

2. Cadrage du débat

L'aide alimentaire dans sa forme moderne est apparue au lendemain de la seconde guerre mondiale et a permis d'écouler les excédents agricoles des pays producteurs, tout en stimulant la demande dans les pays pauvres victimes de la faim. L'aide alimentaire était alors censée remplir de multiples fonctions et servir les intérêts des donateurs – écoulement des excédents, soutien des prix agricoles, développement des marchés d'exportation, politique étrangère – tout en contribuant à la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires.

Les mécanismes internationaux de gouvernance de l'aide alimentaire tentent depuis longtemps de concilier ces multiples objectifs, sans grand succès à ce jour. Aujourd'hui, on comprend mieux les rouages de la sécurité alimentaire, et l'aide alimentaire suscite désormais une attention grandissante. Les pratiques relatives à l'aide alimentaire se sont considérablement améliorées au cours des dernières décennies, du fait principalement des changements intervenus dans les pays donateurs en matière de commerce et de politiques agricoles, mais aussi d'une compréhension plus subtile des questions relatives à la sécurité alimentaire. Pourtant, en dépit de ces avancées, de nombreuses pratiques très contestées perdurent.

Le présent chapitre revient sur l'évolution des pratiques relatives à l'aide alimentaire et des modes de gouvernance de l'aide alimentaire observés au cours des dernières décennies, et montre comment l'évolution des concepts liés à la sécurité alimentaire et à la protection sociale influe sur la façon dont l'aide alimentaire est perçue. Les données de référence citées ci-après ont pour objet de resituer le débat, qui sera exposé de manière plus approfondie dans les chapitres suivants.

■ Programmation de l'aide alimentaire¹

La programmation de l'aide alimentaire est un exercice fort complexe, qui fait intervenir une multitude de donateurs et d'organismes très différents dans le cadre d'interventions très diverses. La capacité de l'aide alimentaire à contribuer efficacement à la sécurité alimentaire et ses éventuelles conséquences négatives sont très largement fonction de la façon dont elle est gérée. La présente section revient sur l'évolution de l'aide alimentaire au cours des dernières décennies.

■ Évolution de l'aide alimentaire totale

Depuis 1970, première année pour laquelle on dispose de données complètes, l'aide alimentaire a oscillé entre 6 et 17 millions de tonnes par an (figure 2), ce qui représente, en valeur nominale, entre 750 millions de dollars EU et 2,5 milliards de dollars EU². Ces dernières années, le volume total de l'aide alimentaire s'est établi en moyenne autour de 10 millions de tonnes (pour une valeur de l'ordre de 2 milliards de dollars EU par an). Les céréales constituent la composante la plus importante et la plus variable de l'aide alimentaire totale.

À certains égards, l'aide alimentaire a perdu de son importance au cours des dernières décennies. Dans les années 60, elle représentait environ 20 pour cent du volume total de l'aide publique au développement (APD) bilatérale, contre moins de 5 pour cent aujourd'hui (Barrett et Maxwell, 2006). L'aide alimentaire, en pourcentage du commerce mondial des céréales, a également diminué, passant de 10 pour cent dans les années 70 à moins de 3 pour cent ces dernières années, bien qu'elle représente encore entre 5 et 10 pour cent environ des importations

¹ Cette section est inspirée du document de travail de Lowder et Raney (2005a).

² La valeur de l'aide alimentaire est calculée à partir de la valeur unitaire des exportations mondiales annuelles de céréales.

ENCADRÉ 1 Définition de l'aide alimentaire

Les premières tentatives visant à définir l'aide alimentaire remontent à 1954, date de la création à la FAO du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents. Le Sous-Comité n'a pas réussi à arrêter une définition commune de l'aide alimentaire en raison de difficultés d'ordre conceptuel et a préféré établir une liste d'opérations relevant selon lui de l'aide alimentaire (*Catalogue des opérations*, rebaptisé par la suite *Registre des opérations*).

La définition retenue aux fins du présent rapport met l'accent sur la nature internationale de l'aide alimentaire et cadre avec les données recueillies par le Programme mondial de l'alimentation: «L'aide alimentaire consiste à trouver à l'échelle internationale des ressources octroyées à des conditions de faveur sous forme de nourriture ou en vue de la fourniture de nourriture» (Barrett et Maxwell, 2005). Toutefois, cette définition ne s'applique qu'à l'aide alimentaire internationale ou à l'achat de nourriture. Elle recouvre: les produits alimentaires importés du pays donateur – il peut s'agir d'aide «en nature», «directe» ou «liée» et les ressources en espèces utilisées pour acheter de la nourriture sur les marchés locaux, régionaux ou internationaux; les denrées alimentaires fournies aux pays bénéficiaires ou à des organismes d'intervention, à titre de dons ou à des conditions favorables, qu'elles soient destinées à des ménages dans le besoin

ou revendues sur le marché national. En revanche, cette définition de l'aide alimentaire ne s'applique pas à toutes les formes d'aide susceptibles de contribuer à la sécurité alimentaire, ni aux programmes nationaux de sécurité alimentaire axés sur l'utilisation de ressources nationales.

Définir l'aide alimentaire peut sembler facile à première vue; pourtant, les experts eux-mêmes ne parviennent pas à se mettre d'accord. Lors d'une réunion tenue à Berlin en 2003, des experts ont proposé une définition très complète (qui n'a pour autant fait l'unanimité): «... l'aide alimentaire peut être définie comme l'ensemble des interventions alimentaires visant à améliorer la sécurité alimentaire des populations pauvres dans le court et le long terme, qu'elles soient financées au moyen de ressources publiques et privées internationales ou nationales» (von Braun, 2003). Cette définition recouvre l'ensemble des mesures et activités internationales et nationales de distribution de vivres, de même que les ressources autres qu'alimentaires fournies par ailleurs à des fins de sécurité alimentaire. Elle se rapproche davantage de la définition généralement reconnue des «interventions alimentaires» comme la distribution de vivres, les interventions commerciales ou les transferts financiers, qui sont financés au niveau national ou international et destinés à améliorer la sécurité alimentaire (Clay, 2005).

nettes de produits alimentaires des pays bénéficiaires. Si l'aide alimentaire en céréales constitue généralement moins de 0,5 pour cent de la production céréalière mondiale totale, elle peut représenter une part importante de la production individuelle des pays bénéficiaires.

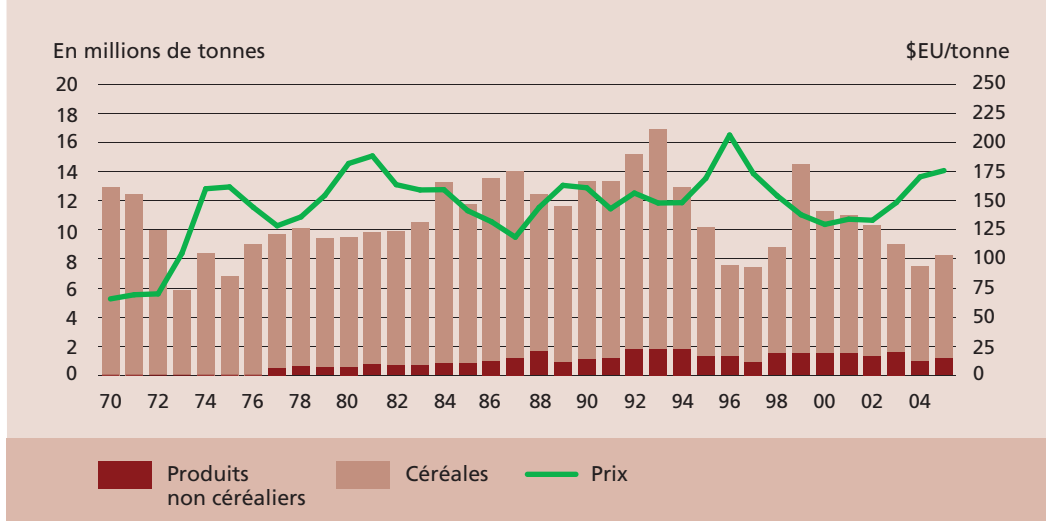
Les données relatives à la fluctuation dans le temps du volume total de l'aide alimentaire mettent en évidence une relation inversement proportionnelle entre le volume de l'aide alimentaire et les prix des denrées agricoles. Ainsi, l'aide alimentaire a diminué de moitié entre 1970 et 1974, période

pendant laquelle les prix mondiaux des céréales ont pratiquement triplé. Au milieu des années 90, les réformes des politiques agricoles engagées dans plusieurs des principaux pays producteurs de céréales ont conduit à une diminution spectaculaire des stocks excédentaires. Les effets conjugués de cette baisse des stocks et des faibles récoltes de 1996 ont entraîné une augmentation brutale du prix des céréales et une très forte baisse du volume de l'aide alimentaire.

La relation inversement proportionnelle entre les volumes d'aide alimentaire et les prix des produits céréaliers est révélatrice des

FIGURE 2

Volume total de l'aide alimentaire et prix des céréales, 1970-2005



Notes: Les prix correspondent à la valeur unitaire des exportations annuelles de céréales en \$EU/tonne. Les données relatives à 2005 sont provisoires.

Source: FAO, 2006c.

origines historiques de l'aide alimentaire, conçue au départ comme un moyen d'écouler les excédents agricoles et de simplifier le processus budgétaire des États-Unis d'Amérique, le principal donateur d'aide alimentaire. L'analyse des données économétriques relatives aux premières années de l'aide alimentaire internationale confirme que le prix des produits agricoles et l'évolution des stocks ont influé de manière déterminante sur les dons d'aide alimentaire de trois des cinq principaux donateurs de l'époque. La même étude montre que les dons internationaux d'aide alimentaire n'ont été que très modérément touchés par les déficits de production enregistrés dans les régions bénéficiaires (Konandreas, 1987), ce qui accrédite la thèse selon laquelle l'aide alimentaire est dictée par les intérêts des donateurs.

Du fait des modifications apportées depuis le milieu des années 90 aux politiques agricoles de la plupart des principaux donateurs, l'état des réserves publiques de denrées agricoles n'influe plus de manière directe sur les flux d'aide alimentaire. Toutefois, il existe toujours une relation inversement proportionnelle entre le prix des céréales et le volume de l'aide alimentaire, dans la mesure où les budgets de l'aide alimentaire sont établis une fois par an en valeur monétaire fixe. Or, lorsque les prix

sont élevés, les pays qui disposent d'une enveloppe budgétaire fixe sont contraints de réviser à la baisse les quantités d'aide alimentaire qu'ils achètent. En conséquence, puisque les allocations budgétaires ne peuvent généralement pas être reportées d'une année sur l'autre, il en résulte une relation inversement proportionnelle entre les volumes de l'aide alimentaire et les prix. Cette relation constitue un argument de poids pour les détracteurs de l'aide alimentaire, qui font observer que l'aide alimentaire fait défaut lorsqu'on en a le plus besoin.

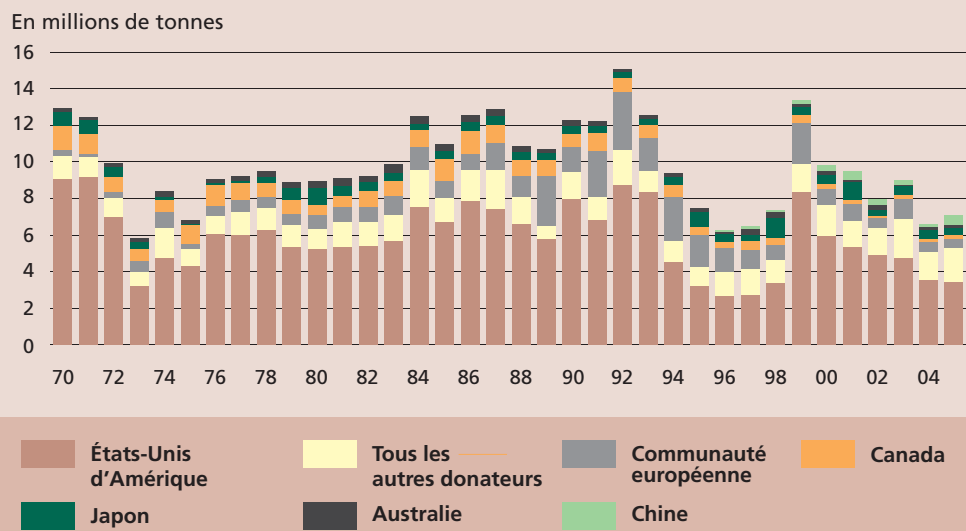
Si de nombreux pays, organisations internationales, associations caritatives privées et entreprises font des dons d'aide alimentaire, les États-Unis demeurent le principal fournisseur d'aide alimentaire (figure 3). Depuis 1970, ils font don en moyenne de 6 millions de tonnes de céréales par an et sont à l'origine de 50 à 60 pour cent du volume total de l'aide alimentaire en céréales (PAM, 2006). Les États-Unis financent par ailleurs à hauteur de 50 pour cent les opérations de distribution de vivres du PAM, organisation qui gère à elle seule entre 40 et 50 pour cent de l'aide alimentaire mondiale (PAM, 2005a).

La majeure partie de l'aide alimentaire en céréales est généralement destinée aux pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie (figure 4). Les pays d'Europe orientale et

la Communauté des États indépendants (CEI) ont également reçu des envois d'aide alimentaire en céréales importants mais variables au cours de la décennie qui a suivi l'éclatement de l'Union soviétique. La part de l'aide alimentaire en céréales totale distribuée aux pays d'Amérique

latine et des Caraïbes est passée de près de 20 pour cent à la fin des années 80 à 5 pour cent ces dernières années. L'aide alimentaire en faveur des pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord a également diminué, passant de 20 pour cent à la fin des années 80 à 10 pour cent ces dernières

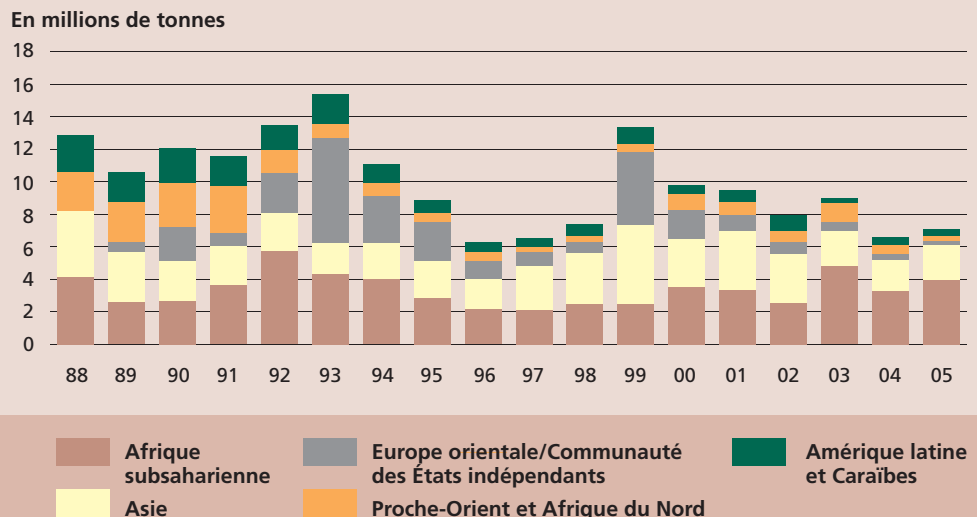
FIGURE 3
Niveaux de l'aide alimentaire en céréales, par donateur, 1970-2005



Note: les données relatives à l'année 2005 sont provisoires.

Source: FAOSTAT (données de 1970 à 1995 compris) et PAM INTERFAIS (données à partir de 1996).

FIGURE 4
Recettes de l'aide alimentaire en céréales, par région bénéficiaire 1988-2005



Note: Les données relatives à l'année 2005 sont provisoires. Les désignations régionales sont celles du PAM.

Source: PAM, 2006.

années, exception faite de l'augmentation soudaine et inhabituelle enregistrée en 2003.

Bien que l'aide alimentaire soit d'ampleur relativement modeste au regard du volume des échanges mondiaux de produits alimentaires, elle constitue durant certaines années une part considérable des approvisionnements alimentaires totaux de certains pays. À titre d'exemple, l'aide alimentaire fournie sous la forme de maïs jaune pendant la sécheresse survenue au Mozambique en 1992/93 a représenté environ 60 pour cent des disponibilités céréalières totales du pays, et entre 20 et 35 pour cent de ses approvisionnements céréalières au cours de la première moitié des années 90 (Tschirley, Donovan et Weber, 1996). La figure 5 indique les 10 principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire fournie au cours de la période allant de 2001 à 2005. Chaque année, la République populaire démocratique de Corée, principal bénéficiaire de l'aide alimentaire mondiale depuis plusieurs années, reçoit en moyenne plus de 1,1 million de tonnes d'équivalents céréales. L'Éthiopie en reçoit presque autant en moyenne, bien que les quantités varient fortement d'une année sur l'autre. Ces 10 dernières années, l'aide alimentaire en faveur de l'Éthiopie a représenté en moyenne 13 pour cent de la production céréalière totale de ce pays, et jusqu'à 23 pour cent en 2003. En République populaire démocratique de Corée, l'aide alimentaire a représenté 31 pour cent de la production céréalière totale en 2002 et 22 pour cent en 2003.

Gestion de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire est souvent classifiée en fonction de la façon dont les donateurs la fournissent aux bénéficiaires, à savoir dans le cadre de programmes, de projets ou d'opérations d'urgence. La figure 6 présente la répartition de l'aide alimentaire en céréales par catégorie d'intervention pour la période 1978-2005.

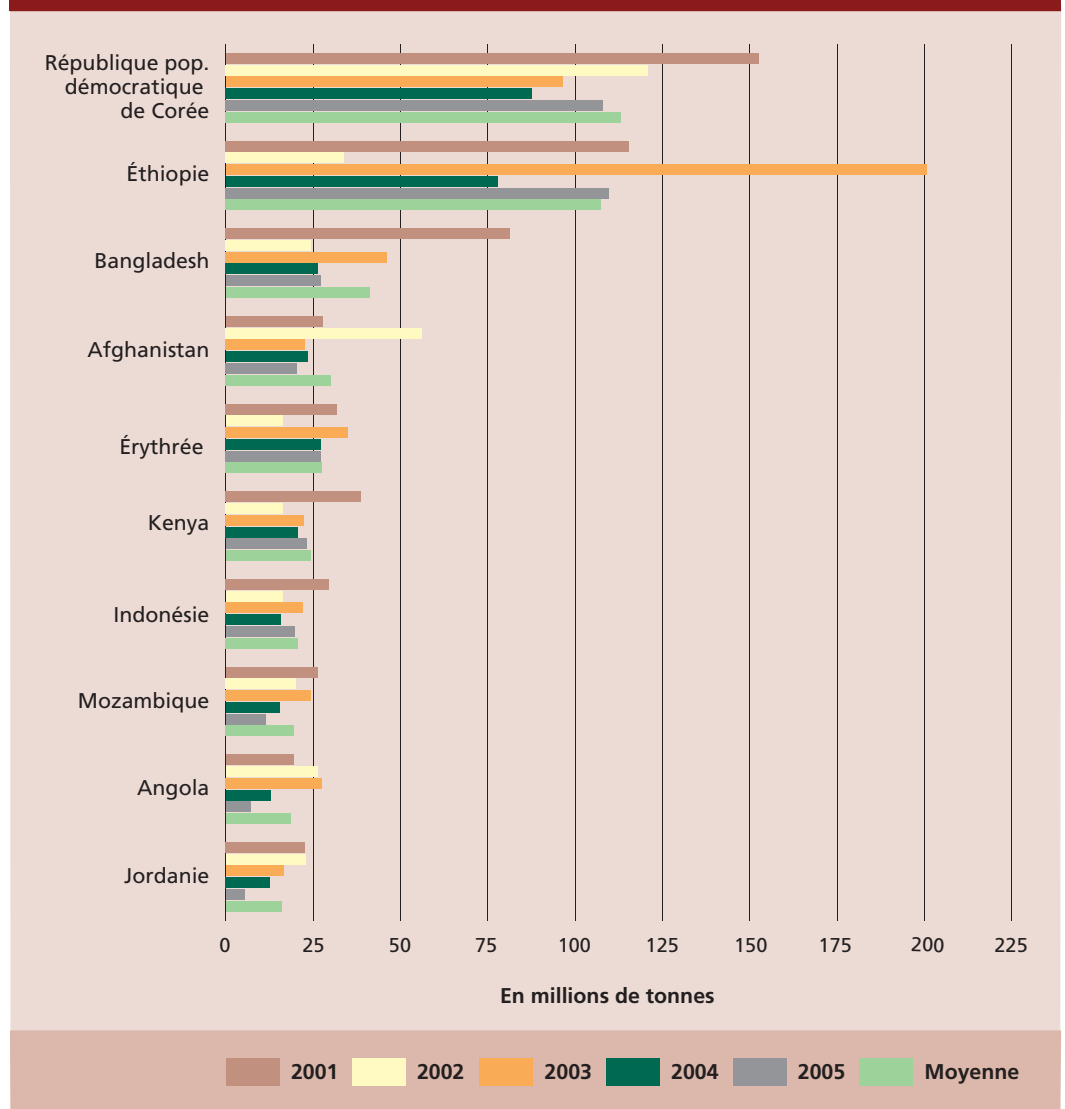
Une des principales différences entre les trois catégories considérées tient à la façon dont l'aide alimentaire est ciblée: l'objectif est d'amener l'aide alimentaire jusqu'aux populations pauvres qui souffrent de la faim. Lorsque l'aide alimentaire est bien ciblée, elle est distribuée uniquement aux individus qui en ont besoin. En d'autres termes, le ciblage adéquat de l'aide alimentaire

permet de réduire au minimum le risque que des personnes ne soient incluses dans les programmes d'aide alimentaire ou en soient exclues par erreur. On parle d'erreur d'inclusion dès lors que l'aide alimentaire est distribuée à des personnes qui auraient pu l'acheter avec leurs propres ressources sans pour autant avoir à se défaire de leurs moyens de production. Les erreurs de ce type ne font qu'accroître le risque que l'aide alimentaire influe de manière négative sur la situation des producteurs et des commerçants locaux. À l'inverse, il y a erreur d'exclusion lorsque des personnes en situation d'insécurité alimentaire ne reçoivent pas l'aide alimentaire dont elles ont besoin (Gebremedhin et Swinton, 2001).

L'aide alimentaire-programme s'inscrit dans le cadre de transferts bilatéraux d'État à État. La moitié environ de cette aide est fournie intégralement à titre de dons, et l'autre moitié est vendue au pays bénéficiaire à des prix de faveur ou à des conditions de crédit attrayantes, à savoir supérieures à un taux zéro, mais inférieur aux taux du marché. L'aide alimentaire-programme est ensuite revendue par le pays bénéficiaire sur le marché local, et ne peut donc pas être ciblée. C'est pourquoi elle est souvent à l'origine d'importantes erreurs d'inclusion. Si elle accroît les disponibilités globales de nourriture, l'aide alimentaire-programme n'a pas pour autant d'incidence directe sur la sécurité alimentaire (Clay et Benson, 1990). Jusqu'au milieu des années 80, plus de la moitié de l'aide alimentaire totale relevait de cette catégorie. Aujourd'hui, l'aide-programme ne représente plus que 20 pour cent du volume total de l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire-projet fait l'objet de transactions bilatérales ou multilatérales, auxquelles les autorités du pays bénéficiaire ne sont pas nécessairement associées. L'aide alimentaire-projet est généralement – mais pas systématiquement – destinée à des bénéficiaires précis. Elle peut être fournie à titre gracieux, en contrepartie de travail ou à d'autres conditions, et s'accompagne souvent d'activités visant à promouvoir le développement agricole ou économique plus ample ainsi que la sécurité alimentaire. Il existe différentes formes d'aide alimentaire-projet, et notamment les projets «vivres-contre-travail», les projets d'alimentation scolaire et les centres de nutrition maternelle et infantile. Ces activités sont généralement

FIGURE 5
Principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire céréalière, 2001-2005



Note: Les données relatives à l'année 2005 sont provisoires.

Source: PAM, 2006.

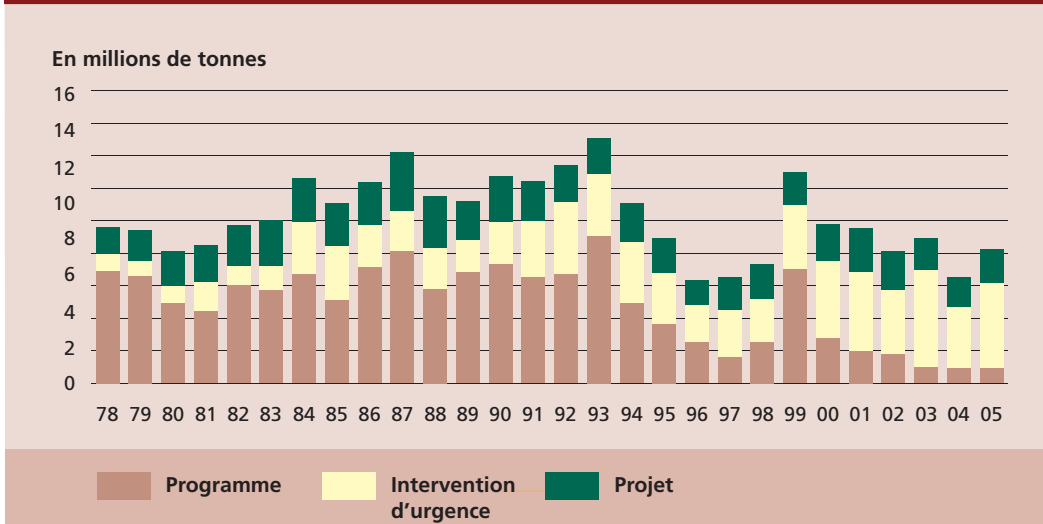
conduites par le PAM ou des organisations non gouvernementales (ONG) et s'appuient sur diverses méthodes de ciblage des destinataires, parmi lesquelles la distribution de produits alimentaires autociblée, dont il est question plus loin.

L'aide alimentaire-projet est parfois vendue sur les marchés des pays bénéficiaires afin de générer les ressources nécessaires au financement d'activités de secours et de développement. Cette pratique est appelée «monétisation». Elle est utilisée par les ONG qui gèrent l'aide alimentaire-projet fournie principalement par les États-Unis. À la fin des années 80, la part monétisée de l'aide

alimentaire-projet totale était d'environ 10 pour cent seulement, contre plus de 30 pour cent ces dernières années (PAM, 2006). L'aide alimentaire-projet monétisée, à l'instar de l'aide-programme, n'est pas spécifiquement destinée aux populations victimes de l'insécurité alimentaire.

L'aide alimentaire d'urgence s'adresse aux communautés en situation de crise qui souffrent d'insécurité alimentaire. La distinction entre aide alimentaire d'urgence et aide alimentaire-projet n'est pas toujours très claire. Ainsi, en Éthiopie, l'aide alimentaire d'urgence est parfois distribuée dans le cadre de programmes «vivres-contre-

FIGURE 6
Aide alimentaire en céréales par catégorie, 1978-2005



Note: Les données relatives à l'année 2005 sont provisoires.

Source: PAM, 2006.

travail». L'aide d'urgence a augmenté régulièrement et représente aujourd'hui environ deux tiers de l'aide alimentaire totale.

Le recul de l'aide alimentaire-programme résulte en grande partie à la diminution des stocks céréaliers des pays donateurs, qui découle de la libéralisation du commerce et de la mise en œuvre de réformes des politiques agricoles nationales. De plus, les besoins d'aide-programme ont eux aussi diminué, en particulier dans nombre de pays d'Asie où l'on n'enregistre plus de déficit vivrier chronique. Les inquiétudes liées aux effets de distorsion de l'aide-programme et de l'aide projet sur les marchés, le nombre grandissant d'urgences humanitaires et la prise de conscience accrue des difficultés des populations touchées ont également contribué à l'accroissement de la part de l'aide alimentaire distribuée dans le cadre d'interventions d'urgence (Russo *et al.*, 2005).

L'aide alimentaire, à l'instar d'autres formes d'aide étrangère, est souvent liée à l'achat de biens et de services dans les pays donateurs. Ainsi, la quasi-totalité de l'aide alimentaire fournie par les États-Unis est liée à des conditions d'achat, de transformation et de transport, et nombre d'autres donateurs appliquent des conditions équivalentes. Certains donateurs ont cessé de fournir une aide alimentaire sous forme de produits agricoles et préfèrent maintenant accorder des aides en espèces, si bien

qu'aujourd'hui, entre 15 et 25 pour cent de l'aide alimentaire totale est achetée dans le pays ou la région qui en a besoin (PAM, 2006). Ces transactions sont généralement dites «non liées», bien que les donateurs fixent parfois des conditions relatives à la date d'achat des produits, ce qui réduit la marge de manœuvre des organismes acheteurs et accroît le coût global de la transaction (encadré 2).

Gouvernance en matière d'aide alimentaire³

La crainte de voir l'aide alimentaire entraîner une désorganisation des exportations commerciales et des marchés intérieurs remonte aux débuts de l'aide alimentaire telle que nous la connaissons aujourd'hui, et c'est en gardant cette crainte à l'esprit que les premiers mécanismes de gouvernance en ce domaine ont été imaginés. La première institution internationale de gouvernance de l'aide alimentaire, à savoir le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) de la FAO, a été créée en 1954 dans le but d'offrir un lieu de concertation aux pays exportateurs de nourriture soucieux de réduire les effets néfastes sur les échanges commerciaux.

³ La présente section se fonde sur Konandreas (2005) et FAO (2005b et 2005c).

ENCADRÉ 2

Une perte d'efficacité imputable à l'aide alimentaire liée

Le fait de lier l'aide alimentaire aux achats nationaux est une pratique controversée qui, en termes d'efficacité, pèse lourdement sur les opérations d'aide. Dans la plupart des cas, l'aide alimentaire liée est transférée directement du pays donateur au pays bénéficiaire, mais les achats de nourriture triangulaires (produits alimentaires achetés dans des pays tiers) ou locaux peuvent également représenter une forme d'aide liée. Dans ces cas-là, l'organisme acheteur peut se voir empêcher de recourir aux sources d'approvisionnement les plus efficaces ou les plus appropriées.

Dans certains pays, notamment les États-Unis d'Amérique, les lois ou les réglementations régissant les opérations d'aide alimentaire obligent dans une large mesure à acheter la nourriture dans le pays donateur. En outre, conformément à certaines de leurs dispositions législatives, les États-Unis sont tenus de transformer et emballer (valeur ajoutée) 50 pour cent des produits avant expédition, et de faire en sorte que 75 pour cent de l'aide alimentaire gérée par l'USAID et 50 pour cent de celle administrée par l'USDA soient transportés sur des bâtiments battant pavillon américain. Barrett et Maxwell (2005) estiment qu'en raison des diverses obligations applicables à l'aide liée, environ la moitié du budget total que les États-Unis consacrent à l'aide alimentaire est affectée à la transformation des produits au niveau national et aux compagnies maritimes (en règle générale, les agriculteurs américains n'en tirent aucun avantage dans la mesure où l'aide alimentaire n'est pas assez importante pour influencer sur les prix intérieurs).

L'OCDE (2006) estime que 60-65 pour cent de l'ensemble de l'aide alimentaire est d'une certaine façon liée. D'après leurs calculs, le fait de fournir une aide alimentaire liée plutôt que de financer des importations commerciales porte le coût global de l'inefficacité à au moins 30 pour cent. Le coût des transferts directs d'aide alimentaire organisés à partir du pays donateur était en moyenne 50 pour cent supérieur au coût de la nourriture achetée localement, et 33 pour cent supérieur au coût d'achats effectués dans la région. Il s'agit là d'estimations prudentes concernant les coûts de l'aide alimentaire liée, car fondées sur le prix maximal qu'auraient représentées des importations commerciales. De plus, ces calculs ne tiennent pas compte des coûts considérables induits par l'organisation de l'acheminement de l'aide alimentaire.

L'OCDE (2006) fait valoir que l'aide alimentaire la plus efficace est vraisemblablement celle qui prend la forme d'interventions de secours prolongées ou permanentes, organisées de façon souple à partir du pays ou de la région bénéficiaire. L'aide alimentaire directe revient presque toujours plus cher que des importations commerciales alternatives ou des produits achetés au niveau local ou régional. L'efficacité relative des achats locaux et de ceux effectués auprès de pays tiers laisse en outre penser que les avantages d'une aide déliée ne profiteraient pas seulement aux pays à revenu intermédiaire exportateurs de produits agricoles, mais pourraient également permettre de développer le secteur agricole de nombreux pays en développement à faible revenu.

Si les mécanismes internationaux de gouvernance de l'aide alimentaire ont évolué depuis lors, leur objectif premier n'en demeure pas moins de réduire les risques de désorganisation des marchés et des échanges. De ce fait, la mise en place de mécanismes efficaces de gouvernance visant à promouvoir et protéger les objectifs de

sécurité alimentaire de l'aide alimentaire est passée au second plan. Si certains mécanismes de gouvernance reconnaissent la nécessité de garantir la disponibilité de niveaux adéquats d'aide alimentaire, il n'en est aucun qui ait fait de la sécurité alimentaire son souci prioritaire, pas plus qu'il n'existe de mécanismes exigeant des

donateurs ou des institutions qu'ils soient comptables de leurs actions devant les bénéficiaires.

Au jour d'aujourd'hui, quatre organes différents sont censés organiser les flux de l'aide alimentaire: le CSSD, la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), le PAM et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Aucune de ces organisations ne dispose cependant de la capacité nécessaire ni du mandat pour administrer efficacement l'aide alimentaire dans une perspective visant à garantir la sécurité alimentaire. Seule d'entre ces organisations la CAA est un traité international formel, mais elle n'est dotée d'aucun mécanisme lui permettant de contraindre les signataires à respecter leurs engagements.

En outre, si l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fait bien référence à l'aide alimentaire, il ne contient pour l'heure aucune disposition contraignante. Les membres de l'OMC négocient actuellement l'adoption de disciplines plus strictes destinées à empêcher que l'aide alimentaire ne soit utilisée pour contourner les réglementations relatives aux subventions à l'exportation, tout en protégeant le rôle humanitaire de l'aide alimentaire dans le cadre d'une «catégorie sûre». En attendant, un certain nombre d'ONG s'efforcent d'administrer leurs propres opérations d'aide alimentaire.

Le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents de la FAO

Le premier débat sur l'aide alimentaire organisé dans un forum international s'est déroulé lors de la septième session de la Conférence de la FAO, en novembre 1953. Après avoir évoqué les difficultés grandissantes liées à l'absorption des excédents concernant certains produits, les participants à la Conférence sont parvenus à la conclusion que, pour remédier à cette situation, la meilleure solution devait consister à accroître la consommation dans les pays en développement, conformément aux objectifs fondamentaux de la FAO.

En conséquence, la Conférence a donné instruction au Comité des produits (CP) de réfléchir sur: i) les moyens les plus appropriés pour écouler les excédents; ii) les principes à respecter pour que

l'écoulement des excédents se fasse sans porter préjudice au régime normal de la production et du commerce international; et iii) le renforcement du mécanisme de concertation intergouvernemental relatif à ces questions (FAO, 1953). Pour servir de base à ces concertations, le Secrétariat de la FAO avait préparé une série d'études analytiques qui en premier lieu articulaient entre elles un certain nombre de stratégies et de préoccupations concernant l'utilisation de l'aide alimentaire (encadré 3). Ces concertations ont donné lieu à l'adoption des Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives, ainsi qu'à la création en 1954 du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD). Au départ, 37 États Membres de la FAO ont accepté de souscrire à ces principes, un nombre qui, au début des années 70, était passé à plus de 50.

Les Principes en matière d'écoulement des excédents représentent un code de bonne conduite à l'usage des gouvernements dans le domaine de la fourniture d'aide alimentaire. Pour l'essentiel, ces principes visent à garantir que la nourriture et les autres produits agricoles exportés à des conditions de faveur génèrent un accroissement de la consommation dans le pays bénéficiaire sans pour autant se substituer aux importations commerciales normales, et que la production intérieure ne soit pas découragée ou compromise de quelque façon. S'ils n'ont pas force contraignante, ces principes représentent néanmoins un engagement de la part des pays signataires. Ils aident les gouvernements à assumer leurs responsabilités en tant qu'ils sont parties aux transactions conclues à des conditions de faveur, en leur permettant d'éviter difficultés et inconvénients éventuels.

Les intérêts des pays bénéficiaires sont, en théorie, préservés en raison de la prépondérance accordée à l'augmentation de la consommation plutôt qu'à la restriction de l'approvisionnement. Les intérêts des pays exportateurs sont protégés du fait de l'engagement que les excédents seront écoulés sans porter préjudice au régime normal de la production et du commerce international; du fait des assurances contre la revente ou la réexpédition des produits fournis à des conditions de faveur; et du fait de l'introduction du concept de

ENCADRÉ 3

Évolution de l'aide alimentaire, de l'écoulement des excédents à l'assistance alimentaire

En 1954, La FAO a réalisé une étude de première importance sur l'écoulement des excédents, dans laquelle elle ouvrait un certain nombre de voies nouvelles quant à l'utilisation appropriée de l'aide alimentaire pour répondre aux besoins humanitaires des pays en développement. Cette étude a représenté le premier pas décisif en direction d'une conception de l'aide alimentaire considérée sous l'angle de son évolution vers un rôle de sécurité alimentaire (FAO, 1954). Les répercussions de cette étude ont été profondes, tant sur le plan conceptuel qu'au niveau institutionnel. On y trouvait de nouvelles idées sur l'utilisation des excédents de nourriture dans le cadre des projets vivres-contre-travail, aux fins de stabilisation de l'approvisionnement, dans des programmes spéciaux d'alimentation à destination des groupes cibles les plus vulnérables, et pour le soutien aux programmes gouvernementaux visant à subventionner la consommation.

Une autre étude de la FAO (1955), proche de la précédente tant dans le temps que par son importance, s'intéressait à la contribution que pouvait représenter

l'aide alimentaire au développement économique. Pour la première fois, une distinction nette était établie entre assistance alimentaire aux fins de bien-être et soutien à des programmes généraux de développement. Dans cette étude, l'accent était mis sur le rôle de l'aide alimentaire considérée en tant que capital supplémentaire susceptible de financer le développement économique, notamment de par son rôle de soutien à la balance des paiements et au budget.

En 1959, le Secrétariat de la FAO auprès du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents a présenté un rapport intitulé «Mécanismes consultatifs, procédures, opérations et pertinence des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents» (FAO, 1959). Alors que, au début des années 60, plusieurs pays devenaient des exportateurs nets de produits alimentaires de base, de nouvelles tensions se sont fait jour concernant la gouvernance de l'aide alimentaire; un groupe *ad hoc* relevant du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents a alors été constitué pour «Changer les comportements à l'égard

«consommation supplémentaire», définie comme la consommation qui n'aurait pas eu lieu en l'absence de la transaction effectuée à des conditions de faveur.

Le mécanisme assurant cette «consommation supplémentaire» est la clause relative aux importations commerciales habituelles (UMR, *Usual Marketing Requirement*), un concept adopté par la FAO en 1970. Il s'agit d'un engagement du pays bénéficiaire à maintenir à un niveau normal les importations commerciales du produit en question, en sus des importations effectuées au titre de l'aide alimentaire. Cette disposition a pris un caractère normatif dans nombre d'accords relatifs à l'aide alimentaire (la plupart des transactions réalisées par le truchement du PAM et des ONG sont exemptées de l'UMR, comme le sont les transactions d'urgence).

Le CSSD vérifie que les principes sont bien respectés en passant en revue les opérations d'aide alimentaire, théoriquement avant la signature de l'accord et l'expédition des produits.

Les principes de la FAO étant des directives volontaires, nombre de donateurs, au cours de ces dernières années, n'ont pas respecté leurs obligations de notification. En 1999, le Secrétariat de la FAO s'est inquiété de la diminution du nombre des opérations d'aide alimentaire notifiées au CSSD et de l'augmentation du nombre d'opérations exemptées des obligations formelles de notification, une tendance qui reflète: i) le volume relativement réduit de la plupart des transactions; et ii) la proportion croissante d'aide alimentaire qui est acheminée par le biais d'organisations bénévoles privées et d'institutions multilatérales, ou bien fournie

des excédents agricoles». Son rapport faisait état de nouveaux développements quant à la portée et la nature des transactions «quasi commerciales» et «extracommerciales» (FAO, 1963); il devait être suivi deux ans plus tard par un «Rapport d'experts sur les zones grises» consacré aux évolutions et aux problèmes découlant, d'une part, des transactions assorties de conditions de faveur présentant un caractère commercial et, d'autre part, des transactions commerciales contenant des éléments préférentiels (FAO, 1965).

Entre-temps, la création du Programme alimentaire mondial en 1962, sous les doubles auspices de la FAO et des Nations Unies, marquait le début de l'aide alimentaire multilatérale. En outre, les décisions et recommandations adoptées en 1974 lors de la Conférence mondiale de l'alimentation (ONU, 1975) ont constitué une nouvelle étape décisive dans l'évolution de l'aide alimentaire. La Conférence a notamment vu la création du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du PAM (CPA), ainsi que du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO (CSA). Ces deux comités préconisaient des approches

novatrices en matière d'aide alimentaire, laquelle devait permettre d'améliorer la sécurité alimentaire et de soutenir le développement économique dans les pays vulnérables.

De plus, la Conférence mondiale de l'alimentation recommandait à tous les pays donateurs de souscrire au concept de planification de l'aide alimentaire et de s'engager à atteindre un objectif global de 10 millions de tonnes de céréales. Elle suggérait en outre d'augmenter la part d'aide alimentaire acheminée par les filières du PAM, de développer la composante don des programmes bilatéraux d'aide alimentaire et d'élever le montant des ressources en espèces destinées à l'achat de produits aux pays en développement. La Conférence recommandait également l'adoption de mesures permettant de satisfaire aux obligations internationales en matière d'aide alimentaire d'urgence afin d'augmenter la capacité du PAM à réagir rapidement dans les situations de crise. Cette dernière recommandation a donné lieu à la création de la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1975.

pour répondre à des situations d'urgence (FAO, 1999).

La Convention relative à l'aide alimentaire

Le socle institutionnel de l'aide alimentaire a été renforcé avec la signature en 1967 de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) dans le cadre de l'Arrangement international sur les céréales, une organisation intergouvernementale qui ne fait pas partie du système des Nations Unies. Le Conseil international des céréales, dont le siège est à Londres, a fait office d'institution hôte et de secrétariat pour la Convention depuis le début. La CAA a été tour à tour étendue ou reconduite depuis lors, et l'actuelle convention, entrée en vigueur en 1999, a été prorogée au-delà de sa date d'expiration prévue le 30 juin 2002. Il se peut

que les négociations sur la nouvelle CAA commencent bientôt, anticipant la conclusion des négociations de l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha (Hoddinott et Cohen, 2006).

En vertu des dispositions de la CAA, les donateurs s'engagent à fournir un niveau minimal d'aide alimentaire exprimé en termes de tonnage (équivalent blé). Ce niveau minimal, qui a fluctué entre environ 4 millions et 7,5 millions de tonnes, est actuellement établi aux alentours de 5 millions de tonnes. La qualité de membre partie à la Convention est réservée aux pays qui s'engagent à contribuer à l'aide alimentaire. En 1999, la CAA comptait 23 signataires⁴.

⁴ Les signataires de la CAA sont : l'Argentine, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Norvège et la Suisse, ainsi que l'Union européenne et 15 de ses États membres.

Depuis 1999, il est fait une bien plus large part qu'auparavant aux préoccupations liées aux politiques d'assistance humanitaire et d'aide au développement. La CAA a pour objectifs:

- d'assurer «la disponibilité de niveaux adéquats d'aide alimentaire sur une base prévisible»;
- d'encourager «les membres à veiller à ce que l'aide alimentaire fournie vise particulièrement à réduire la pauvreté et la faim des groupes les plus vulnérables et soit compatible avec le développement agricole de ces pays»;
- d'optimiser «l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide alimentaire fournie à l'appui de la sécurité alimentaire»; et
- «de prévoir un cadre pour la coopération, la coordination et l'échange d'informations entre les membres sur les questions liées à l'aide alimentaire, afin d'améliorer l'efficacité de tous les aspects des opérations d'aide alimentaire et une compatibilité accrue entre l'aide alimentaire et d'autres instruments de politique».

Outre les céréales, qui constituaient l'intérêt premier, la convention actuelle inclut désormais les tubercules comestibles, les légumineuses, l'huile comestible, le sucre et la poudre de lait écrémé. La Convention encourage les membres à fournir une aide alimentaire sous forme de dons plutôt que par le biais de ventes assorties de conditions de faveur, et à dissocier aide alimentaire et promotion des exportations.

Hoddinott et Cohen (2006), après avoir passé en revue les principales critiques formulées à l'égard de la CAA, présentent quatre motifs essentiels de préoccupation. La critique la plus vive porte sur le niveau minimal d'aide alimentaire. Au cours de ces dernières années, ce niveau minimal a été fixé si bas qu'il n'a plus grand sens. En règle générale, l'aide octroyée par la communauté internationale a dépassé de beaucoup cette obligation minimale. Les engagements étant fondés sur le volume plutôt que sur la valeur monétaire, la CAA devrait, en principe, contribuer modestement à une aide alimentaire contracyclique relativement à l'offre et aux prix des céréales au niveau mondial. Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, ce n'est pas ce qui se passe, la fourniture d'aide alimentaire étant corrélée de façon négative aux

prix mondiaux des céréales. La première question clé soulevée par Hoddinott et Cohen touche au fait que l'on ne constate aucune conséquence appréciable lorsque les membres n'honorent pas leurs engagements. En second lieu, on observe que ni les initiatives ni les mécanismes n'existent qui permettraient d'instaurer un dialogue fructueux sur l'efficacité de l'aide alimentaire fournie par les signataires. Troisièmement, les parties prenantes qui ne sont pas signataires (par exemple les gouvernements donateurs) sont exclues des négociations sur les conditions de la Convention comme des débats sur les politiques et les pratiques de l'aide alimentaire. Quatrièmement, les opérations de la CAA manquent de transparence.

L'Organisation mondiale du commerce

L'aide alimentaire s'est révélée l'une des questions les plus difficiles à traiter lors du Cycle de Doha des négociations de l'OMC. Sur un certain nombre d'autres questions, les progrès ont également été lents, mais il est apparu d'une importance capitale de résoudre le problème de l'aide alimentaire pour faire avancer les négociations globales sur l'agriculture.

Les disciplines de l'OMC relatives à l'aide alimentaire, entrées en vigueur en 1995 dans le cadre du volet «concurrence à l'exportation» de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, avaient pour but d'empêcher que l'aide alimentaire ne soit utilisée pour contourner les engagements pris concernant les subventions à l'exportation. En outre, la Décision de Marrakech relative aux mesures concernant les éventuels effets négatifs du Programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (qui fait partie intégrante de l'Accord du Cycle d'Uruguay) visait à garantir que les réformes agricoles n'auraient pas d'effets néfastes sur la disponibilité d'un niveau suffisant d'aide alimentaire permettant de répondre aux besoins des pays en développement, en particulier des pays en développement les moins avancés et importateurs nets de nourriture.

L'Accord dispose que l'aide alimentaire ne doit pas être liée aux exportations commerciales, que toutes les opérations d'aide alimentaire doivent être conformes

aux Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives, et que cette aide doit être dans la mesure du possible accordée entièrement à titre de don ou dans des conditions qui ne soient pas moins préférentielles que celles prévues dans la CAA de 1986. En principe, ces références explicites aux Principes de la FAO et à la CAA impliquaient qu'elles faisaient désormais partie des droits et obligations des membres dans le cadre juridique de l'OMC. Toutefois, le respect de ces disciplines n'a pas toujours été à la hauteur des attentes, en partie parce le cadre juridique de l'OMC ne prévoyait pas, en cas de respect partiel, un recours correspondant. Ce sont là les raisons pour lesquelles, dans le cadre des négociations récemment suspendues de l'ordre du jour du Programme de Doha pour le développement (DDA), les membres de l'OMC ont jugé nécessaire l'élaboration de disciplines nouvelles et plus efficaces concernant l'aide alimentaire.

En raison du caractère humanitaire de l'aide alimentaire, les membres de l'OMC dans leur ensemble se sont prononcés en faveur de son maintien et de son amélioration. Certains membres ont considéré que la fourniture d'aide alimentaire devait être assortie d'une flexibilité maximale de manière à ce que les considérations humanitaires ne passent pas au second plan. D'autres, qui ont appelé à des réformes, étaient toutefois animés par le même objectif. Ils ont fait valoir que le fait de discipliner l'aide alimentaire dans le but d'atténuer ses effets éventuellement néfastes sur les échanges, que ce soit au niveau des échanges mondiaux ou des échanges entre pays bénéficiaires, accroîtrait son efficacité humanitaire.

Dans la Décision du Conseil général du 1^{er} août 2004, le Cadre convenu, les membres de l'OMC sont convenus que l'objectif des nouvelles disciplines concernant l'aide alimentaire était d'empêcher le détournement commercial, et que serait éliminée toute aide alimentaire fournie hors du cadre des disciplines (soumis à approbation), parallèlement à d'autres formes de subvention à l'exportation. Lors de la sixième Conférence ministérielle qui s'est tenue à Hong Kong Région administrative spéciale en décembre 2005, les ministres ont réaffirmé cet engagement et se sont

mis d'accord sur la date butoir de 2013 pour la suppression des subventions à l'exportation, ainsi que sur l'adoption de «disciplines effectives concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation et les réexportations de façon qu'il ne puisse pas y avoir de faille permettant la poursuite du subventionnement des exportations» (OMC), 2005. En outre, les ministres ont réaffirmé leur engagement de maintenir un niveau adéquat d'aide alimentaire et de prendre en compte les intérêts des pays bénéficiaires de cette aide. À cette fin il a été prévu une «catégorie sûre» pour l'aide alimentaire véritable «pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'entrave involontaire empêchant de faire face aux situations d'urgence». De cette manière, une distinction claire a été établie entre aide alimentaire d'urgence et aide alimentaire non urgente.

Concernant les situations d'urgence, le principal litige a porté sur la question de savoir qui était habilité à lancer des appels en faveur d'une aide alimentaire en nature susceptible d'être fournie au titre de la catégorie sûre. Tandis que certains membres en appelaient à une définition explicite de ce qui pouvait constituer une situation d'urgence, l'opinion majoritaire se montrait favorable à la notion de déclenchement «multilatéral», sur la base d'un appel lancé par les «institutions multilatérales ou internationales» pertinentes, qui sont les mieux placées pour déterminer et évaluer une situation d'urgence en se fondant sur leurs propres connaissances, compétences techniques et critères, en collaboration avec le pays bénéficiaire concerné. Des divergences se sont également fait jour touchant au rôle des autres acteurs dans l'intervention d'urgence, notamment des organisations caritatives et des dispositifs bilatéraux de gouvernement à gouvernement, ainsi qu'à la durée de l'assistance dans les situations d'urgence.

La question des disciplines relatives à l'aide alimentaire en nature dans les situations de non-urgence s'est révélée plus difficile. Il a été proposé que ce type d'assistance soit progressivement éliminée au cours de la période de mise en œuvre, et remplacée par des contributions en espèces non liées. Selon un autre point de vue, l'aide alimentaire en nature et la monétisation devraient toutes deux rester admissibles sous réserve de certaines conditions – pour l'essentiel,

lorsque l'aide est basée sur une évaluation des besoins, lorsqu'elle vise un groupe de population vulnérable clairement identifié, et quand elle est destinée à répondre à des objectifs de développement spécifiques ou à des impératifs nutritionnels.

Bien que les négociations de Doha aient été suspendues en juillet 2006, d'après le dernier rapport du président des négociations sur l'agriculture il est apparu que les membres de l'OMC soutenaient certains principes généraux qui devraient s'appliquer à toutes les opérations d'aide alimentaire et, en particulier, il faudrait que l'aide alimentaire soit fonction des besoins et conduise à une consommation additionnelle; soit fournie intégralement sous forme de dons; ne soit pas liée, directement ou indirectement, à des exportations commerciales de produits agricoles ou d'autres marchandises et services; ne soit pas liée à des objectifs de développement des marchés des Membres donateurs; et ne soit pas réexportée, sauf durant une situation d'urgence lorsqu'elle fait partie intégrante d'une transaction relevant de l'aide alimentaire entreprise par une institution compétente des Nations Unies. En outre, lorsqu'ils fournissent une aide alimentaire, les Membres donateurs devraient tenir pleinement compte des conditions du marché local pour les mêmes produits ou les produits de remplacement et sont encouragés à acheter dans la mesure du possible l'aide alimentaire auprès de sources locales ou régionales (OMC, 2006).

Options en matière de gouvernance pour l'aide alimentaire internationale

Si le débat sur les disciplines au sein de l'OMC semble montrer que les objectifs de sécurité alimentaire des pays bénéficiaires sont pris très au sérieux, il n'en reste pas moins que l'OMC n'est pas concernée au premier chef par la sécurité alimentaire. Certains participants à la discussion sur l'aide alimentaire font valoir qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme international de gouvernance et de coordination de l'aide alimentaire qui soit plus efficace, de manière à réduire au minimum les litiges commerciaux et à faire face aux situations d'urgence humanitaire de la façon la plus efficace et la plus appropriée possible, ce qui contribuera à réaliser les objectifs

internationaux en matière de réduction de la pauvreté et de la faim (Konandreas, 2005; Barrett et Maxwell, 2006; Clay, 2006; Hoddinott et Cohen, 2006).

En attendant, les praticiens du développement et de l'aide humanitaire ressentent de plus en plus fortement la nécessité de voir les conséquences de leurs activités dans les pays bénéficiaires être soumises à une obligation redditionnelle plus stricte. Les ONG sont à l'origine d'un certain nombre d'initiatives bénévoles visant à améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire considérée comme instrument d'aide humanitaire et de développement. Bien que ces codes de conduite soient bénévoles, leur influence s'est révélée considérable ces dernières années (Hoddinott et Cohen, 2006). La déclaration de politique générale de l'organisation CARE-USA sur l'aide alimentaire est résumée dans l'encadré 4. Le Dialogue transatlantique sur les politiques en matière d'aide alimentaire, qui réunit un grand nombre d'ONG œuvrant dans les programmes d'aide alimentaire, appelle également à des réformes substantielles. Le Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, qui joue un rôle d'interlocuteur entre la FAO et la société civile, demande, dans une contribution spéciale figurant à la fin du présent rapport, que le système international d'aide alimentaire soit réformé.

L'aide alimentaire dans le contexte de la sécurité alimentaire

Parallèlement aux questions touchant aux programmes et à la gouvernance de l'aide alimentaire, la conception de l'aide alimentaire et de la sécurité alimentaire a considérablement évolué au cours des dernières décennies. La sécurité alimentaire est désormais largement entendue comme étant «l'accès de tous à tout moment à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, sans risque injustifié de restriction de cet accès» (FAO, 2003a). Cette définition recouvre quatre composantes distinctes: la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité.

Pendant longtemps, les mécanismes de la sécurité alimentaire assurant la disponibilité

de la nourriture (à travers la production, les importations commerciales ou l'aide alimentaire) ont été considérés comme suffisants pour prévenir la faim. Grâce à l'important ouvrage de Sen, *Poverty and famines* (1981), on comprend désormais que la disponibilité d'une nourriture suffisante au bon endroit et au bon moment est une condition nécessaire de la sécurité alimentaire, mais que ce n'est pas suffisant. Les ménages et les individus doivent également avoir accès à la nourriture à travers leur propre production, par les achats effectués sur le marché ou grâce à des transferts utilisant des filets de protection sociale.

Des réflexions récentes ont permis de dégager une nouvelle dimension de la sécurité alimentaire, que recouvre le concept d'utilisation. Ce concept fait référence à la capacité physiologique du corps d'absorber les éléments nutritifs de la nourriture et, ce faisant, souligne l'importance des apports non alimentaires dans la sécurité alimentaire, tels que l'eau propre, l'assainissement et les soins de santé. Enfin, la stabilité est un élément essentiel de la sécurité alimentaire, car même des interruptions temporaires de la disponibilité, de l'accès ou de l'utilisation de la nourriture peuvent avoir de graves conséquences à long terme.

À chaque fois qu'il y a insécurité alimentaire, l'une ou plusieurs de ces composantes de la sécurité alimentaire peuvent être menacées. Pour tenter efficacement de restaurer la sécurité alimentaire, il convient de comprendre quelles composantes sont menacées et pourquoi. Il faut alors passer en revue l'ensemble des mécanismes qui garantissent un accès physique et économique permanent à la nourriture. Cela exige une appréciation de la sécurité alimentaire qui dépasse de beaucoup le simple fait de fournir une aide alimentaire.

La section suivante s'intéresse à l'aide alimentaire envisagée dans le contexte plus large des filets de protection sociale destinés à améliorer la sécurité alimentaire. Les différents types de filets de sécurité sont présentés à grands traits, et certaines caractéristiques à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces filets de sécurité sont analysées.

Protection sociale, filets de sécurité et sécurité alimentaire⁵

La *protection sociale* est un vaste concept qui recouvre toute une série de mesures conçues pour permettre le transfert de revenus ou autres produits de consommation à destination des pauvres et pour protéger les personnes vulnérables contre les risques qui menacent leurs moyens de subsistance, avec l'objectif global de réduire la vulnérabilité économique et sociale des populations pauvres, vulnérables et marginalisées (Devereaux et Sabates-Wheeler, 2004). Ces mesures varient en fonction leur degré de formalité, selon qui les fournit et de quelle manière elles sont financées. Elles peuvent être informelles (par exemple, cadeaux ou prêts de membres de la famille) ou formels (comme une assurance privée ou un régime de sécurité sociale subventionné par le gouvernement). Les programmes formels de protection sociale peuvent être pris en charge à l'aide de ressources nationales ou internationales et gérés par les gouvernements, des entreprises privées ou des organisations caritatives.

Les *dispositifs de protection sociale*, qui sont une composante importante de la protection sociale, renvoient aux programmes de transfert monétaires ou en nature dont l'objectif est de réduire la pauvreté et la vulnérabilité par la redistribution des richesses et la protection des ménages contre les baisses brutales de revenus (figure 7). Les *réseaux de sécurité alimentaire*, qui sont un sous-ensemble des dispositifs de protection sociale, visent à garantir un niveau minimal de consommation alimentaire et à protéger les ménages contre les baisses brutales de consommation alimentaire (FAO, 2004b). L'aide alimentaire, quant à elle, constitue l'un des réseaux de sécurité alimentaire parmi beaucoup d'autres.

Les dispositifs de protection sociale et les réseaux de sécurité alimentaire ont pour objectif commun de chercher à garantir un niveau minimal de bien-être – notamment un niveau minimal en matière de nutrition – et d'aider les ménages à faire face aux risques, bien qu'ils utilisent souvent des

⁵ La présente section est essentiellement fondée sur les rapports de la FAO (2004b et 2004c), avec des emprunts à Barrett (FAO, 2006d).

ENCADRÉ 4

Le livre blanc de CARE-USA sur les politiques d'aide alimentaire

En 2005, CARE-USA a passé en revue ses politiques en matière d'aide alimentaire et ses pratiques de gestion. L'organisation a procédé à plusieurs changements afin d'assurer une plus grande cohérence entre ses objectifs et ses valeurs. CARE-USA, depuis longtemps associée aux programmes de distribution de nourriture, continue de penser que l'aide alimentaire, correctement gérée, peut être une composante importante dans une stratégie globale visant à réduire la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire. De récentes analyses ont toutefois montré que, dans certaines circonstances, l'aide alimentaire peut avoir des effets néfastes sur la production et les marchés locaux, en mettant en péril la sécurité alimentaire à long terme. CARE-USA a pour objectifs, à travers l'aide alimentaire, de sauver des vies, de protéger les moyens de subsistance, de réduire la vulnérabilité et de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté, tout en réduisant au minimum tout effet secondaire éventuellement néfaste. Cet examen de ses politiques a conduit CARE à prendre quatre grandes décisions spécifiques:

- La monétisation (la vente d'aide alimentaire pour générer des fonds servant à financer les programmes humanitaires): CARE-USA prévoit la suppression progressive de la monétisation à échéance de septembre 2009, sauf dans les

situations où il peut être clairement démontré que la monétisation permet de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique et aux vulnérabilités à des coûts de gestion raisonnables et sans porter préjudice à la production ou aux marchés locaux. CARE n'aura recours à la monétisation que lorsqu'il apparaîtra certain que la nourriture monétisée atteint les populations vulnérables et cible efficacement les personnes pauvres n'ayant qu'un pouvoir d'achat limité. CARE donne trois raisons pour justifier cette décision: i) c'est une pratique qui exige une gestion très importante et qui comporte de nombreux risques d'ordre juridique et financier; ii) c'est un moyen économiquement inefficace de financer des programmes de sécurité alimentaire; et iii) les ventes libres de produits sur les marchés locaux entraînent inévitablement une perturbation des échanges commerciaux, portent préjudice aux commerçants et aux agriculteurs locaux et hypothèquent la sécurité alimentaire à long terme.

- Les achats locaux et régionaux: CARE-USA se prononce en faveur des achats locaux et régionaux de denrées alimentaires dans le cadre de programmes de sécurité alimentaire, mais elle constate que la pratique

définitions ou des indicateurs différents pour apprécier le bien-être des ménages ou des individus. En général, les dispositifs de protection sociale reposent sur des mesures d'évaluation de la pauvreté, alors que les réseaux de sécurité alimentaire peuvent recourir à des critères plus directement liés à l'insécurité alimentaire (telles les mesures anthropométriques et l'évaluation de la consommation et de la vulnérabilité).

Les dispositifs de protection sociale et les réseaux de sécurité alimentaire jouent un rôle bien plus important que celui consistant à acheminer de la nourriture en cas de crise. Ils fournissent des ressources fongibles qui

peuvent servir à protéger des moyens de production ou être investis dans ces moyens. Ils peuvent également être directement liés au développement du capital humain lorsque on y subordonne l'obligation d'aller à l'école ou de se soumettre à des contrôles de santé.

Principaux critères de sélection des réseaux de sécurité alimentaire

De nombreux critères doivent être pris en compte pour la formulation, l'élaboration et la mise en œuvre des réseaux de sécurité alimentaire:

- la nature de l'insécurité alimentaire
- les objectifs du programme

est complexe et peut comporter des risques. Les deux principales raisons justifiant les achats locaux et régionaux sont i) la possibilité de réduire les coûts, les retards et la perturbation des marchés générés par le fait de «lier» l'aide alimentaire aux achats nationaux effectués dans le pays donateur; et ii) la possibilité d'accroître la flexibilité des achats tout en fournissant des perspectives économiques aux petits agriculteurs des pays où les achats sont effectués. S'ils ne sont pas correctement gérés, les achats locaux et régionaux peuvent avoir des effets néfastes en provoquant une hausse du prix des produits agricoles sur les marchés locaux.

- Les programmes spécifiques du Département de l'agriculture des États-Unis (USDA): CARE-USA approuve la déclaration de politique générale de la Coalition pour l'aide alimentaire: «L'aide alimentaire ne doit pas être utilisée dans le but de permettre à un donateur de tirer un avantage commercial inéquitable et ne doit pas devenir un frein à la production et aux marchés locaux». CARE estime que deux programmes de l'USDA, Titre 1 (ventes sous conditions de faveur) et Section 416b (écoulement des excédents), sont incompatibles avec

cette position; en conséquence, elle se retirera progressivement de ces programmes. Une portion de l'aide alimentaire fournie au titre d'un troisième programme de l'USDA, Food for Progress (la nourriture pour le progrès), découle de Titre 1 et de Section 416b, et une grande partie de cette aide est monétisée; c'est pourquoi, là aussi, CARE renoncera progressivement à y participer.

- Le commerce international, les subventions agricoles et l'aide alimentaire: CARE-USA renforcera sa capacité à comprendre comment les pauvres sont susceptibles d'être affectés par la libéralisation des échanges, notamment si cette libéralisation est liée à la réforme du système de l'aide alimentaire et à l'éventuelle suppression de filets de sécurité précisément au moment où ceux-ci sont le plus nécessaires. CARE-USA s'engage, aux côtés d'institutions sœurs, de donateurs et autres parties prenantes, à améliorer l'efficacité globale de l'aide alimentaire, en tant qu'il s'agit là d'un instrument important pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

Source: CARE-USA, 2005.

- la capacité institutionnelle et les ressources budgétaires
- les aspects politiques, l'opinion publique et les rôles du gouvernement et de la société civile
- les mesures incitatives et les préférences de la population ciblée
- les mécanismes de ciblage
- les conséquences sur les prix, la main-d'œuvre et le commerce

Pour élaborer un réseau de sécurité alimentaire, il convient en premier lieu de comprendre la nature de l'insécurité alimentaire: Qui souffre d'insécurité alimentaire et quelles en sont les causes

immédiates et sous-jacentes? De nombreux facteurs peuvent contribuer à l'insécurité alimentaire, qui tiennent par exemple aux variations saisonnières affectant l'approvisionnement, à la pauvreté chronique et à l'absence de ressources, à l'iniquité de la distribution au sein des ménages ou au fonctionnement des marchés locaux de produits alimentaires. Réagir face à l'insécurité alimentaire dans des contextes de crise représente un défi tout particulier (voir encadré 5 et Chapitre 5). L'existence d'une insécurité alimentaire dans des zones qui disposent de la nourriture appropriée et où les marchés de produits alimentaires

ENCADRÉ 5

L'insécurité alimentaire dans les contextes de crise

Les contextes de crise représentent des défis particuliers quant à la conception et la mise en œuvre des interventions en matière de sécurité alimentaire. Ces interventions doivent reposer sur une bonne compréhension de la spécificité des contextes de crise et des processus sous-jacents qui menacent la sécurité alimentaire.

Une «crise de la sécurité alimentaire» peut être définie comme un moment d'insécurité alimentaire extrême, où le danger principal réside dans le manque d'accès généralisé à la nourriture, une situation qui peut conduire à la famine. Walker (1989, p. 66) définit la famine comme un «processus socioéconomique entraînant une dégradation accélérée des conditions de vie des plus vulnérables ... jusqu'au point où ceux-ci perdent tous moyens de subsistance durables». Cette définition met en lumière le lien étroit qui existe entre sécurité alimentaire et moyens de subsistance, ainsi que la nature dynamique des crises alimentaires.

Malgré cela, les crises de la sécurité alimentaire sont régulièrement traitées comme des phénomènes purement transitoires (même si, dans la pratique, elles peuvent durer plusieurs années), l'accent étant mis en premier lieu sur les bouleversements ayant déclenché la crise et sur les mesures immédiates à mettre en œuvre pour rétablir des niveaux acceptables de consommation alimentaire. Les mécanismes sous-jacents ayant conduit

à la crise ne sont généralement pas pris en compte.

Si les crises tendent à être diverses, leurs effets sont souvent très semblables. On peut distinguer trois grands types de crises: en fonction de leur apparition soudaine, de leur apparition lente, ou d'une situation d'urgence qualifiée de complexe ou prolongée. En aucun cas ces catégories ne doivent apparaître comme exhaustives ou s'excluant mutuellement l'une l'autre. Elles permettent plutôt de montrer que la réussite d'une intervention dépend beaucoup de la façon dont est compris le contexte de crise dans son ensemble, et dont cette compréhension va déterminer la réponse à apporter. Faire l'impasse sur une telle démarche peut avoir pour conséquence de prolonger la crise de la sécurité alimentaire.

Les *crises alimentaires d'apparition soudaine* sont souvent associées à des catastrophes naturelles déclenchées par des phénomènes climatiques imprévisibles, tels les inondations ou les ouragans. Compte tenu de la nature épisodique de ces catastrophes, les gouvernements nationaux et la société civile disposent souvent de moyens non négligeables pour mobiliser les ressources et répondre aux besoins élémentaires en matière de nourriture, d'eau et d'abri. Les difficultés surgissent lorsque les ressources destinées à assurer la sécurité alimentaire à long terme grâce à l'investissement humain, social et physique commencent à diminuer en raison du contexte de crise, au point

fonctionnent bien laisse à penser que le problème est un problème de pouvoir d'achat – ce qui signifie que les victimes de l'insécurité alimentaire ne disposent pas du revenu suffisant pour acheter suffisamment de nourriture. Dans ce type de cas, les programmes devraient avoir pour objectif de développer les activités créatrices de revenus ou d'organiser des transferts monétaires. Si les marchés de produits alimentaires ne fonctionnent pas bien, c'est alors une pénurie alimentaire

au niveau local ou régional qui peut en être la principale cause sous-jacente, ce qui impliquerait que le programme doive fournir de la nourriture directement ou mettre en œuvre des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement des marchés locaux.

Le deuxième point capital tient à la définition des objectifs des programmes. Différents modes d'intervention sont nécessaires dans le cas de programmes visant à atténuer l'insécurité alimentaire structurelle ou chronique, contrairement à

que l'insécurité alimentaire transitoire devienne chronique.

Les *crises relatives à une insécurité alimentaire d'apparition lente* surgissent lorsque des personnes victimes de façon chronique de l'insécurité alimentaire sont confrontées à de grandes difficultés externes récurrentes ou persistantes, qu'il s'agisse de la sécheresse, du VIH/Sida, des effets d'une mauvaise gouvernance ou de politiques inadéquates, de la dégradation des terres et des ressources en eau, de la marginalisation sociale et politique ou d'autres facteurs. Si ces crises d'apparition lente offrent des possibilités plus grandes de planification et de mise en œuvre des réponses appropriées, elles peuvent aussi avoir des conséquences à grande échelle, conduisant à une hémorragie grandissante des ressources et entravant la capacité des gouvernements à réagir. Lorsque ces effets sont graves et généralisés, et que les structures de gouvernance sont trop faibles pour y remédier, ces situations prennent alors la forme de crises prolongées.

Les *crises prolongées ou complexes* peuvent potentiellement accroître l'insécurité alimentaire en diminuant, limitant ou détruisant totalement les mécanismes des populations qui permettaient d'assurer la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité de la ressource alimentaire. Les conflits peuvent engendrer des incertitudes qui paralysent l'activité économique nécessaire au développement de la sécurité alimentaire

– activité économique qui peut elle-même devenir un enjeu du conflit. L'implication ou la destruction des plus hautes institutions de gouvernance – notamment celles de l'État – a des répercussions au niveau national. Les différentes réponses possibles sont limitées tant par la nature des crises prolongées que par le fossé «humanitaire-développement» qui empêche la nécessaire analyse globale et à long terme des processus (sociaux, politiques, économiques et environnementaux) conditionnant la sécurité alimentaire.

Le Chapitre 5 revient, quoique brièvement, sur ce thème. Quatre éléments doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des interventions appropriées en cas de crise, à savoir: i) comment la nature dynamique d'une crise affecte-t-elle dans la durée les quatre composantes de la sécurité alimentaire tant au niveau individuel que collectif; ii) comment le contexte sociopolitique et économique influe-t-il sur la sécurité alimentaire; iii) comment la nature de la crise affecte-t-elle les dispositifs institutionnels et les mécanismes de gouvernance régissant l'élaboration et l'application efficaces des politiques en matière de sécurité alimentaire; et iv) comment les résultats à court terme influent-ils sur les objectifs à long terme de la sécurité alimentaire.

Source: Flores, Khwaja et White, 2005.

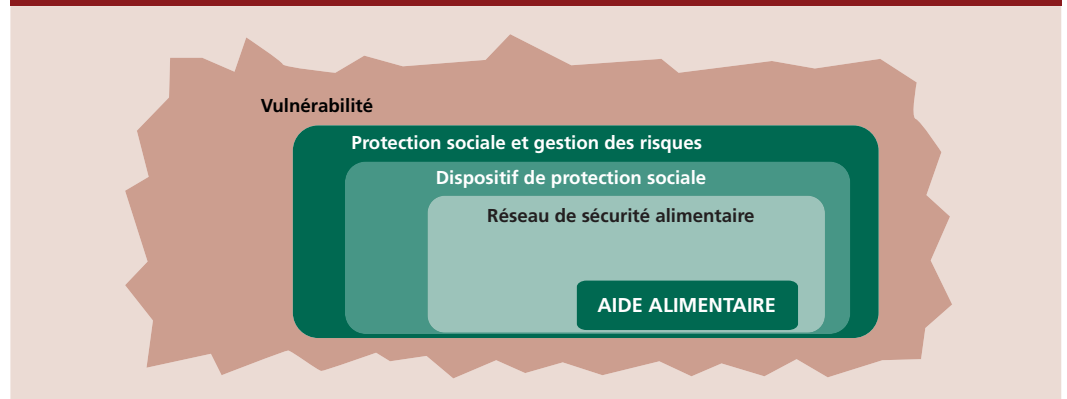
ceux destinés à faire face à des situations transitoires ou des situations de crise, une distinction développée ci-après et dans de prochains chapitres. D'autres objectifs de programme peuvent inclure l'autonomisation des pauvres ou des femmes, ou traiter des types particuliers d'insécurité alimentaire comme la malnutrition chez les enfants.

L'élaboration de dispositifs de sécurité alimentaire se doit de tenir compte des ressources administratives et budgétaires car celles-ci déterminent la capacité d'un

gouvernement ou d'une organisation à mener des interventions. Dans nombre de pays les moins développés, la capacité administrative est extrêmement limitée, en raison de la faiblesse des institutions gouvernementales et du manque de personnel qualifié. Ces limites administratives peuvent donc peser sur le niveau de complexité et la portée d'une intervention donnée. Bien évidemment, un budget trop serré entravera l'élaboration d'un programme, d'abord et avant tout en

FIGURE 7

Affronter la vulnérabilité: le rôle de l'aide alimentaire dans la protection sociale



Source: adaptation de PAM, 2004.

obligeant à un choix entre couverture et volume d'un transfert donné.

Il est un quatrième point qui touche aux rôles respectifs des différents échelons du gouvernement et de la société civile, en ce qui concerne la répartition des responsabilités administrative et budgétaire. Cela dépend en partie de l'histoire institutionnelle du pays concerné, ainsi que du désir de corriger ou compenser les lacunes institutionnelles, comme l'absence de démocratie aux niveaux locaux. La culture politique et les traditions d'un pays donné peuvent décider du type de réseau de sécurité alimentaire acceptable aux yeux de l'opinion publique.

La conception du programme est également déterminée par le type d'effets incitatifs que les décideurs souhaitent promouvoir ou décourager, et par les préférences de la population ciblée. Les bénéficiaires potentiels peuvent préférer un certain type de programme pour des raisons économiques, sociales ou culturelles. Ainsi, des ménages peuvent préférer recevoir des espèces, qui permettent une plus grande flexibilité quant à la façon de répondre à divers besoins, et des communautés autochtones peuvent s'opposer à des mesures axées sur les individus ou les ménages, privilégiant les mesures à caractère communautaire. Ne pas tenir compte des préférences locales, c'est prendre le risque de réduire l'impact d'une intervention donnée.

Les mécanismes de ciblage doivent être l'objet d'une attention toute particulière. La plupart des interventions ciblent une région

spécifique ou un certain type de ménages pour des raisons de budget et d'équité.

La méthodologie choisie pour atteindre une population cible détermine dans une large part l'efficacité d'une intervention, mais elle comporte aussi le risque de provoquer des conséquences négatives non souhaitées. De nombreuses méthodes sont possibles (encadré 6), dont le choix dépendra des objectifs et de la conception du programme, des données disponibles, du budget et des capacités opérationnelles de l'institution chargée de la mise en œuvre. Certains programmes sont qualifiés d'autociblés, en ce que les salaires sont si bas ou les obligations si contraignantes que seuls peuvent y participer les ménages les plus pauvres. Ce type de projets autociblés présente d'autres avantages et inconvénients.

Pour les programmes axés sur des ménages spécifiques, il faut en règle générale cibler un adulte, qui sera désigné comme bénéficiaire du programme. Le choix du bénéficiaire dépendra des objectifs du programme, mais la plupart des programmes de transfert en espèces et de transferts alimentaires accordent désormais la priorité aux femmes responsables du ménage. Ce concept, qui a désormais valeur d'évidence dans le milieu du développement, est fondé sur le constat empirique que les femmes dépensent leurs revenus différemment des hommes. Les femmes seront notamment plus enclines à consacrer leurs revenus propres à la nutrition, à la santé et à l'éducation des enfants, alors que les hommes dépenseront

plus volontiers le revenu dont ils disposent en tabac et en alcool. Cette différence d'utilisation des revenus selon le sexe semble particulièrement vraie parmi les ménages pauvres (voir par exemple Haddad, Hoddinott et Alderman, 1997).

Les critères de retrait devraient être définis dans les objectifs du programme. Toutefois, le retrait de personnes ou de ménages d'un programme est délicat d'un point de vue politique et souvent difficile d'un point de vue technique. Les programmes de transfert en espèces assortis de conditions, associant les versements à l'éducation, devraient prévoir le retrait du programme une fois que les enfants ont atteint un âge donné, alors que les programmes provisoires devraient prévoir le retrait de certains ménages une fois que ceux-ci n'ont plus besoin d'aide. Cette dernière règle, appliquée couramment aux États-Unis et en Europe, est particulièrement difficile à mettre en œuvre pour des raisons logistiques, même dans des pays à revenu moyen. Souvent, de simples mesures assorties de délais sont imposées. Dans tous les cas, des critères de retrait simples et transparents devraient être définis pour les pays à faible revenu.

Le rôle important que les techniques d'évaluation devraient jouer dans la sélection, la conception, l'application et l'évaluation de l'impact des réseaux de sécurité alimentaire est apparu de plus en plus clairement au cours de ces dernières années. Les techniques d'évaluation peuvent aider à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des programmes après le lancement de l'intervention, à obtenir des informations sur la rentabilité et l'impact d'une intervention spécifique et à comparer les interventions entre elles dans un secteur donné ou entre différents secteurs. Ces techniques, qui permettent de disposer d'informations précieuses sur la structure des mesures incitatives et sur les processus liés à une intervention donnée, constituent, en tant que telles, une composante essentielle du processus d'élaboration des politiques et de développement agricole et rural (FAO, 2003b).

Structures envisageables

Trois grandes structures de réseaux de sécurité alimentaire sont appliquées dans les pays en développement: aide

en espèces, aide fondée sur l'accès aux denrées alimentaires et aide axée sur l'approvisionnement alimentaire.

Les programmes d'aide en espèces prévoient un transfert d'espèces vers les ménages bénéficiaires, en leur imposant parfois certaines obligations. Dans l'un de ces types de programmes, aucune condition ni obligation n'est attachée au transfert d'espèces. Le soutien à ces programmes se développe rapidement, car ils sont considérés comme un moyen de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire chroniques en Afrique. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de programmes de transferts d'espèces non assortis d'obligations dans 15 pays de l'Afrique orientale et australe ont été passés en revue par Save the Children UK, HelpAge International et l'Institute of Development Studies (2005) pour le compte du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

Deuxième type d'aide en espèces, couramment appliqué en Amérique latine et dans les Caraïbes ces dernières années, les programmes de transfert de fonds peuvent être assortis de conditions. Le programme Progresa (rebaptisé Oportunidades), mis en place au Mexique (depuis 1996 jusqu'à aujourd'hui) en est l'exemple le plus probant. Dans le cadre de ce programme, les ménages reçoivent une aide en espèces moyennant certaines obligations, touchant notamment à la fréquentation scolaire et aux examens médicaux (FAO, 2003b). Un troisième type d'aide en espèces moyennant travail est celui au titre duquel des ménages sont rémunérés pour travailler dans le cadre de projets d'intérêt public, comme le programme Maharashtra (programme de garantie de l'emploi) mis en œuvre en Inde en 1973 (Subbarao, 2003).

Les programmes fondés sur l'accès aux denrées alimentaires ont pour objectif d'améliorer la capacité des ménages victimes d'insécurité alimentaire à se procurer de la nourriture. Ces programmes reposent sur l'hypothèse selon laquelle il existe de la nourriture adéquate à disposition et que les marchés alimentaires fonctionnent raisonnablement bien, si bien qu'une augmentation de la demande ne débouchera pas sur une hausse importante du prix des denrées alimentaires. L'un des types de programmes fondés sur l'accès aux denrées

ENCADRÉ 6 Le ciblage

Le ciblage s'entend des initiatives visant à garantir que l'assistance atteigne toutes les personnes, mais seulement les personnes qui en ont besoin. Il existe de nombreux mécanismes de ciblage différents, et les hauts responsables doivent connaître l'efficacité de chacun de ces mécanismes. Malheureusement, les désaccords sont nombreux quant à savoir laquelle des méthodes est la meilleure parmi celles couramment utilisées pour cibler les transferts à destination des pauvres. Une méta-analyse réalisée par Coady, Grosh et Hoddinott (2004) rassemble un ensemble exhaustif de données relatives à 122 programmes mis en œuvre dans 48 pays. Cette étude fournit des informations sur l'utilisation des techniques de ciblage, des statistiques synthétiques sur les performances comparées des programmes et une analyse par régression permettant d'examiner les corrélations entre méthodes et résultats. Les méthodes de ciblage les plus couramment utilisées sont les suivantes:

- L'évaluation portant sur les individus ou les ménages:
 - *Vérification des moyens*: Un responsable évalue directement si le demandeur est éligible au programme.
 - *Vérification indirecte des moyens*: Une «note» est attribuée à chaque ménage sur la base d'un petit nombre de caractéristiques observables.

- *Ciblage communautaire*: Un dirigeant communautaire ou un groupe de membres d'une communauté décide qui, au sein de la communauté, bénéficiera d'une aide.

- Le ciblage par catégorie :
 - *Géographique*: L'éligibilité à une aide est déterminée par le lieu de résidence.
 - *Démographique*: L'éligibilité est déterminée par l'âge, le sexe ou quelque autre caractéristique démographique.
- L'autociblage: Un programme ou un service ouvert à tous, mais conçu de telle façon que la participation sera beaucoup plus importante chez les personnes pauvres que chez celles qui ne le sont pas.

Cinq grandes conclusions se dégagent de cette étude:

1. Le ciblage peut fonctionner bien. Le programme médian a fourni aux pauvres un quart de ressources de plus que ne l'auraient fait des allocations distribuées de façon aléatoire. Les 10 programmes présentant la meilleure incidence ont permis aux pauvres de bénéficier de deux à quatre fois leur part de prestation par personne. Il a été possible de mettre en place un système d'allocations progressives dans toutes les configurations de pays, ainsi que dans les pays

alimentaires prévoit un transfert en espèces, mais ces espèces doivent être consacrées à l'achat de nourriture. C'est le cas du programme Carta Alimentação, mis en œuvre au Brésil en février 2003 et principale composante du programme de lutte contre la faim Fome Zero. Dans ce cas, les ménages ne peuvent consacrer l'argent qu'à l'achat de denrées alimentaires, le contrôle s'effectuant à travers l'obligation qui leur est faite de produire un reçu équivalant au montant du transfert (Presidência da República, 2003). Il existe un second type de programme fondé sur l'accès aux produits alimentaires qui

utilise notamment les bons d'alimentation, une pratique en vigueur dans un certain nombre de pays en développement, tels que Sri Lanka (Castaneda, 1999; Rogers et Coates, 2002).

Les programmes axés sur l'approvisionnement alimentaire fournissent directement des denrées alimentaires ou des suppléments nutritionnels aux individus ou aux ménages. Certains de ces programmes reposent sur l'hypothèse selon laquelle les marchés de produits vivriers ne fonctionnent pas bien, ce qui signifie qu'une hausse de la demande se solderait dans la plupart des

présentant des niveaux de revenus sensiblement différents et dans la plupart des types de programmes.

2. Le ciblage ne fonctionne pas toujours bien. Si la performance médiane a été bonne, le ciblage a eu des effets régressifs dans un quart des cas. Pour chaque méthode considérée, sauf l'autociblage basé sur une obligation de travail, il y a eu au moins un exemple de programme qui s'est révélé à effets régressifs.
3. Il n'existe pas de méthode clairement préférable pour tous les types de programmes ou tous les contextes nationaux. Quatre-vingt pour cent des variations observées dans les performances du ciblage tenaient à des différences *intrinsèques* aux méthodes de ciblage, et seulement 20 pour cent à des différences *entre* méthodes.
4. Il a été possible de procéder à une classification approximative des différents mécanismes. Les interventions utilisant la vérification des moyens, le ciblage géographique et l'autosélection fondée sur une contrepartie travail ont résulté en un surplus d'avantages pour les deux quintiles les plus pauvres. La vérification indirecte des moyens, la sélection d'individus effectuée sur une base communautaire et le ciblage démographique ont en moyenne

donné de bons résultats, mais avec des variations considérables.

Le ciblage démographique des personnes âgées et l'autosélection fondée sur la consommation n'ont témoigné que de potentialités trop limitées pour un bon ciblage.

5. La mise en œuvre a une incidence capitale sur les résultats. Certaines variations – mais en aucun cas toutes – s'expliquaient par le contexte national. Les performances du ciblage s'amélioraient en fonction des niveaux de revenus des pays, le degré d'obligation redditionnelle observé par les gouvernements, ainsi que le degré d'inégalité. En règle générale, plus les méthodes de ciblage utilisées étaient nombreuses et plus le ciblage était meilleur. Un certain nombre de facteurs non inclus dans les analyses par régression (l'imagination et l'énergie déployées dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes) expliquaient en grande partie les différences de réussite dans le ciblage. Il reste donc potentiellement de grandes améliorations à apporter à la conception et à la mise en œuvre des méthodes de ciblage

Source: Coady, Grosh et Hoddinott, 2004.

cas par de l'inflation, ou simplement que les disponibilités alimentaires sont inexistantes. C'est le cas de l'aide alimentaire directe ou des programmes vivres-contre-travail, qui représentent le principal réseau de sécurité alimentaire mis en place par le Programme alimentaire mondial. D'autres programmes de ce type s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle certains membres du ménage sont particulièrement vulnérables face à l'insécurité alimentaire ou à la malnutrition et doivent faire donc l'objet d'interventions spécifiques et bien ciblées, qui prendront notamment la forme de repas scolaires ou de

programmes de suppléments alimentaires. Ces types d'intervention sont appliqués dans de nombreux pays en développement ou développés.

De nombreux réseaux de sécurité alimentaire associent plusieurs éléments tirés de ces différentes options. Il convient de mettre en place des systèmes mixtes lorsque les causes de la faim varient selon les régions, les ménages ou les individus, ce qui appelle une réponse hétérogène, lorsque les causes de la faim sont multiples au sein d'un ménage, ou lorsqu'un programme s'est donné plusieurs objectifs.

Ainsi au Brésil, au titre du grand programme Fome Zero, la mise en œuvre de la Carta Alimentação susmentionnée s'accompagne d'autres projets de développement à l'échelle municipale, comme l'alphabétisation des adultes, l'installation de citernes ou les repas scolaires, ainsi que de programmes de portée plus régionale ou nationale axés notamment sur les réformes foncières et l'appui aux petits exploitants agricoles. Un autre exemple est celui du programme Progres, qui conjugue le transfert d'espèces assorti de conditions à des suppléments nutritionnels destinés aux femmes enceintes, aux mères qui allaitent et aux enfants en bas âge.

Le choix entre transferts monétaires et transferts en nature

Le choix entre transferts monétaires et transferts en nature constitue l'une des décisions les plus importantes dans l'élaboration d'un réseau de sécurité alimentaire. Ces deux types de transfert augmentent réellement les revenus des ménages et, en conséquence, leur capacité à se procurer des denrées alimentaires. Cependant, ces programmes peuvent avoir des répercussions différentes sur la sécurité alimentaire des ménages et sur les marchés locaux.

Il convient de mettre en œuvre un transfert en espèces lorsque les marchés de produits vivriers fonctionnent raisonnablement bien et que la cause première de la faim tient à l'accès aux denrées alimentaires. Comme mentionné plus haut, la courbe des approvisionnements alimentaires est alors pratiquement horizontale, et une augmentation de la demande n'entraînera pas de hausse notable du prix de la nourriture. En conséquence, les transferts en espèces devraient stimuler le développement des marchés locaux, qu'il s'agisse des denrées alimentaires mais également d'autres produits. De plus, les transferts en espèces non assortis de conditions permettent aux ménages pauvres d'investir et de consacrer leurs dépenses à ce qu'ils estiment le plus important. Des études ont montré que même les personnes les plus démunies investissent une partie de ce qu'ils ont reçu dans un travail indépendant ou dans des activités de production agricole (Peppiatt, Mitchell et Holzmann, 2001).

Il convient également d'avoir recours à une approche fondée sur l'accès aux produits alimentaires, en utilisant par exemple des bons d'alimentation ou des transferts en espèces assortis de conditions, lorsque les marchés locaux fonctionnent bien et que l'accès à la nourriture est la cause première de la faim. Cette approche permet également de stimuler le développement des marchés locaux, en premier lieu ceux proposant des denrées alimentaires. Les approches fondées sur l'accès aux produits vivriers peuvent présenter l'avantage d'être plus acceptables d'un point de vue politique, dans la mesure où les denrées alimentaires sont considérées comme des biens d'intérêt social. Il est particulièrement délicat d'avancer des arguments contre le fait de fournir de la nourriture à des personnes qui ont faim. De plus, les transferts fondés sur l'accès aux produits alimentaires peuvent être plus difficiles à détourner vers une consommation «non souhaitée». Ces transferts représentent des coûts de transaction inférieurs à ceux relatifs à des approvisionnements alimentaires, mais supérieurs à ceux relatifs à des transferts d'espèces, car les programmes tels qu'ils sont conçus visent à contraindre les bénéficiaires à consacrer l'argent à l'achat de denrées alimentaires. Cependant, les restrictions touchant à l'achat de produits non alimentaires limitent également les investissements. De plus, ce type de restrictions est susceptible de favoriser d'autres comportements négatifs, tels que la tricherie ou la vente de bons d'alimentation au marché noir.

L'approche fondée sur l'approvisionnement alimentaire, telle l'aide alimentaire, est radicalement différente en ce qu'elle est surtout adaptée lorsque la faim est principalement causée par un défaut d'approvisionnement alimentaire. Dans ce cas, les ressources en espèces provoquent un phénomène d'inflation si les marchés ne fonctionnent pas bien, ou pire si les denrées alimentaires font tout simplement défaut. Comme pour les programmes axés sur l'accès à la nourriture, les programmes qui se fondent sur les approvisionnements alimentaires sont plus susceptibles d'être acceptés d'un point de vue politique. De plus, il est difficile de détourner l'aide vers une consommation non souhaitée. Il convient de noter que, souvent, l'aide alimentaire

est dispensée sous forme de don et «à titre gracieux» au gouvernement bénéficiaire. L'inconvénient tient au fait que la fourniture d'une aide alimentaire peut déterminer le choix d'un programme qui ne sera pas forcément le meilleur du point de vue du pays concerné. En outre, comme c'est le cas pour l'approche fondée sur l'accès aux denrées alimentaires, l'aide alimentaire en nature limite les possibilités d'investissements ou d'épargne des bénéficiaires, et elle peut être à l'origine d'autres comportements négatifs, tels que la tricherie ou la vente des produits alimentaires distribués dans le cadre de l'aide.

Selon des études effectuées aux États-Unis (Fraker, 1990), les transferts fondés sur l'accès aux denrées alimentaires, tels les bons d'alimentation, ont plus d'effet sur la consommation alimentaire que ceux axés sur une aide en espèces, même si les bénéficiaires préfèrent recevoir de l'argent. Les études comparant bons d'alimentation et aide en espèces en Amérique latine et aux Caraïbes Handa et Davis, 2006; Rawlings, 2004) concluent que les résultats varient selon les pays. Les personnes plus pauvres ont une propension marginale plus grande à consommer sans revenu que les personnes plus riches (ce qui signifie qu'elles auront tendance à accroître leur consommation si leur revenu augmente), en conséquence de quoi la différence entre l'impact des bons d'alimentation et des transferts d'espèces serait probablement moins importante dans les pays plus pauvres et dans les programmes ciblant les ménages les plus pauvres.

Pour les deux types de transferts, on peut s'attendre à ce que la consommation alimentaire soit réorientée vers une consommation non alimentaire. Les ménages bénéficiant de coupons d'alimentation achèteront peut-être moins de produits alimentaires avec leurs revenus monétaires (opérant ainsi une substitution entre les deux sources de revenu) ou vendront certains de leurs coupons d'alimentation au rabais sur le marché noir pour disposer d'espèces. Bien entendu, les ménages recevant des espèces peuvent les dépenser comme bon leur semble. Dans les deux types de transferts, cette réorientation peut être positive ou négative pour la sécurité alimentaire à long terme. Par positive, on entend par

exemple l'achat d'équipement agricole, de vêtements pour l'école ou de tout autre article permettant d'améliorer à long terme la sécurité alimentaire.

L'aide alimentaire pour répondre aux besoins en matière de nutrition

Outre ces composantes de la sécurité alimentaire que sont la disponibilité, l'accès et la stabilité, il convient de considérer la question de l'utilisation, qui se réfère à la capacité du bénéficiaire d'absorber les éléments nutritifs de la nourriture. Cette composante prend en compte l'état de santé du bénéficiaire et la disponibilité de facteurs complémentaires tels que l'eau propre et les équipements sanitaires. Pour de nombreuses personnes en mauvaise santé, des aliments spécialement enrichis peuvent s'avérer nécessaires pour fournir à celles-ci les éléments nutritifs dont elles ont besoin.

Il existe relativement peu d'études sur l'impact nutritionnel de l'aide alimentaire. Bezuneh et Deaton (1997) ont fait état de gains nutritionnels notables pour les participants aux programmes vivres-contre-travail mis en œuvre au Kenya. Dans une autre étude consacrée à l'Éthiopie rurale, Yamano, Alderman et Christiaensen (2005) constatent que les bénéficiaires d'une aide alimentaire, comparativement aux ménages qui n'en reçoivent pas, connaissent moins de problèmes de malnutrition et de retard de croissance chez leurs enfants. Ils en concluent que «l'aide alimentaire a manifestement permis de protéger efficacement la croissance des jeunes enfants contre les sécheresses et autres baisses brutales de revenus dans les communautés bénéficiaires d'une aide alimentaire».

À l'opposé, d'autres études n'ont pu dégager aucune preuve probante permettant de mettre en avant le caractère véritablement positif de différents programmes d'aide alimentaire en matière d'effets nutritionnels. Si les programmes vivres-contre-travail ont relativement bien réussi à répondre à court terme aux besoins nutritionnels de ménages en déficit vivrier, ils n'ont cependant pas montré une efficacité analogue quant à garantir une sécurité alimentaire à long terme. Les projets d'établissement d'infrastructures rurales soutenus par les programmes vivres-contre-travail ne sont pas conçus pour répondre

de façon adéquate à ces deux objectifs que sont la sécurité alimentaire à court et à long termes (Clay, Pillai et Benson, 1998).

Des études distinctes de Brown, Yohannes et Webb (1994) d'une part, et de Webb et Kumar (1995) d'autre part, se sont penchées sur l'impact nutritionnel des programmes vivres-contre-travail au Niger, sans recueillir d'éléments décisifs témoignant d'un effet positif global de l'aide alimentaire sur les participants. Tout en constatant un lien positif entre état nutritionnel et participation au programme vivres-contre-travail, ils n'ont pu établir de relations de causalité en raison des limites imposées par l'utilisation d'une seule base de données transversales. Plus récemment, Quisumbing (2003) a examiné les effets de l'aide alimentaire sur l'état nutritionnel tel que mesuré par les indicateurs relatifs à la nutrition des enfants dans l'Éthiopie rurale; il a découvert qu'en dépit de l'effet positif de l'aide alimentaire sur la nutrition, l'impact en était différent selon le sexe de l'enfant et la forme de distribution de l'aide. Les ménages participants ont tendance à consacrer à la nutrition des filles le revenu dégagé grâce à la gratuité de la distribution, alors que le revenu provenant des programmes vivres-contre-travail contribue de façon notablement plus importante à l'amélioration de la nutrition des garçons.

Enfin, si les différents programmes d'alimentation supplémentaire constituent des outils efficaces pour accroître l'apport calorique chez les bénéficiaires, ils ne suffisent cependant pas à éliminer la malnutrition. Au-delà de l'accroissement de la quantité en apports caloriques, la qualité du contenu nutritif de l'aide alimentaire apparaît également importante. En outre, d'autres facteurs peuvent contribuer à un apport calorique sous-optimal et à l'accroissement de la prévalence de la malnutrition. Parmi ces facteurs figurent les traitements insuffisants des maladies infectieuses, les déséquilibres nutritionnels dans les régimes locaux et différentes conditions sociales et culturelles qui donnent la priorité aux hommes adultes plutôt qu'aux mères et aux enfants.

Conclusions

Les politiques et les pratiques en matière d'aide alimentaire ont considérablement changé au cours de ces dernières années. L'élaboration des programmes d'aide alimentaire tient désormais davantage compte des besoins des bénéficiaires et est moins déterminée par les intérêts des donateurs, bien que perdurent de nombreuses pratiques discutables. Ce fléchissement de l'aide programmée, au profit d'une aide d'urgence, entraîne une réorientation vers des formes d'aide plus ciblées. Toutefois, le recours croissant à la monétisation dans l'aide aux projets atténue partiellement cette amélioration, en ce que l'aide monétisée n'est pas une aide ciblée. Comme on le verra dans le chapitre suivant, le risque est plus grand de voir l'aide alimentaire porter préjudice aux exploitants et aux marchés locaux quand elle n'est pas bien ciblée.

Un autre changement important dans l'aide alimentaire est dû au nombre croissant de donateurs qui substituent aux dons de produits les dons en espèces, ce qui permet d'acheter davantage de nourriture localement ou dans les pays voisins. Malheureusement, certains donateurs ont remplacé les obligations d'achats nationaux par des obligations d'achats locaux et régionaux, en conséquence de quoi presque toutes les ressources d'aide alimentaire demeurent «liées» d'une façon ou d'une autre, et il en résulte une perte de flexibilité et d'efficacité de l'ensemble des ressources d'aide alimentaire. Les effets des achats locaux et régionaux sur les marchés locaux sont étudiés au chapitre suivant, mais considérée sous le seul angle de l'efficacité, l'aide liée ne devrait pas être autorisée.

Les institutions de gouvernance de l'aide alimentaire internationale ont considérablement évolué depuis le début des années 50, mais elles sont restées en arrière par rapport aux connaissances qui se sont développées au cours des dernières décennies concernant la sécurité alimentaire, la protection sociale et les filets de sécurité. Des intérêts particuliers et des considérations politiques ont, tout au long de la chaîne de l'aide alimentaire, depuis

les donateurs jusqu'aux bénéficiaires en fin de ligne, constitué autant d'entraves à une gouvernance efficace de l'aide alimentaire. Les premières victimes d'un tel dysfonctionnement sont les personnes vulnérables auxquelles l'aide alimentaire est censée apporter un secours.

Une meilleure gouvernance de l'aide alimentaire internationale permettrait que les programmes soient ciblés sur les pays les plus pauvres qui connaissent un déficit alimentaire chronique et non comblé, et, dans ces pays, sur les groupes de populations vulnérables parfaitement identifiés. Dans la mesure où cela n'est pas fait, les considérations relatives aux perturbations des échanges commerciaux et aux effets dissuasifs sur la production intérieure n'ont pas lieu d'être. De meilleures disciplines en matière d'aide alimentaire pourraient également améliorer l'efficacité des transferts. S'il peut ne pas être réaliste d'envisager le remplacement complet de l'aide alimentaire en nature par des ressources en espèces non liées, il existe toutefois des moyens d'améliorer l'efficacité des transferts de dons en nature, en assouplissant par exemple les contraintes régissant le traitement et l'expédition.

Les membres de l'OMC conviennent de la nécessité de protéger le rôle d'une aide alimentaire véritable face aux situations d'urgence, et il semble qu'ils se soient engagés à garantir des niveaux adéquats d'aide alimentaire. Ils ont établi une distinction claire entre aide alimentaire d'urgence et aide alimentaire non urgente, mais certaines questions essentielles demeurent: Qu'est-ce qui définit le commencement et la durée d'une urgence? L'aide alimentaire se justifie-t-elle dans des situations de non-urgence? Qui décide? Les mécanismes internationaux en vigueur qui régissent l'aide alimentaire souffrent déjà de graves limitations quand il s'agit de surveiller et mettre en œuvre des réponses efficaces et appropriées face à des situations d'urgence humanitaire. Le temps est-il venu de créer une nouvelle institution?

Des réflexions récentes sur la sécurité alimentaire et la protection sociale ont fait qu'une attention plus grande a été portée à l'aide alimentaire en nature considérée dans une perspective de développement.

Pour que le soutien à la restauration de la sécurité alimentaire soit efficace, il importe de comprendre quelles composantes de la sécurité alimentaire ont été mises à mal et pourquoi. Les expériences en matière de protection sociale et de réseaux de sécurité alimentaire ont peu à peu constitué un corpus offrant d'importants enseignements sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre ces mesures. De nouvelles recherches sont nécessaires pour évaluer d'autres types d'interventions, mais il apparaît déjà clairement que les programmes axés sur le don d'espèces dans des conditions de faveur ou non ouvrent des perspectives intéressantes en matière d'améliorations durables de la sécurité alimentaire. Le fait d'utiliser la nourriture plutôt que les espèces dans les dispositifs de sécurité sociale dépend largement de la disponibilité de la nourriture et du fonctionnement des marchés. Lorsque la nourriture adéquate est disponible et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, l'aide alimentaire en nature n'apparaît pas comme la ressource la plus appropriée.