

Première partie





1. Introduction et vue d'ensemble

L'aide alimentaire est une des formes d'aide étrangère les plus anciennes, mais aussi une des plus controversées. Si on lui reconnaît le mérite d'avoir déjà sauvé des millions de personnes et contribué à l'amélioration des conditions de vie de beaucoup d'autres, force est de rappeler que l'aide alimentaire a aussi été un sérieux obstacle au bon déroulement du Cycle de Doha des négociations commerciales multilatérales. Rien ne semble plus évident que la nécessité de donner de la nourriture à des populations affamées; pourtant, ce geste apparemment généreux est bien plus complexe qu'il y paraît. L'aide alimentaire fait-elle plus de mal que de bien? L'édition 2006 du rapport sur *La Situation de l'alimentation et de l'agriculture* tente de cerner les problèmes et perspectives liés à l'aide alimentaire, en particulier en période de crise, et de déterminer de quelle manière elle peut – ou non – contribuer à un renforcement durable de la sécurité alimentaire.

T.W. Shultz (1960) fut le premier à s'interroger sur la capacité de l'aide alimentaire à faire baisser les prix des produits agricoles et à compromettre le développement agricole durable des pays bénéficiaires. Depuis, plusieurs spécialistes du développement se sont inquiétés du fait que l'aide alimentaire pouvait déstabiliser les marchés locaux, démotiver les producteurs et les commerçants et fragiliser les systèmes de production alimentaire.

Les responsables politiques des pays donateurs et les pays bénéficiaires s'inquiètent depuis longtemps du risque de «dépendance» des bénéficiaires à l'égard de l'aide alimentaire. Le problème tient au

fait que l'aide alimentaire, à l'instar d'autres formes d'aide extérieure, peut influer sur les motivations des bénéficiaires et les conduire à privilégier les avantages immédiats qu'ils peuvent retirer de l'aide alimentaire, au détriment de stratégies de renforcement durable de leur sécurité alimentaire.

On a parfois avancé que l'aide alimentaire pouvait accroître la dépendance des pays bénéficiaires à l'égard des ressources étrangères, dans la mesure où elle leur permet de reporter des réformes pourtant nécessaires ou de se dérober à leur responsabilité, qui est d'assurer la sécurité alimentaire de la population. L'aide alimentaire, comme toute autre ressource extérieure, tombe parfois entre les mains d'élites locales qui, par incomptance, corruption ou malveillance, ne font rien pour qu'elles parviennent aux populations auxquelles elle est destinée.

Les détracteurs de l'aide alimentaire considèrent que l'aide alimentaire est un moyen peu économique de transférer des ressources à des personnes dans le besoin, d'autant que près d'un tiers de la valeur du budget de l'aide alimentaire du principal donneur mondial est absorbée par les entreprises agroalimentaires et les compagnies de transport nationales (OCDE, 2006). Ce constat va dans le sens de l'opinion très répandue selon laquelle l'aide alimentaire sert avant tout les intérêts des pays donateurs et a davantage pour fonction de subventionner certains secteurs de leur économie que de venir en aide aux populations pauvres d'autres pays.

D'autres vont même jusqu'à dire que l'aide alimentaire devrait être interdite, sauf

dans des situations d'urgence bien précises dans lesquelles elle remplit une fonction humanitaire légitime (International Relations Center, 2005). Pourtant, l'aide alimentaire d'urgence est critiquée elle aussi pour son manque de souplesse et son inadaptation aux contextes particuliers dans lesquels elle intervient. L'évaluation des besoins d'urgence s'apparente le plus souvent à une «évaluation des besoins en aide alimentaire». Cette approche sous-entend que l'aide alimentaire est le seul type d'action adapté, ce qui donne lieu le plus souvent à des interventions trop réductrices.

À l'inverse, les partisans de l'aide alimentaire estiment qu'elle constitue un mécanisme d'une rare efficacité pour répondre aux besoins humanitaires les plus urgents et atteindre des objectifs de sécurité alimentaire à long terme, comme la nutrition de la mère et de l'enfant, la scolarisation des enfants (et en particulier des filles), les actions de santé en faveur des ménages touchés par le VIH/Sida et les travaux publics axés sur la mise en place des infrastructures productives de base (PAM, 2004). Ils préconisent le recours à l'aide alimentaire pour faire face aux urgences alimentaires, lutter contre la faim chronique dans les communautés ciblées et promouvoir le développement économique et commercial dans les pays pauvres.

De leur côté, certaines personnes travaillant dans le domaine de l'aide humanitaire avancent que l'aide alimentaire risque moins d'être détournée que les ressources en espèces dans la mesure où il s'agit d'un bien moins fongible. Par ailleurs, on pense que les femmes ont plus de chances de conserver le contrôle des produits alimentaires provenant de l'aide alimentaire que de sommes d'argent et de donner les denrées en priorité aux membres de la famille les plus vulnérables (Emergency Nutrition Network, 2004).

Les chercheurs soulignent quant à eux que l'aide alimentaire est une «ressource supplémentaire» et craignent qu'en cas de réduction de l'aide alimentaire, les donateurs ne remplacent pas les produits de base manquants par une somme d'argent équivalente; en d'autres termes, la suppression de l'aide alimentaire équivaudrait, selon eux, à une diminution globale de l'aide étrangère. Tout en reconnaissant la nécessité de lutter

contre toute utilisation abusive de l'aide alimentaire, ils mettent en garde contre l'application de restrictions excessives et rappellent que l'aide alimentaire, même mal gérée, sauve des vies humaines (Young, 2005).

Les partisans de l'aide alimentaire affirment que la gestion de l'aide alimentaire s'est améliorée de manière spectaculaire ces dernières années et s'emploient avec détermination à améliorer encore les procédures de passation de marché, de distribution et de suivi de l'aide alimentaire, afin de réduire au minimum ses effets néfastes. Dans le même temps, les détracteurs de l'aide alimentaire doutent que la planification de l'aide alimentaire, aussi soigneuse soit-elle, puisse prévenir les dysfonctionnements généralisés du marché qui découlent d'opérations de grande ampleur relevant de l'aide alimentaire.

Aide alimentaire et sécurité alimentaire

On estime à environ 850 millions le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde. Ces chiffres sont très proches de ceux enregistrés en 1990-1992, qui ont servi de point de départ aux engagements du Sommet mondial de l'alimentation et à l'élaboration des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) visant à réduire de moitié, au plus tard en 2015 le nombre d'individus souffrant de la faim. L'absence de progrès enregistrés dans ce domaine, allié à la complexité et à la durée croissantes des crises alimentaires, dont le nombre n'a cessé d'augmenter ces dernières années, ont suscité bien des interrogations, dans l'ensemble du système d'aide internationale, quant à l'ampleur et à la nature des interventions à engager pour lutter contre l'insécurité alimentaire.

Le volume total de l'aide alimentaire, qui varie d'une année sur l'autre, s'est établi en moyenne annuelle aux alentours de 10 millions de tonnes (équivalent céréales) ces dernières années, ce qui représente à peine 2 pour cent du commerce mondial de céréales et moins de 0,5 pour cent de la production céréalière mondiale. Chaque année, une centaine de millions de personnes bénéficient à un moment ou une autre de l'aide alimentaire distribuée par le

Programme alimentaire mondial (PAM), et 100 autres millions de personnes reçoivent une aide alimentaire fournie à titre bilatéral par d'autres donateurs. Au total, cette aide représente à peine 50 kg de céréales environ, par personne et par an. Si cette aide alimentaire était répartie parmi les 850 millions de personnes sous-alimentées de par le monde, elle équivaudrait à moins de 12 kg pour chaque personne sous-alimentée dans le monde.

À l'évidence, l'aide alimentaire n'est pas distribuée de manière égale entre tous les individus vulnérables. Durant certaines années, le volume relativement modeste de l'aide alimentaire disponible à l'échelle mondiale peut être d'une importance majeure pour certains pays. À titre d'exemple, en 2001-2003, l'aide alimentaire représentait 22 pour cent (en valeur calorique) du volume total des approvisionnements alimentaires de la République populaire démocratique de Corée (46 pour cent dans le cas de l'Érythrée).

S'il s'agit là d'exemples extrêmes, on note malgré tout qu'au cours de la même période, 19 autres pays ont été dépendants de l'aide alimentaire à hauteur d'au moins 5 pour cent du volume total de leurs disponibilités caloriques. Dix ans plus tôt, en 1990-1992, 38 pays ont reçu plus de 5 pour cent de leurs approvisionnements alimentaires sous forme d'aide alimentaire (le pourcentage est d'au moins 20 pour cent dans le cas de 10 pour cent d'entre eux [FAO, 2006a]). L'aide alimentaire joue donc un rôle primordial dès lors qu'il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire immédiate de nombreux pays. Cela étant, on voit mal comment l'aide alimentaire, dans ses proportions actuelles, pourrait influer sur les stratégies de sécurité alimentaire à plus long terme.

L'aide alimentaire en situation de crise

Une part grandissante de l'aide alimentaire est destinée à des populations touchées par des crises alimentaires. L'aide alimentaire d'urgence représente désormais entre la moitié et les deux tiers de l'aide alimentaire totale. Au mois d'octobre 2006, 39 pays étaient aux prises avec une crise alimentaire appelant une aide d'urgence (figure 1) (FAO, 2006b). Ces 20 dernières années, le nombre d'urgences alimentaires déclarées n'a cessé d'augmenter, passant de 15 par an en moyenne dans les années 80 à plus de 30 par

an depuis 2000. Cet accroissement concerne principalement l'Afrique, où le nombre moyen d'urgences alimentaires enregistrées chaque année a triplé (FAO, 2004a).

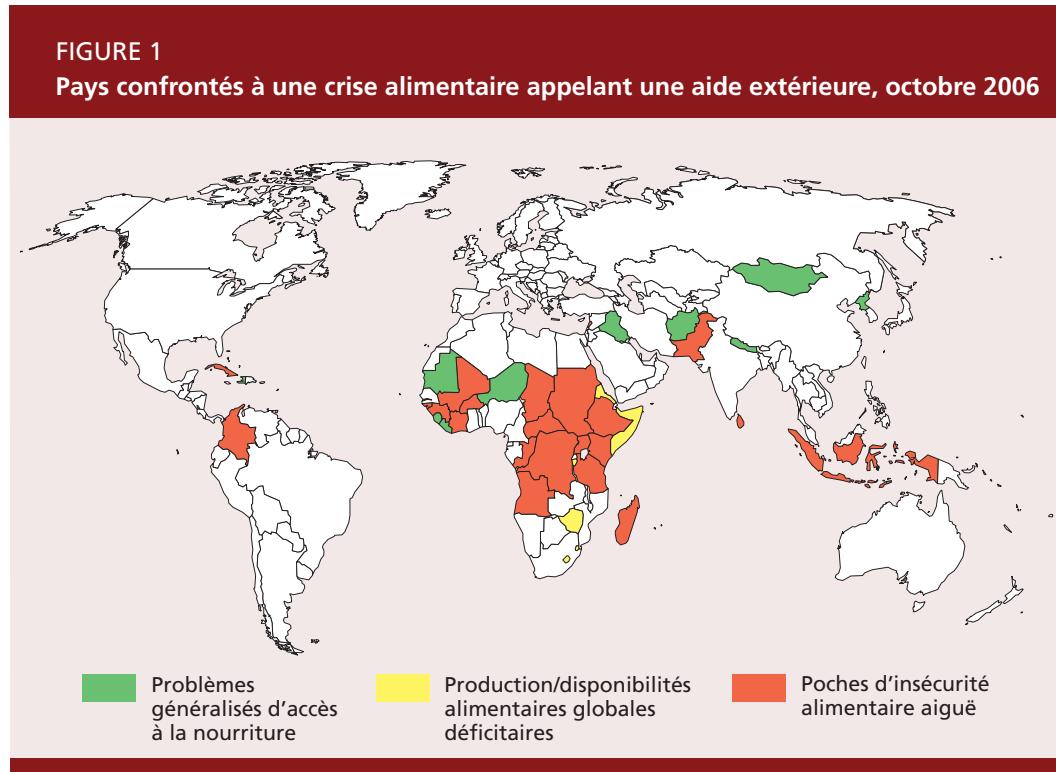
Comme l'indique la figure 1, les crises alimentaires résultent rarement d'une pénurie absolue de disponibilités alimentaires; elles sont plus fréquemment dues à un manque généralisé d'accès à la nourriture. Elles ont souvent pour cause ou pour point de départ des facteurs d'ordre anthropique qui influent directement sur la situation alimentaire (guerres et conflits civils) ou indirectement du fait de leurs interactions avec des risques naturels qui, en d'autres circonstances, seraient d'importance mineure. Ainsi, dans 25 des 39 pays touchés par des crises alimentaires à la mi-2006, la pénurie alimentaire était due principalement aux conséquences de conflits ou aux effets conjugués de conflits et de phénomènes naturels. La pandémie de VIH/Sida, qui résulte précisément d'interactions entre des facteurs anthropiques et des risques naturels, est elle aussi fréquemment citée au nombre des principaux facteurs responsables des crises alimentaires, notamment en Afrique (FAO, 2006b).

Les facteurs anthropiques sont tout particulièrement responsables des crises de longue durée. On estime à environ 50 millions le nombre de personnes vivant dans des régions où sévissent des crises prolongées qui durent depuis au moins cinq ans. À titre d'exemple, l'Éthiopie, la Somalie et le Soudan sont aux prises avec des crises alimentaires depuis plus de 15 ans (FAO, 2004a). La fourniture d'aide humanitaire aux populations qui vivent dans de telles conditions pose d'énormes difficultés et soulève de nombreuses questions éthiques.

Nul ne conteste la nécessité de fournir une aide alimentaire et d'autres formes d'assistance aux populations en situation de crise. En revanche, la manière dont cette aide extérieure doit être gérée fait l'objet d'un âpre débat. Tout le monde s'accorde cependant à reconnaître que l'aide alimentaire ne pourra contribuer au renforcement de la sécurité alimentaire que si elle cible en priorité les populations dans le besoin, si elle est adaptée aux besoins et distribuée rapidement (autrement dit, quand elle est nécessaire, et non lorsque la crise est passée), et si d'autres ressources complémentaires sont fournies par ailleurs.

FIGURE 1

Pays confrontés à une crise alimentaire appelant une aide extérieure, octobre 2006



Source: FAO, 2006b.

Tour d'horizon et résumé du rapport

Programmation de l'aide alimentaire, gouvernance et protection sociale

La programmation de l'aide alimentaire a beaucoup évolué ces dernières années. Le volume total de l'aide alimentaire a diminué par rapport à d'autres flux d'aide et au volume des échanges mondiaux de produits alimentaires. L'aide alimentaire n'en demeure pas moins primordiale durant certaines années pour certains pays, dans lesquels elle constitue parfois plus de la moitié des approvisionnements céréaliers.

Désormais, la programmation de l'aide alimentaire tient compte davantage des besoins des bénéficiaires que des intérêts des donateurs, bien que de nombreuses pratiques très contestées perdurent. L'aide alimentaire est désormais utilisée surtout dans des situations d'urgence et cible en priorité les individus et les ménages les plus vulnérables. Cela étant, près d'un quart de l'aide alimentaire totale est encore vendu sur les marchés des pays bénéficiaires. Dans le même temps, nombreux de donateurs ont entrepris de remplacer leurs dons en nature par des dons en espèces, ce qui permet aux pays touchés par des crises alimentaires

d'acheter de plus grandes quantités de vivres localement ou dans les pays voisins. Ainsi, en 2005, 15 pour cent environ de l'aide alimentaire a été achetée sur les marchés locaux ou régionaux.

Certains économistes avancent qu'en dépit de l'augmentation des dons en espèces, 60-65 pour cent de l'aide alimentaire sont encore «liés», d'une manière ou d'une autre, à des conditions précises. Ainsi, la moitié environ de l'aide alimentaire doit être achetée et transformée dans le pays donneur, puis transportée par des entreprises du pays donneur. La plupart des dons en espèces sont liés à d'autres conditions d'achat et de distribution qui peuvent dans certains cas empêcher l'organisme d'intervention concerné d'utiliser les filières les plus efficaces. On estime qu'à l'échelle mondiale, les conditions liées à l'octroi d'aide alimentaire représentent une perte d'efficacité équivalente à 30 pour cent de l'ensemble des ressources consacrées à l'aide alimentaire (OCDE, 2006).

Pendant très longtemps, on s'est efforcé, au travers des mécanismes de gouvernance de l'aide alimentaire, de trouver un juste équilibre entre les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, tout en conciliant les objectifs multiples de l'aide alimentaire:

écoulement des excédents agricoles, soutien des prix, promotion des échanges, politique étrangère et sécurité alimentaire. Tous ces objectifs se sont très vite révélés incompatibles; la gouvernance de l'aide alimentaire n'a pas évolué au même rythme que les changements intervenus récemment dans le domaine de la programmation de l'aide alimentaire, et n'a pas non plus tenu compte de l'état actuel de la réflexion sur la sécurité alimentaire et la protection sociale. Les appels lancés en faveur de la réforme du système mondial de l'aide alimentaire se font de plus en plus pressants alors que, dans le même temps, la demande d'aide humanitaire ne cesse d'augmenter.

Le présent rapport pose pour principe que l'aide alimentaire doit être appréhendée dans le contexte global des concepts et stratégies relatifs à la sécurité alimentaire et au bien-être social. Des filets de protection sociale comprennent un vaste éventail de mesures visant à fournir des revenus ou autres transferts de consommation aux pauvres et à protéger les vulnérables des risques contre leurs conditions de vie. L'aide alimentaire peut faire partie d'un dispositif de sécurité sociale visant à soutenir la sécurité alimentaire, mais ce n'est pas toujours l'instrument le plus approprié.

Comprendre le véritable rôle de l'aide alimentaire dans le cadre d'un dispositif de sécurité sociale passe par une compréhension de la notion de sécurité alimentaire et comment celle-ci peut être compromise.

Il y a sécurité alimentaire lorsque tous les individus ont accès à tout moment à une nourriture saine et nourrissante, en quantité suffisante, et que cet accès est relativement garanti. La sécurité alimentaire se décline donc en quatre temps: disponibilité, accès, utilisation et stabilité.

La sécurité alimentaire d'un pays passe tout d'abord par la disponibilité de denrées alimentaires – qu'elles soient d'origine locale, importées ou issues de l'aide alimentaire. Toutefois, cette seule condition ne suffit pas. Les populations doivent aussi avoir accès à de la nourriture, qu'il s'agisse de denrées qu'elles produisent elles-mêmes ou de produits achetés sur les marchés locaux ou obtenus par le biais des dispositifs de protection sociale. L'utilisation de ces aliments suppose la possibilité pour un individu d'absorber les nutriments qu'ils contiennent, ce qui met en

évidence l'importance des composantes non alimentaires de la sécurité alimentaire comme l'accès à de l'eau salubre, l'assainissement et les soins de santé. Enfin, la stabilité renvoie à la nature dynamique de la sécurité alimentaire. L'insécurité alimentaire peut se manifester de manière chronique; elle résulte généralement de formes de pauvreté aiguës ou de «situations de crise» reconnues.

La capacité de l'aide alimentaire à corriger une situation donnée est fonction de la composante manquante de la sécurité alimentaire et des raisons pour lesquelles elle fait défaut. Lorsque de la nourriture est disponible et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, l'aide alimentaire n'est pas l'intervention la mieux adaptée. On lui préférera dans ce cas la distribution d'espèces ou de cartes d'alimentation, qui sont plus efficaces au plan économique et moins préjudiciables aux systèmes de production alimentaire locaux.

L'aide alimentaire est généralement indispensable dans les situations d'urgence. Cela étant, pour élaborer et mettre en œuvre des interventions adaptées, il convient, y compris dans ce type de situation, d'examiner les quatre aspects suivants: i) l'impact, dans le temps, de la crise sur les différentes dimensions de l'insécurité alimentaire; ii) le contexte économique, social et politique dans lequel s'inscrit la crise; iii) la nature de la crise et son impact sur la capacité des administrations et des institutions locales à y faire face; et iv) la façon dont les interventions axées sur les besoins immédiats peuvent influer sur la sécurité alimentaire à plus long terme.

Déplacement du commerce, effets dissuasifs et dépendance

La communauté internationale a pris conscience des risques de déplacement des exportations commerciales liés à l'aide alimentaire au lendemain de la seconde guerre mondiale, période qui a coïncidé avec la modernisation de l'aide alimentaire. Les effets dissuasifs potentiels de l'aide alimentaire sur la production agricole des pays bénéficiaires et sur le développement des marchés suscitent depuis de réelles préoccupations. De fait, les spécialistes du développement s'inquiètent depuis longtemps du risque de «dépendance» des pays et des populations bénéficiaires à l'égard de l'aide alimentaire.

Il y a dépendance dès lors que la perspective de recevoir une aide alimentaire amène les populations bénéficiaires à prendre des risques inconsidérés ou à se comporter de manière malhonnête afin d'obtenir de l'aide. Or, les données empiriques dont on dispose montrent que les flux d'aide alimentaire sont généralement trop modestes et trop imprévisibles pour entraîner une telle dépendance. Si l'on fait abstraction de quelques incidents isolés, rien ne permet d'affirmer que la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire est un problème répandu. En fait, les populations qui souffrent de la faim doivent pouvoir compter sur des filets de sécurité adaptés lorsqu'elles ne sont pas en mesure de subvenir par leurs propres moyens à leurs besoins alimentaires, car l'aide alimentaire constitue à la fois un droit fondamental et parce qu'elle constitue une partie essentielle d'une stratégie plus ample de lutte contre la faim, de réduction de la pauvreté.

Selon les théories économiques de base, l'aide alimentaire induit un déplacement du commerce. Pourtant, les preuves empiriques sur lesquelles s'appuient ces théories sont étonnamment minces. Si l'aide alimentaire peut effectivement entraîner un déplacement des importations commerciales à hauteur d'environ un tiers du montant de l'aide, on constate que, paradoxalement, ce sont les exportations commerciales du pays donateur qui en font les frais, plutôt que celles des autres fournisseurs. Cet effet de déplacement est en outre de courte durée; les importations commerciales s'en remettent rapidement et peuvent même augmenter dans les années qui suivent l'envoi de l'aide alimentaire.

Les données empiriques sur les effets dissuasifs potentiels de l'aide alimentaire sur le développement agricole au niveau local donnent une image assez contrastée de la situation. En effet, elles montrent que les livraisons d'aide alimentaire de grande ampleur entraînent incontestablement une baisse et une déstabilisation des prix sur les marchés des pays bénéficiaires, et qu'elles représentent par conséquent une menace potentielle pour les moyens d'existence des producteurs et négociants locaux et pour les systèmes de production alimentaire locaux. Cette situation pourrait donc avoir de sérieuses répercussions à long terme,

dans la mesure où la sécurité alimentaire de la plupart des gens, et notamment des populations pauvres qui vivent en zone rurale, dépend des marchés.

En revanche, rien ne permet de dire dans quelle mesure l'impact de l'aide alimentaire sur les prix a des effets dissuasifs durables sur la production nationale. Plusieurs études ont mis en évidence les effets négatifs des flux d'aide alimentaire sur la production locale, en particulier au cours des premières décennies de l'aide alimentaire, pendant lesquelles la majeure partie de l'aide n'était pas ciblée (Lappe et Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson et Eade, 1982). Des données plus récentes indiquent que ces études ont peut-être confondu les causes du problème et ses effets. En effet, l'aide alimentaire est le plus souvent destinée à des communautés qui vivent déjà de manière chronique dans la plus grande pauvreté et sont régulièrement victimes de catastrophes répétées. En conséquence, elle est généralement associée à une faible productivité. Pourtant, l'aide alimentaire n'est pas *responsable* de cette faible productivité. De fait, de récentes études montrent que l'effet dissuasif de l'aide alimentaire sur les niveaux de production est très limité et apparemment transitoire (Maxwell, 1991; Barrett, Mohapatra et Snyder, 1999; Arndt et Tarp, 2001; Lowder, 2004).

Bien que l'impact mesurable de l'aide alimentaire sur la production soit modeste, les données empiriques disponibles indiquent que l'aide alimentaire peut perturber les marchés locaux et mettre en péril la capacité de résistance des systèmes de production alimentaire locaux. À l'inverse, lorsque les disponibilités alimentaires sont suffisantes dans une région donnée et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, les transferts de fonds et les cartes d'alimentation peuvent contribuer à stimuler la production locale, à renforcer les systèmes de production alimentaire locaux et à autonomiser les populations bénéficiaires, ce que l'aide alimentaire traditionnelle ne permet pas de faire. L'aide alimentaire a toutes les chances d'avoir des conséquences néfastes lorsque i) elle est distribuée ou achetée au mauvais moment; ii) elle n'est pas suffisamment bien ciblée pour atteindre en priorité les ménages dont la sécurité alimentaire est le plus menacée; et iii) le

marché local n'est pas suffisamment intégré aux marchés de plus grande taille.

L'aide alimentaire dans le cadre des interventions d'urgence

À l'évidence, l'aide alimentaire peut être d'un grand secours dès lors qu'il s'agit de subvenir aux besoins nutritionnels fondamentaux de populations touchées par des crises humanitaires – séismes, cyclones, sécheresses, guerres, entre autres exemples. On lui attribue d'ailleurs la survie de millions de personnes au cours du siècle passé. La fourniture rapide d'une aide alimentaire à des groupes dont la sécurité alimentaire est gravement menacée est tout aussi importante, dans la mesure où elle contribue à atténuer les contraintes qu'ils subissent et qui pourrait les amener, en d'autres circonstances, à vendre leurs modestes biens de production. Ils peuvent ainsi reprendre le cours normal de leurs activités dès que la crise est passée.

Pourtant, toutes les interventions d'urgence semblent se heurter à un certain nombre de problèmes communs. L'aide alimentaire est généralement la ressource la plus facile à obtenir en période de crise – les donateurs savent comment la fournir, et les organismes savent comment la distribuer – et devient tout naturellement la réponse par défaut des populations aux difficultés qu'elles rencontrent pour se nourrir. Si l'aide alimentaire est souvent essentielle, est n'est pas toujours indispensable et ne suffit pas à elle seule à répondre aux multiples besoins des communautés touchées par des crises.

De plus, l'aide alimentaire d'urgence est relativement coûteuse et lente à mettre en place, en particulier si les denrées sont importées d'un pays donateur. L'expérience montre que la fourniture rapide de ressources adaptées aux besoins peut aider les bénéficiaires à mieux résister aux chocs et leur éviter de sombrer dans une grande insécurité alimentaire. Cela étant, les premiers appels à l'aide ne sont généralement pas entendus, si bien que des situations maîtrisables se transforment trop souvent en crises de grande ampleur qui exigent des interventions massives et se soldent par d'innombrables pertes en vies humaines. En règle générale, les mesures d'urgence sont sans commune mesure avec la forte dépendance des populations à l'égard des marchés, que ce soit pour assurer

leurs moyens d'existence ou leur sécurité alimentaire. À l'inverse, les interventions axées sur la reconstruction et la remise en état des infrastructures commerciales débouchent souvent sur des améliorations durables de la sécurité alimentaire, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des envois massifs d'aide alimentaire.

Lorsque des crises surviennent de manière répétée dans un contexte marqué par une famine chronique, donateurs et bénéficiaires peuvent se retrouver prisonniers du «piège de l'aide d'urgence», qui fait que les stratégies axées sur le développement sont négligées. Plus les crises sont longues et complexes, plus il est difficile d'y apporter au bon moment une réponse adaptée. Les problèmes liés à la programmation des interventions dans le temps et à la sélection des ressources à fournir (deux aspects fondamentaux des opérations relevant de l'aide alimentaire) deviennent alors encore plus inextricables. Les donateurs et les organismes concernés doivent songer à élargir et à assouplir l'éventail de leurs interventions et s'employer en premier lieu à améliorer leurs informations et leurs analyses des besoins, afin de mieux cerner les besoins prioritaires réels des populations touchées.

L'aide alimentaire peut apporter une ébauche de solution lorsque les disponibilités alimentaires régionales sont insuffisantes, que de nombreux foyers n'ont pas accès à de la nourriture en quantités suffisantes et que les marchés fonctionnent mal. Pourtant, elle est souvent utilisée à mauvais escient, et ce pour diverses raisons: i) l'aide alimentaire est la source de nourriture la plus facile à trouver; ii) les informations et les analyses disponibles ne sont pas suffisamment précises pour cerner les véritables besoins des populations touchées; et iii) les organismes d'exécution ne sont pas conscients de la complexité des stratégies de subsistance des ménages vulnérables, et en particulier de leur grande dépendance à l'égard des marchés, sans lesquels ils ne pourraient assurer leur sécurité alimentaire. Dans nombre de cas, l'aide alimentaire devient un instrument de lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté chroniques, alors que la réponse à ces problèmes passe nécessairement par la mise en place de stratégies de développement de plus grande envergure.

Échec des politiques d'aide alimentaire face aux crises prolongées et complexes

Le nombre et la gravité des crises complexes et prolongées ont fortement augmenté ces 10 dernières années, en particulier en Afrique subsaharienne. L'augmentation du nombre de crises prolongées a posé des problèmes particuliers à la communauté humanitaire internationale, dans la mesure où les ressources fournies pour faire face aux situations d'urgence tendent à diminuer au bout d'un certain temps. Les opérations d'aide alimentaire mises en œuvre en réponse à des crises prolongées reposaient le plus souvent sur des politiques uniformisées axées principalement sur la fourniture de vivres, et privilégiaient les projets à court terme visant pour l'essentiel à distribuer des denrées alimentaires et des intrants agricoles.

Ces politiques ont échoué en partie du fait de carences propres aux systèmes, qui n'ont pas réussi à produire des informations et des connaissances actualisées sur les crises complexes, mais aussi de l'incapacité à élaborer, à partir du volume considérable d'informations et de connaissances disponibles, des politiques appropriées et adaptées au contexte. Cette situation est représentative du système de l'aide alimentaire, qui est actuellement divisé entre des organismes à vocation humanitaire et d'autres qui œuvrent en faveur du développement.

Dans les crises alimentaires prolongées, ce sont les organisations humanitaires qui disposent généralement des ressources les plus importantes. En conséquence, les interventions de type classique, axées en particulier sur la distribution d'aide alimentaire, sont généralement les plus nombreuses. Dans chaque crise, les actions visant le renforcement des systèmes de production alimentaire devraient reposer sur une analyse préalable de la dynamique de la résistance et de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Cette analyse devrait également porter sur les facteurs responsables de l'évolution de la crise.

Les grands enseignements de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006*

- L'aide alimentaire doit être considérée comme l'une des nombreuses mesures de protection sociale envisageables

pour garantir l'accès à la nourriture et aider les ménages à gérer le risque. Le choix entre la distribution de vivres et le versement d'allocations en espèces ou en tickets d'alimentation dépend en grande partie de l'état des disponibilités alimentaires et du fonctionnement des marchés. Lorsque les populations touchées par une crise ont accès à des marchés qui proposent des denrées alimentaires en quantités suffisantes, l'aide alimentaire n'est pas la solution la mieux adaptée.

- Les données empiriques relatives aux effets économiques complexes et multiples de l'aide alimentaire sont étonnamment limitées. Cela étant, les informations empiriques disponibles ne mettent pas en évidence de «dépendance» négative à l'égard de l'aide alimentaire, dans la mesure où les flux d'aide alimentaire sont trop imprévisibles et trop modestes pour entraîner une évolution sensible ou durable du comportement des consommateurs. Les inquiétudes liées à la dépendance éventuelle que pourrait engendrer l'aide alimentaire ne doivent en aucun cas servir d'argument pour priver les populations de l'aide dont elles ont besoin. En période de crise, les communautés doivent au contraire pouvoir compter sur des mécanismes de protection sociale adaptés.
- L'aide alimentaire peut entraîner une baisse et une déstabilisation des prix pratiqués sur les marchés des pays bénéficiaires. Lorsqu'elle est distribuée au mauvais moment à des communautés qui ne sont pas les plus menacées, elle a toutes les chances de déstabiliser les prix locaux et de mettre en péril les moyens d'existence des producteurs et des commerçants locaux, dont dépend la sécurité alimentaire durable des populations.
- À court terme, l'aide alimentaire a un effet de déplacement sur les exportations commerciales, même si, à plus long terme, elle peut contribuer à les stimuler. Les retombées de l'aide alimentaire sur le commerce varient en fonction de la nature du programme d'aide alimentaire mis en œuvre et ne sont pas ressenties de la même manière

par tous les fournisseurs. Une aide alimentaire bien ciblée peut minimiser l'effet de déplacement sur les flux commerciaux.

- L'aide alimentaire d'urgence et les autres mécanismes de protection sociale sont indispensables pour éviter que des chocs transitoires ne plongent des individus dans le dénuement et la faim chroniques. Cela étant, ils ne peuvent à eux seuls venir à bout des causes économiques et sociales sous-jacentes de la pauvreté et de la faim. Ces problèmes ne peuvent trouver de solution efficace que dans le cadre d'une stratégie de développement de plus grande envergure. Les donateurs doivent veiller à ne pas tomber dans le «piège de l'aide d'urgence» qui les amène souvent à consacrer des ressources considérables à des interventions d'urgence et à négliger les besoins à plus long terme des populations touchées.
- Un décalage demeure, à de nombreux égards, entre aide alimentaire et sécurité alimentaire. Pour supprimer ce décalage, il faudra: i) améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire afin d'engager en temps utile des interventions stratégiques répondant aux besoins; ii) intégrer l'évaluation des besoins à un processus de suivi et d'évaluation; il ne doit plus s'agir d'un exercice isolé, effectué de manière ponctuelle en fonction des besoins en ressources; et iii) aider les institutions nationales et régionales à faire de la sécurité alimentaire un enjeu de politique générale donnant lieu à des interventions de dimension mondiale axées sur la réforme des systèmes d'aide alimentaire et des politiques humanitaires internationaux.
- La situation appelle une réforme du système international d'aide alimentaire. Cette réforme devra cependant être entreprise avec la plus grande prudence dans la mesure où des vies humaines sont en jeu. Le débat relatif à l'aide alimentaire repose en grande partie sur des perceptions dépassées et sur des données empiriques étonnamment limitées. On sait cependant que l'aide alimentaire est plus efficace si elle est distribuée au bon moment et ciblée avec

précision. Quelques réformes de base pourraient suffire à améliorer l'efficacité et la productivité de l'aide alimentaire, tout en apportant une réponse aux préoccupations légitimes liées à ses éventuels effets néfastes. On préconisera en particulier l'adoption de réformes visant à:

- *Éliminer les formes non ciblées d'aide alimentaire.* L'aide alimentaire vendue sur les marchés des pays bénéficiaires risque d'avoir un effet de déplacement sur les importations commerciales et d'entraîner un dysfonctionnement des marchés locaux et un ralentissement de la production, ce qui n'est pas sans incidence sur la sécurité alimentaire à long terme des populations. Il s'agira plus concrètement de supprimer l'aide alimentaire-programme et l'aide alimentaire-projet monétisée.
- *Supprimer les conditions relatives à l'achat, à la transformation et au transport de l'aide alimentaire.* À l'échelle mondiale, ces conditions représentent une perte équivalente à un tiers environ de l'ensemble des ressources consacrées à l'aide alimentaire. Nombre de donateurs ont déjà pris des mesures en ce sens. Il serait bon que d'autres suivent leur exemple.
- *Recourir à l'aide alimentaire en nature dans le seul cas où l'insécurité alimentaire est due à une pénurie alimentaire.* Lorsque des disponibilités alimentaires existent mais que les groupes vulnérables n'y ont pas accès, l'octroi ciblé d'allocations en espèces ou la distribution de cartes d'alimentation sont des solutions plus efficaces que l'aide alimentaire, car elles permettent de répondre aux besoins des populations dans le besoin sans fragiliser les marchés locaux. Les interventions axées sur l'amélioration du fonctionnement des marchés (réfection des routes, par exemple) pourraient contribuer davantage à la sécurité alimentaire des populations que celles qui consistent à distribuer directement des vivres.
- *Acheter, le cas échéant, des vivres auprès de fournisseurs locaux ou de la région, en veillant toutefois*

à ne pas substituer des conditions locales et régionales aux conditions nationales d'octroi de l'aide alimentaire. Les opérations liées à de telles conditions seraient de nature à entraîner une augmentation du prix des produits alimentaires à la charge des consommateurs pauvres, et pourraient de surcroît avoir un effet incitatif de courte durée sur

les producteurs et les commerçants locaux. Cet argument renforce la nécessité d'un suivi attentif de l'impact de l'aide alimentaire.

- *Améliorer les systèmes d'information ainsi que l'analyse et le suivi des besoins.* Ces réformes permettront d'engager des interventions adaptées et d'en réduire au minimum les retombées négatives.