

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 27–30 octobre 2008

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2008/4-B
25 septembre 2008
ORIGINAL: ANGLAIS

BONS D'ALIMENTATION ET TRANSFERTS MONÉTAIRES COMME INSTRUMENTS D'ASSISTANCE ALIMENTAIRE: ENJEUX ET PERSPECTIVES

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 soumis au Conseil d'administration pour examen.

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, OEDP*: M. D. Stevenson tél.: 066513-2325

Chargé des politiques, OEDP: M. U. Gentilini tél.: 066513-2420

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

* Division des politiques, de la planification et des stratégies



RESUME

L'assistance alimentaire désigne l'ensemble des instruments utilisés pour répondre aux besoins alimentaires des personnes vulnérables et comprend généralement les produits alimentaires, les bons d'alimentation ou les espèces. Bien que les transferts alimentaires soient la forme traditionnelle de l'assistance du PAM, ce document montre comment ce dernier pourrait utiliser les bons d'alimentation et les transferts monétaires pour compléter ou remplacer l'aide en nature.

Conformément au nouveau Plan stratégique (2008-2011), les bons d'alimentation et les transferts monétaires offriront la possibilité au PAM d'adapter ses modes d'intervention en fonction du contexte et de répondre aux besoins avec davantage de pertinence et de souplesse. Dans certaines circonstances, ils permettraient au PAM d'exploiter son potentiel en fournissant une assistance propre à renforcer les marchés locaux, stimuler la productivité des petits exploitants et contribuer à l'autonomisation des bénéficiaires.

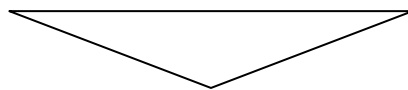
Les bons d'alimentation et les transferts monétaires ouvrent de nouvelles possibilités mais présentent aussi des limites. Il conviendra donc de peser le pour et le contre de ces nouveaux instruments en fonction du contexte. Leur efficacité et leur efficience dépendront en grande partie des partenariats mis en place. À cet égard, les gouvernements seront des partenaires clés et les nouveaux programmes devront être conçus et mis en œuvre dans le respect des priorités nationales, y compris des politiques et des programmes de lutte contre la faim.

Les avantages comparatifs du PAM dans l'utilisation de ces instruments sont notamment les suivants: i) le caractère unique de sa présence sur le terrain, de son rayonnement et de sa capacité de mise en œuvre de programmes de grande envergure, en particulier dans les régions reculées et en proie à l'insécurité; ii) une vaste expérience de l'action menée en partenariat, notamment avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales, pour la plupart des organisations non gouvernementales nationales et des organisations communautaires; iii) une vaste capacité d'analyse de la vulnérabilité, des besoins et des marchés aux niveaux national, régional, communautaire et familial; iv) une aptitude à déterminer l'opportunité et la faisabilité des programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires en fonction du niveau des capacités, qui peuvent être soit développées, soit limitées; v) des synergies importantes avec la plate-forme de programmation du PAM pour la conception, l'exécution et l'évaluation des transferts alimentaires; vi) une expérience pratique de l'utilisation des bons d'alimentation et des transferts monétaires depuis plusieurs années; et vii) le pouvoir d'adapter de manière cohérente les bons d'alimentation et les transferts monétaires et alimentaires au contexte local et de passer d'un programme à un autre en fonction de l'évolution de la situation.

Les bons d'alimentation et les transferts monétaires pourraient être exploités dans le cadre des cinq objectifs stratégiques, même si leur pertinence et leur applicabilité varient considérablement d'un objectif à l'autre. Leur utilisation accrue aurait des incidences sur les capacités et la programmation. Indépendamment du contexte, des évaluations des besoins sont indispensables pour déterminer le meilleur moyen d'apporter une assistance alimentaire, que ce soit sous forme de produits alimentaires, de bons d'alimentation ou d'espèces.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document "Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives". (WFP/EB.2/2008/4-B).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (WFP/EB.2/2008/15) publié à la fin de la session du Conseil.



PRINCIPES DE BASE DE LA POLITIQUE

1. Les transferts monétaires et les bons d'alimentation représentent deux formes distinctes d'assistance alimentaire¹. Les premiers consistent à donner de l'argent et les seconds à distribuer des coupons permettant d'acheter des vivres dans une quantité déterminée (bons d'échange en produits) ou pour un montant précis (bons d'échange en valeur) dans certains magasins. Bien que leurs objectifs, leur conception et leurs modalités d'exécution diffèrent parfois légèrement, ces programmes reposent sur une même approche axée sur les marchés, qui vise à donner aux bénéficiaires un *pouvoir d'achat* leur permettant d'avoir accès à l'alimentation.
2. Ces dernières années, l'intérêt porté aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires s'est accru et leur utilisation s'est étendue². Cette tendance a été confortée par l'amélioration du fonctionnement des marchés des pays en développement, la meilleure intégration des systèmes alimentaires, l'accélération de l'urbanisation et la diffusion croissante des services financiers de base, y compris dans les zones rurales³. De plus, la flambée des prix alimentaires au niveau mondial a également suscité un regain d'intérêt pour les bons d'alimentation et les transferts monétaires dans certaines circonstances. Ces nouvelles tendances sont importantes pour l'assistance internationale, car elles offrent souvent la possibilité d'employer des moyens innovants pour aider les personnes en situation d'insécurité alimentaire.
3. La compréhension et l'évaluation des conditions et des facteurs conjoncturels sont essentielles pour déterminer l'instrument, ou la combinaison d'instruments, le mieux adapté aux besoins. Le PAM a joué un rôle de chef de file dans la réalisation d'analyses et d'évaluations de grande qualité permettant d'éclairer les processus de choix du type de transfert⁴. En outre, le Programme a commencé à réunir des capacités et des données empiriques issues de l'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires dans le cadre de projets pilotes.
4. Bien que l'analyse théorique et fonctionnelle des bons d'alimentation et des transferts monétaires ait beaucoup progressé, elle n'a pas encore débouché sur un cadre directeur formel. Ce document vise à combler cette lacune en définissant le cadre directeur du PAM concernant l'utilisation de ces instruments et en montrant comment ceux-ci s'inscrivent dans la stratégie d'ensemble du Programme.
5. Leur emploi sur une plus grande échelle pourrait permettre au PAM de réagir avec plus de souplesse et de pertinence aux situations rencontrées, d'autant que le Programme est bien placé pour les ajouter à sa panoplie d'instruments. La participation des membres du

¹ L'assistance alimentaire est définie comme l'ensemble des instruments utilisés pour répondre aux besoins alimentaires des personnes vulnérables, que ce soit sous la forme de transferts en nature, de bons d'alimentation ou de transferts monétaires.

² Gentilini U., 2007. *Transferts monétaires et aide alimentaire: un premier inventaire*. Document hors série du PAM No 18, Rome; et Harvey P., 2007. *Cash-based Responses in Emergencies*. Humanitarian Policy Group, rapport No 24. Londres, Institut britannique de développement outre-mer (ODI).

³ McCullough E., Pingali P. et Stamoulis K., Ed. 2008. *The Transformation of Agri-Food Systems: Globalization, Supply Chains and Smallholder Farmers*. Londres, Earthscan.

⁴ Ces initiatives comprennent également un projet de principes directeurs, exposé dans le document "Transferts monétaires et bons d'alimentation, deux remèdes contre l'insécurité alimentaire chronique en Afrique australe: évaluation de la faisabilité et de l'adéquation de ces deux types d'intervention", élaboré dans le cadre d'une Initiative spéciale du PAM destinée à mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires et de bons d'alimentation en Afrique australe.



Conseil d'administration à l'évaluation des possibilités, des limites et des implications présentées dans ce document aidera le PAM à affiner sa politique en la matière.

EFFETS DIRECTS ET IMPACTS ESCOMPTES

6. L'utilisation par le PAM des bons d'alimentation et des transferts monétaires devrait déboucher sur divers effets directs et impacts au niveau des bénéficiaires, des pays et du Programme lui-même. Les bénéficiaires pourraient ainsi recevoir une assistance alimentaire adaptée à leurs besoins spécifiques, ce qui contribuerait à renforcer leur capacité de gestion des risques, à consolider leurs moyens de subsistance et à améliorer leur état nutritionnel.
7. Une plus large utilisation de ces instruments favoriserait l'autonomisation des personnes en situation d'insécurité alimentaire en leur permettant de faire des choix et de hiérarchiser leurs besoins. Il a été clairement observé que les transferts monétaires sont principalement consacrés à l'achat de nourriture, souvent de meilleure qualité, telle que de la viande ou des produits laitiers⁵.
8. L'emploi des bons d'alimentation et des transferts monétaires allège aussi les coûts supportés par les bénéficiaires pour aller chercher des colis encombrants sur les sites de distribution (en termes de transport et de temps, par exemple). Il peut également dynamiser les marchés, offrant ainsi aux pauvres de nouvelles chances de renforcer leurs moyens de subsistance⁶.
9. Parmi les effets directs et impacts escomptés pour les pays, citons une plus grande cohérence et harmonisation des interventions du PAM avec les priorités stratégiques, les orientations et les mesures nationales en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition, de l'éducation, de la protection sociale et de la réduction de la pauvreté. L'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires ouvre de nouvelles perspectives de prise en charge des activités par les partenaires et les gouvernements à mesure que les bénéficiaires améliorent leurs moyens de subsistance et que les autorités renforcent leurs capacités.
10. La diversification des instruments d'assistance alimentaire (bons d'alimentation et transferts monétaires et alimentaires notamment) offre au PAM la possibilité d'adapter plus facilement sa panoplie d'instruments, en répondant plus rapidement et avec davantage de souplesse aux besoins identifiés. Une telle démarche s'inscrit pleinement dans le cadre stratégique du Programme et renforce sa capacité de poursuivre ses objectifs stratégiques avec une efficacité et une efficience accrues.

PAM – BONS D'ALIMENTATION ET TRANSFERTS MONÉTAIRES

11. Sont présentés ci-après l'expérience acquise dans ce domaine par le PAM, les principales possibilités et limites de ces instruments et les avantages comparatifs du Programme en vue de leur utilisation accrue.

⁵ Sharma M., 2006. "An Assessment of the Effects of the Cash Transfer Pilot Project on Household Consumption Patterns in Tsunami-Affected Areas of Sri Lanka". Rapport rédigé pour le PAM par l'IFPRI, Washington.

⁶ Davies S. et Davey J., 2008. "A regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers on the market: The case of cash transfers in rural Malawi". *Development Policy Review*, 26(1): 91–111; Ahmed A., Quisumbing A. et Hoddinott J., 2007. "Comparing cash and food transfers to the ultra-poor in Bangladesh". Rapport rédigé pour le PAM par l'IFPRI, Washington.



Expérience

12. Au cours des dernières décennies, le PAM a acquis un savoir-faire et une expérience dans le domaine des bons d'alimentation et des transferts monétaires. D'après les données disponibles, cette expérience remonte aux années 80⁷, mais l'attrait et la mise en pratique de ces instruments se sont développés de manière exponentielle ces dernières années. Une partie de cet intérêt est liée aux progrès du PAM dans l'appréciation des besoins et des marchés. À présent, les évaluations reposent sur des analyses plus vastes de la sécurité alimentaire (par opposition aux analyses plus restrictives des besoins d'aide alimentaire) et s'accompagnent de recommandations sur les instruments de transfert non alimentaire s'il y a lieu. Ainsi, le recours aux bons d'alimentation, aux transferts monétaires ou aux deux, a été préconisé dans environ un tiers des 115 évaluations des besoins réalisées entre 2006 et 2008⁸.
13. Certains donateurs ont également manifesté un intérêt pour ces instruments, ce qui a abouti à la mise en œuvre de projets pilotes dans divers pays (voir tableau 1).

TABLEAU 1: EXPÉRIENCE RÉCENTE DU PAM EN MATIÈRE DE BONS D'ALIMENTATION ET DE TRANSFERTS MONÉTAIRES			
Pays	Projet	Durée du projet	Nombre de bénéficiaires (total)
Bangladesh	don en espèces	5 mois (mai-sept. 2006)	3 100
Bangladesh	Espèces contre travail	3 mois (juill.-sept. 2008)	16 000
Géorgie	combinaison Vivres contre travail et Espèces contre travail	4 mois (janv.-avril 2006)	4 600
Géorgie	Espèces contre travail	1 an (août 2007-août 2008)	7 000
Malawi	Espèces contre travail	6 mois (juin-nov. 2005)	16 600
Myanmar	don en espèces	2 semaines (mai/juin 2008)	49 490
Népal	combinaison Vivres contre travail et Espèces contre travail	1 an (août 2007-août 2008)	31 000
Pakistan	bons d'alimentation (en valeur)	14 ans (depuis 1994)	47 500/an
Sri Lanka	don en espèces	3 mois (nov. 2005-janvier 2006)	12 000

14. En 2007, le PAM a publié une directive intitulée "The Use of Cash Transfers to Beneficiaries in WFP Operations: Interim Guidance for Pilot Projects" (L'utilisation des transferts monétaires en faveur des bénéficiaires dans les opérations du PAM: Orientations provisoires pour les projets pilotes)⁹ afin de fournir des orientations cohérentes et complètes, exploitables dans les projets de bons d'alimentation et de transferts monétaires. Cette directive a guidé la démarche du PAM en la matière et l'a conduit à ne plus se limiter

⁷ Se reporter, par exemple, aux documents du PAM "Projet Jamaïque 3344: Programme des bons d'alimentation" (1988); "Assessment of the Food Stamps System" (Évaluation du système des coupons alimentaires) (Islamabad, 2004); et "Cash in Emergencies and Transition: Technical Meeting Report" (Transferts en espèces dans les situations d'urgence et de transition: compte rendu d'une réunion technique) (2006).

⁸ PAM, 2008, "Response Analysis 2006/08: Practice to Date", OMXF, étude sur documents (1^{re} partie), Rome.

⁹ Directive OD2007/001-PD2007/001, 15 mai 2007, disponible en anglais uniquement.



à des expériences épisodiques mais à établir un processus systématique d'apprentissage sur ces questions. Ce processus s'est également accompagné de publications, de présentations et d'interventions lors de certaines rencontres internationales¹⁰.

15. Les premiers enseignements tirés des projets pilotes du PAM intégrant des bons d'alimentation et des transferts monétaires et, plus généralement, de l'expérience internationale indiquent que ces instruments offrent diverses possibilités d'innovation, mais qu'ils ont leurs limites et ne sont pas exempts de risques. Ce constat appelle une démarche équilibrée, fondée sur des données empiriques et adaptée au contexte.

Possibilités à saisir

16. *Complémentarité.* L'opportunité des bons d'alimentation ou des transferts monétaires ou alimentaires dépend de divers facteurs, parmi lesquels la robustesse des marchés et les capacités de mise en œuvre (voir ci-dessous la partie intitulée "Cadre directeur"). Ces instruments ne sont pas nécessairement incompatibles. La diversité des conditions et des capacités des marchés, y compris au sein d'un même pays, indique qu'il existe des complémentarités, comme l'a illustré l'exemple du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PPSAP) en Éthiopie¹¹. En outre, les différences de disponibilité et de prix des denrées selon la période de l'année (la période de soudure par opposition à la période suivant les récoltes, par exemple) laissent penser que les bons d'alimentation ainsi que les transferts monétaires et alimentaires pourraient être combinés selon les saisons.
17. Les bons d'alimentation, l'aide en espèces et l'aide en nature ont également en commun certaines composantes de programmation. Tous poursuivent des objectifs similaires (surtout les bons d'alimentation et les transferts alimentaires); utilisent des méthodes analogues pour l'évaluation des besoins et des marchés; adoptent les mêmes critères de ciblage (encore que les programmes de distribution d'espèces tendent à être plus exposés aux erreurs d'inclusion); sont appuyés par des plans d'intervention d'urgence (même si la plupart repose sur une aide alimentaire); et emploient des outils d'évaluation identiques. En outre, les transferts alimentaires utilisent des carnets de rations alimentaires, semblables aux bons d'alimentation¹².
18. *Valorisation du potentiel du PAM dans les situations de transition.* Le recours aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires placerait le PAM et ses partenaires en meilleure position pour apporter leur aide, en convertissant l'assistance apportée au lendemain d'une urgence en effets directs en faveur du développement. Dans les situations de transition, ces

¹⁰ Entre autres exemples, citons la conférence de l'ODI sur l'aide en espèces et les bons d'alimentation dans les situations d'urgence (2006), la Troisième conférence de la Banque mondiale sur les transferts monétaires conditionnels (2006), l'Atelier régional sur les activités de transfert monétaire en Afrique australe tenu sous les auspices d'Oxfam et de RHVP (2006), la conférence de la FAO sur les transferts monétaires conditionnels pour l'éradication de la faim et de la malnutrition infantile chronique (2007) et l'atelier du Ministère britannique du développement international sur les transferts monétaires et le VIH/sida (2007).

¹¹ Le PPSAP assure des transferts monétaires et alimentaires à 8,3 millions de ménages en situation d'insécurité alimentaire. Les transferts en nature (environ 4 millions de bénéficiaires) sont destinés aux personnes vivant dans des régions où les marchés fonctionnent mal et où les capacités de mise en œuvre sont plus faibles. À l'inverse, les transferts monétaires sont mis en place là où les marchés fonctionnent et où les capacités sont plus développées. Des ajustements sont effectués au fil du temps afin de tenir compte de l'évolution des conditions de marché et des capacités.

¹² L'utilisation conjointe de carnets de rations alimentaires et de bons d'alimentation, par exemple, pourrait être revue à la lumière des possibilités de distribution que pourraient offrir les nouvelles technologies dans certains contextes (Devereux S., 2008, "Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi", Institute of Development Studies, Brighton).



instruments offrent souvent la possibilité de promouvoir les moyens de subsistance et de créer les conditions permettant aux bénéficiaires de s'affranchir de la pauvreté.

19. *Amélioration du rapport coût-efficacité.* Dans un contexte de prix alimentaires et de coûts de transport élevés, l'offre de bons d'alimentation et de transferts monétaires peut constituer pour le PAM un moyen de mobiliser l'assistance de manière plus efficace lorsque les prix des produits au niveau international (combinés aux coûts de transport) sont supérieurs aux prix locaux et nationaux. Côté mise en œuvre, ces ressources présentent souvent un meilleur rapport coût-efficacité que les programmes d'aide en nature, à condition toutefois que les capacités locales soient en place et que les marchés fonctionnent correctement.
20. *Mise à disposition plus rapide.* Les bons d'alimentation et les transferts monétaires pourraient être mobilisés et distribués rapidement pour couvrir les besoins identifiés.
21. *Protection sociale.* Les transferts, qu'il s'agisse de bons d'alimentation, d'argent ou de vivres, ne constituent pas à eux seuls le remède idéal à l'insécurité alimentaire. Ils doivent être intégrés dans des plans nationaux plus larges, y compris dans des stratégies et des politiques de protection sociale¹³. Selon les capacités des pays, le PAM pourra saisir de nouvelles possibilités pour appuyer des programmes gouvernementaux de protection sociale, lesquels prévoient souvent la distribution de bons d'alimentation et d'espèces, en particulier au début de leur mise en œuvre¹⁴.
22. *Programmation dans les zones urbaines.* Généralement, les zones urbaines se caractérisent par des marchés fonctionnant correctement et des capacités supérieures à celles des zones rurales pour la mise en place de bons d'alimentation et de transferts monétaires. Cette situation offre une nouvelle gamme de possibilités pour revitaliser la programmation du PAM en milieu urbain, et des directives techniques ont récemment été publiées sur la question¹⁵. Cette ouverture est d'autant plus pertinente que la pauvreté urbaine risque de s'aggraver du fait de l'escalade des prix alimentaires et de l'urbanisation rapide des pays en développement¹⁶. L'attention s'est d'ailleurs concentrée sur l'utilisation des bons d'alimentation et des transferts monétaires en milieu urbain dans le cadre de la riposte du PAM à l'envolée des prix alimentaires¹⁷.

¹³ La "protection sociale" peut être définie comme un système national de politiques et de programmes institutionnalisés et permanents de réduction des risques, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, et peut englober, par exemple, des filets de sécurité et des régimes d'assurance (voir "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir" [WFP/EB.3/2004/4-A]).

¹⁴ Voir ci-après la partie intitulée "Objectif stratégique 5: Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux".

¹⁵ WFP, 2008, "Technical Guidance Sheet: Urban Food Security and Nutrition Assessments", Rome; WFP, 2008, "Developing and Strengthening Guidance on Urban Targeting Through a Systematization of Best Practices", OMXF, Rome.

¹⁶ Ravallion M., Chen S. et Sangraula P., 2007. "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty. Policy Research Working Paper No 4199". Washington, Banque mondiale.

¹⁷ Le PAM a ainsi l'intention d'utiliser des bons d'alimentation dans deux villes du Burkina Faso: Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.



Limites

23. *Expérience à court terme et à petite échelle.* De façon générale, la plupart des programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires ont été testés à petite échelle et à court terme, en particulier dans des situations d'urgence. On dispose de peu d'expérience de l'élargissement de ces programmes en cas de crise, notamment lorsque les pays disposent de capacités limitées. Hormis l'Éthiopie, les données sur de tels programmes de plus grande ampleur proviennent principalement de pays disposant de capacités supérieures (dans lesquels les programmes ont pu être financés sans apport extérieur)¹⁸, et il convient de tenir compte du contexte pour tirer les enseignements correspondants.
24. *Capacités limitées.* Les capacités nécessaires à la mise en œuvre de programmes efficaces et efficients de bons d'alimentation et de transferts monétaires doivent être renforcées, en particulier dans le domaine de l'analyse des marchés, des mécanismes de prestations financières et des systèmes de suivi et d'évaluation. Cette recommandation concerne les gouvernements dotés de capacités modestes, les partenaires internationaux (dont le PAM) et les organisations non gouvernementales (ONG). Ainsi, seul un petit nombre d'employés du PAM ont une expérience des bons d'alimentation et des transferts monétaires. L'instauration des modalités financières et institutionnelles liées à ces instruments nécessite du temps et des investissements. Très peu de partenaires possèdent une expérience de l'élargissement rapide de ce type de programmes, et il est nécessaire d'évaluer attentivement leurs capacités en la matière. Néanmoins, le PAM a commencé à élaborer des directives opérationnelles qui sont déjà bien avancées (voir ci-dessous la partie intitulée "Programmation").
25. *Intervention d'urgence.* Dans les situations où les moyens sont limités, il n'est guère probable que l'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires soit la réponse adéquate *au lendemain* d'une crise¹⁹.
26. *Risques pour les bénéficiaires.* Le recours aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires est une source potentielle de risques. Si ces instruments sont mis en œuvre dans des lieux et à des moments où les marchés ne fonctionnent pas correctement, les bénéficiaires risquent de se heurter à des ruptures d'approvisionnement, qui pourront se traduire par l'absence de produits alimentaires à des prix abordables ou par une pénurie totale. Dans de tels cas, les bons d'alimentation et les espèces pourraient même avoir des effets inflationnistes supplémentaires. De plus, si les capacités adéquates de mise en œuvre ne sont pas en place, la distribution de bons et d'espèces accroît les risques d'insécurité tant pour les bénéficiaires que pour le personnel.
27. *Corruption.* L'utilisation accrue des bons d'alimentation et des transferts monétaires peut aggraver le risque de fraude et de corruption. Pour autant, de tels risques dépendent du niveau de transparence des comptes rendus ainsi que des procédures financières et comptables, plutôt que du type de transfert en lui-même. Il est de toute façon possible de les réduire en utilisant des mécanismes de distribution innovants et en travaillant en

¹⁸ Y compris les programmes mis en place en Afrique du Sud et en Amérique latine, tels que le programme Progreso/Oportunidades au Mexique et Bolsa Escolar au Brésil.

¹⁹ À l'avenir, l'un des défis sera de comprendre à quel moment il convient de combiner plusieurs types de transferts ou de passer de l'un à l'autre (voir aussi ci-après les parties intitulées "Objectif stratégique 1" et "Capacités").



partenariat avec des institutions et des organisations ayant une grande expérience de la question²⁰.

Avantages comparatifs

28. Au vu des possibilités et des limites décrites ci-dessus, il est possible de résumer ainsi les sept avantages comparatifs du PAM en vue de l'emploi de bons d'alimentation et de transferts monétaires:

- présence sur le terrain, rayonnement et capacité sans égal de mise en œuvre de programmes de grande envergure, en particulier dans les zones reculées et à risque;
- grande expérience en matière de partenariat, notamment avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies et de nombreuses ONG (plus de 2 800 actuellement), dont la majorité sont des ONG nationales et des organisations communautaires;
- vaste capacité d'analyse dans le domaine des évaluations de la vulnérabilité, des besoins et des marchés aux niveaux national, régional, communautaire et familial;
- aptitude à déterminer l'opportunité et la faisabilité des programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires en fonction du niveau des capacités, qui peut être élevé ou limité;
- synergies importantes avec la plate-forme de programmation du PAM pour l'examen préalable, la conception, l'exécution et l'évaluation des transferts alimentaires;
- expérience pratique de l'utilisation des bons d'alimentation et des transferts monétaires depuis plusieurs années; et
- capacité d'adapter de manière cohérente les bons d'alimentation et les transferts monétaires et alimentaires au contexte local et de passer d'un programme à un autre en fonction de l'évolution de la situation.

29. Ces différents atouts placent le PAM en très bonne position pour élargir progressivement le recours aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires selon les besoins, afin de compléter mais aussi de remplacer les programmes d'aide en nature et de poursuivre ses cinq objectifs stratégiques de la manière la plus efficace, la plus efficiente et la plus durable possible.

CADRE DIRECTEUR

30. Cette section établit un cadre directeur pour l'utilisation des bons d'alimentation et des transferts monétaires dans les opérations du PAM, définit les options de partenariat et présente les liens avec chaque objectif stratégique.

Approche globale

31. Ce document est le premier document de politique générale du PAM à réglementer expressément le recours aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires. Au fil des années toutefois, un certain nombre d'autres documents de politique générale ont

²⁰ Le PAM a récemment publié de nouvelles procédures et directives sur le compte rendu des transactions et l'établissement des rapports lorsque les partenaires coopérants distribuent des espèces et non des vivres aux bénéficiaires (WFP, 2008, "Accounting Procedures for the Use of Cash Transfers to Beneficiaries in WFP Operations", Finance Procedures N° FP2008/005, Rome); voir également la note 12.



progressivement posé les bases d'une politique institutionnelle en la matière: l'approche exposée ici est le fruit d'une longue gestation.

32. Tous les documents d'orientation sur les sujets suivants ont contribué à la définition de l'approche du PAM décrite dans ces pages à propos des bons d'alimentation et des transferts monétaires: favoriser le développement (1999), problématique hommes-femmes (2002), insécurité alimentaire en milieu urbain (2002), moyens de subsistance dans les situations d'urgence (2003), renforcement des évaluations des besoins d'urgence (2004), filets de sécurité (2004), transition du secours au développement (2004), analyse économique (2006), achats de produits alimentaires (2006) ou encore préparation aux catastrophes et atténuation de leurs effets (2007).
33. La politique du PAM proposée en matière de bons d'alimentation et de transferts monétaires dépend du contexte et se fonde sur des faits concrets. Souvent, l'opportunité d'un certain type de transfert (c'est-à-dire de l'utilisation de bons d'alimentation, de l'aide en espèces ou de l'aide en nature, ou d'une combinaison de ces instruments) ne peut être déterminée à l'avance, et il convient de tenir compte de divers facteurs: objectifs des programmes, fonctionnement des marchés, capacités de mise en œuvre, rapport coût-efficacité et préférences des bénéficiaires²¹. Ces facteurs doivent être analysés, suivis et évalués en continu afin d'institutionnaliser les enseignements tirés de l'expérience et de les convertir en améliorations des programmes.
34. *Objectifs des programmes.* Les bénéficiaires sont souvent les mieux placés pour déterminer quels sont leurs besoins les plus urgents et les plus importants²². Leur donner la possibilité de faire leurs propres choix contribue à leur autonomisation et constitue un avantage comparatif précieux des transferts monétaires et, dans une certaine mesure, des programmes de bons d'alimentation en valeur. Toutefois, il convient d'évaluer l'efficacité d'une intervention par rapport à ses objectifs. Le fait pour les ménages d'employer les espèces reçues pour couvrir des besoins aussi légitimes que l'achat d'intrants agricoles, le remboursement d'emprunts et la reconstitution du bétail, par exemple, pourrait néanmoins compromettre des objectifs nutritionnels précis²³.
35. *Marchés.* Dans un contexte de mondialisation croissante, les personnes en situation d'insécurité alimentaire manquent souvent de ressources financières pour acheter les produits de base immédiatement disponibles et fournis par le secteur commercial ainsi que, dans certains cas, par les gouvernements. Généralement, les marchés sont gouvernés par des considérations commerciales qui ne concordent pas nécessairement avec les besoins humanitaires et répondent plutôt à des motivations liées à la demande ou au profit. Dans ces environnements, les bons d'alimentation et les transferts monétaires procurent aux bénéficiaires la possibilité d'acheter des produits alimentaires de base et, par voie de

²¹ Gentilini U., 2007. *Transferts monétaires et aide alimentaire: un premier inventaire*. Document hors série du PAM No 18, Rome.

²² Parfois cependant, les femmes bénéficiaires peuvent ne pas connaître les pratiques de sevrage ou ne pas savoir comment diversifier leur alimentation lors de la grossesse ou de l'allaitement. Ce phénomène exige d'associer les transferts à une formation conçue pour développer les connaissances et la prise de conscience sur ces questions dans le cadre de programmes intégrés de nutrition.

²³ Rogers B. et Coates J., 2002. "Food-Based Safety Nets and Related Programs. Food Policy and Applied Nutrition", document de travail No°12. Medford (Massachusetts), Tufts University.



conséquence, de participer en tant que consommateurs aux marchés en place en exprimant leurs choix²⁴.

36. À l'inverse, quand les marchés dysfonctionnent, ces instruments peuvent se révéler inefficaces pour donner accès à l'alimentation en raison de contraintes structurelles ou de ruptures temporaires du système d'approvisionnement alimentaire. Dans de telles situations, les bons d'alimentation et les transferts monétaires feraient probablement courir le risque de pénurie aux bénéficiaires et pourraient entraîner ou exacerber les effets inflationnistes. C'est pourquoi les transferts alimentaires semblent plus indiqués lorsque les marchés fonctionnent mal²⁵. La connaissance des capacités, du potentiel et des limites des marchés est absolument essentielle pour sélectionner la réponse appropriée²⁶.
37. *Capacité de mise en œuvre.* La programmation des bons d'alimentation et des transferts monétaires ne peut être efficace et efficiente sans partenaires institutionnels adéquats et accessibles et sans systèmes de suivi, de compte rendu et de contrôle adaptés. Ces conditions ne sont pas toujours réunies dans les environnements où l'on rencontre les plus hauts niveaux d'insécurité alimentaire, d'instabilité ou de marginalisation.
38. *Rapport coût-efficacité.* De façon générale, lorsque les marchés fonctionnent correctement et que les capacités de mise en œuvre sont suffisamment développées, le recours aux bons d'alimentation et aux transferts d'espèces présente un rapport coût-efficacité supérieur à l'utilisation des transferts alimentaires. Quand ces conditions ne sont pas réunies, les bons d'alimentation et les transferts monétaires peuvent se révéler inefficaces et inefficients par rapport aux transferts alimentaires, comme l'ont montré, par exemple, certains projets récemment menés au Malawi et en Zambie pour répondre à l'urgence²⁷. Il convient d'être prudent dans les exercices de comparaison et de s'assurer que tous les coûts, y compris ceux associés à la mise en place, au suivi et à la gestion, sont bien pris en compte.
39. *Préférences des bénéficiaires.* L'approche participative est une caractéristique essentielle de la programmation du PAM et permet de garantir que les communautés jouent un rôle actif dans la conception, l'exécution et le suivi des programmes. Bien qu'il soit difficile de généraliser les préférences pour tel ou tel type de transfert, il est possible de dégager quelques grandes tendances. La préférence pour la distribution d'espèces, de bons d'alimentation ou de vivres tend à varier selon la localisation géographique, la saison ou le sexe. Les ménages vivant loin des marchés privilégieront plutôt l'aide en nature tandis que ceux habitant à proximité seront davantage intéressés par les bons d'alimentation et l'aide en espèces. Selon certaines indications, les bénéficiaires préféreraient recevoir des vivres au cours de la saison de soudure en raison du niveau élevé des prix alimentaires, et des espèces aux environs de la période des récoltes. Le sexe des personnes joue également un rôle, car les femmes ont habituellement tendance à préférer les bons d'alimentation et les

²⁴ Pour autant, il convient de traiter la notion de "fonctionnement correct" des marchés avec précaution. Parfois, même lorsque les marchés sont approvisionnés et fonctionnent correctement, les fournisseurs peuvent se livrer délibérément à des pratiques spéculatives afin d'accroître leurs profits (en constituant des stocks stratégiques, par exemple, ou en différant les livraisons de produits alimentaires). Dans le cas des bons d'alimentation, l'établissement d'accords contractuels avec les contreparties des bénéficiaires (les détaillants) peut limiter de telles pratiques.

²⁵ Cependant, il ne faut pas considérer que les transferts alimentaires sont toujours assurés de manière régulière et efficace; des ruptures de filière empêchent parfois la livraison en temps voulu des produits aux bénéficiaires.

²⁶ Voir, par exemple, PAM. 2007. "Malawi Assessment of Appropriateness and Feasibility of Cash Response Options" (Évaluation de l'opportunité et de la faisabilité des possibilités d'intervention au moyen de transferts monétaires au Malawi), Rome.

²⁷ Harvey P. et Savage K., 2006. "No small change. Oxfam GB Malawi and Zambia emergency cash-transfer programme: A synthesis of key learning". Londres, ODI.



transferts alimentaires, qu'elles ont plus de chances de contrôler, alors que les hommes aiment souvent mieux recevoir de l'argent²⁸.

40. *Problématique hommes-femmes.* Il est certain que la problématique hommes-femmes doit être dûment prise en compte dans la programmation des bons d'alimentation et des transferts monétaires, qui pourraient grandement contribuer à l'autonomisation des femmes et à la prise en compte systématique des sexospécificités, conformément aux Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes. Il ressort des expériences menées dans plusieurs pays que l'autonomisation des femmes est essentielle pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages et que les bons d'alimentation et l'aide en espèces pourraient avoir un plus grand impact si le rôle des femmes était pris en compte lors de la conception des programmes²⁹.
41. À partir de tous ces facteurs, le tableau 2 présente un résumé des avantages et inconvénients des bons d'échange en produits, des bons d'échange en valeur et des transferts monétaires.

TABLEAU 2: AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES BONS D'ALIMENTATION ET DES TRANSFERTS MONÉTAIRES		
Instrument	Avantages	Inconvénients
Bons d'échange (en produits)	<p>Conçus pour contribuer à la sécurité alimentaire et aux objectifs liés à la nutrition.</p> <p>Protègent les bénéficiaires de l'inflation.</p> <p>Développent les marchés locaux de produits alimentaires (au moyen notamment d'accords contractuels passés avec les fournisseurs).</p> <p>Permettent de disposer d'informations vérifiables sur les dépenses des ménages (données provenant des détaillants, mention d'un numéro de référence sur les coupons).</p>	<p>Nécessitent des marchés fonctionnant correctement et des capacités financières.</p> <p>Exposent les bénéficiaires au risque de ruptures d'approvisionnement (la disponibilité des produits alimentaires sur le marché est une condition préalable).</p> <p>Impliquent un processus de sélection des fournisseurs.</p> <p>Offrent un choix limité aux bénéficiaires.</p>
Bons d'échange (en valeur)	<p>Conçus pour contribuer à la sécurité alimentaire et aux objectifs liés à la nutrition.</p> <p>Offrent aux bénéficiaires des possibilités de choix (limité toutefois aux marchandises proposées dans les magasins sélectionnés).</p> <p>Développent les marchés locaux de produits alimentaires (au moyen notamment d'accords contractuels passés avec les fournisseurs).</p> <p>Permettent de disposer d'informations vérifiables sur les dépenses des ménages (données provenant des détaillants, mention d'un numéro de référence sur les coupons).</p>	<p>Nécessitent des marchés fonctionnant correctement et des capacités financières.</p> <p>Exposent les bénéficiaires au risque de ruptures d'approvisionnement (la disponibilité des produits alimentaires sur le marché est une condition préalable).</p> <p>Impliquent un processus de sélection des fournisseurs.</p> <p>Perdent de leur valeur sous l'effet de l'inflation.</p>

²⁸ Devereux S., 2006. "Cash transfers and social protection". Document présenté à l'Atelier régional du Southern Africa Poverty Review Network (SAPRN) sur les activités de transfert monétaire en Afrique du Sud, qui s'est déroulé à Johannesburg les 9 et 10 octobre 2006.

²⁹ Slater, R. et Mphale, M. 2008. "Cash Transfers, Gender and Generational Relations: Evidence from a Pilot Project in Lesotho". ODI, Londres. Schady, N. et Rosero, J. 2007. "Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?". Banque mondiale, Policy Research Working Paper No.4282. Washington DC.

TABLEAU 2: AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES BONS D'ALIMENTATION ET DES TRANSFERTS MONÉTAIRES		
Instrument	Avantages	Inconvénients
Transferts monétaires	<p>Offrent un choix complet aux bénéficiaires (où, quoi et quand acheter).</p> <p>Développent les marchés locaux de produits alimentaires (mais sans avoir à passer d'accords contractuels avec les fournisseurs).</p> <p>N'impliquent aucun processus de sélection des fournisseurs.</p> <p>Présentent un excellent rapport coût-efficacité en termes de livraison et de distribution.</p>	<p>Nécessitent des marchés fonctionnant correctement et des capacités financières.</p> <p>Exposent les bénéficiaires au risque de ruptures d'approvisionnement (la disponibilité des produits alimentaires sur le marché est une condition préalable).</p> <p>Compromettent la sécurité alimentaire et les objectifs liés à la nutrition.</p> <p>Fournissent des informations plus difficilement vérifiables sur les dépenses des ménages (aucun coupon ni engagement contractuel des détaillants).</p> <p>Perdent de leur valeur sous l'effet de l'inflation.</p>

Liens avec les objectifs stratégiques

42. Le recours aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires cadre pleinement avec les principes stratégiques du PAM, notamment en incitant à innover à partir de données empiriques et en cherchant à répondre à la demande³⁰. En principe, les bons d'alimentation et les transferts monétaires pourraient être utilisés dans le contexte des cinq objectifs stratégiques, bien que leur pertinence varie considérablement d'un objectif à l'autre.

⇒ *Objectif stratégique 1: Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence*

43. S'assurer que les bénéficiaires ont un accès immédiat à l'alimentation est le premier défi à relever en temps de crise et les évaluations des besoins d'urgence sont nécessaires pour déterminer le meilleur moyen d'y parvenir.

44. Les pays les plus fréquemment et les plus durement frappés par des catastrophes naturelles sont souvent les plus pauvres et les plus vulnérables. Dans ces situations, les marchés sont souvent trop faibles, trop volatils et trop désorganisés pour assurer, immédiatement à la suite d'un choc, la fourniture régulière des produits de base à des prix abordables dans des conditions de sécurité suffisantes. Les distributions générales de vivres ou les distributions ciblées tendent alors à être le mode d'intervention le plus efficace pour sauver des vies. Les programmes d'aide en nature peuvent en effet être rapidement élargis même dans des situations caractérisées par l'insécurité et la précarité, afin de venir en aide aux personnes menacées de mort ou de famine, y compris lorsque les marchés fonctionnent mal.

³⁰ Voir "Plan stratégique du PAM (2008–2011)" (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1).



45. L'emploi de bons d'alimentation et de transferts monétaires pourrait être envisagé dans les environnements dans lesquels les capacités de mise en œuvre et les marchés n'ont pas été altérés par les catastrophes naturelles³¹, ou lors des phases ultérieures d'une crise, si et quand les marchés ont été rétablis et les capacités de mise en œuvre restaurées, en parallèle avec des transferts alimentaires chaque fois que cela est possible. Il convient de suivre et d'évaluer en continu les besoins, les marchés et les capacités afin de déterminer la meilleure combinaison de transferts possible ou de détecter la nécessité de passer d'un instrument à un autre.
46. Dans les situations d'urgence complexes, telles qu'au Darfour ou en Somalie, les risques pesant sur la sécurité des bénéficiaires et du personnel imposent des limites considérables à l'utilisation des bons d'alimentation et des transferts monétaires, en particulier lorsque ces instruments sont déployés à grande échelle. L'emploi de ces instruments dans de tels environnements ne devrait être envisagé qu'une fois que les conditions de mise en œuvre et les marchés auront été rétablis et que la sécurité aura été restaurée³².

⇒ *Objectif stratégique 2: Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets*

47. Dans certains contextes, les catastrophes ont une dimension récurrente et prévisible, ce qui permet de relier les actions entreprises face à une crise aux mesures destinées à prévenir la prochaine ou à en atténuer les effets. Cette possibilité a favorisé la montée en puissance d'une nouvelle génération de stratégies de protection sociale dans les pays en développement, comprenant des instruments d'assurance contre les risques et des transferts sous forme de vivres, d'espèces et de bons d'alimentation.
48. Ces stratégies visent à réduire les niveaux de risque et de vulnérabilité, à encourager la préservation des avoirs et à concevoir des moyens de sortir de la pauvreté en offrant aux populations dans le besoin un soutien plus prévisible et sur plusieurs années, et non un secours à court terme³³. Un tel soutien implique, à plus long terme, que les programmes soient assumés avec des capacités nationales et que la responsabilité des processus soit transférée aux gouvernements³⁴.

³¹ L'intervention qui a fait suite au tsunami de l'océan Indien a permis d'acquérir une expérience précieuse en matière d'assistance sous forme de transferts monétaires, car la catastrophe elle-même "(...) n'avait pas détruit les marchés ni les infrastructures de production des environs" (Maxwell D., 2007. *Global Factors Shaping the Future of Food Aid: the Implications for WFP. Disasters*, 31(S1): 25–39, p. 31). Cependant, le caractère tout à fait particulier de cette crise appelle une certaine prudence dans la généralisation de ses enseignements à toutes les situations d'urgence, car celles-ci ont habituellement des répercussions considérables sur les marchés et les équipements collectifs.

³² L'ONG française Action contre la faim (ACF) a mené à titre pilote plusieurs programmes de bons d'échange au Darfour en 2007/08. Ces programmes venaient en complément des transferts alimentaires du PAM et couvraient les frais de mouture encourus par les bénéficiaires (ACF.2007; "Impact Analysis of the Vouchers for Milling Programme in South and North Darfur". Paris). Le PAM étudie l'opportunité et la faisabilité de programmes de bons d'échange pour la mouture au Darfour lorsque les conditions sont réunies pour garantir sécurité, fonctionnement des marchés alimentaires et capacités de mise en œuvre.

³³ C'est le cas par exemple en Éthiopie, au Kenya, au Malawi et en Zambie. Voir aussi Devereux S. et Sabates-Wheeler R., 2007, "Debating Social Protection". *IDS Bulletin*, 38(3): 1–7.

³⁴ L'efficacité des stratégies de protection sociale dépend cependant des capacités disponibles au niveau national, de la souplesse des mesures d'urgence et des liens avec d'autres programmes de sécurité alimentaire.



49. La plupart des programmes de protection sociale des pays qui disposent de capacités plus importantes³⁵ reposent en grande partie sur des bons d'alimentation et des transferts monétaires. Ces instruments offrent la possibilité de réduire les risques auxquels sont exposés les ménages et de leur apporter un soutien qui leur permette de mieux gérer les aléas, y compris ceux liés au changement climatique, au travers de stratégies telles que la création d'avoirs et la diversification des moyens de subsistance. Les bons d'alimentation et les transferts monétaires peuvent également être intégrés dans des systèmes d'assurance, notamment ceux qui couvrent les risques météorologiques³⁶.

⇒ *Objectif stratégique 3: Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe, ou dans les périodes de transition*

50. Il est impossible de prévoir toutes les crises, et toutes ne sont pas récurrentes. En général, l'assistance qui suit une crise ou accompagne les situations de transition est ciblée et innovante et vise à appuyer le développement. Une utilisation appropriée des bons d'alimentation et des transferts monétaires dans des contextes de redressement et de transition peut contribuer à réactiver les relations socioéconomiques au niveau local, à permettre aux personnes d'investir dans les occasions qui s'offrent à elles d'améliorer leurs moyens de subsistance et à appuyer la reprise du fonctionnement des marchés.

51. Après un conflit, la sécurité précaire et l'instabilité limitent le champ d'utilisation des transferts monétaires. Des bons d'alimentation ciblés pourraient être utilisés dans les cas où les services sont de nouveaux actifs, dans les zones urbaines par exemple. On peut également envisager de recourir à des bons d'alimentation et des transferts monétaires pour épauler le rétablissement des moyens de subsistance des réfugiés, à condition que les régions dans lesquelles retournent ou s'établissent les populations permettent une mise en œuvre appropriée de ces instruments.

52. Les périodes de redressement sont l'occasion de cibler plus précisément les programmes sur les causes de l'insécurité alimentaire. Ainsi, de nombreux petits exploitants agricoles en Afrique orientale et australe travaillent des terres dégradées, dans des environnements marginalisés. L'expérience du PAM montre que les partenariats techniques, au travers de programmes de grande qualité pour la gestion des ressources naturelles³⁷, jouent un rôle essentiel dans l'amélioration des moyens de subsistance des exploitants. De telles initiatives pourraient bénéficier d'un appui accru si l'on utilisait des bons d'alimentation et des transferts monétaires comme composantes des programmes de création d'avoirs, à condition que les capacités et marchés alimentaires soient en place³⁸.

³⁵ Dans le cadre de ce document, les capacités nationales sont généralement définies comme les moyens institutionnels, financiers et techniques dont dispose un pays pour porter assistance de manière adéquate aux personnes dans le besoin.

³⁶ Cela pourrait inclure des paiements sous la forme de bons d'alimentation et des transferts monétaires effectués par les systèmes d'assurance contre les risques.

³⁷ PAM, 2003. "Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables (programme MERET)". Addis-Abeba.

³⁸ Le PAM recommande ainsi dans le cadre des travaux publics et communautaires de combiner rémunérations en espèces et en vivres chaque fois que cela est possible et approprié (*WFP Programme Guidance Manual* [Guide d'élaboration des programmes de 2002, révisé en 2004, disponible en anglais uniquement]).



⇒ *Objectif stratégique 4: Réduire la faim chronique et la dénutrition*

53. Les expériences menées dans des environnements où les capacités étaient bien développées montrent que les transferts monétaires liés à l'obligation de fréquenter une école ou de se rendre dans un centre de soins de santé (transferts monétaires conditionnels) ont contribué à réduire la dénutrition à long terme et à améliorer divers indicateurs du développement humain³⁹. Les évaluations indiquent cependant que la mise en œuvre de transferts monétaires conditionnels nécessite de gros moyens administratifs, ce qui a par conséquent limité leur utilisation dans des pays disposant de plus faibles capacités⁴⁰. Dans ces derniers, les transferts monétaires ont souvent été attribués sans condition, c'est-à-dire séparément des autres services assurés. En d'autres termes, l'argent a simplement été distribué aux personnes dans le besoin.
54. Les données empiriques sur l'utilisation des transferts monétaires inconditionnels par les ménages montrent une augmentation des dépenses en nourriture et, dans certains cas, une diversification des régimes alimentaires, mais les effets sur la nutrition à long terme sont très limités. Les programmes reposant sur des bons d'alimentation et une aide en nature se sont révélés plus efficaces que les transferts monétaires inconditionnels pour atteindre des objectifs nutritionnels spécifiques⁴¹. L'une des raisons qui peut expliquer ces constatations est le contrôle plus étroit généralement exercé par les femmes sur les vivres et les bons d'alimentation, par opposition aux espèces, ce qui engendre des effets nutritionnels plus marqués au sein des ménages; par ailleurs, les espèces peuvent avoir été utilisées pour des besoins sans rapport avec la nutrition. De plus, les programmes de transferts alimentaires distribuent des produits enrichis et de grande qualité qui peuvent ne pas être directement disponibles sur les marchés.
55. Ces considérations laissent à penser que les transferts monétaires inconditionnels dans des environnements précaires doivent être considérés comme des interventions nutritionnelles moins efficaces que l'aide en nature et les bons d'alimentation. Cela tient en partie à la justification inhérente aux transferts monétaires ("permettre un choix", ce qui implique qu'il pourrait ne pas être totalement fondé de s'attendre à ce que l'argent soit uniquement utilisé à des fins nutritionnelles), alors que l'autre pan de l'explication est plus substantiel, comme l'explique la partie intitulée "Approche globale".
56. Des rations à emporter sont souvent fournies dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire afin d'encourager la fréquentation scolaire des enfants. Ces rations apportent un soutien direct aux ménages, contrairement aux programmes d'alimentation sur site, qui profitent directement aux enfants. Si les marchés et capacités nécessaires à une mise en œuvre appropriée sont en place, les bons d'alimentation et les transferts monétaires peuvent être considérés comme des moyens d'inciter les ménages en situation d'insécurité alimentaire à envoyer plus régulièrement leurs enfants à l'école⁴².

³⁹ Sridhar D. et Duffield A., 2006. "A Review of the Impact of Cash Transfer Programmes on Child Nutritional Status and Some Implications for Save the Children UK". Londres, Save the Children UK.

⁴⁰ Schubert B. et Slater R., 2006. Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional? *Development Policy Review*, 24(5): 571-578.

⁴¹ Barrett C., 2002. "Food Security and Food Assistance Programs". Dans Gardner B. et Rauser G., *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Elsevier.

⁴² Adato M. et Bassett L., 2007. "What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates. Washington", IFPRI (p. 124).



⇒ *Objectif stratégique 5: Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux*

57. Les capacités des pays de lutter contre la faim et la vulnérabilité constituent un facteur essentiel pour l'élaboration de l'approche globale et le choix des instruments mis en œuvre par le PAM dans un contexte précis à un moment donné. À mesure que les capacités nationales s'accroissent, les marchés et les systèmes alimentaires fonctionnent généralement mieux et l'équilibre entre assistance alimentaire et assistance monétaire peut s'infléchir en faveur de cette dernière⁴³. Le pouvoir d'achat conféré par les bons d'alimentation et les transferts monétaires est également susceptible d'appuyer le développement durable des marchés, de faciliter l'accès des exploitants agricoles à ces derniers, d'offrir de nouvelles possibilités de revenus aux exploitants pauvres et de booster l'économie locale. De fait, les activités en relation avec les bons d'alimentation et les transferts monétaires (telles que l'analyse des marchés) pourraient être utilisées pour renforcer les capacités des pays et favoriser les liens avec les programmes du PAM (achats locaux de produits alimentaires, par exemple).
58. Cela sous-entend que le transfert des responsabilités aux gouvernements dans ces contextes pourrait être facilité par l'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires, notamment dans le cadre des systèmes nationaux de protection sociale. Cependant, comme le stade de développement de ces systèmes varie considérablement d'un contexte à l'autre, le PAM pourrait dans ce cas apporter son aide aux gouvernements disposant de capacités limitées. Avec le développement des capacités nationales, les types de partenariats disponibles se multiplient et se diversifient et les besoins d'aide opérationnelle diminuent, donnant l'occasion de rééquilibrer les instruments utilisés par le PAM (en accentuant l'appui technique et les conseils d'orientation plutôt que la mise en œuvre opérationnelle, par exemple).

INCIDENCES

59. L'utilisation accrue des bons d'alimentation et des transferts monétaires a des incidences sur la conception des programmes, les capacités et les partenariats. Nous allons déterminer dans cette partie du document les points clés nécessaires pour amplifier *progressivement* la programmation de bons d'alimentation et de transferts monétaires.

Programmation

60. *Élaborer des directives relatives aux bons d'alimentation et aux transferts monétaires.* Des directives opérationnelles sont indispensables à une mise en œuvre efficace et efficiente des programmes. Certaines des directives existantes pourraient être adaptées à la programmation des bons d'alimentation et des transferts monétaires, mais des manuels

⁴³ PAM, 2004, "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir" (WFP/EB.3/2004/4-A), Rome.



spécifiques restent nécessaires pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de ces instruments⁴⁴.

61. *Lier l'examen préalable, la programmation et l'évaluation des bons d'alimentation et transferts monétaires.* Il est également nécessaire de définir des mécanismes de programmation permettant de s'assurer que les constatations fondamentales sur l'opportunité des transferts tirées des examens préalables et des évaluations rétrospectives du PAM se traduisent s'il y a lieu par des améliorations de la conception des programmes. À cet égard, des efforts sont faits pour renforcer l'aptitude du PAM à établir des corrélations plus étroites entre les évaluations et les modalités d'intervention⁴⁵.
62. *Déterminer la combinaison de transferts appropriée au contexte.* Dans certains cas, l'intervention appropriée demande de combiner bons d'alimentation, transferts monétaires et transferts alimentaires. Il convient donc d'élaborer des directives sur la conception d'un dosage optimal des différents transferts en fonction du contexte.
63. *Élaborer et actualiser les directives sur les sujets connexes.* Dans certains cas, l'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires implique d'actualiser ou de définir des directives sur des sujets connexes, comme l'engagement dans des stratégies de protection sociale, la programmation dans les zones urbaines et les travaux publics et communautaires.

Capacités

64. *Renforcer les évaluations des besoins dans les contextes de transition et de développement.* La sélection du transfert ou de la combinaison de transferts qui convient le mieux doit reposer sur des évaluations solides des besoins. Le PAM a déployé d'importants efforts, largement reconnus, pour augmenter sa capacité de réaliser ce type d'évaluations. L'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires a de fortes chances d'être particulièrement indiquée dans des contextes de transition et de développement, et les évaluations du PAM doivent analyser la faisabilité et l'opportunité de ces instruments dans de telles situations. L'évaluation des besoins est pratiquement toujours réalisée conjointement avec des partenaires, parmi lesquels les gouvernements, les ONG et d'autres organismes des Nations Unies. Leur expérience et leurs capacités représentent des contributions importantes dans les recommandations relatives aux possibilités d'intervention.
65. *Renforcer les capacités d'analyse des marchés et les liens avec les systèmes d'information sur les achats de produits alimentaires et les plans d'intervention en cas d'urgence.* Comprendre et évaluer les marchés relève de la plus haute importance pour l'efficacité de la programmation des bons d'alimentation, des transferts monétaires et des transferts alimentaires. L'utilisation de ces deux premiers instruments nécessitera de renforcer les capacités d'analyse afin d'éclairer les points suivants: i) opportunité et faisabilité de tels transferts; ii) établissement de systèmes de suivi et d'évaluation

⁴⁴ L'expérience pratique du PAM a déjà permis d'élaborer des procédures et des directives opérationnelles sur les transferts monétaires. Ces directives concernent l'établissement des budgets, la sélection des partenaires, les modalités d'exécution et le contenu des rapports. Des directives similaires sont en cours de préparation pour les programmes de bons d'alimentation [voir le document du PAM "Guidance Note on the Delivery of Cash Transfers in Pilot Projects" (Note d'orientation sur les transferts monétaires dans le cadre des projets pilotes), 2008].

⁴⁵ PAM. 2008. "Strengthening Decision-Making in Relief and Recovery: Improved Response Analysis Capacity". OMXF, Rome.



permettant de choisir le type d'intervention le mieux adapté aux besoins⁴⁶; et iii) conception de plans d'intervention en cas d'urgence. Il faut établir des liens avec les informations sur les marchés utilisées pour l'achat de produits alimentaires auprès des exploitants agricoles locaux, notamment lors de la conception de programmes de bons d'alimentation⁴⁷.

66. *Gestion financière.* Une directive initiale a été établie sur la préparation des budgets, l'affectation des ressources et la répartition des coûts dans les projets pilotes. Si les bons d'alimentation et les transferts monétaires sont intégrés dans la panoplie d'instruments standard du PAM, il faudra définir des procédures financières afin de garantir une transparence totale, une bonne gestion reposant sur des règles rigoureuses et la sécurité des transactions.
67. *Évaluation des institutions partenaires.* Le PAM devrait renforcer son aptitude à évaluer les capacités des institutions financières susceptibles de participer à des transferts monétaires, directement ou par l'intermédiaire d'ONG. De même, les capacités des détaillants devront être évaluées pour les programmes de bons d'alimentation, et la sélection finale devra s'effectuer par le biais de procédures d'appels d'offres transparentes.
68. *Domaines de spécialisation, formations et détachements.* Le PAM devrait inclure dans ses profils de poste standard des spécialistes disposant de connaissances techniques dans la programmation des bons d'alimentation et des transferts monétaires. De plus, les contributions d'économistes et d'experts financiers pourraient se révéler très utiles à tous les stades de la programmation. Dans l'intervalle, les fonctionnaires du PAM pourraient bénéficier d'une formation technique et d'échanges de personnel disposant de l'expérience adéquate avec les gouvernements (brésilien, indonésien et mexicain, par exemple), les donateurs, les institutions financières internationales (telles que la Banque mondiale), les établissements de recherche (tels que l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et le service de recherche économique du Ministère de l'agriculture des États-Unis), les ONG et le secteur privé⁴⁸.

Partenariats

69. La mise en œuvre de programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires par le biais de partenariats est une composante clé d'une programmation efficace et efficiente. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'expérience internationale en matière de programmation à grande échelle est encore très limitée et nécessite de ce fait une évaluation rigoureuse des capacités et des risques potentiels. L'intégration dans les systèmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires des gouvernements doit être

⁴⁶ La prise de décision pourrait être informée par l'analyse des prix par exemple. Le PAM recueille régulièrement des données sur les prix des produits alimentaires au niveau infranational dans plusieurs pays. En Afghanistan, il collecte chaque mois de telles données sur les principaux marchés, comme Kaboul, Kandahar, Jalalabad, Herat, Mazar et Faizabad, depuis l'année 2000. Au Malawi, le PAM est en train de concevoir un nouveau projet pilote associant aide en espèces et aide en nature, qui déterminera les niveaux de prix au-delà desquels il devient plus rentable de distribuer des vivres que des espèces.

⁴⁷ Les bons d'alimentation ont tendance à être utilisés à "l'extrémité inférieure" (niveau micro) de la chaîne d'approvisionnement, autrement dit au niveau des détaillants. Les achats locaux, en revanche, s'appuient principalement sur des contrats avec des grossistes et des producteurs à "l'extrémité supérieure" (niveau macro/intermédiaire).

⁴⁸ Quelques membres du personnel du PAM ont participé à des initiatives de renforcement des capacités, à savoir: le cours fondamental de la Banque mondiale sur la conception et la mise en œuvre de mesures de protection sociale efficaces; la formation sur la conception et la mise en œuvre des programmes de transfert social offerte par l'Institut de recherche sur les politiques économiques; et le module de formation de Save the Children sur la programmation des transferts monétaires.



réalisée chaque fois qu'elle est possible et appropriée, principalement dans le cadre de plans nationaux de protection sociale et de filet de sécurité.

70. *Gouvernements.* Les programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires devraient être conçus et mis en œuvre dans le respect des priorités, stratégies et politiques nationales. Les gouvernements sont des partenaires clés de ces programmes et devraient en guider la conception, la mise en œuvre et l'évaluation lorsque cela est approprié. Étant donné que la plupart des programmes de ce type sont pilotés par les gouvernements, le PAM pourrait appuyer et compléter ces efforts en cherchant à promouvoir la maîtrise des programmes par les autorités nationales, à bâtir des appuis solides et durables en faveur des mesures de protection sociale et à faciliter les stratégies de transfert.
71. *Donateurs.* Au-delà du rôle vital qu'ils jouent dans le financement des programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires, les donateurs pourraient apporter leur contribution aux initiatives de développement des capacités et à la documentation des meilleures pratiques et enseignements tirés de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces instruments.
72. *Système des Nations Unies.* Les partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies pourraient prendre la forme de nouvelles collaborations avec, par exemple: le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui étudie l'utilisation de transferts monétaires inconditionnels aux personnes âgées, orphelins et autres groupes vulnérables; le Fonds international de développement agricole (FIDA), pour la liaison de la programmation du PAM avec des projets de microcrédit; et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), afin d'encourager une approche intégrée du développement des petites exploitations agricoles. De nouveaux partenariats pourraient être envisagés avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) afin de faire bénéficier les réfugiés de bons d'alimentation et de transferts monétaires.
73. *Banque mondiale.* L'utilisation de bons d'alimentation et de transferts monétaires pourrait élargir les possibilités d'une collaboration plus intensive avec la Banque mondiale. Des domaines de coopération possibles commencent à se dégager: éducation, protection sociale, analyse des marchés, soutien des petits exploitants agricoles, bons d'alimentation en milieu urbain et transferts monétaires conditionnels.
74. *ONG.* Les ONG disposant des capacités appropriées pour mettre en œuvre des programmes de bons d'alimentation et de transferts monétaires seraient les principaux partenaires du PAM. Pour ce qui est des transferts monétaires, l'argent serait remis aux bénéficiaires par des ONG au travers d'institutions financières adaptées et conformément aux directives opérationnelles du PAM.
75. *Secteur privé.* De nouvelles formes de partenariat avec des institutions financières seront nécessaires pour permettre aux détaillants d'échanger les bons d'alimentation et pour acheminer et distribuer les transferts monétaires aux bénéficiaires. Dans le cas des bons d'alimentation, de nouveaux partenariats devront être mis en place avec les détaillants.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACF	Action contre la faim
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
MERET	Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables
ODI	Institut britannique de développement outre-mer
OEDP	Division des politiques, de la planification et des stratégies
OMXF	Service de l'analyse de la sécurité alimentaire du PAM
ONG	organisation non gouvernementale
PPSAP	Programme de protection sociale fondé sur des activités productives
RHVP	<i>Regional Hunger and Vulnerability Program</i> (programme régional sud-africain de lutte contre la faim et la vulnérabilité)
SAPRN	<i>Southern Africa Poverty Review Network</i> (Réseau sud-africain d'étude de la pauvreté)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance