

DEUX INNOVATIONS DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

ULRICH HESS*
CÉCILE SPORTIS**
LOLA VALLEJO***

En souscrivant un premier contrat d'assurance-sécheresse pour compléter l'aide alimentaire d'urgence, qui arrive souvent trop tard, et en proposant la mise en place d'une loterie humanitaire pour mobiliser des ressources supplémentaires dans la lutte contre la malnutrition, le Programme alimentaire mondial (PAM) montre que de nouvelles voies sont possibles pour lutter contre la faim dans le monde.

UN CONTRAT D'ASSURANCE POUR FAIRE FACE AU RISQUE DE SÉCHERESSE

Le 6 mars 2006, le PAM a signé à Addis-Abeba le premier contrat d'assurance pour les urgences humani-

taires avec AXA Ré, premier courtier mondial en réassurance. Partant du constat de James T. Morris, directeur exécutif du PAM, selon lequel « en cas de crise, l'aide alimentaire qui repose sur les dons arrive toujours trop tard », cette démarche a pour but de compléter l'aide humanitaire d'urgence par un système de couverture, *a priori*, des risques climatiques.

La couverture du risque climatique

Cette initiative bénéficie des innovations techniques et financières sur le marché des risques climatiques, un marché à la fois vaste et en expansion. Les « options climatiques » sont des produits dérivés nés de la déréglementation du secteur de l'assurance en 1996 aux États-Unis, qui permettent

* Chef du service de la planification du risque du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies.

** Directrice du bureau de liaison de Paris du PAM des Nations unies.

*** Interne au PAM Paris.

d'assurer contre les conditions extrêmes de vent, de température et de précipitation, et de dédommager les dégâts importants qu'elles causent parmi les populations. Ce mécanisme a d'abord couvert les producteurs et les consommateurs d'énergie américains, la demande en énergie étant étroitement liée aux conditions de température, avant de s'élargir au domaine agricole par le biais de l'assurance pluviométrique.

Dans les deux cas de couverture climatique, les assureurs se basent sur des indices conçus mathématiquement à partir des relevés de différentes stations météorologiques, soit de température dans le premier cas, soit de niveau cumulé des précipitations dans le deuxième cas. Le panier des sites concernés est ensuite pondéré afin d'obtenir des indices faisant état des probabilités de température ou de distribution des pluies. Ces indices permettent enfin de calculer le prix d'achat d'une option de protection contre la chaleur ou la sécheresse, ou, en d'autres termes, le montant de chaque prime d'assurance. Le paiement de l'indemnité se met en place lorsque les relevés collectés amènent la preuve de conditions climatiques éloignées des conditions moyennes historiques.

L'assurance pluviométrique fonctionne d'ores et déjà au Mexique avec Partner Ré, au Malawi et en Inde dans une vingtaine d'États.

Ainsi, en 2005, environ 250 000 producteurs agricoles indiens se sont assurés contre les variations pluviométriques auprès de cinq compagnies d'assurances indiennes.

Le développement de marchés de transfert des risques de pertes agricoles

a rendu ces mécanismes d'assurance à la fois plus efficaces et plus abordables pour les pays en développement.

L'attractivité de ces opérations d'assurance est d'autant plus forte que ces dernières créent des situations de type « gagnant-gagnant ». Elles profitent aux assureurs, qui peuvent diversifier le portfolio de leurs activités et endiguer l'augmentation des coûts liés à la couverture des risques climatiques dans les pays développés, tout en améliorant la sécurité financière des pays en développement.

Les possibilités d'assurance spécifiquement ciblées contre le risque lié à la faim ont été, pour la première fois, intégrées à l'agenda politique au sommet du G8 d'Évian de 2003, dont le plan d'action avait demandé à la Banque mondiale « d'étudier et de recommander les mesures nécessaires, afin de développer des mécanismes de garantie et d'assurance pour atténuer les risques ». Le PAM, première organisation humanitaire mondiale spécialisée dans l'aide alimentaire, s'est engagée dans ce projet avec le soutien de la Banque mondiale, et a décidé de mener une action pilote en Éthiopie, pays où l'organisation fournit 45 % de l'aide alimentaire internationale. Le contrat d'assurance pluviométrique de l'Éthiopie (cf. tableau ci-après) résulte ainsi de la coopération du PAM avec le groupe de management des risques sur les matières premières de la Banque mondiale et le secteur privé. L'assureur AXA, leader de la protection financière et pionnier de la couverture climatique, a accepté de s'engager dans cette opération, afin que le transfert de risques qu'effectuent les compagnies d'assurances profite pour une fois aux

agriculteurs des pays en développement. Le coût de ces fonds de prévoyance serait pris en charge par les donateurs traditionnels, dont les États-Unis, et non par le gouvernement éthiopien.

Les caractéristiques du contrat

Ce contrat innovant pose les bases d'une macrocouverture assurant la récolte et le bétail à hauteur de 1 milliard de dollars, grâce au système des options climatiques. La somme limitée des fonds de prévoyance alloués à cette transaction pilote (7 millions de

dollars) relève le caractère expérimental de cette opération, qui couvre seulement 60 000 foyers. Mais le modèle retenu ne demande qu'à s'élargir, et s'est basé dès sa création sur l'évaluation des pertes potentielles de l'ensemble des 17 millions d'agriculteurs éthiopiens qui seraient les plus touchés en cas d'extrême sécheresse.

D'après Ulrich Hess, cette assurance ferait office de « sécurité sociale » des agriculteurs à risque, en les assurant contre la perte de leur activité agricole, qui est leur unique source de revenu.

Tableau
Termes et cibles du contrat d'assurance pluviométrique de l'Éthiopie

Termes principaux		
Prime	930 000 dollars	Payée par les États-Unis et un donateur européen
Somme assurée	7 millions de dollars	Déboursée par AXA Ré
Fonds de prévoyance maximale	7 millions de dollars	Transférés au gouvernement éthiopien
Cibles préliminaires		
Montant de l'indemnité par foyer	103 dollars	Les versements seraient effectués en deux temps : 50 % en novembre 2006 et 50 % en mars 2007, sur la base d'un programme « Travail contre argent » (<i>Cash for Work</i>)
Nombre maximal de foyers visés	62 217	Dans 16 zones visées (<i>woredas</i>)
Zones visées (<i>woredas</i>)		Basées sur les scénarios de risque sécheresse établissant les <i>woredas</i> affectées et le nombre de personnes à risque par <i>woredas</i>
Foyers visés		Les communautés établissent elles-mêmes la liste des potentiels bénéficiaires

En Éthiopie, pays où 85 % de la population vit de l'agriculture, une telle assurance a été rendue possible du fait de la grande qualité des relevés pluviométriques des trente dernières années, comparables à ceux de l'Italie ou de l'Espagne selon Richard Wilcox, directeur de la planification au PAM. Le fait que le montant de l'indemnité soit prédéfini et son versement automatique permet de sauter la procédure d'évaluation des dégâts, et ramènerait le délai de dédommagement à moins de 4 mois, au lieu de 1 an en moyenne actuellement. La période de plus grand

risque de sécheresse étant celle du mois d'août, les fonds constituant l'indemnité d'assurance devraient être disponibles chaque année dès le mois de novembre (cf. figure 1).

Le mécanisme d'assurance permet de mettre en route des procédures de soutien aux agriculteurs en danger avec plus de réactivité (cf. figure 2), en leur permettant de percevoir une indemnité peu de temps après le choc, sans avoir besoin d'attendre l'afflux de dons, ce qui constitue pour eux un véritable « filet de sécurité », d'après Ulrich Hess.

Figure 1
Temps gagné grâce à l'assurance
Exemple de l'Éthiopie

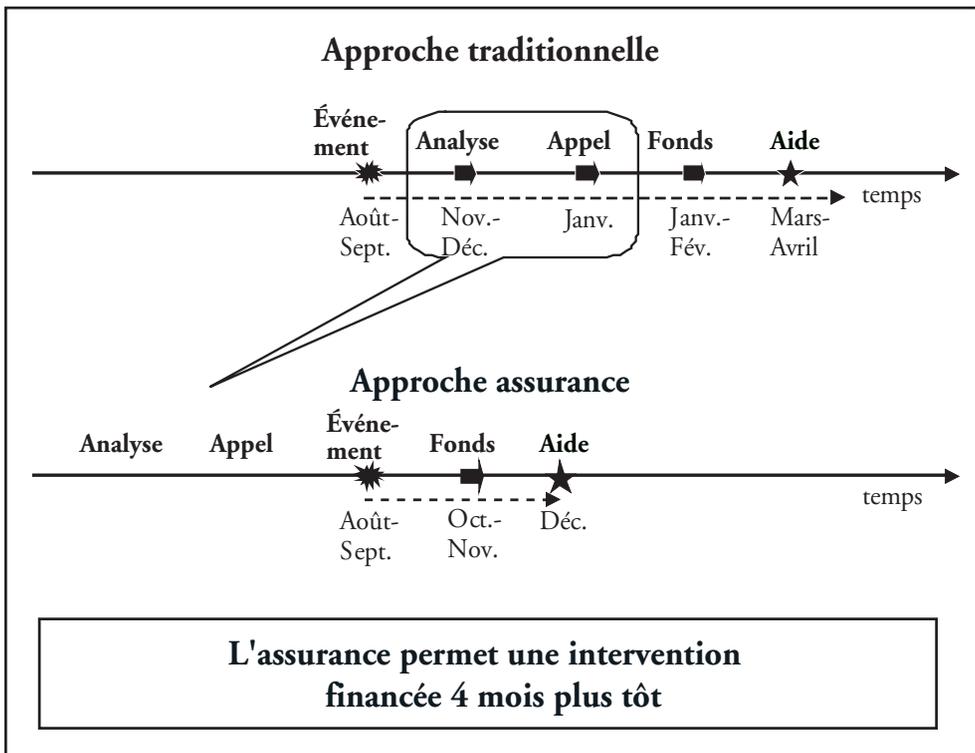
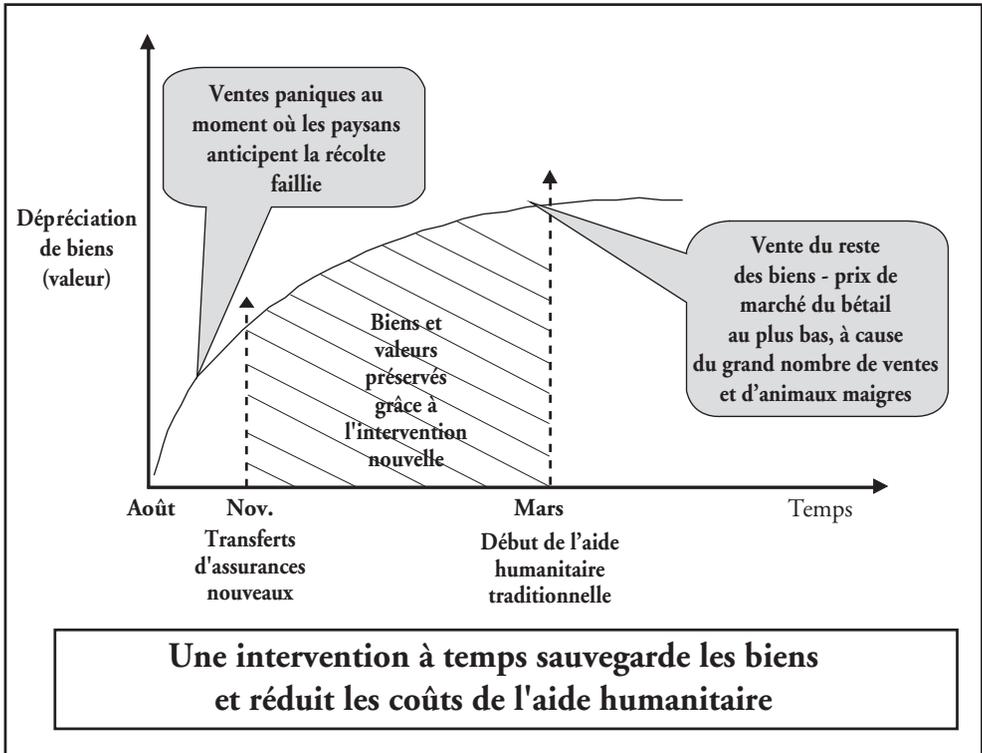


Figure 2
Une intervention à temps protège les ménages
Exemple de ventes de bétail en Éthiopie



Par ailleurs, ce fonctionnement permet des économies à long terme, puisque les interventions alimentaires traditionnelles en situation d'urgence ont un coût bien supérieur à celui de la prévention et de l'assurance des risques. De telles garanties concernant un usage rationnel et efficace des fonds alloués à la prévention de la faim sont de nature à encourager les donateurs actuels à élargir leur contribution, et peuvent également convaincre de nouveaux donateurs dans le futur.

Cette façon innovante de financer les secours qui interviennent après des catastrophes naturelles témoigne d'un bouleversement dans l'approche de l'aide humanitaire et d'un passage d'une logique d'assistanat *ex post* à une logique d'intégration des risques *ex ante*.

À terme, de tels contrats d'assurance concernant des urgences humanitaires permettront peut-être d'enrayer la spirale de la pauvreté et de la faim pour les 220 millions d'agriculteurs menacés par la sécheresse dans l'Afrique Subsaharienne.

UNE LOTERIE HUMANITAIRE POUR LIBÉRER LES ENFANTS DE LA FAIM

Une crise survient, exceptionnelle, et nous réveille. Le monde se mobilise, parfois même surréagit, puis la crise passe. C'est l'un des enseignements, cruel, du tsunami.

Désormais, les maux sont globaux, la mauvaise conscience aussi, mais pas encore les moyens d'action. Bien sûr, l'aide internationale est à l'œuvre, mais les États sont débordés par leurs priorités, les associations ne peuvent pas tout.

Comment organiser une aide vraiment globale qui mette chacun, et le plus grand nombre, en position d'agir, qui soit constamment incitatrice sans susciter de rejet et qui soit applicable sans grand délai (12 mois) ?

C'est le sens de notre idée : créer une loterie.

Pourquoi une loterie ?

Notre idée s'accommode de toutes les frontières : idéologiques, culturelles, linguistiques, et physiques. Elle est universelle. Elle permet à presque tous d'agir directement : au Nord comme au Sud, presque sans intermédiaires, elle est communautaire.

Notre idée capte des fonds qu'aucun autre procédé ne peut capter : petites sommes par petites sommes, pour des montants conséquents, durablement. Elle donne des moyens en plus. Parce que notre idée repose sur le

principe d'anticipation, elle permet de réaliser des économies et ouvre l'opportunité d'une plus grande efficacité.

Cette loterie serait :

- le premier jeu mondial ;
- le premier jeu contre la faim ;
- le premier plan d'action solidaire global.

Elle aura tout d'un vrai jeu : on jouera quelques pièces, pour gagner. Si on perd, on gagne tout de même à ce que d'autres gagnent, ceux qui ont faim.

C'est un jeu véritablement global : tous les pays des cinq continents peuvent participer.

Une seule loterie contre la faim : le PAM devient le pilote du projet. L'intégralité du produit lui sera attribuée et il coordonnera son utilisation avec ses partenaires de l'opération « En finir avec la faim des enfants » : l'Unicef, l'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees - le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) et les organisations non gouvernementales (ONG).

L'adhésion forte des européens

Dans l'opinion, l'idée d'une loterie suscite une adhésion forte : une majorité d'Européens se disent prêts à y participer.

Une enquête effectuée par Ipsos, en juin 2005, dans neuf pays européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni), a révélé que plus de la moitié de la population

adulte achète des billets de loterie dans des proportions allant de 78 % en Espagne à 51 % en Pologne. Certaines personnes jouent seulement de temps en temps, d'autres chaque semaine. Et à chaque fois, environ 220 millions d'habitants de ces pays sont disposés à tenter leur chance.

D'après la même enquête, un nombre encore plus grand de personnes serait prêt à acheter des billets s'il s'agissait d'une loterie humanitaire ; la proportion de réponses positives parmi les joueurs monte

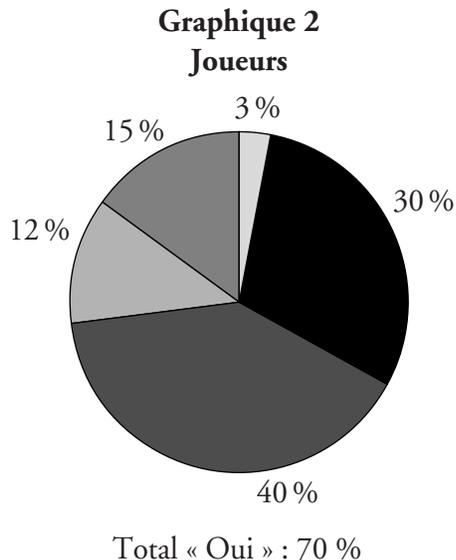
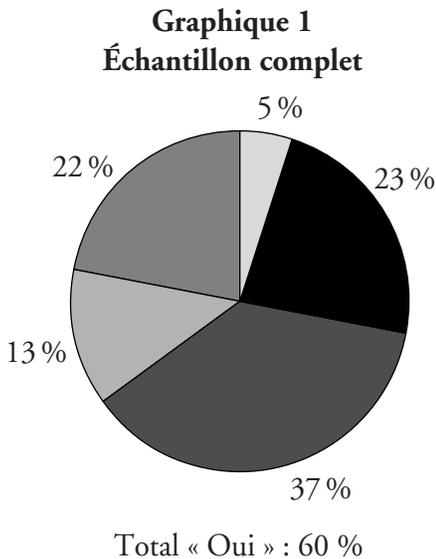
alors à 89 % au Portugal et 69 % aux Pays-Bas. L'idée de donner son argent à une bonne cause plaît ! Quant à ceux qui n'achètent jamais de billets de loterie, une forte majorité se dit favorable à une loterie humanitaire (83 % en Espagne, 64 % aux Pays-Bas).

Il ressort des données recueillies que les opinions se répartissent à peu près de la même façon, quels que soient le groupe d'âge, le niveau de revenu et le sexe, et que la grande majorité des Européens approuve l'idée d'une loterie humanitaire.

Graphiques 1 et 2 Volonté de participer

Question : Seriez-vous prêt à participer personnellement à une loterie des Nations unies à but humanitaire ? (8 887 réponses/5 313 joueurs).

■ Oui, tout à fait ■ Plutôt oui ■ Plutôt non ■ Non, pas du tout ■ Ne sait pas



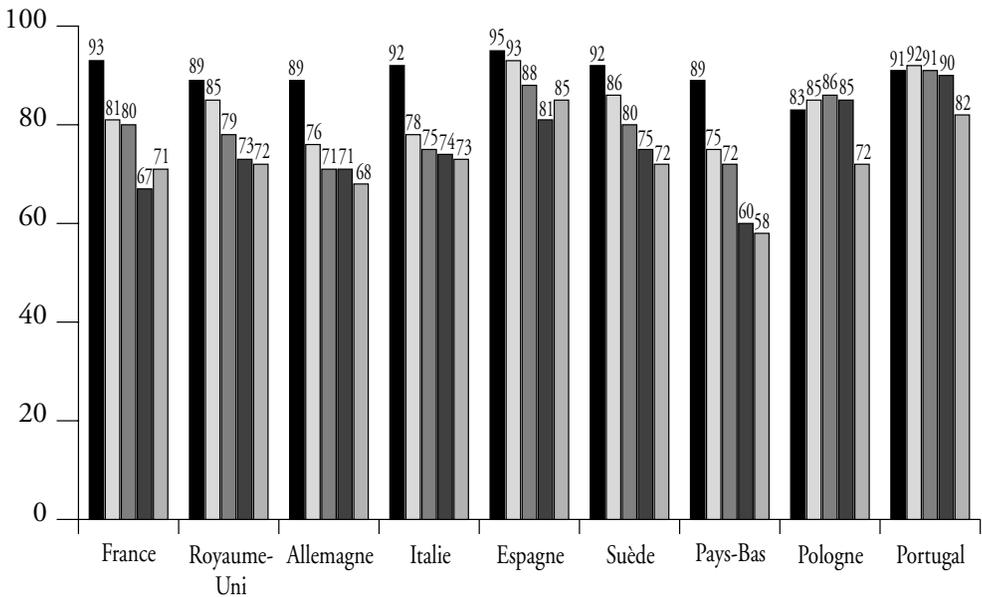
Graphique 3

Opinions concernant une loterie à but humanitaire, ventilées par âge

Question : Que pensez-vous de l'idée de créer une loterie à but humanitaire, dont les profits (à l'exception des profits des gagnants) seraient consacrés exclusivement à la lutte contre la faim dans le monde ? (8 887 réponses).

■ 18-24 ans ■ 25-34 ans ■ 35-49 ans ■ 50-64 ans ■ Plus de 65 ans

Nombre total de dépenses « Bonne idée » (en %)



Source : Ipsos, juin 2005.

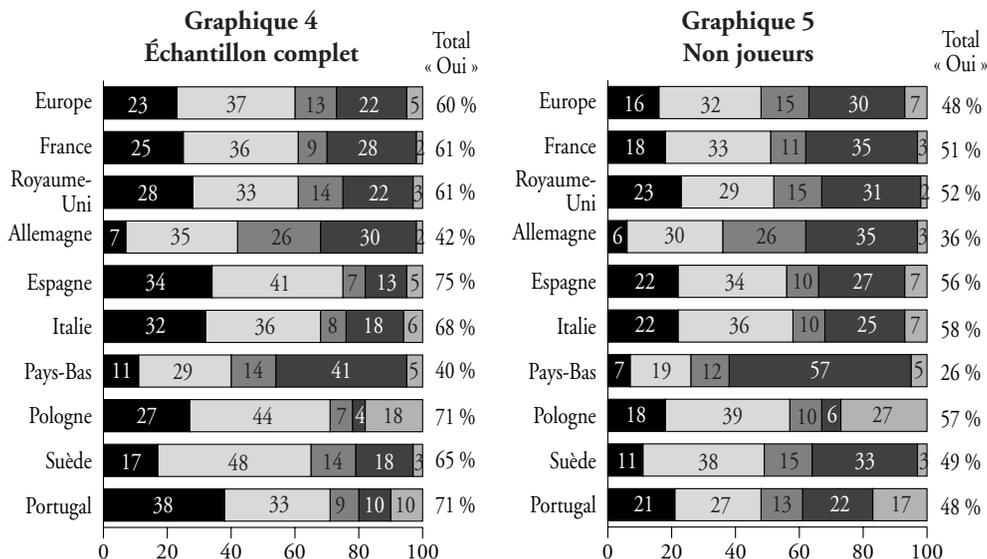
Naissance de l'idée

Parfois, dans certains pays, les loteries abandonnent tout ou partie de leurs profits à des causes humanitaires ou sociales (hôpitaux, non voyants, paralysés, anciens combattants, orphelins, jeunes défavorisés...). Sur ce principe, l'idée d'une loterie mondiale à des fins humanitaires a alors été évoquée dans les cadres suivants :

- 1999, New York : étude faite par l'université des Nations unies ;
- décembre 2003, Paris : mention dans le rapport Landau remis au président de la République ;
- 24 avril 2004, Bruxelles : directive européenne sur les « moyens alternatifs de financement du développement », qui cite la loterie mondiale ;
- 12 avril 2005, Bruxelles : dans une communication au Conseil et au Parlement européen, à propos du

Graphiques 4 et 5 Volonté de participer, par pays

■ Oui, tout à fait □ Plutôt oui ■ Plutôt non ■ Non, pas du tout □ Ne sait pas



Source : Ipsos, juin 2005.

développement et de ses modes de financement, la Commission des communautés européennes cite la loterie mondiale comme l'une des deux sources de financement supplémentaires.

Depuis que nous avons lancé l'idée :
- 18 septembre 2005, Strasbourg : question écrite de Michel Rocard sur la loterie mondiale ;

- 19 septembre 2005, Strasbourg : réponse favorable de Louis Michel, commissaire européen au développement ;

- février 2006 : résolution du Parlement européen, favorable à la loterie mondiale ;

- 28 février-1^{er} mars : présentation de la loterie dans le cadre de la conférence de Paris sur les financements innovants du développement.

Une loterie humanitaire par grattage

Sur la base du sondage d'opinions d'Ipsos et de recherches complémentaires, le PAM a élaboré un projet de loterie où il n'y aura que des gagnants.

La loterie par grattage utilisera des cartes à gratter qui seront vendues au détail, 1 euro l'unité. Comme dans tous les jeux de ce genre, le joueur gratte une case pour faire apparaître un message ou un symbole qui indique s'il a gagné, ou non, un lot en argent disponible immédiatement.

Une loterie de ce genre ne donne qu'une faible chance de gagner un très gros lot (précisément la perspective qui attire la plupart des joueurs), mais il y a davantage de chances de gagner un lot plus modeste de 20 euros,

50 euros ou 100 euros. Bien entendu, la grande majorité des cartes ne permet pas de gagner d'argent, mais les joueurs auront la satisfaction de savoir qu'ils ont apporté leur contribution à la lutte contre la faim.

Le message qui apparaîtra au grattage peut annoncer, par exemple, que l'on vient de gagner une semaine de repas scolaires pour un enfant ou encore que l'on a acheté une certaine quantité d'aliments mélangés enrichis qui peuvent sauver un bébé de la malnutrition. On pourra aussi gagner une visite à un projet de développement.

La loterie ne coûterait pratiquement rien au joueur : juste 1 euro pour pouvoir gratter une case et elle ne coûterait rien aux gouvernements, mais elle permettrait de mobiliser des centaines de millions d'euros, somme à l'échelle de l'enjeu : faire réellement progresser la lutte contre la faim.

Le PAM se propose d'utiliser les fonds ainsi rassemblés pour financer la campagne « En finir avec la faim des enfants » qu'il monte en partenariat avec l'Unicef et les ONG. Il y a 300 millions d'enfants victimes de malnutrition dans le monde et, dans les pays en développement, un enfant sur cinq meurt d'une maladie liée à la faim, avant d'atteindre l'âge de 5 ans.

La faim et la malnutrition tuent davantage que les guerres et font hélas bien plus de victimes que le sida, la tuberculose et la malaria réunis.

Mettre en œuvre une loterie dans un pays devenant partenaire de cette loterie prendrait environ 12 mois. Le PAM envisage de lancer cette loterie en Europe pour commencer, avant de l'élargir au monde entier.

Quelle loterie ? Quel produit ?

Distribution

Nous avons tout d'abord étudié les différentes formes de distribution possibles au grand public et opté pour la solution la plus simple qui consiste à se servir des circuits en place, ceux qui sont utilisés quotidiennement par les loteries nationales. Les coûts habituels de distribution sont d'environ 12 % du chiffre d'affaires (5 % à l'organisme concessionnaire + 2 % aux courtiers grossistes + 5 % aux détaillants). Nous entendons passer un accord avec les sociétés nationales de jeux.

Estimation du chiffre d'affaires

Puis nous avons cherché à estimer le chiffre d'affaires potentiel, en partant des derniers chiffres connus (l'ensemble des jeux, pays par pays). Nous en avons extrait le chiffre d'affaires des seules loteries instantanées, de façon à cerner le marché des jeux auquel appartient notre projet. Dans le but de formuler une étude extrêmement rigoureuse, nous avons estimé à seulement 1 % le chiffre d'affaires réalisé par cette loterie.

À l'échelle mondiale, elle pourrait rapporter 400 millions de dollars par an pour 4 vagues par an.

Enfin, les montants rapportés au PAM dans cette hypothèse de 1 % sont :

- pour l'Europe : 27,74 millions de dollars par vague ;
- pour l'Amérique du Nord : 69,91 millions de dollars par vague ;
- pour l'Asie : 4,68 millions de dollars par vague ;

- sur la base du chiffre d'affaires 2004, avec un taux de redistribution aux joueurs de 60 %.

Produit, noms et formes

Dans un souci d'économie et pour ne pas gaspiller des crédits en enquêtes inutiles, celles-ci ne seront lancées qu'une fois obtenu un minimum d'accords, formels ou de principe, de décisionnaires politiques concernés en Europe.

Pour aller plus avant dans la décision (visuel, format, nom, prix), il nous faudra d'abord interpréter les résultats :

- des enquêtes quantitatives dans les pays européens et/ou étrangers où elles n'ont pas encore été effectuées ;
- des enquêtes qualitatives dans chaque pays dont les responsables auront donné un accord de principe ou formel.

L'analyse des résultats permettra d'affiner la conception du produit pour approcher l'idéal.

Les enquêtes quantitatives sont déjà effectuées dans 9 pays. Il serait souhaitable de les étendre aux 6 autres pays de l'Union européenne les plus peuplés (ou les plus « joueurs ») de façon à mieux connaître l'état de l'opi-

nion dans le cœur (15 pays référencés comme seuil à franchir pour réussir le lancement d'une loterie « mondiale ») du socle (les 25 pays membres de l'Union européenne).

Pour les enquêtes qualitatives, les résultats de la commercialisation d'une loterie peuvent varier de manière considérable selon que l'organisateur répond, ou pas, aux attentes du public ciblé. Le nom du jeu, la taille du ticket, l'illustration qu'il porte, sa couleur dominante, le tableau de lots, le prix de vente, doivent être en adéquation avec ce que le public de destination attend.

Dans chaque pays, des campagnes de publicité seront réalisées pour chaque vague (et financées sur les 5 % revenant à l'organisateur). D'autre part, nous prévoyons de concevoir des modes originaux de communication commerciale.

Des billets gagnants répartis au hasard des livrets offriront des voyages à Rome, siège du PAM, et, pourquoi pas, des prolongations sur le terrain pour accompagner les missions humanitaires du PAM. On imagine l'éclatante utilisation médiatique qui pourra être faite de cette idée pour promouvoir l'éducation au développement.

