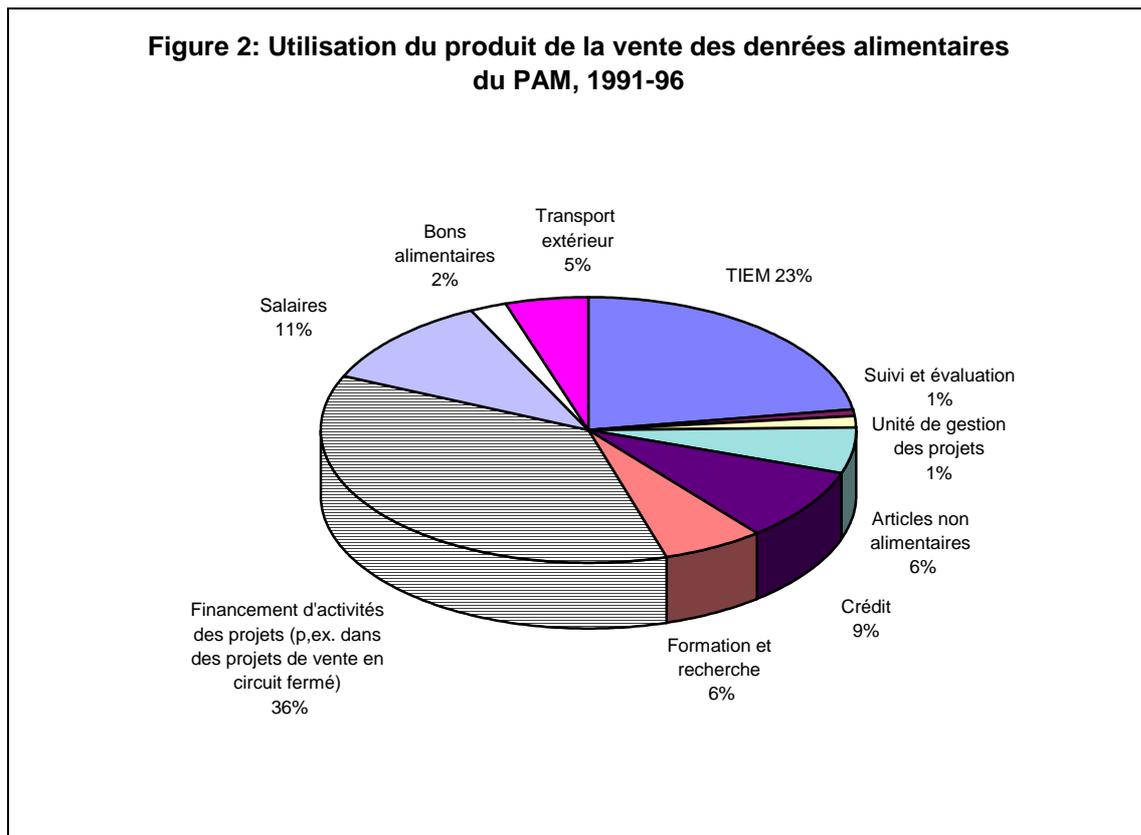
| Région | Nombre de projets de monétisation | Valeur des produits vendus (en millions de dollars) | Part de la région (%) | Valeur des engagements totaux du PAM (en millions de dollars) | Proportion des produits engagés vendus dans la région (%) |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|-----------------------|---|---|
| Afrique subsaharienne | 25 | 45,5 | 21,7 | 534,0 | 8,5 |
| Asie et Pacifique | 16 | 68,7 | 32,8 | 612,0 | 11,2 |
| Amérique latine et Caraïbes | 21 | 85,0 | 40,6 | 301,0 | 28,3 |
| Afrique du Nord et Moyen-Orient | 4 | 10,0 | 4,8 | 164,8 | 6,1 |
| Ensemble des régions | 66 | 209,2 | 100,0 | 1 611,5 | 13,0 |

Source: D'après les données et la documentation du PAM.

Utilisation du produit de la vente des denrées alimentaires du PAM

19. Depuis 1991, comme le montre la Figure 2, plus du tiers des recettes provenant de la vente de produits alimentaires a servi à financer des activités des projets, par exemple à renforcer l'infrastructure commerciale dans un projet de développement laitier ou à acheter de l'outillage et des matériaux dans des projets de vente en circuit fermé. Près du quart des recettes (23 pour cent) a été affecté au financement des frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TTEM). Le financement de ces frais a été la raison la plus courante des opérations de monétisation (27 projets sur 66). La vente des produits alimentaires a aussi servi à financer le suivi et l'évaluation (20 projets mais seulement un pour cent des recettes locales) et les articles non alimentaires (21 projets et six pour cent des recettes).





Source: D'après les données et la documentation du PAM.

EXAMEN DES MODALITES DE LA MONÉTISATION

L'évolution du contexte et ses effets sur la monétisation

20. C'est en 1987 que l'organe directeur du PAM a pour la dernière fois consacré un débat spécifique à la politique de monétisation. Depuis lors, sous l'effet de différents facteurs, tant externes qu'internes, le contexte a beaucoup changé, ce qui a des répercussions, directes ou indirectes, sur cette politique
21. Pour commencer, les flux d'aide alimentaire ont énormément diminué ces dernières années par suite de la réduction des excédents agricoles mondiaux, de la mise en place par les gouvernements de stocks de céréales et de la contraction du budget consacré à l'aide par les donateurs. La vente sur le marché libre d'une aide alimentaire devenue rare est désormais plus difficile à justifier qu'à l'époque où le PAM avait à sa disposition de grandes quantités de produits alimentaires et très peu de ressources en espèces.
22. La part des ressources en espèces dans les engagements n'a cessé d'augmenter. A la fin des années 80, les dons en nature représentaient environ 70 pour cent de la valeur totale des engagements. En 1995, plus de la moitié des engagements se composaient de ressources en espèces, liées à des degrés divers à l'achat de produits alimentaires sur des marchés déterminés. De plus en plus, le PAM achète des produits alimentaires. Ces achats, dont 60 pour cent s'effectuent dans le monde en développement, représentent aujourd'hui près de 40 pour cent du total des engagements. De ce fait, il est moins nécessaire qu'autrefois de monétiser l'aide alimentaire afin de se procurer des espèces. Cela résulte aussi de l'application de la politique du PAM en matière de ressources et de financement à long



terme (CFA: 40/5): les coûts de soutien non alimentaires sont désormais des postes budgétaires à part entière dans les propositions de projets.

La monétisation dans les projets de développement

Monétisation en circuit fermé

23. Dans certains cas, la réalisation d'activités génératrices de revenus, par exemple dans les projets où le travail est rémunéré en espèces, doit être appuyée par une aide alimentaire ciblée. Il est parfois préférable de vendre des denrées alimentaires aux bénéficiaires à des prix abordables que de leur fournir uniquement des vivres ou de l'argent. Dans beaucoup de pays en développement, les régions reculées les plus pauvres ne peuvent véritablement compter ni sur le secteur privé ni sur le secteur public pour leur approvisionnement à cause du coût prohibitif du transport et du pouvoir d'achat insuffisant des habitants de ces régions. Dans ce cas, des produits alimentaires de base doivent être distribués aux personnes participant à des activités génératrices de revenus.
24. Les ventes en circuit fermé permettent aux bénéficiaires de s'approvisionner à des prix abordables (subventionnés). Il s'agit d'un transfert direct de revenus, égal au montant de la subvention. Il est probable que ce genre d'opération demeurera nécessaire, notamment dans les régions les plus reculées de beaucoup de pays en développement, qui ne peuvent pas être desservies par d'autres circuits de distribution. Il faut évaluer le rapport coût/efficacité de ces ventes en comparant le coût des rations aux prix du marché local et aux possibilités d'achat sur place.

Vente sur le marché libre

25. **Monétisation partielle.** Cette formule a souvent été utilisée pour financer les coûts connexes des livraisons d'aide alimentaire. Depuis l'adoption par le PAM de sa politique en matière de ressources et de financement à long terme, les coûts de soutien non alimentaires sont des postes budgétaires à part entière dans les propositions de projets, de sorte que les donateurs fournissent, en plus de leurs dons en nature, une aide financière pour couvrir ces coûts. Il ne devrait donc plus être nécessaire de vendre une partie des produits alimentaires à cette fin. Ce n'est que dans des cas exceptionnels, quand les donateurs ne pourront pas fournir des ressources en espèces en quantité suffisante ou en temps voulu à l'appui de leurs contributions en nature ou qu'ils ne fourniront pas des produits se prêtant à une distribution directe qu'il demeurera nécessaire de vendre une petite partie des denrées.
26. **Monétisation intégrale.** Dans un certain nombre de cas, le PAM a vendu la totalité des produits alimentaires afin de se procurer les ressources en espèces nécessaires pour appuyer des programmes destinés à améliorer la sécurité alimentaire mais pas nécessairement par une aide alimentaire directe. L'aide en nature ne fait pas partie intégrante du projet et la monétisation sert uniquement à se procurer des ressources en espèces. L'aide alimentaire est donc simplement considérée comme un moyen de remédier au manque de ressources en espèces. Entièrement monétisée pour dégager l'argent nécessaire à des activités de développement, elle s'apparente à l'aide alimentaire programme.
27. Le risque est que ces activités de développement, même si elles se justifient, ne soient pas toujours conformes au mandat du PAM, lequel est censé s'attacher avant tout à combattre



la faim parmi les plus pauvres en identifiant les domaines dans lesquels l'aide alimentaire peut directement contribuer à réduire l'insécurité alimentaire chronique ou aiguë.

28. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le PAM devrait recourir à la monétisation pour se procurer des ressources en espèces destinées à financer des activités autres qu'une aide alimentaire directe. La souplesse nécessaire devrait être garantie par la fourniture directe de ressources en espèces et non par la vente d'une aide en nature devenue rare. Chaque opération devrait être dûment motivée. De même que dans toutes les autres interventions du PAM, il faudrait veiller à ce qu'elle n'ait pas pour effet de perturber le fonctionnement du marché, de décourager les producteurs locaux ou de créer une dépendance durable vis-à-vis de l'aide alimentaire..
29. **Vente de l'aide alimentaire pour l'achat de produits alimentaires locaux.** Quand des produits alimentaires du PAM sont vendus sur le marché dans le pays bénéficiaire et que les recettes servent à acheter des denrées produites sur place qui sont ensuite distribuées directement, on parle d'échange de produits et non de monétisation. Ces dernières années, les accords de troc ont été en grande partie remplacés par des ventes sur le marché, suivies d'achats locaux. Les procédures utilisées pour le transfert initial des produits et les considérations de coût-efficacité sont les mêmes que pour les autres opérations de vente sur le marché.
30. **Monétisation dans un pays tiers.** La monétisation dans un pays tiers peut être proposée par des donateurs pour des raisons de coût-efficacité ou parce que le pays bénéficiaire a une capacité d'absorption limitée. En règle générale, le produit de la vente sert à acheter des denrées alimentaires dans le pays bénéficiaire ou dans un pays voisin en vue de leur distribution directe aux destinataires finals. Le transfert initial et la vente des produits s'apparentent à une exportation commerciale, du pays donateur vers le pays acheteur, étant donné que le produit de la vente ne demeure pas dans le pays acheteur. Si les produits sont achetés avec des devises, l'opération remplace une importation commerciale des mêmes produits ou de produits équivalents et, en principe, n'est pas exemptée de droits d'importation. Normalement, le PAM n'entreprendra pas d'opération de monétisation dans des pays tiers.

La monétisation dans les opérations de secours et de relèvement

31. L'aide alimentaire destinée à des opérations de secours est presque entièrement distribuée directement. Au début d'une situation d'urgence, l'objectif essentiel du PAM est de faire parvenir des vivres aux bénéficiaires le plus rapidement et le plus efficacement possible, le cas échéant en passant par l'intermédiaire d'autres organismes. Le PAM et les autres organismes de secours n'ont pas l'habitude de monétiser cette aide alimentaire. Toutefois, dans un petit nombre de cas, cette formule peut se justifier pour des raisons bien précises.
32. Par exemple, en Somalie et au Libéria, si, dans un premier temps, on a eu recours à cette formule, c'est parce qu'il est très difficile de transporter et de livrer les produits alimentaires directement dans les zones de conflit. Cela tient notamment à l'effondrement des structures sociales et logistiques, aux dangers pesant sur le personnel et au risque de vol des produits alimentaires.
33. En pareil cas, la vente de l'aide alimentaire à des négociants locaux et l'utilisation des circuits commerciaux pour faire parvenir les produits à destination peut être la solution. Le produit de la vente peut servir à financer des activités de prévention des catastrophes et de stabilisation des marchés, par exemple à remettre en état routes et ponts.



34. Dans les camps de réfugiés et quand il y a de vastes déplacements de populations à la suite de catastrophes, l'aide alimentaire doit invariablement être distribuée directement. Quand les populations touchées ne sont pas regroupées dans des camps, il peut y avoir plus de raisons et de possibilités de monétiser l'aide alimentaire tout en distribuant directement des vivres aux groupes vulnérables.
35. En cas de situation d'urgence prévisible, par exemple les conséquences de la sécheresse, la monétisation de l'aide alimentaire peut avoir un rôle plus important à jouer. La chute de la production sous l'effet de la sécheresse entraîne une montée en flèche des prix des produits alimentaires de base. Le stockage de ces produits, qu'il soit le fait de groupes vulnérables qui cherchent à se prémunir ou de spéculateurs, ne fait qu'aggraver les choses. Faute de revenus, les pauvres se voient forcés de vendre leurs actifs, par exemple leur bétail, à un prix qui est loin de leur permettre d'acheter autant de nourriture que par le passé. Si la situation se prolonge, ils s'obscurcissent durablement dans la misère.
36. Pour stabiliser les marchés, il faut les approvisionner en temps voulu en produits alimentaires, soit par des importations commerciales (privées ou subventionnées par l'Etat), soit par une aide alimentaire programme. Le PAM peut jouer un rôle déterminant en informant la communauté internationale du type d'assistance requis et en contribuant ainsi à une meilleure coordination des interventions. Il faut améliorer la capacité du PAM de jouer ce rôle, grâce notamment à une meilleure compréhension de la vulnérabilité des bénéficiaires ainsi que du fonctionnement des marchés locaux.
37. Le PAM peut aussi apporter un appui logistique à des opérations bilatérales d'aide alimentaire. Dans les cas les plus urgents, le PAM peut puiser dans ses stocks dans la région ou organiser des opérations triangulaires en attendant de recevoir des ressources d'un donateur. Il serait certainement beaucoup moins coûteux et plus efficace d'agir ainsi, de manière préventive, que d'attendre pour intervenir que la situation soit devenue catastrophique.
38. Toutefois, il ne faut pas surestimer la capacité du PAM d'influer sur les marchés dans les situations de ce genre. Vu que son aide représente finalement assez peu de choses par rapport aux besoins en cas de déficit anormal de l'offre, la vente des produits alimentaires du PAM ne peut avoir qu'un effet limité et localisé.
39. Un point très important est que la présence du PAM dans un pays touché par une catastrophe suppose qu'il existe un programme d'aide alimentaire normalement axé sur les catégories dont la sécurité alimentaire est la plus menacée. Si l'on utilise les stocks du PAM pour stabiliser les marchés, cela aura pour effet, du moins dans un premier temps, d'enlever des ressources aux projets en cours, alors qu'il serait peut-être plus efficace que le PAM intensifie ses distributions directes aux catégories les plus vulnérables.
40. **Relèvement.** Après une phase initiale de secours, il peut être préférable pour les bénéficiaires que les distributions directes d'aide alimentaire soient peu à peu remplacées par des transferts de ressources en espèces (voir encadré). Si des pénuries alimentaires subsistent en raison des insuffisances de l'infrastructure commerciale, il peut être souhaitable que le PAM envisage des opérations de monétisation au niveau local. Comme les bénéficiaires ont encore besoin d'un complément de revenus pour pouvoir acheter les produits mis sur le marché, la vente d'aide alimentaire à des négociants locaux doit s'accompagner d'une forme ou d'une autre de transfert direct de revenus, par exemple de la mise en place d'un système de bons d'alimentation. Le produit de la vente des produits alimentaires pourrait servir à financer ce système.



41. Cette formule faciliterait un retour à la normale, risquerait moins de créer une dépendance durable que l'aide alimentaire distribuée directement et ne perturberait pas le fonctionnement du marché. La monétisation devrait aller de pair avec des distributions directes d'aide alimentaire dont certains bénéficiaires continueront à avoir besoin.

Encadré

Vente d'aide alimentaire par les bénéficiaires

Dans les opérations de secours comme dans les opérations de relèvement, les bénéficiaires eux-mêmes vendent souvent une partie de la ration alimentaire qu'ils reçoivent. Cette pratique, qui n'est pas considérée comme relevant de la monétisation, soulève un certain nombre de problèmes très importants du point de vue du ciblage et de l'efficacité des opérations. Même les ménages dont la sécurité alimentaire est particulièrement précaire doivent satisfaire un certain nombre de besoins non alimentaires de base, combustible, vêtements, logement. S'ils vendent une partie de leur ration, ce n'est pas forcément parce que leurs besoins nutritionnels sont satisfaits: on voit même des gens sous-alimentés vendre une partie de leur ration. Cela ne signifie nullement que les rations sont trop généreuses. Cela indique plutôt que la gamme des produits fournis est trop limitée.

Un point important pour les bénéficiaires, et pour le PAM, est le prix auquel les produits sont revendus car c'est la valeur réelle du transfert de revenus aux bénéficiaires. Ces derniers vendent souvent les produits à un prix très réduit, d'où une perte d'efficacité de l'aide. En général, les produits les plus chers ont une valeur de transfert relativement plus élevée par coût unitaire mais la seule façon de s'assurer que le transfert est optimal est de procéder à une évaluation des besoins et de bien connaître le marché.

Cela fait ressortir la nécessité d'une bonne coordination des activités du système des Nations Unies afin d'assurer la fourniture d'une gamme plus large d'articles non alimentaires. Le PAM continuera à insister sur ce point lors de ses discussions avec d'autres institutions du système ainsi que durant les réunions du Comité permanent interorganisations, présidé par le Coordinateur des secours d'urgence.

Considérations pratiques

42. La décision de monétiser ou non tout ou partie de l'aide en nature dépend d'un certain nombre de considérations pratiques. Elles seront examinées plus en détail dans les directives opérationnelles concernant la monétisation, qui figureront dans le Manuel sur la conception des programmes.
43. **Coût-efficacité.** En cas de monétisation par vente des produits alimentaires sur le marché, il faudrait que le prix de vente de ces produits soit égal à leur valeur, plus le coût du transport international jusqu'au point d'entrée (c'est-à-dire c.a.f., plus manutention portuaire). Fixer un prix inférieur reviendrait à subventionner l'acheteur (organisme paratatique ou négociant privé), au détriment des bénéficiaires. En outre, un prix de vente inférieur au prix de parité (moins les droits d'entrée, en cas d'exonération) risquerait d'avoir un effet sur les importations commerciales et de créer des distorsions sur les marchés locaux.



44. Dans la pratique, il risque de ne pas être toujours possible de vendre les produits au prix c.a.f. Ce sera notamment le cas si le coût f.o.b. des produits est élevé, si ces produits ne sont pas autant appréciés que les produits locaux équivalents, si la vente a lieu dans une situation de monopsonne ou si le transport international coûte particulièrement cher. Les délais, le calendrier des livraisons et le conditionnement des produits ont également une influence sur le prix de vente. En fait, le PAM ne doit pas vendre à un prix inférieur au prix le plus avantageux auquel on peut acheter sur le marché local les mêmes produits ou des produits équivalents. La difficulté de la chose confirme qu'il vaudrait mieux ne pas avoir à recourir à la monétisation, ce qui suppose que l'on puisse compter sur des contributions en espèces suffisantes. Quand monétisation il y a, il faudrait que les conditions de vente, y compris la base de calcul du prix, soient négociées et arrêtées avant l'arrivée des livraisons d'aide alimentaire et que les produits soient vendus par les circuits commerciaux normaux.
45. **Produit des ventes.** Des audits, tant internes qu'externes, ont montré que le produit des ventes n'a pas toujours été géré de manière optimale. Les problèmes suivants ont notamment été relevés: utilisation de l'argent à des fins autres que celles prévues à l'origine; création de fonds sans autorisation; absence de rapports sur les transactions; carences de l'organisation et des structures de soutien; responsabilités mal définies; mesures de sauvegarde insuffisantes.
46. De gros efforts ont déjà été faits pour régler ces problèmes et pour mieux définir la politique financière et comptable. Dans le Guide de comptabilité des bureaux de pays, les procédures de gestion des fonds ont été mises à jour (novembre 1996). Les plans d'opérations des nouveaux projets doivent être conformes à cette nouvelle politique et, chaque fois que possible, les plans d'opérations des projets en cours doivent être révisés. Un audit local de la gestion du produit de toutes les opérations doit être entrepris tous les ans.
47. Les responsabilités des diverses parties prenantes dans la gestion des fonds ont été précisées. Après livraison, le gouvernement du pays bénéficiaire a un droit sur les produits et donc sur les recettes provenant de leur vente mais il doit utiliser ces recettes comme il est indiqué dans l'accord de projet. Il faudrait éviter de créer des comptes bancaires communs. Si le responsable du projet le demande ou si l'intérêt du projet le commande, le bureau du PAM dans le pays peut s'occuper de la gestion des fonds ou bien le directeur (ou un autre fonctionnaire) du PAM dans le pays peut faire office de signataire pour le compte bancaire. Un accord à ce sujet doit être négocié avant la signature définitive du plan d'opérations, après consultation de la Division des finances et des systèmes d'information. Les fonds devraient être traités et gérés par le PAM comme des fonds fiduciaires (directive FS 96/002 du 6 novembre 1996).
48. En cas de monétisation partielle pour le financement des coûts TIEM ou l'achat d'articles non alimentaires essentiels, les recettes doivent être déposées sur un compte bancaire séparé et gérées comme un fonds fiduciaire sous la responsabilité du directeur du PAM dans le pays. Si une opération d'urgence est lancée sans demande officielle du gouvernement, les recettes provenant d'une opération approuvée de monétisation sont gérées directement par le bureau du PAM dans le pays.
49. Dans le cas d'une opération de monétisation destinée à financer l'achat de produits alimentaires locaux, les fonds disponibles entre le moment où les produits du PAM sont livrés et celui où des produits locaux sont achetés devront faire l'objet du même contrôle et des mêmes rapports que les recettes résultant des autres opérations de vente sur le marché libre, dans la mesure où le PAM participera à leur gestion.



50. **Connaissance et analyse du marché.** Pour pouvoir prévoir l'impact d'une opération de monétisation, le PAM doit bien connaître la situation du marché et il doit ensuite suivre attentivement les effets de la monétisation sur celui-ci. La monétisation de l'aide alimentaire a un impact direct sur le fonctionnement des marchés locaux. Les ventes du PAM auront peut-être peu d'effet sur les importations et la production du pays mais, si beaucoup d'organisations procèdent elles aussi à des opérations de monétisation dans une zone relativement restreinte, l'impact peut être important. Cela fait ressortir la nécessité d'une meilleure coordination et d'une meilleure collaboration entre toutes les organisations qui participent à la fourniture d'aide alimentaire.
51. Les directives opérationnelles concernant la monétisation indiqueront en détail comment entreprendre une étude de marché et sur quels points celle-ci doit porter. Le PAM ne doit pas se contenter d'évaluer la vulnérabilité des bénéficiaires; il doit aussi, au minimum, être au fait des caractéristiques du marché — principaux intervenants, principaux produits, mécanismes normaux de vente et d'achat, capacité du secteur bancaire local. Sur ce plan, le PAM peut compter sur l'expérience acquise dans beaucoup de pays en développement du fait de l'expansion rapide des achats de produits locaux.
52. Les directives concernant les procédures de vente des produits alimentaires et la gestion du produit de ces ventes, y compris les mécanismes de suivi et les rapports à établir, seront mises à jour et intégrées dans le Manuel sur la conception des programmes.

RECOMMANDATIONS

53. Les recommandations sont les suivantes:
- a) Les schémas de stratégie de pays devraient indiquer pourquoi la monétisation peut se justifier et comment elle doit s'opérer dans tous les cas où il est probable qu'elle aura lieu.
 - b) Le PAM n'entreprendra pas de projets impliquant la vente de la totalité des produits alimentaires sur le marché libre pour financer des activités qui n'ont pas de rapport avec l'aide alimentaire directe, la monétisation ayant alors pour principal objectif de se procurer des fonds.
 - c) Vu la politique que le PAM a adoptée en matière de ressources et de financement à long terme, la vente sur le marché libre de produits alimentaires pour financer les dépenses annexes d'une opération de distribution directe de vivres ne devrait en principe plus être nécessaire. Toutefois, dans les cas où les donateurs ne pourront pas fournir à cette fin des ressources en espèces en quantité suffisante ou au moment voulu, et en l'absence d'autres possibilités de financement, il faudra peut-être encore parfois recourir à des opérations limitées de monétisation.
 - d) La vente sur le marché libre de produits alimentaires pour financer l'achat de denrées locales destinées à être distribuées directement aux bénéficiaires devrait être gérée de la même manière que les ventes opérées sur le marché libre à d'autres fins et il faudrait démontrer que cette formule est d'un bon rapport coût-efficacité et qu'elle ne perturbe pas le fonctionnement des marchés dans le pays bénéficiaire.
 - e) Le PAM devrait continuer à procéder à des opérations de monétisation en circuit fermé lorsqu'il juge, à la lumière de l'expérience, que c'est la formule la plus appropriée.
 - f) Dans les opérations d'urgence, le PAM envisagera de monétiser l'aide alimentaire s'il est clair que cette formule présente des avantages en plus du transfert de revenus aux



bénéficiaires et si l'opération n'a pas pour objectif premier de se procurer des fonds. Ce sera le cas par exemple:

- i) s'il n'est pas possible de distribuer directement l'aide, pour des raisons de sécurité, parce qu'elle risquerait d'être volée ou parce que le coût en serait prohibitif, alors que les négociants locaux peuvent faire parvenir des vivres à destination par les circuits commerciaux classiques, et si la monétisation permet de stabiliser les marchés et aide à éviter l'exode d'un grand nombre de personnes touchées par une catastrophe
 - ii) si la monétisation locale, utilisée de façon provisoire après la fin d'une situation d'urgence, facilite le retour à la normale, et/ou si l'aide alimentaire d'urgence risque de créer une dépendance et d'entraver le fonctionnement normal des marchés alors qu'il existe encore de graves déficits alimentaires et que les importations commerciales sont limitées.
- g) Le PAM, à la demande des donateurs et à titre de service bilatéral, procédera à une opération de monétisation sous réserve que l'intervention soit conforme à ses programmes ainsi qu'à la définition de sa mission, qu'elle n'ait pas pour effet de perturber les marchés locaux, de nuire aux importations commerciales ou de décourager la production locale, et qu'elle n'aille pas à l'encontre des principes énoncés par la FAO pour l'écoulement des excédents.
- h) Dans tous les cas où des opérations de monétisation sont envisagées, il faudrait:
- i) que le coût-efficacité de l'opération soit clairement défini par une analyse *ex ante* consistant à comparer le coût de l'achat, du transport et de la vente des produits alimentaires à celui d'autres méthodes de financement de l'intervention;
 - ii) que le PAM ait au départ une connaissance suffisante des caractéristiques du marché, des intervenants et des mécanismes, afin de pouvoir déterminer l'impact probable de la monétisation et les moyens les plus efficaces et les moins coûteux de l'opérer.
 - iii) que l'opération n'ait pas d'effet néfaste sur le fonctionnement du marché, qu'elle ne décourage pas les producteurs locaux et qu'elle ne risque pas de créer une dépendance durable chez les bénéficiaires.



