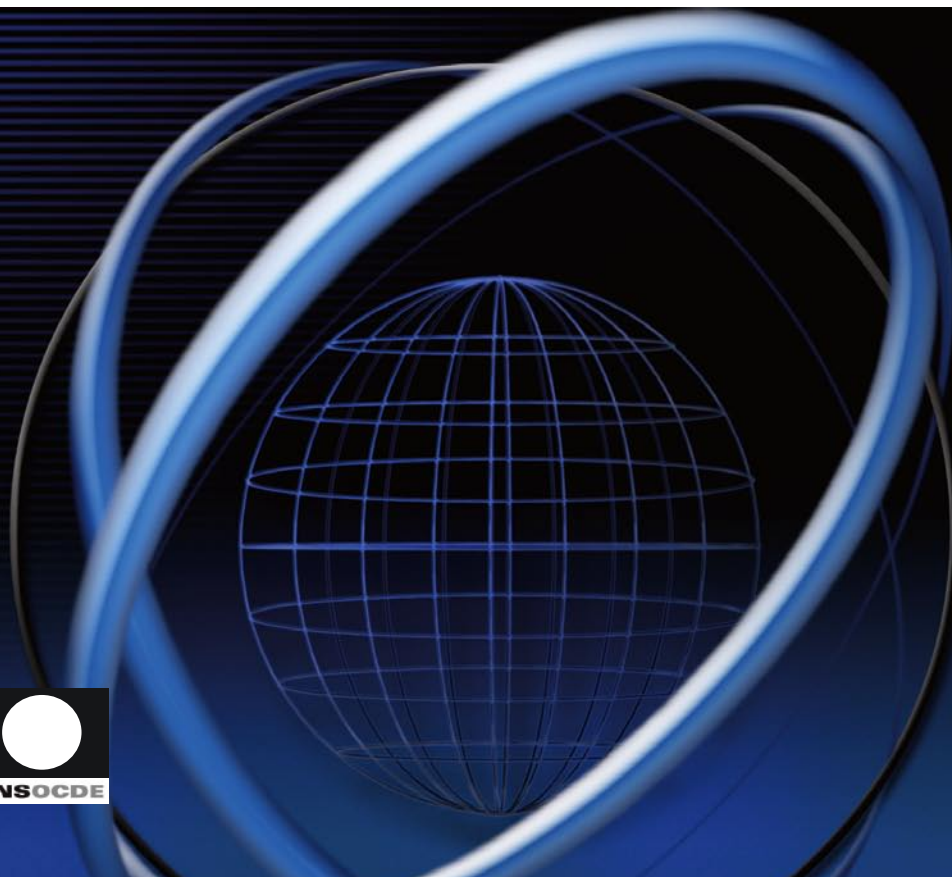




**Objectif développement**

# **L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement**

**LES EFFETS DE L'AIDE LIÉE**





Objectif développement

# L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement

LES EFFETS DE L'AIDE LIÉE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**The Development Effectiveness of Food Aid**

DOES TYING MATTER?

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Avant-propos

**D**ans le contexte de la Recommandation de 2001 du Comité d'aide au développement (CAD) sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays moins avancés<sup>1</sup> et dans le cadre du Programme de Doha de l'OMC pour le développement et de l'éventuelle renégociation de la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire, le CAD a demandé que l'on évalue l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement ainsi que les effets de son degré de liaison.

Cette demande est à l'origine du présent document. Il a été demandé par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs. Le présent rapport est publié par le CAD de l'OCDE dont les membres s'emploient de concert à accroître l'efficacité de leurs efforts communs pour appuyer l'instauration d'un développement durable.

Cette étude a été effectuée par M. Edward Clay, maître de recherche à l'Overseas Development Institute (Royaume-Uni), en collaboration avec Barry Riley, chargé essentiellement des recherches concernant les États-Unis et le Canada, et Ian Urey, de l'Imperial College de Londres, Wye Camus s'occupant des questions d'ordre statistique<sup>2</sup>.

L'équipe a bénéficié des informations et des conseils fournis par de nombreuses personnes travaillant dans les organismes de développement des membres du CAD ainsi que par Dirk Bezemer et Kevin Balcombe (Imperial College, Londres), Jonathan Innes (Booker Tate Ltd), Jens Schulthes (ancien expert du PAM), Chris Barrett (Université Cornell) et Max Merbis (Free University, Amsterdam).

Diana Evans a mis en forme ce volume avec l'aide d'Amy Arnstein et Ann Gordon. Frans Lammersen<sup>3</sup> a assuré la gestion du projet.

Les travaux ont été réalisés grâce aux contributions volontaires généreuses de l'Allemagne, de la Belgique, du Royaume-Uni et de la Suède.

1. Voir : [www.oecd.org/cad/deliement](http://www.oecd.org/cad/deliement).

2. Contacts e-mail : Edward J. Clay ([e.clay@odi.org.uk](mailto:e.clay@odi.org.uk)) ; Barry Riley ([barryriley@comcast.net](mailto:barryriley@comcast.net)).

3. Contact : [frans.lammersen@oecd.org](mailto:frans.lammersen@oecd.org).



## Table des matières

<b>Sigles et abréviations</b> .....	9
<b>Préface</b> .....	11
<b>Résumé</b> .....	13
<i>Chapitre 1. L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement</i> .....	21
Introduction .....	22
Portée de l'évaluation .....	23
Définitions et concepts analytiques .....	23
Évaluation <i>a priori</i> des programmes des membres .....	26
États-Unis .....	27
Union européenne .....	29
Autres programmes des membres du CAD .....	30
Programme alimentaire mondial .....	31
L'aide alimentaire contribue-t-elle efficacement au développement ? .....	32
Introduction .....	32
Une ressource incertaine ? .....	33
Capacité d'adaptation aux besoins .....	35
Réactions au niveau international .....	37
L'additionnalité : opportunités et problèmes .....	40
L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement :	
principales conclusions des recherches effectuées sur cette question .....	42
Introduction .....	42
L'aide alimentaire d'urgence : chocs et crises .....	43
L'aide alimentaire comme filet de sécurité contre la pauvreté et les risques de catastrophe .....	45
Aide alimentaire et développement économique national .....	46
Aide alimentaire et développement agricole .....	47
Aide alimentaire et préférences alimentaires des bénéficiaires .....	48
Aide alimentaire programme .....	48
Aide alimentaire projet .....	50
Aide financière et aide alimentaire .....	53
Notes .....	55

<i>Chapitre 2. Le rôle du degré de liaison de l'aide alimentaire</i> . . . . .	57
Introduction . . . . .	58
Définition de l'aide liée . . . . .	58
Quand l'aide alimentaire est-elle liée ? . . . . .	59
Portée de l'enquête . . . . .	61
Catégories d'aide alimentaire . . . . .	61
Données d'enquêtes . . . . .	62
Méthode d'investigation . . . . .	63
Mesure du rapport coût-efficacité de l'offre . . . . .	64
Prix et coûts des transactions commerciales alternatives . . . . .	66
Hypothèses . . . . .	67
Conclusions . . . . .	68
Efficacité du transfert et mode d'approvisionnement . . . . .	68
Donneurs . . . . .	71
Bénéficiaires . . . . .	73
Utilisations et voies d'acheminement de l'aide alimentaire . . . . .	75
Produits . . . . .	77
Influences sur l'efficacité du transfert de ressources . . . . .	80
Autres effets de la liaison de l'aide : questions à approfondir . . . . .	82
Le problème des données . . . . .	82
Répartition incertaine et fluctuante de l'aide alimentaire . . . . .	83
Effets sur la production locale, le marché et les producteurs locaux . . . . .	83
L'aide liée entraîne des rigidités nuisant à l'efficacité de l'aide alimentaire . . . . .	85
Notes . . . . .	87
 <i>Chapitre 3. Conclusions</i> . . . . .	 89
Introduction . . . . .	90
Efficacité du point de vue du développement . . . . .	90
Évaluation préalable . . . . .	90
Principales conclusions des recherches . . . . .	91
Le rôle du degré de liaison de l'aide . . . . .	92
Questions à approfondir . . . . .	95
 <i>Annexe A. Collecte d'informations et concertation avec les membres     du CAD et autres parties prenantes</i> . . . . .	 97
<i>Annexe B. L'aide alimentaire pour le développement et son efficacité :     bibliographie partielle</i> . . . . .	 100
 <b>Références</b> . . . . .	 133
 <b>Encadrés</b>	
2.1. Exemple concret de l'efficacité du transfert de ressources . . . . .	66
B.1. Évaluation de l'impact final du programme de monétisation au Cap-Vert dans le cadre du Titre II . . . . .	130



**Tableaux**

1.1. Résumé des programmes d'aide alimentaire des États-Unis . . . . .	28
1.2. Financement de l'aide alimentaire des États-Unis, EX 1996-EX 2004 . .	29
1.3. Dépenses de l'UE au titre du budget 2002 de la sécurité et de l'aide alimentaire . . . . .	30
1.4. Dépenses opérationnelles du PAM par catégorie, 1989-2003 . . . . .	32
2.1. Programmes des donateurs, par mode de transfert . . . . .	68
2.2. Analyse de l'efficacité du transfert de ressources : tonnages, dépenses des donateurs et ratio d'ETR selon le mode de transfert . . . .	69
2.3. Ratio d'ETR des donateurs selon le mode de transfert . . . . .	72
2.4. Pays bénéficiaires : ratio d'ETR selon le mode de transfert . . . . .	73
2.5. Type d'opérations : ratio d'ETR selon le mode de transfert . . . . .	75
2.6. Produits : ratios d'ETR selon le mode de transfert . . . . .	77
A.1. Liste des pays bénéficiaires étudiés, des produits et des donateurs . . . .	97
A.2. Transactions des donateurs avec données complètes sur les coûts . . . .	98

**Graphiques**

1.1. Livraisons d'aide alimentaire : total États-Unis et CE, 1971-2002 . . . . .	26
1.2. Évolution des niveaux d'aide alimentaire des États-Unis, 1952-2003 . .	28
1.3. Rapport entre l'aide alimentaire en céréales, les prix et les stocks, 1990-2002 . . . . .	34
1.4. Corrélogramme des prix du blé et de l'aide alimentaire en céréales, 1976-2002 . . . . .	35
1.5. Volume des livraisons de denrées alimentaires effectuées au titre de l'aide d'urgence, de l'aide projet et de l'aide programme, 1990-2002	36
1.6. Aide alimentaire en lait écrémé en poudre, 1978-2002 . . . . .	37
2.1. Analyse de l'efficacité du transfert de ressources (ETR) de l'aide alimentaire selon le mode de transfert . . . . .	69
2.2. L'efficacité du transfert de ressources de l'aide alimentaire : par donateurs majeurs . . . . .	71



## Sigles et abréviations

<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ASS</b>	Afrique subsaharienne
<b>BDP</b>	Balance des paiements
<b>CAA</b>	Convention relative à l'aide alimentaire
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
<b>CCC</b>	Commodity Credit Corporation
<b>CE</b>	Communauté européenne
<b>CIC</b>	Comité international des céréales
<b>CSMI</b>	Centre de santé maternelle et infantile
<b>ETR</b>	Efficacité du transfert de ressources
<b>FAS</b>	Franco le long du navire
<b>FOB</b>	Franco bord
<b>HCRR</b>	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>INTERFAIS</b>	International Food Aid Information System (programme alimentaire mondial)
<b>IPSR</b>	Interventions prolongées de secours et de redressement
<b>LEP</b>	Lait écrémé en poudre
<b>MDB</b>	Mélange de blé
<b>MMS</b>	Mélange maïs-soja
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAENI</b>	Programme alimentaire pour l'éducation et la nutrition infantile
<b>PAF</b>	Port, assurance et fret
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAS</b>	Programme d'alimentation scolaire
<b>PLA</b>	Programmes liés à l'alimentation
<b>PPI</b>	Prix paritaire à l'importation
<b>RAIU</b>	Réserve alimentaire internationale d'urgence
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>RPDC</b>	République démocratique et populaire de Corée

<b>TCA</b>	Transaction commerciale alternative
<b>TISM</b>	Transport internes, stockage et manutention
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>USDA</b>	Ministère de l'Agriculture des États-Unis
<b>USGAO</b>	Agence générale comptable des États-Unis
<b>VCT</b>	Vivres contre travail

## Préface

Nourrir celui qui a faim est presque universellement regardé comme un impératif moral. La communauté internationale a donc fait de la nécessité de réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim l'un de ses principaux objectifs<sup>1</sup>. De plus, les mesures propres à faire reculer la faim et la malnutrition sont considérées comme l'un des meilleurs moyens d'améliorer le bien-être général, en particulier dans les pays en développement<sup>2</sup>.

L'aide alimentaire en nature a été l'un des premiers instruments de l'aide et dans les années 60 elle représentait plus de 20 % de l'ensemble de l'aide publique au développement. Au cours des 40 dernières années, cependant, elle a diminué en valeur absolue et en importance relative, puisqu'elle représente maintenant moins de 5 % de l'APD totale.

La nature de l'aide alimentaire a évolué au fil du temps. Sous l'effet de la fréquence, de la gravité et de la durée accrues des crises, d'origine humaine ou naturelle, l'aide alimentaire est devenue de plus en plus un moyen de faire parvenir des vivres aux victimes de ces crises. D'ailleurs, entre 1989 et 1999, la part de l'aide alimentaire d'urgence dans l'aide alimentaire totale a plus que doublé, passant de 20 à 45 %.

Des doutes planent sur l'efficacité de l'aide alimentaire liée par rapport à son coût. Cette question a été examinée de façon approfondie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le cadre de sa Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés et de son programme de travail plus général sur l'efficacité de l'aide. Cela dit, en particulier dans le cas des donateurs qui ne se sont pas fixé d'objectif spécifique concernant la part de leur RNB à consacrer à l'aide, les programmes d'aide alimentaire présentent vraisemblablement un caractère plus ou moins « additionnel ». D'aucuns font aussi valoir que la fourniture directe de vivres a parfois des retombées plus immédiates sur la situation nutritionnelle que des programmes fondés sur l'apport d'espèces sonnantes et trébuchantes.

L'étude ci-jointe tente d'apporter une réponse à deux questions relatives à l'aide alimentaire : premièrement celle des coûts relatifs de l'aide en nature et de l'aide en espèces et deuxièmement celle des coûts inhérents à la liaison de l'aide alimentaire. Ses résultats montrent que, dans la plupart des cas, l'aide financière est préférable à l'aide en nature, non seulement lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de projets ou d'un soutien budgétaire à l'appui du développement d'une manière générale, mais aussi

1. Les Objectifs du millénaire pour le développement ([www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)).

2. [www.copenhagenconsensus.com](http://www.copenhagenconsensus.com).

lorsqu'elle sert à financer la distribution de vivres. L'étude met par ailleurs en évidence que, dans de nombreuses situations se traduisant par un déficit alimentaire, il n'est pas toujours possible de recourir à des sources locales d'approvisionnement, surtout en cas d'urgence. Sa conclusion est donc qu'il faut toujours tenir compte du contexte pour décider si une aide alimentaire en nature est préférable à une aide financière.

En outre, l'étude montre que, pour les donateurs, l'aide alimentaire est souvent assez onéreuse lorsqu'elle est liée. Il en ressort que l'octroi d'une aide alimentaire liée revient au moins 30 % plus cher que le financement d'importations commerciales. Les coûts effectifs des transferts directs d'aide alimentaire liée sont plus élevés en moyenne d'environ 50 % que si les produits alimentaires avaient été achetés sur place, le surcoût étant de 33 % dans le cas d'achats effectués dans des pays tiers. Autrement dit, un assouplissement des restrictions concernant les sources d'approvisionnement permettrait des gains d'efficacité considérables.

Cette étude devrait donner matière à penser aux décideurs qui souhaitent élaborer une stratégie cohérente d'aide alimentaire, tenant compte des objectifs en matière de développement aussi bien que d'agriculture et de commerce. Une approche plus cohérente semble s'imposer puisque, comme l'indique l'étude, les politiques d'aide alimentaire sont mises en œuvre de façon assez cloisonnée dans la plupart des pays. En prévision des prochaines négociations de l'OMC sur l'agriculture et de l'éventuelle renégociation de la Convention relative à l'aide alimentaire, il est indispensable de faire preuve de cohérence. Afin d'éviter que l'aide alimentaire ne devienne un problème, il faut constituer un mécanisme efficace pour fournir des produits alimentaires à ceux qui en ont le plus besoin dans des situations où l'aide alimentaire en nature présente un réel avantage.

Richard Manning  
Président du CAD



Pour atteindre ses objectifs, l'OCDE a créé un certain nombre de comités spécialisés. L'un d'eux est le Comité d'aide au développement, dont les membres ont convenu d'accroître le volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'améliorer l'efficacité. À cette fin, ses membres passent périodiquement en revue aussi bien la nature que le montant de leurs contributions aux programmes d'aide, bilatérale et multilatérale, et ils se consultent sur tous les autres aspects pertinents de leurs politiques d'aide au développement.

Les membres du Comité d'aide au développement sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Commission des Communautés européennes.

---

ISBN 92-64-01348-2

L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement

Les effets de l'aide liée

© OCDE 2006

---

## Résumé

L'aide alimentaire a diminué en valeur absolue et en importance relative, puisque'elle représente maintenant moins de 5 % de l'APD bilatérale totale, contre plus 20 % au milieu des années 60. Dans l'intervalle, la part de l'aide accordée au titre de secours humanitaires et de l'assistance urgente liée à une crise a augmenté, au détriment tout à la fois de l'aide-programme et de l'aide-projet pour le développement. Ces tendances ressortent clairement des programmes d'aide alimentaire des deux principaux donateurs, à savoir les États-Unis (avec plus de 50 % de l'aide alimentaire bilatérale totale) et la CE (plus de 10 % du total), ainsi que de la plupart des autres membres du CAD. Les dépenses totales du Programme alimentaire mondial (PAM), qui achemine actuellement environ la moitié de l'aide alimentaire globale, ont augmenté du fait du rôle clé que joue cet organisation dans les secours, tandis que son portefeuille de projets de développement a diminué.

---

*Efficacité de l'aide alimentaire  
pour le développement*

---

*Une ressource incertaine* : au fil des ans, les niveaux d'aide alimentaire semblent être devenus plus irréguliers. Les dotations ne sont guère adaptées aux besoins des pays partenaires compte tenu des indicateurs de pauvreté et de sécurité alimentaire. L'aide alimentaire globale continue à suivre l'évolution du cycle économique, et c'est donc lorsque les prix internationaux sont élevés qu'elle est le moins disponible. Par ailleurs, les efforts déployés au plan international et par les organismes, notamment dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire, pour assurer une aide alimentaire plus régulière n'ont guère porté leurs fruits et méritent d'être examinés de plus près. Enfin, le rang de priorité de plus en plus élevé accordé aux crises humanitaires implique que certains pays et certaines activités de développement risquent de se retrouver exclus, tandis que d'autres sont marginalisés dans le cadre du système d'aide alimentaire. Cela soulève des questions quant à la façon dont l'aide alimentaire peut être utilisée efficacement au service d'un développement à long terme.

Un problème qui n'est toujours pas résolu est celui de l'*efficacité, du point de vue du développement*, des interventions alimentaires visant à promouvoir la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, ainsi que l'utilisation de l'aide alimentaire comme mode de transfert à l'appui de ces interventions. Les données



provenant d'évaluations, d'audits et d'études effectués durant les années 90 n'ont fait que focaliser davantage la controverse. Les conclusions de la plupart des études indépendantes sur les activités de développement bénéficiant d'une aide alimentaire allaient d'un optimisme relatif à un pessimisme nuancé. Un examen de la bibliographie contemporaine et des informations recueillies auprès des organismes donateurs n'a fourni que peu d'éléments nouveaux sur l'efficacité, du point de vue du développement, de l'aide alimentaire accordée au cours des 5 dernières années. Cette étude s'inspire donc largement des données des années 90, complétées par les rares éléments d'information plus récents.

L'aide alimentaire d'urgence joue manifestement un rôle crucial en sauvant des vies et en limitant le stress nutritionnel lors des crises aiguës causées par des conflits ou des catastrophes naturelles. L'aide alimentaire présente cependant de nombreuses lacunes face à ces crises. On peut citer en particulier : i) de graves rigidités institutionnelles; ii) la gamme limitée des produits disponibles, ce qui est dû en partie au fait que la pratique de l'aide liée rend difficile la fourniture de rations appropriées d'un point de vue social et nutritionnel; et iii) l'arrivée tardive de l'aide d'urgence, qui empêche fréquemment le redressement du secteur agricole après une crise.

Les interventions alimentaires aident à atténuer les souffrances et les effets négatifs d'une crise sur les moyens de subsistance. Les ressources financières nécessaires à l'approvisionnement en produits alimentaires d'origine locale ou importés peuvent et doivent jouer un rôle à l'appui de ces interventions. Leurs effets dépendent des caractéristiques du contexte local et sont notamment : i) l'efficacité ou l'inefficacité du transfert de l'aide alimentaire, et ii) la prise en compte des autres incidences possibles de l'aide alimentaire sur le développement.

Les récentes études sur les bienfaits de l'aide alimentaire pour le *développement économique local* ne sont pas concluantes. Une fois encore, elles confirment en grande partie des constatations antérieures sur l'inadéquation de la programmation aux besoins d'aide et elles indiquent des effets négligeables voire négatifs sur le développement. Les données sur le *développement de l'agriculture locale* ne sont pas non plus concluantes. Des projets pilotes et à petite échelle ont certains effets positifs, mais on signale fréquemment les effets négatifs d'interventions alimentaires. Ces informations émanent de ceux qui collaborent étroitement avec des agriculteurs au sein de communautés rurales pauvres.

Les processus rapides d'urbanisation et de croissance de l'emploi non agricole s'accompagnent d'une *évolution des modes de consommation*, ce qui ne permet guère de distinguer clairement les changements intervenant dans la consommation alimentaire et de les attribuer à l'aide alimentaire.

L'aide alimentaire programme a diminué après les évaluations et examens critiques et défavorables qui ont été effectués dans les années 90 et ont révélé son

inefficacité, en particulier pour ce qui est de promouvoir le développement économique, et l'efficacité médiocre des transferts. L'aide-programme constitue maintenant la catégorie d'aide alimentaire la moins assurée et la moins évaluée, et l'on se demande s'il convient de la poursuivre à des fins de développement.

Les conclusions sur l'*aide-projet pour la distribution directe de vivres dans le cadre d'interventions alimentaires* sont très variables, allant de relativement positives à extrêmement négatives, ce qui tient en partie au fait que l'on ne parvient toujours pas à suivre et à évaluer avec rigueur les effets de ces types d'intervention. Les interventions alimentaires atteignent souvent les plus pauvres, comme les femmes ou les enfants souffrant de malnutrition. Des erreurs d'exclusion subsistent cependant, en particulier dans le cas de ceux qui ne fréquentent pas les centres de santé maternelle et infantile (SMI) ou bien des 10 % des enfants les plus pauvres qui ne sont pas scolarisés. De plus, l'absence d'apports complémentaires non alimentaires est régulièrement considérée comme un facteur compromettant les résultats d'un projet. Les interventions alimentaires ont ainsi davantage de chances de succès en faisant partie intégrante d'un programme sectoriel plus vaste portant par exemple sur la santé ou l'éducation. Ces enseignements tirés d'examens antérieurs ont en fait entraîné un profond remaniement des politiques d'aide alimentaire, mais l'on ne dispose toujours pas d'éléments d'information suffisants pour évaluer les conséquences de ces changements. Une évaluation conjointe du portefeuille de projets de développement du PAM est en cours, et d'autres donateurs devraient envisager de renforcer leurs activités de suivi et d'entreprendre des évaluations plus rigoureuses.

La *monétisation* est une innovation qui est devenue une caractéristique importante de l'aide alimentaire internationale. En 2002, environ la moitié de la totalité de l'aide alimentaire projet a été acheminée par l'intermédiaire d'ONG et 13 % de l'aide alimentaire fournie a ainsi été monétisée. Cette tendance s'inscrit dans des contextes très divers dans lesquels les concepteurs des projets ont estimé qu'une distribution directe était moins bien adaptée pour faire reculer la pauvreté et promouvoir la sécurité alimentaire. Il convient d'évaluer de façon plus approfondie les conséquences qu'a sur le développement la monétisation de l'aide alimentaire, notamment ses effets sur les marchés des pays bénéficiaires et des pays voisins.

Les auteurs des examens indépendants estiment de façon quasiment unanime que dans la plupart des cas, une aide financière constitue la meilleure solution. C'est presque toujours le moyen le plus efficace et efficient de financer une distribution directe de vivres ainsi que d'apporter une aide budgétaire au développement en général ou à des projets. C'est pourquoi il faut toujours décider en fonction du contexte si une aide alimentaire est préférable à une aide financière.

---

*Les effets de l'aide alimentaire liée*

---

Il est reconnu que conformément aux définitions du CAD, l'aide alimentaire reste liée dans une majorité écrasante des cas. Comme presque toute l'aide alimentaire est soumise à une forme ou une autre de restrictions juridiques ou administratives quant à la source d'approvisionnement et aux services de livraison connexes, il est logique de mettre en parallèle le rapport coût-efficacité de l'aide alimentaire et le coût effectif ou hypothétique d'importations soumises au jeu de la concurrence.

### **Efficacité du transfert de ressources**

L'étude constitue la première tentative de quantification du rapport coût-efficacité de l'aide alimentaire liée pour l'ensemble de la communauté des membres du CAD et non pour un donneur particulier. On s'attendrait à ce que l'aide liée réduise l'efficacité du transfert de ressources (ETR) par rapport à une aide financière non soumise à restrictions. D'autres effets négatifs sont également probables à cause des arbitrages que l'on ne peut éviter pour pouvoir concilier les objectifs de développement avec la défense d'intérêts locaux dans les domaines de l'agriculture, des transports et de la transformation.

L'analyse de l'efficacité du transfert de ressources a consisté à comparer les *coûts effectifs de l'aide* supportés par l'organisme donneur (en dehors de toute dépense interne liée à l'agriculture) et le coût hypothétique d'une transaction commerciale alternative (TCA) pour l'importation du même volume de vivres dans le pays bénéficiaire au même moment que la fourniture de l'aide alimentaire. Le rapport du coût effectif à celui de la TCA donne une indication de l'ETR pour l'achat de vivres et leur livraison aux pays bénéficiaires. Ce rapport est une limite inférieure ou une estimation prudente du coût d'efficacité de la fourniture ou du financement de l'aide en nature par rapport à un transfert financier au profit du pays bénéficiaire ou des bénéficiaires finaux. Le coût de l'aide tout comme les TCA excluent d'autres coûts de transaction liés, au plan interne, à l'organisation, à la manutention au stockage, à la vente ou à la distribution de vivres. La TCA est fondée sur les prix internationaux officiels et risque donc fort d'être la formule la plus coûteuse pour importer le même volume de produits alimentaires dans le pays bénéficiaire.

Les résultats sont fondés sur une enquête portant sur 1 119 opérations d'aide alimentaire distinctes en 2002-2003, au profit de 15 pays bénéficiaires et financées par 16 membres du CAD. Ces opérations ont représenté environ 30 % de l'aide alimentaire totale enregistrée par le système INTERFAIS du Programme alimentaire mondial (PAM), soit près de 3 millions de tonnes de

produits et 790 millions de dollars de dépenses consacrées par les donateurs à l'achat des produits et à leur livraison.

### **Coût de l'aide alimentaire liée**

D'après l'enquête, le coût global d'inefficacité de l'octroi d'une aide alimentaire liée (c'est-à-dire de transferts directs) par rapport au financement d'importations commerciales est d'au moins 30 %. Les coûts effectifs des transferts d'aide alimentaire liée ont été plus élevés en moyenne d'environ 50 % que si les produits alimentaires avaient été achetés sur place, le surcoût étant de 33 % par comparaison avec des achats effectués dans des pays tiers (transactions triangulaires). L'aide alimentaire directe a donc été presque toujours plus coûteuse que des importations commerciales ou des achats effectifs sur place, ou encore que des transactions triangulaires. Les formes de transfert de ressources les plus efficaces pour l'aide alimentaire sont probablement des opérations faisant appel à des sources d'approvisionnement flexibles dans le pays bénéficiaire ou dans des pays tiers, mais pas nécessairement dans des pays en développement.

Le rapport coût-efficacité est très variable selon les donateurs, les modes de livraison, les produits et les destinations, allant de 10 % de moins à 55 % de plus que le coût d'importations commerciales alternatives. Les donateurs qui ont officiellement délié leur aide ou appliquent les règles d'achat les moins restrictives, ont fourni l'aide alimentaire ayant le meilleur rapport coût-efficacité. Les donateurs qui lient généralement leur aide alimentaire, ont également financé certains achats locaux ou triangulaires, et ce selon un rapport coût-efficacité relativement supérieur à celui de leurs programmes d'aide alimentaire liée. Les achats locaux et les transactions triangulaires des organisations spécialisées dans les achats et la logistique (comme le PAM) semblent enregistrer un rapport coût-efficacité relativement meilleur. Les différences de coût ne dépendent pas uniquement de l'échelle de la transaction, mais peut-être aussi de l'ampleur de l'opération.

Parmi les denrées alimentaires sur lesquelles a porté l'enquête, la plus forte différence d'ETR (68 %) a été observée entre les achats locaux et les transferts directs de produits fortement transformés et mélangés. Cette constatation ne fait qu'accroître le scepticisme très répandu quant à l'efficacité de la fourniture, dans le cadre d'une aide liée, de produits alimentaires à forte valeur ajoutée, transformés dans des pays de l'OCDE. Cette forme d'aide se caractérise non seulement par un très mauvais rapport coût-efficacité, mais elle prive en outre les donateurs et leurs partenaires de l'occasion de promouvoir les capacités locales de transformation des produits agricoles.

Les résultats d'ensemble font apparaître que l'aide alimentaire liée se caractérise par de très mauvais rapports coût-efficacité. Le degré d'inefficacité

est lié au contexte et varie selon le produit et sa destination, et également selon qu'on a choisi de le vendre ou de le monétiser, ou bien de le distribuer directement. On pourrait réaliser des gains d'efficacité considérables en réduisant les restrictions applicables aux sources d'approvisionnement. Les transactions triangulaires se sont avérées plus économiques d'un tiers que l'aide directe. Des possibilités d'approvisionnement sans restrictions devraient permettre de réaliser des économies encore supérieures. L'efficacité relative des achats locaux et les restrictions applicables aux achats dans des pays tiers laissent également à penser que les avantages d'un déliement de l'aide ne se limiteraient pas aux pays exportateurs de produits agricoles à revenu intermédiaire. Une flexibilité accrue des donateurs au niveau des sources d'approvisionnement favoriserait manifestement le développement de l'agriculture dans un grand nombre de pays en développement à faible revenu.



## Chapitre 1

### **L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement**

*Le chapitre 1 traite de l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement. Pour obtenir des résultats concrets dans les pays bénéficiaires par rapport aux objectifs de l'aide alimentaire, il faut tout d'abord préciser la forme et l'échelle exactes du transfert de ressources et se demander ensuite : Dans quelle mesure ce transfert a des chances de faciliter ou risque au contraire d'entraver la réalisation effective des objectifs de développement? Le chapitre 1 examine ainsi de deux façons comment les objectifs de l'aide alimentaire se traduisent en résultats concrets : i) en examinant les programmes d'aide alimentaire des principaux donateurs; et ii) en essayant de déterminer a priori si l'aide alimentaire est propre à promouvoir un développement économique à long terme. Le chapitre commence par expliquer brièvement la méthodologie utilisée et par décrire le champ d'étude. Il s'appuie sur un examen de la bibliographie complété par une analyse statistique de l'efficacité de l'aide alimentaire, ainsi que par des consultations avec les membres du CAD et des organismes opérationnels.*

## Introduction

Ce chapitre décrit la portée des évaluations aussi bien *a priori* que factuelles et met en lumière les définitions et les concepts analytiques. Il commence par présenter brièvement les différentes formes que prend l'aide alimentaire fournie par les membres du CAD. Il décrit ensuite les modalités de cette aide et les pratiques des États-Unis et de l'UE (les principaux donateurs) et donne quelques exemples des pratiques de donateurs dont les programmes d'aide alimentaire sont relativement plus limités. Enfin, l'examen des donateurs est complété par une brève description du PAM des Nations unies, par l'intermédiaire duquel 49 % des livraisons totales d'aide alimentaire ont été effectuées en 2003. Ces descriptions illustreront la vaste gamme d'instruments utilisés pour fournir l'aide alimentaire.

L'évaluation factuelle de l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement comprend deux parties. La première question examinée consiste à déterminer si, compte tenu de ses caractères distinctifs et de ses rigidités, l'aide alimentaire constitue un moyen approprié pour contribuer au développement à long terme. L'instabilité des apports d'aide alimentaire et le caractère relativement incertain de ses niveaux futurs, même à court terme, sont des problèmes largement reconnus. Les incidences qu'a sur la politique d'aide alimentaire l'incertitude liée à l'instabilité apparemment croissante des niveaux de ressources depuis une décennie sont cause de nouvelles inquiétudes. Cette réalité et les réactions qu'elle suscite doivent être prises en compte lorsqu'on tente d'évaluer globalement l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement. C'est pourquoi les causes de cette situation instable sont brièvement décrites grâce à une analyse statistique des apports d'aide alimentaire<sup>1</sup>. Les moyens par lesquels les institutions ont réagi face à l'incertitude des niveaux de ressources sont ensuite passés en revue, et l'argument selon lequel l'aide alimentaire peut accessoirement compléter d'autres formes d'aide au développement est notamment évoqué.

La deuxième partie de l'étude passe en revue les données des évaluations et des recherches sur l'efficacité de l'aide alimentaire et ses effets sur le développement. Cet examen est conçu de façon à refléter les pratiques et objectifs actuels des donateurs et des organismes fournissant une aide alimentaire en poursuivant de multiples objectifs. La plus grande partie de cette aide est actuellement fournie à titre d'*assistance d'urgence* dans un contexte de crise ou de situation post-confliktuelle et répondant à des



objectifs à la fois humanitaires et économiques, sous la forme d'un *filet de protection sociale* en faveur des personnes vulnérables et pauvres et, souvent de façon simultanée, à titre de contribution à un développement à plus long terme par le biais de la création d'actifs et de la formation de capital humain. Cela ne fait que résumer l'évaluation de l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement à long terme. La version plus complète de l'examen bibliographique de l'annexe B est présentée sous la forme des catégories plus classiques de l'aide alimentaire aux fins du développement, de l'aide-programme et des diverses formes d'aide-projet utilisées par les donateurs et les organismes d'aide alimentaire. Il faut néanmoins reconnaître que ces catégories sont de moins en moins satisfaisantes car les objectifs des diverses formes de soutien se recoupent, celles-ci étant utilisées simultanément dans un contexte d'urgence ou bien dans le cadre de filets de sécurité destinés à préserver les moyens de subsistance.

## Portée de l'évaluation

### Définitions et concepts analytiques

Au sens classique du terme, l'aide alimentaire comprend les dons et les prêts assortis de conditions libérales qui sont conformes aux définitions de l'aide publique au développement (APD) du CAD. L'aide alimentaire est classifiée et notifiée, par exemple par INTERFAIS, du point de vue des ses utilisations et de ses *modes de fourniture*.

Du point de vue de l'*utilisation de l'aide alimentaire*, on distingue trois catégories :

Premièrement, l'*aide alimentaire programme* consiste en un transfert de ressources assurant un soutien de la balance des paiements, soit en remplaçant des importations commerciales, soit en permettant d'effectuer des importations supplémentaires lorsque celles-ci sont impossibles faute de devises, ou bien encore elle apporte une aide budgétaire grâce au produit des ventes de produits de base, et elle contribue à la sécurité alimentaire, objectif déclaré de toute aide alimentaire.

Le caractère distinctif de l'aide-programme est que les produits sont fournis directement au pays bénéficiaire ou à son agent, pour être vendus sur les marchés locaux. Le produit des ventes en monnaie locale peut servir à créer un fonds de contrepartie, dans le cadre d'une sorte d'accord entre le donneur et le bénéficiaire quant à sa gestion et à son utilisation. On observe généralement une certaine forme de « conditionnalité » ou de cadre de politique générale lié à la fourniture de l'aide, soit de façon ponctuelle, soit sur une base pluriannuelle.

Deuxièmement, l'*aide alimentaire projet* est généralement fournie à l'appui d'activités précises de lutte contre la pauvreté et de prévention des catastrophes, activités ciblées sur des groupes de bénéficiaires ou des zones

spécifiques. Les produits sont fournis à titre de dons et généralement acheminés par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral qui est presque toujours le PAM, ou bien par le biais d'ONG internationales. Il convient de distinguer deux types d'aide-projet : i) les projets dans le cadre desquels sont fournis des produits alimentaires destinés à être *distribués directement* aux groupes bénéficiaires par l'intermédiaire de centres de santé maternelle et infantile (SMI) ou de programmes d'alimentation scolaire (PAS) et de vivres contre travail (VCT); et ii) les produits destinés à être vendus au titre d'un programme de *monétisation*, le produit des ventes en monnaie locale servant à promouvoir toutes sortes d'activités de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire dans le cadre d'un budget indicatif approuvé.

Dans une perspective économique, la monétisation ne peut, d'un point de vue analytique, être distinguée de l'aide-programme. La distinction formelle porte sur le mode d'acheminement (*aide indirecte* fournie par l'intermédiaire d'une ONG ou d'un organisme multilatéral) et habituellement, sur l'utilisation plus précise des fonds. Dans la pratique, la distinction entre aide alimentaire programme et aide-projet monétisée est souvent une question d'échelle et de voie d'acheminement. L'aide bilatérale aux organismes publics est classée comme aide-programme tandis que la monétisation est généralement associée à des utilisations extrabudgétaires plus précisément définies par l'intermédiaire d'ONG. L'aide-projet est généralement à plus petite échelle. Les programmes examinés entre 2002 et 2003 ont porté en moyenne sur 25 585 tonnes, et le coût de l'aide pour le donneur a été estimé à 5.8 millions de USD, tandis que le volume et le coût moyens des opérations de monétisation dans le cadre de projets ont été respectivement de 10 046 tonnes et de 3.1 millions de USD, et de 2 163 tonnes et 867 000 USD pour les opérations de distribution directe. En outre, les mesures au titre de projets ont généralement un caractère plus marginal par rapport à l'offre totale de produits dans l'économie bénéficiaire.

Troisièmement, les *secours alimentaires* sont ciblés et distribués gratuitement aux victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. À l'origine, ils étaient considérés essentiellement comme une aide humanitaire d'urgence visant à sauver des vies humaines mais lorsque des catastrophes menacent les moyens de subsistance à long terme des groupes touchés et le processus même de développement, les secours sont généralement fournis dans un cadre plus large. Ils peuvent être combinés à une aide alimentaire programme ou à d'autres formes de soutien des importations pour l'économie affectée. Cette catégorie a également été élargie pour englober l'aide humanitaire régulière, notamment les activités de réhabilitation et de reconstruction, appelées interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) par le PAM.

Dans la pratique, on ne distingue plus très bien les différentes catégories d'utilisation, en particulier en situation de crise ou d'urgence. Les secours consistent généralement en distribution gratuite de vivres par l'intermédiaire des dispensaires SMI et des écoles, et ils peuvent comprendre un volet VCT. Les secours à grande échelle peuvent avoir des incidences sur la balance des paiements et le budget du pays bénéficiaire. Sans secours, celui-ci se trouverait contraint de financer une aide par ses propres moyens ou de faire appel à d'autres sources, notamment de recourir à des emprunts. L'aide-programme est utilisée comme mesure de crise pour permettre la vente subventionnée de produits alimentaires tels que la farine de maïs en Afrique australe. Certains observateurs font maintenant une distinction entre les secours apportés à titre d'assistance immédiate et directe fournie après une catastrophe et l'assistance humanitaire fournie de façon continue et destinée à soutenir un effort de réhabilitation<sup>2</sup>.

L'autre méthode courante pour distinguer les différents types d'aide alimentaire consiste à prendre en compte ses *sources* ou ses *modes de fourniture*. La source de l'aide alimentaire joue un rôle critique, en particulier lorsque l'on examine les conséquences de la pratique de l'aide alimentaire liée. Dans le cas d'INTERFAIS, cette aide désigne des livraisons ou des mesures concernant des quantités déterminées de produits alimentaires livrés à un pays bénéficiaire ou *achetés* dans ce pays avec des fonds accordés par un organisme bailleur de fonds public ou une ONG internationale. Toutes ces transactions se distinguent par le mode d'approvisionnement sous trois formes : i) *transferts directs* – y compris toute l'aide alimentaire provenant d'un pays donneur; ii) *transactions triangulaires* – achats ou échanges d'aide alimentaire dans un pays en développement, destinés à servir d'aide alimentaire dans un autre pays; et iii) *achats locaux* – effectués dans un pays et utilisés comme aide alimentaire dans le même pays. Comme on le verra plus en détail au chapitre 2, les transferts directs équivalent en gros à l'*aide liée* selon les définitions du CAD.

En même temps, l'aide alimentaire comme forme de transfert de ressources de l'APD doit être distinguée des *programmes alimentaires* (PA) ou interventions effectuées par les pouvoirs publics et des ONG dans les pays en développement. Ces interventions à caractère alimentaire prennent diverses formes : *distribution directe de vivres* comme les VCT ou les programmes d'alimentation scolaire (PAS) qui fournissent aux élèves des repas sur place ou des aliments à emporter chez eux, ou interventions sur le marché comme des subventions aux prix des produits alimentaires et *transferts financiers* par exemple sous la forme de bons d'alimentation. Les PA sont *financés* pour une large part au plan interne, comme en Inde ou au Mexique, ou bien *soutenus* par une aide alimentaire et financière d'origine internationale, comme au Bangladesh ou en Éthiopie. L'échelle des PA est en diminution dans l'ensemble

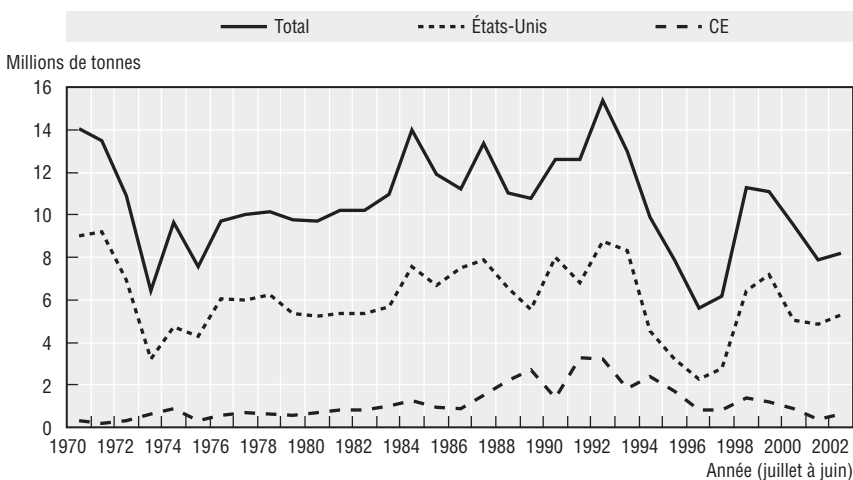
du monde en développement du fait de la libéralisation des marchés intérieurs et du commerce international des denrées alimentaires.

S'ils sont financés sur une échelle suffisante par le donneur avec des devises, les achats locaux peuvent avoir d'importantes incidences au niveau de la balance des paiements. Ces réserves ne doivent pas être perdues de vue lorsqu'on examine les données statistiques présentées à la section sur *l'aide alimentaire contribue-t-elle efficacement au développement ?*, qui analyse les apports d'aide alimentaire selon les grandes catégories d'utilisation de l'aide, ni lorsqu'on examine les données sur les utilisations effectives de l'aide alimentaire à la section sur *la contribution de l'aide alimentaire au développement : principales conclusions des recherches effectuées sur cette question.*

### Évaluation a priori des programmes des membres

L'aide alimentaire bilatérale fait généralement intervenir au moins des ministères ou organismes responsables du développement, de l'action humanitaire et de l'agriculture. Ceux-ci sont en rapport avec des organisations et ONG internationales ainsi qu'avec les différents pays bénéficiaires. Les modalités appliquées par les deux principaux donateurs bilatéraux (États-Unis et CE) témoignent de la complexité des problèmes que pose l'octroi d'une aide en nature sous forme de produits alimentaires, et notamment des problèmes de cohérence en la matière. Elles confirment également que l'importance relative et la valeur absolue de l'aide alimentaire ont tendance à diminuer à la longue (OCDE, 2003). Cette tendance à la baisse ressort du graphique 1.1 sur l'aide fournie sous forme de céréales.

Graphique 1.1. **Livraisons d'aide alimentaire : total États-Unis et CE, 1970-2002**



Source : FAO et PAM INTERFAIS.

## États-Unis

Les programmes d'aide alimentaire des États-Unis sont depuis toujours plus vastes et plus complexes que ceux des autres donateurs d'aide alimentaire. Ils sont le fruit d'un demi-siècle de législation et de réglementations administratives, elles-mêmes déterminées par des facteurs agricoles, budgétaires, commerciaux, humanitaires et politiques nationaux et internationaux, à quoi s'ajoutent les considérations de développement. Les dimensions physiques et budgétaires de ce programme de 50 ans d'un montant total de 68 milliards de USD ainsi que ses tendances résultent d'un processus continu consistant à concilier les exigences difficilement compatibles d'un grand nombre de groupes d'intérêts représentant les agriculteurs, les transformateurs de produits agricoles à valeur ajoutée, les transporteurs, les producteurs de produits de base, ainsi que d'un certain nombre de groupes poursuivant des objectifs humanitaires ou de développement.

Les États-Unis accordent une aide alimentaire dans le cadre de six programmes distincts : les Titres I, II et III de la PL480; « Food for Progress »; la Section 416 (b) sur la distribution des excédents alimentaires et le programme McGovern-Dole pour l'éducation et la nutrition infantile (FECN) récemment approuvé. Ces programmes sont décrits brièvement au tableau 1.1. Les directives régissant ces activités ont été autorisées très récemment (ou, dans bien des cas, « réautorisées ») dans le cadre du projet de loi sur l'agriculture (« Farm Bill ») de 2002<sup>3</sup> ou bien elles s'inscrivent dans le cadre de dispositions de la législation agricole permanente, en particulier la Public Law 480 de 1954. Le prochain « Farm Bill » est prévu pour 2007.

Au total, la valeur de l'aide alimentaire des États-Unis n'a cessé de baisser depuis les niveaux record atteints dans les années 60 (graphique 1.2). Les niveaux de financement récents et projetés sont indiqués au tableau 1.2. La PL 480 est l'élément le plus stable, en particulier le Titre II avec les programmes gérés par l'USDA, tandis que le S416b sert à atténuer les fluctuations périodiques affectant la disponibilité d'un produit donné. Les fonds destinés à la gestion des activités d'aide alimentaire sont inscrits aux budgets annuels de l'USAID et de l'USDA et à la Section 202e du Titre de la PL480 qui couvre, dans les pays bénéficiaires, une partie des frais de gestion liés à la mise en œuvre et au suivi des activités d'aide alimentaire des ONG américaines et du PAM.

La situation des États-Unis est complexe, mais relativement transparente. Cela tient à ce que la structure gouvernementale implique une stricte division des pouvoirs suivant laquelle les responsables doivent fonder leurs actions sur une base législative détaillée et pouvoir ensuite rendre compte de chaque dollar devant le Congrès. Les éléments clés de l'aide alimentaire des États-Unis sont donc les « Farm Bills » (projets de loi agricole) qui font l'objet de

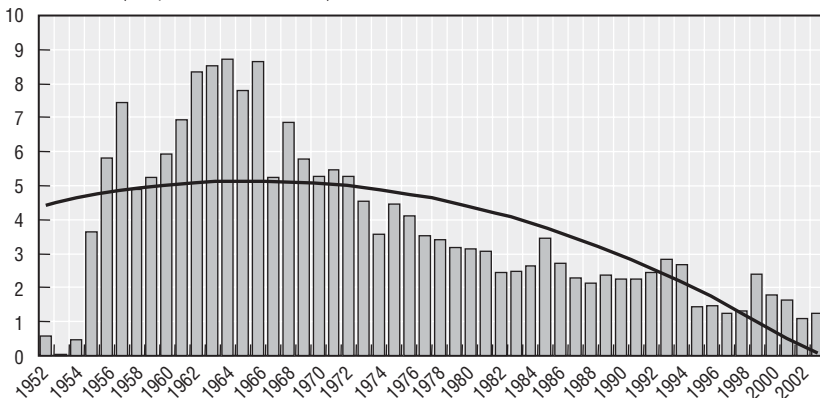
Tableau 1.1. **Résumé des programmes d'aide alimentaire des États-Unis**

Programme	P.L.480 Titre I	P.L. 480 Titre II	P.L. 480 Titre III	« Food for Progress »	Programme alimentaire pour l'éducation et la nutrition infantile	Section 416(b)
Organisme de gestion	USDA	USDA	USDA	USDA	USDA	USDA
<b>Structure du programme</b>	Ventes de produits agricoles à des conditions libérales	Don de produits pour répondre à des besoins urgents et non urgents. Ces produits peuvent être vendus dans le pays	Don de produits aux autorités des pays les moins avancés qui progressent sur la voie du développement.	Don de produits alimentaires à des pays en développement admissibles. Produits provenant du Titre I 416 b ou des stocks de la CCC.	Don de produits et fourniture d'une aide financière et d'une assistance technique à l'appui d'objectifs éducatifs et nutritionnels dans des pays pauvres.	Don de produits excédentaires du CCC aux fins des Titres II et III de la PL 480 ou pour des programmes « Food for Progress ».
<b>Intermédiaires</b>	Gouvernements, entités privées	Gouvernements, entités publiques ou privées, ONG, coopératives, organisation intergouvernementale (surtout le PAM)	Gouvernements	Gouvernements, organisations commerciales agricoles. Organisations intergouvernementales, ONG, coopératives.	Gouvernements, entités privées, organisation intergouvernementales.	Quelques intermédiaires dans le cadre du Titre II et de programme « Food for Progress ».

Source : Modifiée à partir d'USGAO, 2002.

Graphique 1.2. **Évolution des niveaux d'aide alimentaire des États-Unis, 1952-2003**

En milliards d'USD (aux prix constants de 2002)



Source : USAID. Prêts et dons extérieurs et aide des organisations internationales : Autorités assumant des obligations et responsables des prêts, 1<sup>er</sup> juillet 1945-30 septembre 2001. Les données pour 2002 et 2003 proviennent de l'USDA/FAS.

Tableau 1.2. **Financement de l'aide alimentaire des États-Unis, EX 1996-EX 2004**

En millions d'USD

Programme	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>	2004 <sup>a</sup>
PL480	1 207	1 054	1 138	1 808	1 293	1 086	1 270	1 944	1 326
FECN <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	50
Section 416(b)	0	0	0	1 297	1 130	1 103	773	175	151
FFP	84	91	111	101	108	104	126	158	151
<b>Total</b>	<b>1 291</b>	<b>1 145</b>	<b>1 449</b>	<b>3 206</b>	<b>2 531</b>	<b>2 293</b>	<b>2 169</b>	<b>2 277</b>	<b>1 678</b>

a) Les données pour 2003 et 2004 sont des estimations.

b) En tant que programme pilote expérimental, le FECN a été financé entre 2000 et 2003 au titre du S416b.

Source : Hanrahan, 2004.

négociations intensives résultant de l'action de groupes de pression et qui lient effectivement l'aide alimentaire aux excédents américains exportables et prévoient que 50 % des produits doivent être transformés ou emballés pour assurer, avant leur expédition, une plus grande valeur ajoutée sur place. Toutefois, la législation autorise aussi les ONG à « monétiser » plus d'un tiers des produits et à consacrer les ressources ainsi obtenues à des projets de développement. Une législation distincte exige que 75 % de l'aide alimentaire gérée par l'USAID (y compris les secours alimentaires) et 50 % de celle qui est gérée par l'USDA soient expédiés par des navires enregistrés aux États-Unis (USGAO, 1994).

### Union européenne

L'UE exécute en fait 16 programmes d'aide alimentaire faisant l'objet de financements distincts, un pour l'ensemble de l'Union, géré par la Commission européenne (CE) et un pour chacun des 15 pays membres avant 2004. Ces 16 programmes constituent une contribution collective unique à la Convention relative à l'aide alimentaire, et les programmes communautaire et nationaux sont régis par les modalités de partage des responsabilités entre les pays membres et la Commission. Il existe également des dispositifs de liaison et de gestion très élaborés, applicables en particulier à la participation d'ONG pour le compte de la CE. Ce système complexe a causé de graves problèmes opérationnels et ces programmes font périodiquement l'objet d'une réorganisation sous divers aspects.

La flexibilité accrue avec laquelle des financements sont autorisés pour l'aide alimentaire constitue peut-être, dans l'optique de la présente étude, l'aspect le plus important de l'adaptation à long terme de l'aide alimentaire. C'est ainsi que depuis le début des années 80, on a vu progresser les transactions triangulaires et l'achat de produits locaux. Les modifications

apportées aux règles de la Convention relative à l'aide alimentaire ont facilité cette flexibilité quant au choix des sources d'approvisionnement.

Le Règlement de l'UE de 1996 sur l'aide alimentaire constitue l'évolution la plus importante en ce sens car il permet d'utiliser les lignes budgétaires de l'aide alimentaire pour fournir une aide conformément à la Convention, des facilités en matière de devises aux pays bénéficiaires contraints d'importer des produits alimentaires, et une aide financière pour assurer la sécurité alimentaire. Ce Règlement part du principe qu'une aide alimentaire en nature peut être justifiée dans des cas précis, en l'absence d'autres solutions. Dans d'autres cas, elle peut accorder des facilités en matière de devises, suivant lesquelles le financement de l'aide doit s'effectuer par l'intermédiaire d'opérateurs du secteur privé qui importent des produits alimentaires sur le marché européen ou sur une liste restreinte de pays en développement admissibles établie par la CE.

Les facilités en matière de devises combinent le soutien de la balance des paiements à des conditionnalités et à des aspects de l'aide liée. Comme le confirment les résultats de l'étude au chapitre 2, une part importante de l'aide alimentaire de l'UE continue à provenir d'un marché unique (tableau 2.1). On a assisté à une réaffectation majeure des fonds à l'aide non alimentaire (tableau 1.3). Les évaluations initiales de l'aide en vertu de la Réglementation de 1996 étaient ambiguës (NRI, 2000; Cour des comptes européenne, 2003) et une évaluation détaillée est en cours pour le compte de la CE.

**Tableau 1.3. Dépenses de l'UE au titre du budget 2002 de la sécurité et de l'aide alimentaire**

	Aide directe		Aide indirecte		Aide totale	
	Euros	%	Euros	%	Euros	%
Aide alimentaire et frais de transport	156 350	54	112 400	53	268 750	54
Autres formes de soutien	101 340	35	88 541	42	189 881	38
Aide monétaire	30 400	11	9 850	5	40 250	8
<b>Total</b>	<b>288 090</b>	<b>100</b>	<b>210 791</b>	<b>100</b>	<b>498 881</b>	<b>100</b>

Source : Estimations de la Commission européenne.

### **Autres programmes des membres du CAD**

Une description des 15 programmes nationaux de l'UE et de ceux des autres membres du CAD sortirait du cadre de la présente étude. Toutefois, l'étude de l'OCDE sur les questions relatives à la concurrence des exportations liée à l'aide alimentaire comprend une enquête sur les programmes des membres (OCDE 2004). La seule étude sur les donateurs européens ne concernait que l'aide-programme (Clay *et al.*, 1996). Elle soulignait la variété



des pratiques chez les donateurs européens du point de vue de l'organisation de l'aide alimentaire et de la fixation des priorités. C'est ainsi que certains membres de l'UE ne fournissent qu'une aide exclusivement (ou presque) humanitaire (par exemple la Suède) tandis que d'autres pays (comme l'Allemagne) accordent une aide à des projets de développement par l'intermédiaire du PAM et d'ONG) et d'autres encore, une aide-programme bilatérale (ce qui est le cas de la France et de l'Italie).

Il existe, comme le confirment l'INTERFAIS et l'enquête effectuée dans le cadre de la présente étude, des différences considérables entre les donateurs de l'UE du point de vue des sources d'approvisionnement utilisées pour l'aide alimentaire. C'est ainsi que la Belgique, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni effectuent l'essentiel de leurs achats sur place et sur appels d'offres non restreints. En revanche, le Danemark, la France et l'Italie se procurent une grande partie de leur aide alimentaire sur les marchés de l'UE et dans certains cas, auprès de fournisseurs nationaux. Les achats soumis à restrictions apparaissent plus courants dans le cas de l'aide alimentaire pour le développement acheminée par le PAM (ce qui est le cas du Danemark et de la Finlande) que pour l'aide d'urgence.

### **Programme alimentaire mondial**

Le Programme alimentaire mondial constitue la principale filière internationale d'acheminement de l'aide alimentaire (avec 49 % des livraisons en 2003). Il a été créé en 1963 pour fournir une aide alimentaire à des projets de développement dans le cadre de son programme ordinaire, ainsi qu'un aide d'urgence limitée. Une aide alimentaire est fournie à grande échelle depuis 1977 par l'intermédiaire de la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), de même qu'une assistance humanitaire pour les interventions prolongée de secours en faveur de réfugiés (IPSR) depuis 1991. Les IPSR sont depuis lors devenues les interventions prolongées de secours et de redressement, aux incidences plus larges sur le développement. En collaboration avec le HCR des Nations unies, le PAM est la principale source d'aide alimentaire aux réfugiés.

Ancien programme conjoint ONU/FAO, le PAM, est devenu une organisation internationale d'aide alimentaire, comme le confirment les modifications apportées à ses statuts en 1992. Il est soutenu par la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) parce que de nombreux donateurs contractent tout ou partie de leurs obligations de fournir une aide alimentaire dans le cadre des activités de secours du PAM et de ses activités ordinaires (développement). Il assume des responsabilités plus étendues mais variables en ce qui concerne les secours et les parts de ressources pour le développement, en s'efforçant de les réorienter. Parmi d'autres changements, on peut citer la suppression progressive de certains programmes pays, en

particulier dans le cas de pays à revenu intermédiaire moins affectés par l'insécurité alimentaire.

Le tableau 1.4 indique la répartition des opérations du PAM selon les différents programmes. Les opérations de secours progressent et correspondent à des réactions immédiates à des situations de crise, avec des ressources fournies pour une large part par des donateurs du CAD. Les activités de développement au titre du programme ordinaire ont diminué environ de moitié. Les activités aussi bien de secours que de développement sont également quelque peu sensibles aux effets de l'offre des donateurs, notamment au bas niveau des dépenses en 1996 et à leur forte reprise en 1999, qui sont examinées ci-dessous à la section sur « L'aide alimentaire : contribue-t-elle efficacement au développement ? ».

Tableau 1.4. **Dépenses opérationnelles du PAM par catégorie, 1989-2003**  
En millions d'USD

	Développement	Secours	Opérations spéciales	Fonds fiduciaires/bilatéraux	Divers <sup>b</sup>	Total
1989	499.5	258.1	0	0	0	757.6
1990	498.6	261.3	0	166.2	0	926.0
1991	487.8	586.3	0	252.7	0	1 326.7
1992	469.7	868.1	0	234.1	0	1 571.9
1993	398.4	865.8	0	217.3	21.6	1 503.2
1994	311.5	873.5	0	207.7	20.3	1 413.0
1995	340.8	613.9	0	141.6	0.2	1 096.7
1996	279.1	737.7	18.5	31.1	11.0	1 077.3
1997	332.7	704.3	20.6	15.7	-0.9	1 072.4
1998	254.3	915.4	34.1	26.7	6.8	1 237.3
1999	246.4	1 089.3	34.1	55.4	4.3	1 429.6
2000	185.0	920.3	25.9	19.7	7.4	1 158.3
2001	231.1	1 421.4	32.2	45.8 <sup>a</sup>	46.1	1 776.4
2002	194.7	1 282.8	36.7	38.6 <sup>a</sup>	39.4	1 592.2
2003	228.7	2 811.4	82.8	80.5	72.0	3 275.3

a) Fonds bilatéraux seulement.

b) Dépenses opérationnelles telles que le Fonds général, l'assurance et depuis 2001, les fonds fiduciaires qui ne peuvent être ventilés par projet/opération.

Source : PAM, *Rapports annuels*.

## L'aide alimentaire contribue-t-elle efficacement au développement ?

### Introduction

Les apports d'aide alimentaire sont irréguliers et très sensibles à des facteurs liés au commerce et à l'agriculture dans les pays donateurs. La disponibilité de l'aide alimentaire est donc extrêmement incertaine à court

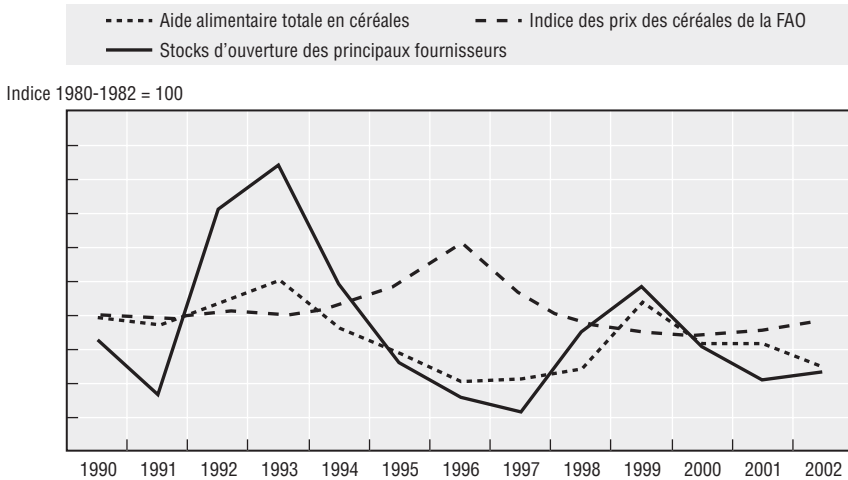
terme et moins assurée que d'autres formes d'aide au développement fondées sur des crédits annuels et des engagements budgétaires pluriannuels. Ces caractéristiques posent un problème à ceux qui s'efforcent d'utiliser l'instrument particulier que constitue l'aide alimentaire et qui coordonnent avec elle leurs autres activités de coopération pour le développement. Du fait que fondamentalement, l'aide alimentaire constitue un moyen incertain de soutien du développement à long terme, on en arrive à se demander si elle constitue un instrument approprié, incertitude qui explique également, dans une certaine mesure, les performances passées en matière d'aide alimentaire.

La présente section examine les problèmes liés à l'incertitude des ressources. En procédant à une brève actualisation statistique sur les questions de l'irrégularité et de l'incertitude des niveaux de ressources; en signalant les conclusions des recherches sur le rapport existant entre les besoins et les disponibilités; en décrivant les moyens par lesquels les donateurs et les organismes se sont efforcés de gérer et de réduire l'incertitude des niveaux de ressources; et notamment en traitant l'aide alimentaire comme une ressource additionnelle, mais constituant une solution de rechange.

### **Une ressource incertaine ?**

L'aide alimentaire est la cause de deux sources majeures d'incertitude au niveau des donateurs. Il faut tout d'abord signaler l'incertitude de l'aide qui dépend des priorités des donateurs. La diminution à long terme de l'importance relative de l'aide alimentaire (moins de 5 % de l'APD globale au milieu des années 90 contre plus de 20 % au milieu des années 60) reflète un changement de priorités de la part des membres du CAD. La décision unilatérale de certains donateurs de réduire leurs engagements au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire dans les années 90, et de l'UE en 1996 d'autoriser l'utilisation de fonds prélevés sur les postes budgétaires de l'aide alimentaire pour contribuer à la sécurité alimentaire témoigne que cette tendance se poursuit. Il existe également, en dehors du CAD, de nouveaux donateurs dont l'assistance dépend de circonstances particulières, mais qui comprend un élément important d'aide alimentaire. La Chine et la Corée du Sud ont apporté une assistance à la République démocratique et populaire de Corée (RPDC) et l'Inde a offert un million de tonnes de céréales excédentaires pour venir en aide aux victimes de la famine de 2002.

La seconde cause d'incertitude, spécifique à l'aide alimentaire, tient au lien étroit existant entre la situation de l'offre de produits agricoles dans les pays donateurs de l'OCDE et la conjoncture sur les marchés internationaux. Il existe un lien constant et largement reconnu entre, d'une part, les décaissements effectifs ou les livraisons d'aide alimentaire en céréales et d'autre part, les prix internationaux des céréales et le niveau des stocks des

Graphique 1.3. **Rapport entre l'aide alimentaire en céréales, les prix et les stocks, 1990-2002**

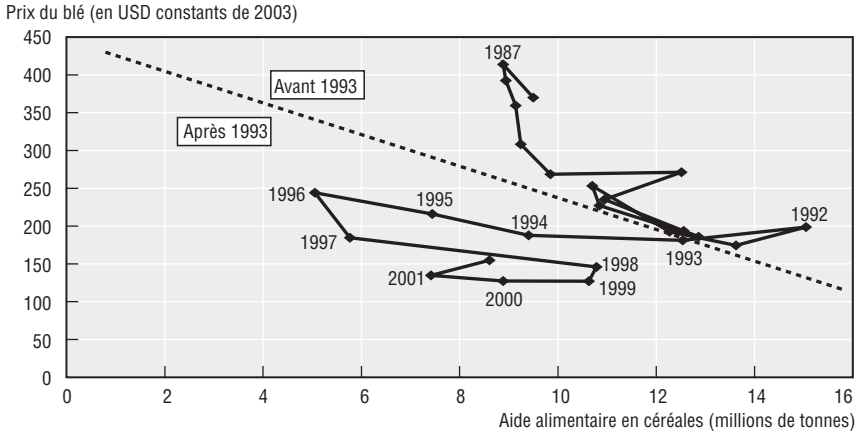
Source : FAO.

exportateurs (graphique 1.3)<sup>4</sup>. On constate donc des fluctuations marquées des niveaux de l'aide alimentaire et de son importance dans les dépenses d'aide des donateurs. C'est ainsi que l'aide alimentaire des États-Unis (représentant plus de la moitié de l'aide alimentaire totale) a fluctué entre 10 % et 17 % de l'aide extérieure de ce pays depuis 1995.

De plus, certains éléments indiquent également que les niveaux globaux d'aide alimentaire sont devenus plus incertains. Il existe un rapport largement reconnu, et donc en partie prévisible, entre les prix des céréales et l'aide alimentaire fournie, que la FAO a utilisé par exemple pour donner des estimations provisoires de l'aide alimentaire. Ce rapport semble toutefois être maintenant plus ténu.

Le graphique 1.4 présente les rapports existant entre le volume total de l'aide en céréales fournie et les prix internationaux, 1976-2002. Elle indique que la structure du rapport entre les influences de l'offre et l'aide alimentaire a évolué depuis 1993, parallèlement à la conclusion du Cycle d'Uruguay et de l'accord de Marrakech relatif à l'agriculture. Les niveaux d'aide alimentaire semblent être devenus tout à la fois plus instables et réagir moins clairement à l'influence des prix.

Cette question de l'incertitude apparemment accrue de l'aide alimentaire mérite d'être examinée de plus près. Un facteur qui a pu jouer est la réduction des niveaux de l'aide alimentaire de l'Australie, du Canada et de l'UE à la fin des années 90, dans la mesure où l'aide de ces pays était relativement moins

Graphique 1.4. **Corrélogramme des prix du blé et de l'aide alimentaire en céréales, 1976-2002**

Source : FAO.

sensible aux influences à court terme du marché céréalier que l'aide américaine. On observe également que le blé représente une proportion moindre des livraisons d'aide alimentaire. Une simple analyse statistique du rapport décalé qu'indique le graphique 1.4 incorporant une variable fictive pour refléter le régime commercial antérieur et postérieur à 1993 et les tests connexes concorde avec l'hypothèse d'un changement de ce type. Des recherches plus systématiques sont en cours dans le cadre de l'étude de l'OCDE (2003).

### **Capacité d'adaptation aux besoins**

Il semble que les besoins n'influent guère sur la disponibilité globale de l'aide alimentaire. Des études ont montré à maintes reprises que globalement, celle-ci est imparfaitement ciblée par rapport à l'insécurité alimentaire et aux autres indicateurs de développement économique et humain (Merbis et Nubé, 2001). Ce ciblage médiocre par rapport aux besoins et aux objectifs de développement (OMGs) a été à nouveau confirmé jusqu'en 2001 par une récente étude statistique (Neumayer, 2005).

Ce que l'on appelle le caractère « procyclique » de l'aide alimentaire et sa sensibilité négative à la situation sur le marché céréalier impliquent que les disponibilités sont plus faibles lorsque les pressions des coûts d'importation sur les pays importateurs de produits alimentaires à faible revenu sont potentiellement plus intenses. Si des besoins supplémentaires imprévus mais provisoires de produits alimentaires importés apparaissent dans des pays en crise, ils doivent être satisfaits au moyen d'une réaffectation opérée dans le

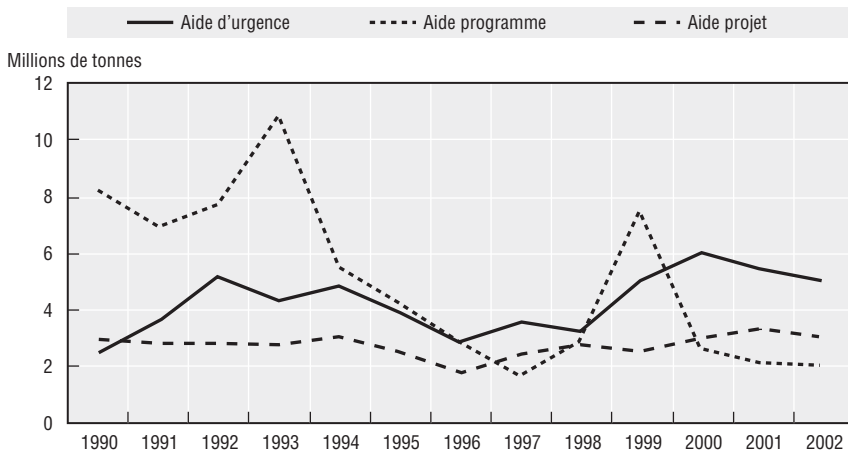
cadre d'une enveloppe déjà soumise à de sérieuses contraintes. Toutes les catégories d'aide alimentaire sont sensibles aux influences de l'offre.

Le graphique 1.5 indique que l'aide d'urgence, l'aide-programme et l'aide-projet ont toutes diminué entre 1994 et 1996, lorsque les prix des céréales ont connu une forte hausse. Les niveaux de l'aide se sont ensuite redressés alors que les stocks augmentaient et que les prix baissaient en 1999 et 2000, pour diminuer à nouveau lorsque la situation s'est tendue au niveau de l'offre en 2001.

Dans le cadre des apports d'aide globaux, on constate des différences sensibles quant au rôle respectif des donateurs et des organismes par rapport aux besoins. Barrett (2001) observe que l'aide alimentaire bilatérale des États-Unis est relativement peu adaptée aux besoins des divers pays bénéficiaires et qu'elle est dans l'ensemble fortement procyclique. L'aide alimentaire de la CE est explicitement ciblée sur un groupe prioritaire de pays (Neumann, 2004). Les affectations d'aide alimentaire de la CE sont relativement plus sensibles aux indicateurs de développement et dans l'ensemble contrecycliques, stabilisant les disponibilités dans les pays en développement (Barrett et Heisey, 2002).

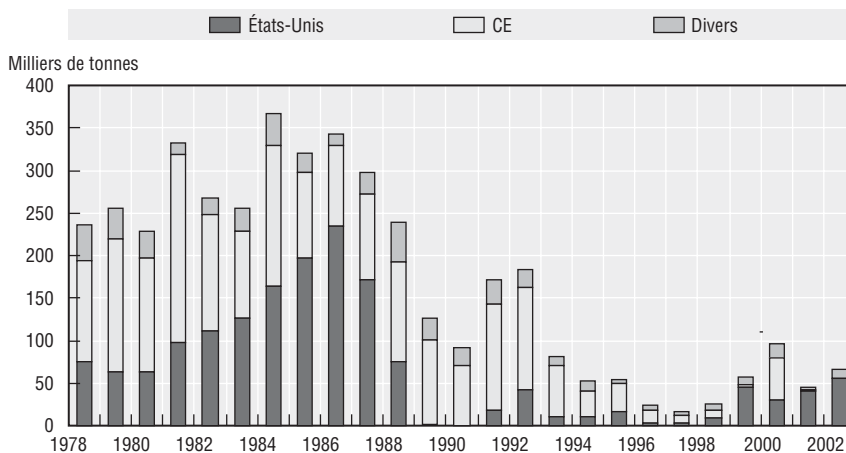
La sensibilité aux influences de l'offre ne se limite pas à l'aide en céréales. L'aide en produits laitiers est très sensible aux niveaux des stocks et à la façon dont ceux-ci sont utilisés pour gérer les excédents, en particulier dans la CE et aux États-Unis. Le graphique 1.6 indique les livraisons de lait écrémé en poudre (LEP). Celles des États-Unis sont étroitement liées à la disponibilité

**Graphique 1.5. Volume des livraisons de denrées alimentaires effectuées au titre de l'aide d'urgence, de l'aide projet et de l'aide programme, 1990-2002**



Source : INTERFAIS du PAM.

Graphique 1.6. Aide alimentaire en lait écrémé en poudre, 1978-2002



Source : FAO.

variable d'excédents exportables. Durant les années 70 et 80, l'UE a fourni des quantités annuelles relativement stables et prévisibles de LEP provenant des excédents structurels, en utilisant d'autres instruments internes pour gérer des niveaux marginaux fluctuants d'excédents (Clay et Mitchell, 1983). Sous l'effet combiné de la réforme de la politique de l'UE visant à réduire les excédents de l'UE et du découplage de l'aide alimentaire et des produits laitiers, on a pratiquement éliminé cette source prévisible d'aide en produits laitiers durant les années 90. Plus récemment, les niveaux d'aide en LEP ont à nouveau augmenté grâce aux disponibilités dues à un programme d'aide alimentaire américain lié à la gestion des excédents.

### Réactions au niveau international

Lorsque l'on tente de déterminer si l'aide alimentaire contribue effectivement au développement, il convient de prendre en compte les données sur la mesure dans laquelle les organismes sont parvenus à s'adapter, sur le plan opérationnel, à l'incertitude spécifique à l'aide alimentaire, et également les coûts d'efficacité en jeu. Les incertitudes et la variabilité considérable au niveau aussi bien de la disponibilité globale que d'un produit donné rendent difficile et généralement peu satisfaisante la programmation de l'aide alimentaire comme mécanisme de développement.

L'aide au développement nécessite la garantie d'un engagement pluriannuel de ressources, aussi bien que la flexibilité indispensable pour s'adapter à l'évolution de la situation en échelonnant et en répartissant les décaissements et la composition des dépenses, comme le montrent les moyens mis en œuvre par les organismes donateurs pour tenter de faire face

aux incertitudes de l'aide alimentaire. On observe en fait trois réactions courantes et distinctes au niveau international face aux incertitudes quant aux ressources disponibles pour l'aide alimentaire : i) assurer des niveaux globaux minimum d'offre; ii) prévoir des utilisations spécifiques de l'aide indépendamment de la variabilité des disponibilités; et iii) éviter de dépendre de l'aide alimentaire pour soutenir des domaines dans lesquels l'intervention des pouvoirs publics est vitale.

L'objectif consistant à *assurer des disponibilités globales* est lié aux tentatives visant à obtenir des donateurs qu'ils s'engagent à garantir des niveaux globaux minimum à des fins particulières. Lors de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1994, on s'est mis d'accord sur un objectif annuel total de 10 millions de tonnes de céréales. La Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) prévoyait un objectif annuel minimum de 500 000 tonnes pour les secours acheminés par des voies multilatérales.

La Convention relative à l'aide alimentaire constitue l'effort le plus constant consenti pour faire face au problème de l'incertitude des niveaux de disponibilités en fixant des obligations et règles annuelles minimum pour les principales céréales exportées et pour les autres donateurs du CAD. La CAA a fixé un seuil très inférieur aux niveaux des livraisons annuelles d'aide alimentaire entre le milieu des années 70 et le début des années 90. La CAA a été redéfinie depuis lors, gagnant en flexibilité mais peut-être au prix d'un assouplissement des obligations imposées aux signataires.

La Convention de 1995 prévoyait des engagements réduits de la part de certains donateurs, compatibles avec le fait qu'ils étaient moins disposés à engager une aide alimentaire dans le contexte de la hausse la plus spectaculaire du prix des céréales intervenue en 20 ans, et des pressions financières s'exerçant sur les budgets d'aide. Le groupe de pays admissibles a été élargi pour inclure les économies en transition ayant droit à l'APD en vertu des nouvelles lignes directrices du CAD.

La gamme des produits acceptables par rapport aux obligations à respecter a été élargie, et l'aide financière limitée au financement des importations de produits alimentaires est maintenant autorisée conformément à la Convention de 1999. Le rôle que joue la CAA pour réduire les incertitudes quant aux niveaux d'aide alimentaire devient flou. Certains donateurs et organismes fournissant une aide alimentaire, dont le PAM, EuronAid et certaines ONG indiquent cependant que les engagements au titre de la CAA rendent dans une certaine mesure prévisibles les ressources financières engagées pour financer l'aide alimentaire ainsi que les produits.

*Protéger des activités spécifiques du climat* général d'incertitude constitue la deuxième stratégie la plus caractéristique face au problème de l'incertitude des niveaux de ressources. Aux États-Unis, des ONG et d'autres



parties prenantes se sont efforcées avec un certain succès d'obtenir qu'une législation garantisse la disponibilité de quantités minimum de produits alimentaires pour fournir des secours et une aide à des projets de développement dans le cadre du Titre II de la PL480. Une réserve de 4 millions de tonnes de céréales a également été créée pour assurer une plus grande stabilité.

Le Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT) connu auparavant sous le nom de « Réserve de blé pour la sécurité alimentaire » est une réserve officielle pouvant atteindre 4 millions de tonnes de blé, de maïs, de sorgho et de riz. On peut puiser dans la BEHT, gérée par la Commodity Credit Corporation de l'USDA, pour augmenter les disponibilités en denrées alimentaires dans le cadre du Titre II de la PL480 dans des situations d'extrême urgence ou lorsque les approvisionnements internes des États-Unis sont insuffisants. Cette réserve a ainsi été utilisée 10 fois depuis sa création (sous sa première appellation de « Wheat Reserve ») en 1980, et dernièrement en 2002.

Il a toutefois fallu pour cela imputer sur d'autres postes budgétaires le financement à court terme indispensable en fonction de la disponibilité de ressources financières et de produits. Plus précisément, du fait que les États-Unis sont maintenant le principal fournisseur d'aide alimentaire, l'aide-programme semblerait devenir ainsi un instrument marginal, avec des niveaux de ressources incertains et fluctuants à engager sur une base annuelle (graphique 1.5).

Le PAM s'est toujours efforcé d'encourager des engagements biennaux en faveur de son programme de développement ordinaire. Toutefois, le fait que les donateurs accordent la priorité absolue aux secours humanitaires a eu en partie pour effet de réduire les contributions ordinaires et d'entraîner une variabilité à court terme des engagements aux fins du développement depuis le début des années 90 (Clay, 2003). Certains donateurs se sont efforcés d'obtenir le pouvoir financier de conclure des accords pluriannuels d'aide-programme avec les pays bénéficiaires. Par exemple, la Commission européenne a réussi durant les années 80 à obtenir des changements de réglementation lui permettant d'établir des programmes pluriannuels et d'introduire ensuite une plus grande flexibilité dans ces accords pour remplacer d'autres formes d'aide alimentaire ou financière en fonction de l'évolution de la situation alimentaire. Ces arrangements, qui se sont avérés difficiles à mettre en œuvre, ont été remplacés par la réglementation plus souple de 1996 (Clay et al., 1996).

L'aide alimentaire fait généralement l'objet d'une budgétisation annuelle, ce qui tient en partie au fait qu'il est difficile de prédire les conséquences financières d'engagements pluriannuels en termes matériels. Il faut également rappeler le lien avec la gestion du marché agricole intérieur qui, par exemple aux États-Unis, fait appel à des fonds non affectés. L'aide alimentaire programme S416(b) pour laquelle on puise dans les excédents provisoirement disponibles est financée par des fonds non affectés du « Commodity Credit

Corporation » (CCC), tandis que l'aide PL480 fait l'objet de crédits budgétaires préétablis, ce qui permet de mieux comprendre pourquoi les volumes de l'aide sont sensibles aux fluctuations de prix (tableau 1.2).

Du fait du rang de priorité de plus en plus élevé accordé par la communauté internationale aux crises humanitaires, certains pays et certaines activités de développement risquent de se retrouver exclus tandis que d'autres sont marginalisés dans le cadre du système d'aide alimentaire. Parmi les effets potentiels à craindre figurent une perturbation temporaire ou une interruption soudaine des programmes lorsque les ressources se font rares, comme en 1995-1996, ou lorsqu'une situation d'urgence imprévue se produit au plan international, comme en 2003. On peut également observer une extension temporaire de programmes existants, comme en 1999. Les effets du caractère fluctuant et incertain des sources d'approvisionnement peuvent se répercuter sur les performances, mais d'une façon qui n'est pas nécessairement quantifiable. Si les problèmes liés à l'incertitude des niveaux de ressources s'aggravent, ils risquent de ne pas être pris suffisamment en compte en raison de retards dans le processus d'évaluation. L'examen de la bibliographie entrepris dans le cadre de la présente étude laisse à penser qu'il faut reconnaître plus explicitement et examiner soigneusement, au niveau des pays bénéficiaires et des opérations, cet aspect délicat de la programmation de l'aide alimentaire, dont l'efficacité risque d'être ainsi compromise.

Une analyse statistique des apports d'aide alimentaire aux 15 pays bénéficiaires figurant dans l'étude du rapport coût/efficacité (chapitre 2) a montré que les niveaux des trois grandes catégories d'aide alimentaire étaient très variables, et ce dans presque tous les cas. Il ne nous appartient cependant pas ici d'examiner les causes de cette variabilité et ses conséquences. Il faudrait pour cela procéder à des recherches approfondies au niveau des pays.

La variabilité de l'aide alimentaire et l'incertitude des niveaux de ressources risquent également d'avoir de sérieuses incidences sur des pays tiers. On observe par exemple une évolution, souvent à court terme, des niveaux et des sources d'aide alimentaire sur les marchés régionaux d'Afrique subsaharienne, qui sont relativement peu actifs et sensibles aux fluctuations de la production dues aux conditions climatiques.

### **L'additionnalité : opportunités et problèmes**

Il existe deux contre-arguments courants et liés entre eux quant aux difficultés qu'il y a à utiliser l'aide alimentaire et qui tiennent à la variabilité et à l'incertitude des niveaux de ressources. Il y a tout d'abord l'argument de l'additionnalité. On entend souvent dire que l'aide alimentaire constitue au moins un complément des autres formes d'APD. Par exemple, « l'aide alimentaire reste une ressource additionnelle en ce sens que les donateurs n'accorderaient pas une aide financière équivalant aux produits alimentaires fournis. *Cela est*

*particulièrement vrai* des donateurs qui continuent à lier étroitement leur aide alimentaire à leurs agriculteurs, ce qui est le cas en Australie, au Canada et au Japon et en particulier aux États-Unis, principal donneur » (Hoddinott *et al.*, 2003).

Certains font valoir que le sauvetage de vies humaines peut justifier le coût supplémentaire de l'aide alimentaire liée dans des situations d'urgence étant donné que le déliement de l'aide alimentaire influe sur sa disponibilité. Ils sont essentiellement préoccupés par la difficulté que pourraient éprouver certains donateurs à fournir une aide alimentaire non liée (voir, par exemple, Marchione, 2002). C'est pourquoi on estime que l'aide alimentaire permet d'utiliser ces ressources supplémentaires, tout en reconnaissant les difficultés qu'il y a à utiliser cet instrument peu flexible (Singer *et al.*, 1987 ; Hoddinott *et al.*, 2003).

Une autre thèse plus précise concernant l'additionnalité supposée de l'aide alimentaire est qu'à court terme, celle-ci peut éventuellement constituer une ressource supplémentaire pour des organismes ou programmes déterminés. Ces organismes ont la possibilité d'utiliser avec un maximum d'efficacité ce qui représente pour eux une ressource supplémentaire, par exemple par la monétisation, en utilisant des monnaies locales pour soutenir des projets de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire (Tschirley et Howard, 2003). Il faut soigneusement peser le pour et le contre de cette aide qui constitue une solution de rechange car à en croire la théorie économique, une aide financière est généralement préférable à une aide liée sous forme de produits (Reutlinger, 1999; Abbott et McCarthy, 1982).

Là encore, il ne nous appartient pas ici d'étudier les données sur lesquelles repose la théorie de l'additionnalité globale de l'aide alimentaire. Toutefois, les affirmations des parties prenantes sur l'additionnalité de leur action sont sujettes à caution. Lorsque l'on a tenté sérieusement de déterminer si l'aide alimentaire apportée à l'Europe de l'Est et aux anciennes républiques soviétiques entre 1989-90 et 1993-94 était additionnelle comme certains le prétendaient, on a constaté que de 10 à 12 millions de tonnes d'aide alimentaire en céréales, soit environ 20 % des livraisons, avaient été détournées des pays en développement (Benson et Clay, 1998).

Il est clair que la seconde forme restreinte d'additionnalité tient probablement au fait qu'un donneur décide que la même proportion de son aide devrait être fournie sous forme de produits alimentaires, conformément aux obligations stipulées par la CAA, ou à ce qu'il lie une certaine aide à des produits alimentaires provenant de son marché intérieur. On déterminera le caractère approprié de ces pratiques en procédant à une évaluation concrète et minutieuse de l'efficacité comparative des interventions alimentaires ou du développement financé par l'aide alimentaire, et des coûts réels d'efficacité liés à la fourniture d'une aide en produits alimentaires, quelle qu'en soit la source et quelles que soient les pratiques d'aide liée.

## **L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement : principales conclusions des recherches effectuées sur cette question**

### **Introduction**

La masse de données provenant des évaluations, études et audits effectués dans les années 90 a pratiquement mis fin à la controverse sur l'efficacité des interventions utilisant des produits alimentaires pour promouvoir la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, et de l'aide alimentaire comme forme de transfert de ressources visant à appuyer ces interventions. La plupart des études indépendantes sur les activités de développement bénéficiant d'une aide alimentaire étaient soit positives mais assorties de quelques réserves (par exemple Ruttan, 1993; CMI, 1993), soit globalement négatives (Merbis et Nubé, 2001); Pillai, 2000). Les études ultérieures s'appuient pour une large part sur les mêmes sources de données en citant largement des études antérieures (par exemple Barrett, 2002; Hoddinott *et al.*, 2003).

La bibliographie se concentre parfois sur le rôle de l'ensemble de l'aide alimentaire et, ce qui est fréquemment le cas des évaluations, sur les diverses catégories d'utilisation ou sur les modalités institutionnelles comme les secours ou l'aide-projet. Comme on le verra, ces catégories sont inappropriées à bien des égards car les organismes ont depuis peu pour pratique de réagir aux situations d'urgence. Cette partie de l'évaluation porte donc tout d'abord sur les questions plus générales concernant l'ensemble de l'aide alimentaire et ensuite, sur les effets à plus long terme des différentes catégories d'aide alimentaire pour le développement, en se référant de façon éclectique à toutes les formes de données provenant d'évaluations et de recherches.

La partie suivante se divise comme suit. En premier, la question de l'aide alimentaire d'urgence. La plus grande partie de l'aide alimentaire est maintenant fournie dans le contexte de situations de crise et d'urgence et en réaction à celles-ci et par conséquent, une importante question est celle des incidences qu'a sur le développement cette aide qui poursuit divers objectifs consistant notamment à apporter des secours humanitaires, à préserver des moyens de subsistance et à stabiliser l'économie. En deuxième, des divers problèmes que pose depuis longtemps l'efficacité des filets de sécurité alimentaire sont traités. En troisième, on examine la contribution apportée par les actions d'aide alimentaire à la croissance économique et au développement. En quatrième, le lien existant entre l'aide alimentaire et le développement du secteur agricole dans le pays bénéficiaire est analysé. En cinquième, les effets de l'aide alimentaire sur les préférences des consommateurs sont étudiés. Ensuite, on examine l'aide-programme et l'aide-projet pour le développement dans l'optique d'un développement à plus long terme. Enfin, l'aide alimentaire et l'aide financière sont comparées.

### **L'aide alimentaire d'urgence : chocs et crises**

L'aide alimentaire constitue fréquemment un aspect de la réaction internationale à une crise nationale ou économique d'une extrême gravité. Les crises de ce type font peser une menace immédiate ou imminente sur la vie même des populations et ses moyens de subsistance, la stabilité à court terme et le développement à long terme. L'assistance fournie face à ces situations de crise, en dehors d'un cadre de développement déjà planifié, devrait être considérée comme relevant en totalité de l'aide alimentaire d'urgence. La catégorie officielle des secours est limitée à l'aide sous forme de don destinée à des distributions gratuites dans le cadre d'interventions alimentaires. Toutefois, dans une situation urgente, les donateurs, les bénéficiaires et les organismes intermédiaires coopèrent maintenant pour organiser la réaction la plus efficace en utilisant toutes les ressources disponibles le plus rapidement. Dans le cas des crises régionales majeures comme celles qu'a connues l'Afrique australe en 1991-93 puis en 2002-2003, on procède généralement à une réaffectation de toutes les catégories d'aide alimentaire pour faire face à la crise. En outre, des fonds relevant d'autres formes d'aide peuvent être réaffectés ou engagés pour financer des importations de produits alimentaires ainsi que des opérations de secours et interventions alimentaires connexes telles qu'un subventionnement provisoire des prix des produits alimentaires.

La conclusion générale des évaluations rétrospectives est que la communauté internationale, en collaboration avec les autorités des pays touchés et les organisations de la société civile, parvient maintenant plus efficacement à atténuer les souffrances humaines et à limiter les effets sur le développement de chocs catastrophiques pour les conditions de vie des populations affectées et l'économie dans son ensemble. L'aide d'urgence joue manifestement un rôle crucial en sauvant des vies et en limitant le stress nutritionnel lors des crises aiguës causées par des conflits ou des catastrophes naturelles. Une enquête récente fondée sur 18 évaluations réalisées en 2000-2001 a révélé que « les rapports font un bilan encourageant des actions d'aide alimentaire menées dans de nombreux pays pour répondre à l'objectif fondamental qui est de donner à manger à ceux qui ont faim. On estime généralement que l'aide alimentaire sauve des pays et qu'elle permet dans une grande majorité des cas de maintenir ou d'améliorer l'état nutritionnel » (ALNAP, 2004).

Toutefois, on manque souvent de données probantes pour quantifier les effets positifs de cette aide. Cela tient en partie aux difficultés qu'il y a à procéder à une évaluation rétrospective sans disposer de points de références ni effectuer un suivi satisfaisant. Cette lacune, relevée par les évaluations des crises survenues au début des années 90 en Afrique australe et au Rwanda, est

en partie comblée par l'acceptation de la pratique de l'évaluation en temps réel (ALNAP, 2004; PAM, 2003a).

On a signalé, dans les réactions à ces crises, de nombreuses lacunes dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Il semblerait par exemple que dans certains cas, des secours fournis avec retard et de façon peu flexible n'ont pas permis d'acheter des produits sur place au lieu de les importer, ce qui a compromis le redressement des économies locales frappées par une catastrophe naturelle. Ce problème, mis en lumière dans les années 80, est à l'origine des efforts déployés pour créer un code de bonne conduite pour le groupe de pays du Sahel. Des problèmes similaires ont été à nouveau signalés en Afrique australe dans les années 90 (voir Tschirley *et al.*, 1996, pour le Mozambique). Ces lacunes montrent combien il est nécessaire de renforcer les évaluations et d'améliorer la coordination et la coopération.

L'aide alimentaire d'urgence comporte de nombreux aspects problématiques, ce qui est notamment le cas de ses effets à court terme sur les modalités particulières de l'aide. Il existe de sérieuses rigidités en partie d'ordre institutionnel et en partie dues à la pratique de l'aide liée. L'assortiment restreint de produits disponibles pour l'aide d'urgence est lié à cette pratique et rend difficile la fourniture de rations appropriées du point de vue social et nutritionnel (Shoham *et al.*, 2000; Marchione, 2002). La controverse sur le maïs GM d'origine américaine en Afrique australe en 2002 a fait ressortir les sensibilités politiques dans les pays bénéficiaires – même en crise – qui risquent de perturber les plans de distribution, et mis en évidence les coûts que peut entraîner le manque de flexibilité des donateurs en ce qui concerne les sources d'approvisionnement (Hansch *et al.*, 2004). Les pratiques d'aide liée sont examinées plus en détail ci-après dans le chapitre 2, section « Hypothèses ».

Les incidences sur le développement à plus long terme de l'aide alimentaire d'urgence fournie périodiquement et à grande échelle commencent seulement à faire l'objet d'un examen systématique. Une étude récente conclut que les opérations d'aide alimentaire de grande ampleur destinées à faire face à d'importants déficits à court terme dans les pays d'Afrique subsaharienne victimes de la sécheresse au début des années 80 ont permis dans une large mesure d'éviter les effets déstabilisateurs de chocs simultanés sur des économies essentiellement agricoles. L'aide alimentaire a donc contribué à un développement agricole durable (Abdulai *et al.*, 2004).

Le rôle complémentaire de l'aide alimentaire et des importations commerciales à grande échelle dans la gestion des crises doit également être pris en compte. C'est ainsi que lors des graves sécheresses qu'a connues l'Afrique australe en 1991-93, des importations commerciales ont été organisées sur une grande échelle et sont arrivées plus rapidement que l'aide

alimentaire, permettant ainsi plus que tout autre facteur d'éviter une crise régionale (SADC, 1993). Ces importations commerciales ont été financées dans une large mesure par l'aide en Zambie et au Zimbabwe, au plan interne par le Botswana et sur l'échelle la plus vaste, par l'Afrique du Sud. Si on laisse le secteur privé réagir rapidement à l'évolution rapide de la situation du marché en effectuant des importations commerciales et en ajustant les stocks, on rend moins nécessaires des augmentations des dépenses publiques risquant d'avoir des effets déstabilisateurs (del Ninno *et al.*, 2001).

On constate généralement que les effets largement positifs de l'aide alimentaire utilisée pour faire face à une situation d'urgence s'accompagnent d'un désordre, d'une incohérence et d'une inefficacité considérables dans le cas des actions à court terme menées face à une crise (ALNAP, 2004; PAM, 2003a). Il vaut mieux examiner ces problèmes par rapport à des modalités spécifiques tels que les types d'aide (secours, aide-programme et aide-projet).

L'aide alimentaire d'urgence devrait ainsi être considérée comme une solution de rechange et non comme la première ligne de défense face à une crise. Le soutien de la balance des paiements pour des coûts exceptionnels en devises et une aide budgétaire à des mesures internes face à une crise sont potentiellement plus flexibles et d'un meilleur rapport coût/efficacité. Là où existent des marchés intérieurs au fonctionnement efficace et des liaisons commerciales, il vaut mieux faire financer les importations du secteur public par le secteur commercial et laisser le secteur privé réagir à l'évolution rapide de la situation du marché. L'intervention internationale devrait prendre dûment en compte la nature exacte des options disponibles sur le plan pratique, de l'environnement économique et social et de la gouvernance dans le pays touché.

### ***L'aide alimentaire comme filet de sécurité contre la pauvreté et les risques de catastrophe***

On recourt largement à des interventions alimentaires pour assurer des systèmes publics de protection sociale. Les filets de sécurité ont en gros deux fonctions qui se recoupent en constituant d'une part une forme de transfert de revenu ou de subventionnement de la consommation au profit des ménages vivant en permanence dans la pauvreté, et en empêchant d'autre part les ménages de s'appauvrir encore davantage faute de moyens de subsistance stables. Dans la pratique, toutes les formes de programmes alimentaires soutenues par une aide alimentaire sont appelées à faire partie de la réaction à une catastrophe ou à un choc.

Les données des évaluations confirment que ces interventions jouent parfois un rôle, selon le contexte local particulier, en limitant les souffrances et les effets négatifs d'un choc sur les conditions de vie. On risque toutefois de

surestimer l'efficacité, face à une crise, de mesures improvisées dans le cadre d'interventions fondamentalement axées sur le développement. Lorsque des interventions ont lieu, elles peuvent aider à réagir plus rapidement à une crise, et généralement dans de meilleurs délais. Des problèmes de ciblage risquent cependant de se poser à cause du manque de flexibilité de la couverture géographique et de la sélection des bénéficiaires au niveau des ménages.

Par exemple, la concentration géographique, en Éthiopie, de programmes sociaux à caractère alimentaire, notamment la distribution gratuite de denrées combinée à une action VCT a empêché un ciblage efficace de l'aide d'urgence (Clay *et al.*, 1999). Même lorsqu'un projet d'alimentation scolaire dans des pays à faible revenu a pour but d'augmenter le taux d'inscription et de fréquentation scolaires, les enfants des 10 % de ménages les plus pauvres et les plus vulnérables risquent fort de ne pas être scolarisés (Bennett, 2003).

### **Aide alimentaire et développement économique national**

Le problème des données se pose tout particulièrement lorsqu'on s'efforce de parvenir à des conclusions concrètes quant aux effets globaux de l'aide alimentaire sur la croissance et le développement économique à long terme. Il existe des « descriptions » et des études de cas positives qui remontent au Plan Marshall et à la reconstruction de l'Extrême-Orient après la guerre. L'examen le plus convaincant de ces études de cas reste celui qu'ont effectué Isenman et Singer (1977) sur la période allant jusqu'au début des années 70, lorsque les apports d'aide étaient relativement plus importants par rapport aux échanges aussi bien qu'à l'aide. Il existe également des cas de figure négatifs, concernant souvent des pays en proie à une crise politique ou dont les performances économiques laissent à désirer.

Les enquêtes statistiques révèlent généralement des interactions limitées entre l'aide et la croissance économique à court terme. Toutefois, une étude récente qui décompose l'aide révèle l'existence d'une corrélation négative – quoique peu marquée – entre l'aide d'urgence et l'aide humanitaire, y compris la totalité de l'aide alimentaire, et la croissance à court terme (jusqu'à 4 ans).

Il existe en revanche un lien marqué entre l'aide budgétaire et le soutien de la balance des paiements, l'investissement dans les infrastructures et les secteurs productifs (Clemens *et al.*, 2004). Cette constatation coïncide avec des données statistiques et des études de cas selon lesquelles l'aide alimentaire est largement utilisée à titre de soutien temporaire, en particulier pour assurer des secours et des filets de sécurité dans des pays peu performants en proie à des crises.



L'aide alimentaire à échelle relativement grande prend presque toujours la forme d'une aide-programme, à moins qu'en raisons de problèmes de gouvernance, on ne soit contraint de faire appel à des intermédiaires pour apporter des secours, comme en Éthiopie dans les années 80 et aussi dans le cas de la Corée du Nord. Ces questions qui se posent à l'échelle de l'économie toute entière devraient donc être examinées par rapport à ces formes spécifiques d'aide. Les rares études quantitatives récentes sur les effets plus généraux de l'aide alimentaire ne font que confirmer pour une large part les conclusions antérieures sur la programmation inefficace des actions destinées à répondre aux besoins d'aide et elles ne sont pas concluantes car elles n'indiquent que des effets légèrement positifs, voire carrément négatifs sur le développement.

### **Aide alimentaire et développement agricole**

Auparavant, des examens plus systématiques de la bibliographie ont le plus souvent révélé que les données ne sont pas concluantes, ni sur les effets directs de désincitation sur les marchés et la production, ni sur les effets indirects liés à la dépendance de la politique à l'égard des aides budgétaires (voir Clay et Singer, 1985; Maxwell, 1991; Clay et al., 1996). Les données, positives ou négatives, sont largement « descriptives » ou fondées sur une analyse partielle des rapports entre l'agriculture, la production alimentaire et les importations (bénéficiant d'une aide). Une grande partie des exemples signalés d'effets perturbateurs sur l'agriculture locale est également liée, dans bien des cas comme indiqué plus haut à la section « l'aide alimentaire d'urgence : chocs et crises », à une situation d'après-crise dans laquelle on constate que l'aide alimentaire d'urgence déjà programmée mais livrée tardivement empêche le redressement du secteur agricole.

Lorsque le transfert de ressources s'effectue sur une grande échelle, le résultat d'une modélisation laisse à penser que les effets économiques, notamment les effets indirects de la croissance sur la demande alimentaire des consommateurs, peuvent être globalement positifs (Clay et Singer, 1985). Cette constatation est confirmée à nouveau par une étude régionale récente en Éthiopie (Hoddinott, 2003). Toutefois, les données « descriptives » ne devraient pas être considérées comme purement anecdotiques et écartées à la légère. Certains effets positifs de projets pilotes et à petite échelle sont signalés, leur financement étant assuré par le produit des ventes de l'aide alimentaire (voir Bonnard et al., 2002; Howard, 2000).

Les effets négatifs, du point de vue du développement, des interventions alimentaires sur l'agriculture et les communautés rurales constituent également un thème persistant des rapports des professionnels du développement et des secouristes collaborant étroitement avec les agriculteurs dans des communautés rurales défavorisées. Ces jugements

professionnels très critiques posent de graves questions quant aux possibilités effectives d'utilisation de l'aide alimentaire et à l'efficacité de ses diverses modalités (Timmer, 2003).

### **Aide alimentaire et préférences alimentaires des bénéficiaires**

Une critique persistante porte sur le fait que l'aide alimentaire modifie les préférences des consommateurs en modifiant la structure de la demande en faveur des produits alimentaires importés. Les processus rapides d'urbanisation et de croissance de l'emploi non agricole s'accompagnent également d'une évolution des habitudes de consommation, et il est donc difficile de déterminer exactement dans quelle mesure les changements intervenus dans la consommation alimentaire sont imputables à l'aide alimentaire.

La progression de la consommation de blé au Bangladesh est couramment citée comme un exemple de changement initialement lié à des ventes subventionnées et à la distribution directe de produits bénéficiant d'une aide (Chowdhury et Haggblade, 2000). Les schémas spécifiques de croissance de la consommation, de la production et des importations de céréales et d'huile végétale peuvent eux aussi être influencés par l'aide alimentaire.

La promotion des exportations et le développement des marchés constituent des objectifs explicites de certaines formes d'aide alimentaire des États-Unis. Une étude récente a révélé que l'aide alimentaire s'accompagne d'une augmentation à long terme des importations, par les pays bénéficiaires, de produits fournis au titre de l'aide alimentaire des États-Unis. D'autres exportateurs ainsi que les donateurs bénéficient, dans le cadre d'échanges internationaux de plus en plus libéralisés, de cet effet positif de l'aide alimentaire sur le développement du marché (Barrett *et al.*, 1999).

Il semblerait que l'on ait fait un compromis peu satisfaisant entre les objectifs consistant à développer les marchés des pays membres de l'OCDE et les ODMs pour certaines modalités de l'aide et le choix de l'aide en produits. C'est particulièrement le cas pour les pays à faible revenu et peu performants, connaissant des problèmes persistants de balance des paiements qui entravent le développement.

### **Aide alimentaire programme**

Certains problèmes d'efficacité à plus long terme sont spécifiques aux différentes modalités de l'aide alimentaire pour le développement. On trouve dans la bibliographie des conclusions très variées sur les deux principales formes que prend cette aide – aide-programme et aide-projet – qui sont les types classiques d'aide alimentaire pour le développement décrits brièvement, la première dans la présente section et la seconde dans la section suivante.

L'aide alimentaire programme a diminué au milieu des années 90, à la suite d'une série d'évaluations et d'examen critiques et défavorables qui ont souligné à la fois son inefficacité en général et celle des transferts en particulier (Clay et al., 1986; ACDI, 1998; Office australien d'aide au développement, 1997; McClland, 1998).

On manque de données sur les performances plus récentes de l'aide-programme. En tant que principal donneur, les États-Unis ont pris leurs engagements les plus ambitieux sous la forme d'une aide temporaire à la stabilisation dans les pays confrontés à des chocs économiques et à des crises politiques plutôt qu'en finançant un développement à plus long terme<sup>5</sup>. On attend les conclusions de l'évaluation de l'octroi par l'UE d'une aide en devises en vertu du Règlement de 1996, bien que d'après des évaluations provisoires, l'efficacité de ce type d'aide soit sujette à caution (NRI, 2000; Cour des comptes européenne, 2002; Merbis et Nubé, 2001). Dans l'intervalle, des évaluations antérieures constituent la principale source de données.

### ***Effets de désincitation***

La critique la plus courante à l'encontre de l'aide-programme alimentaire porte peut-être sur l'effet de désincitation exercé sur le secteur agricole dans les pays bénéficiaires. Il peut être causé par : i) l'impact direct des importations sur les marchés; ii) le risque que l'aide alimentaire amène les consommateurs à préférer les produits importés aux produits locaux; et iii) par un effet de désincitation sur les gouvernements qui dépendent des revenus générés par les ventes de contrepartie. On dispose de nombreuses données qualitatives provenant d'études de cas sur les effets de désincitation observés au niveau local ou même à plus grande échelle. Toutefois, lorsqu'on les examine de près, les données statistiques s'avèrent généralement peu concluantes (Maxwell, 1991; Hoddinott et al., 2003).

### ***Développement général***

Le caractère instable et imprévisible de la répartition de l'aide alimentaire rend difficile la programmation du soutien de la balance des paiements ou de l'aide budgétaire par la génération de fonds de contrepartie. De plus, ces transferts ont été relativement inefficace pour ce qui est de générer des recettes en monnaie locale (Clay et al., 1996; ACDI, 1998).

### ***Problèmes de fongibilité***

Une forte proportion de l'aide-programme s'est substituée à des importations commerciales, ce qui a permis d'économiser des devises. Toutefois, comme cette procédure n'était pas officiellement autorisée, ses effets n'ont pas pu être reconnus dans le cadre d'un accord entre donateurs et

bénéficiaires. Dans la plupart des cas, l'aide alimentaire ne constitue qu'une fraction de l'aide totale, ce qui a empêché l'aide-programme de constituer un instrument efficace de conditionnalité ou de réforme, même dans le cas du seul fournisseur important, les États-Unis (McClelland, 1997).

### **Réduction de la pauvreté**

Il est apparu que l'aide-programme était rarement axée sur la pauvreté ou sur l'alimentation et le statut nutritionnel des plus défavorisés, et qu'elle avait rarement des effets mesurables dans ce domaine (Pillai, 2000). La priorité étant désormais accordée non plus au développement en général mais à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire, ces constatations ont contribué puissamment de la tendance à la baisse de l'aide alimentaire programme. Par exemple, les États-Unis ont pratiquement fermé leur guichet de Food for Development (PL480, Titre III) qui avait fourni une aide-programme à grande échelle, notamment à l'Égypte et au Bangladesh, principaux bénéficiaires durant les années 70 et 80. Cette aide a été initialement fournie sous forme de crédits pouvant être convertis en don si les bénéficiaires s'efforçaient d'atteindre de façon convaincante les objectifs convenus.

### **Aide alimentaire projet**

L'examen fait également la distinction fondamentale entre les produits alimentaires destinés à être distribués directement et l'aide alimentaire projet, qui prend deux formes. La première consiste à financer l'aide alimentaire importée pour acheter des produits alimentaires locaux afin d'appuyer des opérations de distribution directe. Par ailleurs, la monétisation, consiste à utiliser, à l'instar de l'aide-programme, l'aide alimentaire comme un transfert de ressources au profit du pays bénéficiaire, et à la vendre pour générer des recettes en monnaie locale. Ces deux formes d'aide-projet ont eu des impacts différents sur l'économie locale et la société (Clay et Stokke, 2000; Timmer, 2003, Reutlingen, 1999). La seconde implique nécessairement une intervention directe sur les marchés alimentaires locaux tandis que la première n'a que des effets indirects sous la forme d'une modification de la demande des bénéficiaires, ou bien de la revente des produits, ou encore de fuites. Ces formes d'aide-projet sont donc examinées séparément.

*L'aide-projet en vue de la distribution directe de produits alimentaires* combine divers objectifs, d'une part des objectifs à court terme consistant notamment à assurer la sécurité des moyens de subsistance (en particulier par un ciblage sur les personnes les plus défavorisées et les plus exposées à la sécurité alimentaire) et des avantages nutritionnels immédiats et d'autre part, des objectifs de développement à plus long terme. Les programmes VCT visent à créer des actifs par des investissements physiques. Les repas scolaires visent à valoriser les ressources humaines en améliorant la nutrition, tout en

permettant aux bénéficiaires ciblés de participer aux activités éducatives. Les programmes de santé maternelle et infantile axés sur les groupes vulnérables et en particulier les femmes ont également tendance à promouvoir l'éducation sanitaire et d'autres formes de formation.

Les conclusions de l'examen des données vont de modérément positives à totalement négatives, et il est largement reconnu que cela tient au moins en partie au manque de données valables sur les impacts. Les examens thématiques insistent sur la faiblesse du suivi et de l'évaluation des différents projets. Certaines des principales constatations et conclusions de l'examen plus détaillé de l'aide-projet figurant à l'annexe B sont signalées ici.

Les données ne montrent pas toujours que l'aide-projet alimentaire peut atteindre les plus pauvres, en particulier les femmes. De nombreux projets parviennent toutefois à toucher les bénéficiaires auxquels ils sont destinés. Des études effectuées dans les années 90 ont appelé l'attention sur l'absence de données valables concernant l'impact de l'aide-projet alimentaire. Cela a été dû à un suivi insuffisant des performances, en particulier de l'efficacité du ciblage et des effets sur l'état nutritionnel et la valorisation des ressources humaines (CMI, 1993; Clay *et al.*, 1998; Barrett, 2002).

La disponibilité d'apports non alimentaires complémentaires est toutefois citée régulièrement comme un obstacle à la réussite des projets. Cette question a constitué un argument majeur en faveur d'une utilisation plus flexible des ressources. La réglementation de l'UE de 1996 autorise l'utilisation des postes du budget de l'aide alimentaire pour l'octroi d'une aide financière par l'intermédiaire d'ONG. La législation des États-Unis relative au Titre II de la PL480 a été modifiée pour permettre une monétisation progressivement croissante de l'aide-projet pour financer des apports non alimentaires complémentaires. Une monétisation totale a même été autorisée lorsque les fonds servaient à soutenir toutes sortes d'activités organisées par des ONG pour améliorer la sécurité alimentaire et le développement humain (Tschirley et Howard, 2003).

D'une façon plus générale, tous les examens importants de l'aide-projet ont conclu que les interventions alimentaires ont davantage de chances de succès lorsqu'elles sont intégrées à un ensemble sectoriel, par exemple à un programme de santé ou d'éducation (voir par exemple CMI, 1993). Ces examens ont permis de tirer des leçons qui ont abouti à une véritable refonte de la politique relative à l'aide-projet alimentaire, en particulier depuis la fin des années 90, et cette évolution se poursuit (Webb et Rogers, 2003; PAM, 1999; USAID, 2003). Les changements importants sont notamment les suivants : i) limitation de la gamme d'activités de développement soutenues par l'aide alimentaire, les réinstallations à grande échelle et même les VCT, qui ne sont plus prioritaires; ii) lien croissant entre les produits alimentaires et les

femmes dans la conception des projets, la distribution et le suivi des avantages procurés (PAM, 1999); iii) regain d'intérêt pour la valorisation des ressources humaines, comme en témoigne l'augmentation des ressources fournies par les donateurs pour l'alimentation scolaire et les interventions en matière de santé maternelle et infantile (Bennett, 2003); et iv) efforts visant à intégrer secours d'urgence et développement par le biais des activités de reconstruction et d'interface (PAM, 2002a). On ne dispose toujours pas de données fiables concernant les incidences de ces changements sur l'aide-projet alimentaire. L'évaluation conjointe du portefeuille de projets de développement du PAM fondée sur l'évaluation modèle de 1993 pourrait contribuer puissamment à l'évolution de l'aide-projet.

Une récente évaluation de l'aide-projet dans le cadre du Titre II de la PL480 des États-Unis par l'intermédiaire d'ONG fournit quelques résultats positifs sur les indicateurs de bon déroulement des projets de développement agricole et sur les progrès à court terme de l'état nutritionnel des populations (Bonnard *et al.*, 2002). Là encore, cet examen souligne cependant l'insuffisance des données qui rend inévitablement les conclusions aléatoires, et il est donc fortement recommandé de renforcer le suivi et l'évaluation. Cette étude ne fait pas de distinction entre les résultats des projets consistant simplement en distribution directe de vivres et ceux qui impliquent une monétisation partielle ou totale.

### **Monétisation**

La monétisation par les ONG des ressources alimentaires fournies par les États-Unis à des fins de développement est passée de 10 % en 1990 à plus de 60 % en 2001 et 2002. Cette tendance recouvre des situations très diverses dans lesquelles les concepteurs de projets dans les pays à revenu aussi bien faible qu'intermédiaire ont considéré que la distribution directe était généralement moins appropriée à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la sécurité alimentaire. La monétisation est jugée préférable dans les cas de figure suivants : un pays connaît un déficit alimentaire chronique et des problèmes exceptionnels de balance des paiements, la valeur des produits alimentaires de base est appropriée aux conditions locales et les responsables de la monétisation prennent des engagements et ont les compétences voulues pour atteindre les objectifs concernant le développement de l'agriculture locale, en évitant des effets potentiellement négatifs sur les marchés locaux des produits alimentaires (Tschirley et Howard, 2003).

Un précédent en matière de monétisation a été la vente de produits laitiers importés et l'utilisation du produit de ces ventes pour financer le développement du secteur laitier. Ces projets étaient discutables à cause de leurs effets sur les modes de consommation, et des tensions causées entre l'industrie laitière et le secteur agricole, en particulier du point de vue des

moyens de subsistance des petits paysans. Un élément clé de ces projets a été l'approvisionnement pluriannuel relativement assuré en produits laitiers des années 70 au début des années 90 à partir des excédents structurels de l'UE.

Les données disponibles sont considérées comme insuffisantes pour déterminer exactement les conséquences de la monétisation sur le développement, et il convient d'évaluer plus en détail les effets de cette innovation majeure et notamment son impact sur les marchés locaux. Tschirley et Howard (2003) jugent également nécessaire de disposer de données plus transparentes sur l'efficacité de la monétisation, notamment sur les coûts de transaction. L'efficacité de la monétisation dépend de façon cruciale des ratios de conversion pour la génération de recettes en monnaies locales à partir du produit des ventes de produits importés, ou « recouvrement des coûts ». Certains membres du personnel d'ONG ont indiqué un objectif de recouvrement de 80 % incluant à la fois l'aide alimentaire et les coûts de transaction sur place. Apparemment, l'examen le plus récent de cette question, effectué par Medez England (1996), a révélé que les ventes effectuées à des fins de monétisation recouvraient le coût Port, assurance et fret (PAF) des produits dans 24 % des pays, seulement le coût Franco le long du navire (FAS) (c'est-à-dire hors fret) dans 52 % de pays et pas même le coût FAS dans les 24 % de pays restants.

### **Aide financière et aide alimentaire**

Un autre point sur lequel les examens indépendants concordent dans l'ensemble est le fait que dans la plupart des cas, une aide financière constitue la meilleure solution. C'est en effet presque toujours le moyen le plus efficace et efficient de financer la distribution directe de vivres, et également d'apporter une aide budgétaire pour le développement en général ou pour soutenir des projets (Clay et Stokke, 2000; Hoddinott *et al.*, 2004; Reutlinger, 1999; Tschirley et Howard, 2003).

Un argument contraire en faveur d'une aide alimentaire directe est que les produits alimentaires présentent des avantages particuliers ou occupent un créneau, ce qui leur donne davantage de chances d'être ciblés sur les groupes prioritaires tels que les femmes, et qu'il y a par ailleurs des endroits où, du fait de leur extrême pauvreté, les populations consacrent une part considérable de leur revenu à la nourriture. Les données disponibles ne démontrent pas que l'aide alimentaire parvient constamment à atteindre les pauvres, en particulier les femmes. De plus, lorsque ce ciblage est réussi, il n'a pas nécessairement les effets recherchés sur la distribution de produits alimentaires au sein de la communauté et entre les ménages. Les effets des interventions alimentaires sont fonction d'un contexte particulier, ce qui rend nécessaire la participation des bénéficiaires aux décisions ainsi qu'une

évaluation minutieuse, et les options envisagées doivent prévoir d'autres solutions que la distribution de vivres.

Il convient maintenant d'examiner de plus près trois arguments précis en faveur de l'aide alimentaire. Tout d'abord, l'aide alimentaire directe est considérée comme exerçant une fonction de protection ou d'assurance contre la vulnérabilité, et comme garantissant la sécurité alimentaire dans des circonstances où des personnes vivant dans la misère sont très vulnérables à des risques covariants (Haddad et Frankenberger, 2003; Webb et Rogers, 2003; Hoddinott et al., 2003). On estime qu'il y a des cas où les marchés alimentaires et les stratégies au niveau des ménages ne permettent guère de faire face à un choc. La question empirique consiste à déterminer où commencent et où s'arrêtent ces situations.

Le deuxième argument repose sur l'additionnalité présumée des ressources de l'aide alimentaire. Celles-ci peuvent servir à des distributions directes lorsque des groupes pauvres et exposés à l'insécurité alimentaire ont des chances de bénéficier, sur le plan nutritionnel, de distributions gratuites de vivres. L'amélioration de la nutrition aura alors des effets à long terme sur la productivité. Cela implique un environnement institutionnel stable, comme l'existence d'écoles et de dispensaires de SMI où la distribution peut être organisée. L'initiative majeure prise récemment en faveur de l'éducation à titre de contribution à la réalisation des Objectifs de développement du millénaire concernant l'éducation, la parité hommes-femmes et la faim suppose ce type de conjonction de circonstances. On constate actuellement de profondes divergences de vues sur l'efficacité de cette initiative, ce qui fait qu'un suivi et des recherches plus systématiques sont en cours pour en déterminer les effets sur la fréquentation et les résultats scolaires ainsi que sur l'état nutritionnel et la santé des intéressés. Les points préoccupants sont notamment le fait que l'on n'est pas assuré de disposer des ressources nécessaires à des formes d'intervention à long terme, et la nécessité de disposer de ressources non alimentaires complémentaires (Bennett, 2003; Haddad et Frankenberger, 2003).

Le troisième argument, qui repose sur l'hypothèse d'une additionnalité, est que là où une distribution directe est inappropriée, la monétisation peut fournir des ressources supplémentaires en monnaie locale pour financer des actions de lutte contre la pauvreté et de promotion de la sécurité alimentaire.

Comme l'a signalé l'évaluation du PAM en 1993, l'aide alimentaire pour le développement constitue fréquemment un instrument peu pratique, exigeant des compétences et une organisation spécialisées ainsi que des ressources non alimentaires complémentaires (CMI, 1993). En outre, l'aide alimentaire implique généralement des coûts de transaction élevés. Il en résulte donc une préférence quasiment unanime pour l'aide financière, sauf dans les pays



bénéficiaires dont la situation est particulière. C'est notamment le cas des pays où les marchés fonctionnent mal et des zones qui risquent de connaître des déficits structurels. Du fait des incertitudes quant aux ressources disponibles, la logique de la planification du développement consiste à utiliser l'aide alimentaire pour compléter d'autres ressources dans le cadre de plans de redressement et de programmes sectoriels plutôt qu'à rechercher des moyens de mobiliser d'autres ressources afin de renforcer les projets soutenus par une aide alimentaire.

### Notes

1. Dans l'étude de l'OCDE sur les questions relatives à la concurrence des exportations liées à l'aide alimentaire, les effets sur cette aide qui s'exercent du côté de l'offre sont examinés de façon très détaillée (OCDE, 2003, non publiée).
2. Par exemple Timmer (2003) dans le résumé du colloque du PAM et de la Banque mondiale qui a eu lieu en juillet 2003 ([www1.worldbank.org/sp/safetynets/WFP\\_workshop.asp](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/WFP_workshop.asp)).
3. La Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA), ratifiée par le président George W. Bush le 13 mai 2002.
4. L'étude réalisée pour le Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges de l'OCDE (OCDE, 2003, non publiée) analyse systématiquement ces rapports et la bibliographie à ce sujet.
5. Parmi les principaux bénéficiaires des programmes figurent la Russie et l'Indonésie en 1999, le Pakistan et l'Ouzbékistan en 2001 et l'Ukraine en 2002.



## Chapitre 2

### **Le rôle du degré de liaison de l'aide alimentaire**

*Le chapitre 2 examine les incidences de l'aide liée pour les pays bénéficiaires et les organismes donateurs. Il complète l'examen de la bibliographie relative à l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement figurant au chapitre 1. Il offre en outre une évaluation indépendante des conséquences de l'aide alimentaire liée. Il se concentre sur les effets positifs de la pratique de l'aide liée qui se prêtent à une étude quantitative formelle. Cette étude est fondée sur une analyse économique quantitative d'un échantillon de transferts d'aide alimentaire en 2002-2003 et complétée par un examen de la bibliographie relative aux autres effets de la pratique de l'aide liée. Le chapitre examine tout d'abord les cas où l'aide devrait être considérée comme liée. On précise ensuite le champ d'étude, avant d'expliquer la méthode utilisée pour évaluer l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du transfert de ressources, essentiellement le rapport coût/efficacité des différents modes de fourniture de cette aide. Le chapitre présente ensuite les conclusions auxquelles on est parvenu et se termine par un examen des autres effets de la pratique de l'aide liée.*

## Introduction

On examinera ici les incidences de l'aide liée sur les pays bénéficiaires et les organismes donateurs, et plus particulièrement les effets qu'a la pratique de l'aide liée sur l'efficacité du transfert de ressources et qui se prêtent à une étude quantitative formelle. Ce chapitre complète l'examen de la bibliographie sur l'efficacité de l'aide alimentaire figurant au chapitre 1. Il offre en outre une évaluation indépendante des conséquences de la pratique de l'aide liée.

Le présent chapitre se présente comme suit. Premièrement, il y a une analyse des cas où l'aide alimentaire est liée, soulignant l'importance de la définition du CAD, des accords officiels aussi bien que des pratiques ou arrangements informels. Elle précise quand les différents modes d'offre de l'aide devraient être considérés comme relevant de l'aide liée. Deuxièmement, on décrit la portée de l'enquête et les raisons d'inclure tous les types d'aide alimentaire dans une évaluation de leur efficacité du point de vue du développement. Troisième, on explique la méthode d'investigation utilisée pour évaluer l'efficacité du transfert de l'aide alimentaire, essentiellement le rapport coût-efficacité des différents modes de fourniture de l'aide alimentaire. Ensuite, les conclusions d'évaluations qui sont fondées sur les informations fournies par les organisations gouvernementales internationales et les membres du CAD au 13 juillet 2004 sont présentées. En fin, on offre un examen qualitatif des autres effets de l'aide alimentaire. Cependant, il faut toutefois effectuer davantage d'études systématiques par pays pour pouvoir disposer d'un plus grand nombre d'informations et de données sur ces questions, qui sortent du cadre de la présente étude.

## Définition de l'aide liée

Selon la définition du CAD, l'aide liée « comprend les prêts, les dons ou des ensembles de financement mixte comportant un élément de libéralité supérieur à 25 %, et définis comme de l'aide qui est effectivement (en droit ou en fait) liée à la passation de marchés de biens et de services dans le pays donneur et/ou dans un nombre limité d'autres pays »<sup>1</sup>.

L'aide alimentaire reste liée dans une très grande majorité des cas, à hauteur d'au moins 90 %. Il en résulte que dans la pratique, il est extrêmement difficile de distinguer les incidences globales de l'aide liée sur le développement et celles de l'aide alimentaire liée. Il existe quelques

exceptions importantes, qui font l'objet de certaines études de cas, mais celles-ci ne permettent guère de faire des généralisations.

### **Quand l'aide alimentaire est-elle liée ?**

Il est reconnu que selon les définitions du CAD, l'aide alimentaire reste liée dans une très grande majorité des cas. Toutefois, aux fins d'une enquête factuelle fondée sur des données, il convient de distinguer l'aide alimentaire liée de l'aide déliée pour les donateurs, les bénéficiaires et au niveau des actions individuelles ou des livraisons de produits alimentaires. Il faut pour cela rapporter le concept d'aide liée d'une façon opérationnelle aux données statistiques et autres sur les mesures concernant l'aide alimentaire.

La seule source de données statistiques disponibles sur les apports d'aide alimentaire couvrant tous les membres du CAD et d'autres donateurs est la base de données INTERFAIS du PAM. Selon ce système, l'aide alimentaire est notifiée comme livraisons ou actions portant sur les quantités physiques exactes de produits alimentaires livrées à un pays bénéficiaire ou achetées dans ce même pays avec des fonds fournis par un organisme donneur officiel ou une ONG internationale. Toutes ces transactions sont classées, selon le mode d'approvisionnement utilisé, dans l'une des trois catégories suivantes :

- Les *transferts directs* incluant toute l'aide alimentaire provenant d'un pays donneur.
- Les *achats triangulaires* – à savoir les achats ou échanges d'aide alimentaire effectués dans un pays en développement, en vue de fournir une aide alimentaire à un autre pays.<sup>2</sup>
- Les *achats sur place* – effectués dans un pays et utilisés comme aide alimentaire dans ce même pays.

Les *transferts directs* sont les instruments qui se rapprochent le plus de la définition de l'aide liée proposée par le CAD. Sans formuler de jugement sur les raisons des décisions particulières concernant le degré de liaison de l'aide alimentaire, il a été décidé, aux fins de la présente étude, de traiter tous les transferts directs comme une aide liée *de facto*.

Tout d'abord, dans certains cas, le degré de liaison de l'aide alimentaire est parfaitement clair parce que la législation des pays donateurs (comme aux États-Unis) ou les réglementations relatives aux opérations d'aide alimentaire (comme au Canada) exigent que les achats soient effectués dans une large mesure sur le territoire des pays donateurs. Il existe, par exemple dans le cas des États-Unis, d'autres obligations législatives suivant lesquelles 50 % des produits doivent être transformés et conditionnés (valeur ajoutée) avant expédition, et 75 % de l'aide alimentaire gérée par l'USAID et 50 % de celle de l'USDA doivent être acheminés par des navires battant pavillon des États-Unis. Dans ces cas, les transferts directs relèvent indiscutablement de l'aide liée.

Des enquêtes antérieures ont également appelé l'attention sur une autre façon dont les achats de produits alimentaires sont pratiquement restreints par les modalités de passation des marchés ou d'appel d'offres. Ces restrictions peuvent porter par exemple sur le type de produits, le volume des livraisons, leur calendrier ou l'itinéraire emprunté. De plus, les moyens par lesquels l'opération est organisée sur le plan pratique, par exemple la date et la diffusion des informations sur les appels d'offres et les garanties de performance ont le même effet, aboutissant à des achats dans le pays donateur (Clay et al., 1996; NRI, 2000).

Les décisions administratives constituent un troisième moyen par lequel des transactions spécifiques d'aide alimentaire peuvent être liées. Parfois, le donneur ou son agent, par exemple une ONG à laquelle des fonds ont été affectés sous certaines conditions, décide d'effectuer des achats sans lancer d'appel d'offres. Ces mesures administratives sont spécifiquement prévues et ont donc le plus de chances d'être prises dans le cas d'opérations d'urgence et là où l'on a par ailleurs des raisons de faire appel à une seule source d'approvisionnement. C'est ainsi que des donateurs comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, où n'existe aucune restriction officielle applicable aux achats et dont l'aide est donc officiellement déliée, peuvent néanmoins, comme le montre la présente étude, financer des transactions relatives à l'aide alimentaire au sein même de l'Union européenne ou même auprès de fournisseurs néerlandais ou britanniques. Toutes ces mesures correspondent à la définition de l'INTERFAIS des transferts directs.

Les achats triangulaires portent généralement sur des produits achetés dans un pays en développement pour être utilisés dans un autre avec des fonds non (ou peu) soumis à restrictions<sup>3</sup>. Si le processus de passation des marchés fait jouer la concurrence ou est sensible aux prix des marchés internationaux, ce type d'opération est normalement celui qui se rapproche le plus d'une transaction commerciale non soumise à restrictions ou d'un appel d'offres international. Toutefois, il n'en va pas toujours nécessairement ainsi car il y a des cas où le donneur ou son agent achètent délibérément des produits alimentaires dans un pays tiers pour soutenir directement ses exportations. Il existe d'autres raisons (délais, commodité ou facilités administratives) de restreindre la passation des marchés. Par exemple, des études antérieures ont montré que des achats triangulaires avaient été spécifiquement organisés pour trouver des débouchés aux exportations de produits alimentaires du Zimbabwe dans les années 80 et 90 (Clay et Benson, 1991; Relief and Development Institute, 1987).

Les achats locaux de produits alimentaires destinés à être utilisés dans le même pays sont rationnels d'un point de vue économique lorsque le prix local est inférieur au prix paritaire à l'importation et qu'il s'agit ainsi de produits *non marchands*. Là encore, un organisme peut avoir des raisons particulières de

restreindre l'appel d'offres au marché local, en faisant éventuellement passer à l'arrière-plan les considérations d'efficacité. Certains donateurs signalent qu'ils spécifient que le marché doit être passé sur place. D'autres favorisent les adjudications locales ou les transactions triangulaires chaque fois que cela est possible. Officiellement, il s'agit là d'une autre forme d'aide liée étant donné que l'organisme acheteur exclut d'autres sources d'approvisionnement dans les pays en développement et les pays de l'OCDE. La prévalence de toutes ces pratiques justifie donc que l'on examine l'efficacité d'autres sources d'aide alimentaire et éventuellement, leurs autres conséquences.

Dans la pratique, même l'aide alimentaire qui n'est pas liée officiellement ou *de facto* aux sources d'approvisionnement des donateurs peut être soumise à d'autres formes de liaison lorsqu'elle a pour but de favoriser les agriculteurs du pays bénéficiaire ou les exportateurs de produits agricoles d'autres pays en développement. Une question concrète se pose : quels sont les coûts liés à ces restrictions aux sources d'aide alimentaire du simple point de vue de l'efficacité ? Comme la quasi-totalité de l'aide alimentaire est soumise à une forme ou une autre de restriction juridique ou administrative officielle applicable aux sources d'approvisionnement et aux services de livraison connexes, il est logique d'opposer l'efficacité des différents modes d'approvisionnement au coût effectif ou hypothétique des importations qui font appel à la concurrence.

## Portée de l'enquête

### Catégories d'aide alimentaire

L'étude porte sur les incidences de l'aide alimentaire pour le développement. Néanmoins, après un examen minutieux, il a été décidé de réaliser une étude empirique sur le degré de liaison de l'ensemble de l'aide alimentaire, toutes catégories confondues, et ce pour les raisons suivantes :

- *L'aide alimentaire d'urgence et à des fins de redressement* est utilisée en partie pour procurer des avantages exclusivement à des groupes particuliers, ceux qui sont touchés par des crises humanitaires et des catastrophes naturelles, ce qui est le cas de l'aide d'urgence et des interventions prolongées de secours et de redressement. Cette dernière catégorie peut toutefois inclure également des investissements dans des opérations de reconstruction poursuivant un objectif de développement.
- *L'aide alimentaire programme* est utilisée comme un instrument de transfert de ressources tout comme l'aide-projet, qui est monétisée, sert de mécanisme de transfert de ressources plutôt que de moyen de cibler des groupes particuliers ou d'atteindre des objectifs de développement précis. Lorsqu'il s'agit de fournir une aide alimentaire directe par le biais d'une *aide-projet*, dans bien des cas, ces interventions alimentaires pourraient en principe être financées par des transferts financiers.

- L'aide d'urgence constitue souvent la seule solution dans des situations où la vie des populations est menacée ou qui risquent d'avoir de graves conséquences sur la santé, le maintien de l'état nutritionnel et les conditions de vie des groupes touchés. Néanmoins, on est encore en droit de s'interroger sur l'efficacité des transferts de ressources et de déterminer si ces instruments impliquent généralement des coûts de transaction supplémentaires.

Il a donc été décidé d'étudier les coûts et l'efficacité relative de l'aide alimentaire – toutes catégories confondues et quel que soit son mode de livraison – comme transfert de ressources. Il existe une autre raison pratique d'examiner l'ensemble de l'aide alimentaire. Un certain nombre de membres du CAD ne consacrent leur aide alimentaire qu'à des opérations d'urgence, de secours et de redressement. Une étude des effets du degré de liaison de l'aide classée dans la catégorie « aide au développement » limiterait l'analyse à l'aide fournie seulement par un faible nombre de membres du CAD.

### **Données d'enquêtes**

L'étude présente une analyse des opérations d'aide alimentaire effectuées par un groupe représentatif de 16 donateurs en faveur de 15 pays bénéficiaires constituant un échantillon à choix intentionnel. Ces 16 donateurs sont membres du CAD et comprennent tous les principaux fournisseurs d'aide alimentaire en 2000 et 2003 à l'exception de la Chine et de la Corée du Sud, ainsi que d'autres signataires de la Convention relative à l'aide alimentaire (tableau A.1). Parmi les bénéficiaires figurent ceux qui reçoivent le plus grand tonnage total et d'autres pays aux caractéristiques diverses (pays enclavés, petits pays insulaires, pays à revenu intermédiaire et économies en transition).

On a recensé au total 1 236 transactions représentant 3 456 420 tonnes de produits de dix catégories livrées au titre de l'aide alimentaire entre janvier 2002 et juin 2003 à 15 pays bénéficiaires faisant l'objet d'études de cas et financées par 16 pays membres de l'OCDE selon l'INTERFAIS du PAM. La notification de l'aide alimentaire à INTERFAIS semble être relativement complète mais certaines omissions ont été signalées. C'est ainsi que le financement en rapport avec les produits alimentaires représente apparemment quelque 25 % des dépenses de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO). Aucune action financée par l'ECHO n'a été identifiée séparément dans les données d'INTERFAIS examinées pour 2002-2003. Il convient de disposer d'informations complémentaires sur l'aide financière liée aux produits alimentaires.

Le blé a représenté 66.5 % de ce tonnage, le maïs 12 % et le mélange maïs-soja (MMS), plus de 5 %, le reste étant constitué d'huile végétale et de riz. On a recherché des informations sur les prix d'achat, l'expédition et le transport



des produits importés jusqu'à la frontière des pays bénéficiaires. Pour les achats sur place, on n'a recueilli des données que sur les prix d'achat internes. Il n'a pas été tenu compte des coûts internes de transport, de stockage et de manutention pour pouvoir faire une comparaison avec les coûts de l'aide en prix à la frontière.

Au 13 juillet 2004, on avait obtenu des informations sur 1 119 transactions (90 %) et notamment sur 87 % du tonnage en question (tableau A.2). À la suite du recueil initial de données effectué entre décembre 2003 et mars 2004, chaque donneur dont moins de 90 % des transactions étaient couvertes a été invité entre avril et juin 2004 à fournir les données manquantes. Dans l'annexe A se trouve une description sur la façon dans laquelle l'information a été recueilli.

Cette proportion considérable de saisie de données a permis de faire en sorte que l'échantillon de transactions soit en gros comparable à l'ensemble des programmes de donateurs durant la période considérée en ce qui concerne les proportions de transferts directs, d'achats locaux et d'achats triangulaires. La couverture de l'échantillon pour la majorité des donateurs a été supérieure à 90 %, les exceptions notables étant la CE (couverture d'environ 76 % des transactions et du tonnage) et l'Italie (63 % des transactions représentant 43 % du tonnage). Dans le cas de la CE, la Commission a eu des difficultés à accéder aux données relatives aux achats d'aide alimentaire financés par des dons en devises aux gouvernements bénéficiaires, en particulier le Mozambique. Les données manquantes sur les transactions italiennes concernaient à la fois l'aide directe aux pays bénéficiaires et celle qui est acheminée par l'intermédiaire d'ONG. L'échantillon relatif aux donateurs individuels représente une proportion de l'aide alimentaire totale qui minore légèrement la contribution des États-Unis, bien que ce pays reste le principal donateur avec 51 % du tonnage examiné.

## **Méthode d'investigation**

La plus grande partie de l'aide alimentaire concerne des produits faisant l'objet d'échanges intensifs, notamment le blé, le maïs, le riz et le sorgho, les huiles végétales, les produits laitiers, les légumes secs et les légumineuses. Importante exception : les produits déjà transformés ainsi que les mélanges maïs-soja et blé-soja destinés à des distributions directes. De plus, de nombreux pays bénéficiaires importent ces produits entrant dans les échanges à des conditions commerciales.

Il est ainsi possible d'entreprendre une analyse de l'efficacité du transfert de ressources (ETR) en comparant le coût des transactions relatives à l'aide alimentaire à celui des importations commerciales de produits alimentaires. Des études théoriques ont clarifié les facteurs d'inefficacité qui caractérisent

généralement l'aide alimentaire liée (Abbott et Mc Carthy, 1982; Barrett, 2002). Les études fondées sur des faits ou des données empiriques ont montré elles aussi à maintes reprises l'existence de différences marquées en ce qui concerne les prix et les coûts de transaction qu'implique l'aide alimentaire liée.

L'enquête la plus approfondie sur la question de l'efficacité, l'Évaluation du programme alimentaire de l'UE, a permis d'élaborer une méthodologie pratique pour calculer l'efficacité, du point de vue du transfert de ressources, de l'aide alimentaire fournie par la Commission européenne et les 9 pays qui en étaient alors membres (Clay et al., 1996). Cette méthodologie éprouvée a été adoptée pour la présente étude.

La méthodologie est utilisée pour mettre en parallèle d'une part les produits alimentaires achetés directement dans les pays donateurs (transferts directs), les achats effectués dans des pays tiers (achats triangulaires) ou bien sur place dans les pays bénéficiaires partenaires, et d'autre part les importations alimentaires pouvant faire l'objet d'appels d'offres sur le marché libre international. L'hypothèse sous-jacente est que la solution de rechange à l'aide alimentaire consisterait à octroyer des ressources financières pour permettre aux autorités du pays bénéficiaire ou à un organisme international ou non gouvernemental d'acheter, au nom du donneur, des produits alimentaires sur le marché libre international.

### **Mesure du rapport coût-efficacité de l'offre**

L'analyse statistique examine l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du transfert de ressources. Elle se concentre des *coûts d'approvisionnement totaux* sous l'angle du rapport qualité-prix. Elle compare les *coûts effectifs notifiés* des diverses mesures d'aide alimentaire aux *coûts d'une hypothétique transaction commerciale alternative (TCA)*. Le coût de la TCA est une estimation de ce qu'aurait coûté au gouvernement national ou à un agent local l'importation du même volume de produits au même moment sur appel d'offres international. Pour calculer les coûts de TCA, on se base sur les qualités de produits appropriées à une transaction d'aide alimentaire après consultation du personnel du PAM.

La TCA correspond au prix paritaire à l'importation (PPI) ou au prix à la frontière et offre une base générale de comparaison du rapport coût-efficacité de toutes les mesures d'aide alimentaire, notamment les achats locaux. Ceux-ci ne seraient pas rentables pour de simples raisons de coût si le coût d'approvisionnement total était supérieur au prix paritaire à l'importation. La mesure du rapport coût-efficacité ou plus précisément, du rapport coût-inefficacité est l'ampleur de l'écart entre les *coûts effectifs* supportés par l'organisme donneur et les *coûts de TCA* calculés.

Les membres du CAD choisis n'apportent pas une aide alimentaire selon des modalités uniformes. Certains pays organisent séparément l'achat et l'expédition des produits tandis que d'autres lancent des appels d'offres sur la base du coût intégral pour les livraisons à la destination finale ou au port d'expédition. Les modalités d'organisation de l'aide alimentaire varient également entre l'aide directe, les transactions triangulaires mobilisées dans un pays tiers, généralement en développement, et/ou les achats locaux. D'un point de vue pratique, on ne peut donc comparer que les coûts globaux d'approvisionnement.

Les coûts de l'aide effectifs notifiés<sup>4</sup> n'incluent que les dépenses ou coûts financiers imputés sur le budget de l'aide alimentaire du pays donneur et excluent toute autre dépense imputable par exemple sur le budget agricole interne<sup>5</sup>. Le coût de l'aide inclut les coûts des produits et de leur transport vers le port du pays bénéficiaire ou la frontière d'un pays enclavé. Les coûts notifiés des donateurs ont été convertis en une monnaie commune (dollar EU) à des fins de comparaison, sur la base des taux de change communiqués par le FMI pour la période de livraison effective de l'aide.

La TCA a été calculée après consultation avec le Conseil international des céréales (CIC), le PAM, EuronAid et quelques experts du secteur privé, pour déterminer la source d'approvisionnement alternative probablement la moins coûteuse, en vérifiant par ailleurs si les produits pourraient être expédiés suivant des modalités d'affrètement peu coûteuses ou bien par navire de ligne (plus coûteux) et en vrac ou en sacs. On a ensuite calculé une série de coûts de référence en utilisant les prix offerts sur les marchés commerciaux et les données officielles sur les ventes et les achats<sup>6</sup> pour la même période de trois mois, comme coûts de l'aide alimentaire et des transports, avec une majoration fixe correspondant aux frais d'assurance et d'inspection<sup>7</sup>.

Pour déterminer le rapport coût-efficacité global, on a ensuite calculé le ratio d'aide alimentaire effective par tonne et la TCA en examinant séparément chaque transaction. La plupart des livraisons d'aide alimentaire incluent les coûts des produits, les frais de transport au point d'entrée dans le pays bénéficiaire et les coûts de distribution. La TCA pertinente correspond donc au coût d'achat (à des conditions commerciales) hypothétique du même produit, majoré des frais de transports internationaux vers la même destination et, dans le cas des pays enclavés, aux frais de transport terrestre jusqu'au point d'entrée (prix à la frontière) en même temps que l'aide alimentaire. Dans cette évaluation, les coûts de transport intérieur, de stockage et de manutention (TISM) n'ont pas été inclus.

Les coûts effectifs de l'aide communiqués par les donateurs donnent une première indication des coûts totaux et des coûts relatifs des différents modes d'approvisionnement : achat direct, triangulaire ou local. La comparaison avec

une transaction commerciale alternative (TCA) permet de mesurer l'efficacité de toutes les différentes mesures et catégories d'aide alimentaire. Le rapport du coût total de l'aide alimentaire à une transaction commerciale alternative correspond à ce que l'on appelle un ratio d'efficacité du transfert de ressources (ETR), mesure générale de l'efficacité relative des différentes mesures. L'encadré 2.1 donne un exemple concret du mode de calcul du ratio d'efficacité du transfert de ressources TCA.

### **Prix et coûts des transactions commerciales alternatives**

L'étude s'appuie largement sur les prix affichés de catégories très demandées de produits sur la base d'une livraison à court terme ou d'un paiement au comptant. Les sources et produits spécifiques aux pays ont été utilisés dans l'analyse lorsque l'on disposait de données suffisantes pour justifier le choix et fournir des données précises sur les coûts.

Dans la pratique, il existe des possibilités considérables d'arrangements commerciaux bilatéraux ainsi que d'opérations à terme entre pays exportateurs

#### **Encadré 2.1. Exemple concret de l'efficacité du transfert de ressources**

##### **Description de la transaction**

Donneur : Canada	Bénéficiaire : Pérou
Année d'arrivée : 2003	Produit : blé
Intermédiaire : PAM	Quantité : 7 920 tonnes
Mode : transfert direct	Transport en vrac

##### **Coût effectif de l'aide**

Coût des produits	177 USD par tonne Fob Vancouver
Fret	35 USD par tonne Fob Vancouver-Callao
Coûts totaux (177 + 35)	<b>212 USD par tonne</b>

##### **Coût de transaction commerciale alternative (TCA)**

Coût des produits	139 USD par tonne Fob, depuis un port américain du golfe du Mexique
Fret	29 USD par tonne Fob, depuis un port américain du golfe du Mexique jusqu'à Callao
Coûts totaux (139 + 29)	<b>168 USD par tonne</b>

##### **Calcul de l'efficacité du transfert de ressources**

$$\text{ETR (Coût effectif de l'aide/coût TCA)} \times 100 = (212/168) \times 100 = \mathbf{126 \text{ par tonne}}$$

et importateurs. Les arrangements faisant intervenir des crédits comportent généralement des rabais ce qui fait que dans la pratique, les prix utilisés comme coûts de référence sont proches du *prix maximum* qui aurait été payé pour des importations commerciales.

Des contraintes de temps et de ressources n'ont pas permis d'effectuer des visites sur place et de procéder à des consultations plus poussées sur ces questions, mais il ressort des discussions qui ont eu lieu que dans un certain nombre de cas, des opérations commerciales permettraient de réaliser des économies considérables. Il faudrait pour cela faire appel à de nouvelles sources d'approvisionnement selon le pays et utiliser des catégories de produits destinés à une distribution directe et qui ne seraient pas celles qui seraient retenues dans le cas d'importations commerciales. La présente analyse devrait donc être considérée comme une source d'estimations prudentes des rapports coût-efficacité des différents modes d'approvisionnement, ainsi que des coûts d'efficacité qu'implique la pratique de l'aide liée.

### Hypothèses

La validité de cette approche repose sur deux hypothèses : i) les opérations d'aide alimentaire prises individuellement représentent peu de chose par rapport à l'ensemble des échanges portant sur une catégorie donnée de produits et aux mesures de gestion du marché intérieur prises par les pays exportateurs<sup>8</sup>; ii) on part du principe qu'une transaction donnée portant sur des produits alimentaires ne vient pas s'ajouter au budget d'aide global du donneur, de telle sorte que les fonds utilisés pour fournir cette aide alimentaire auraient autrement été disponibles pour une autre action d'aide alimentaire déliée.

Il en résulte donc que le gouvernement ou l'organisme bénéficiaire agissant pour le compte du donateur aurait pu utiliser des devises « déliées » pour acheter des produits pendant la même période de livraison aux conditions les plus avantageuses au moyen d'un transfert international. Une telle hypothèse est de plus en plus appropriée du fait qu'une proportion croissante des importations alimentaires effectuées par les autorités des pays en développement est assortie de conditions commerciales, et que les marchés des produits alimentaires, sur lesquels opère le secteur privé, ont été libéralisés. Cette tendance est confirmée par les 15 études de cas et les données concernant les importations commerciales effectuées même dans des situations d'urgence<sup>9</sup>.

La seconde hypothèse sur la flexibilité du financement pose un problème à certains donneurs. Pour chacune des transactions qui, prises séparément, ne pèsent pas lourd par rapport au budget total de l'aide alimentaire, l'organisme donneur peut disposer d'une certaine flexibilité. Ce fait est confirmé par le

financement des 16 donateurs sans exception, même si cette observation ne porte que sur des transactions à petite échelle, locales ou triangulaires durant la période considérée (tableau 2.1). Cette flexibilité partielle en ce qui concerne les sources d'approvisionnement est par ailleurs confirmée par la proportion nettement plus forte d'achats effectués par des pays en développement en 2003 grâce au financement de donateurs qui ont accordé précédemment une aide directe considérable (PAM, 2004b). En 2003, le taux d'externalisation des approvisionnements a été de 33 % pour l'Australie, de 10 % pour le Canada et de 42 % pour la France, les États-Unis constituant un cas à part avec des achats locaux et des transactions triangulaires représentant 8 % du tonnage des produits (PAM, 2004b). Toutefois, au niveau de l'ensemble des programmes, certains programmes d'aide alimentaire continuent à être gérés et financés séparément des autres formes d'aide qu'ils peuvent éventuellement compléter en partie, sans être nécessairement interchangeables avec d'autres instruments.

Tableau 2.1. **Programmes des donateurs, par mode de transfert**  
Part du tonnage total fourni par les donateurs, en pourcentage

Donneurs	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Allemagne	2.1	31.1	66.7
Australie	94.5	2.0	3.5
Belgique	0.0	0.0	100.0
Canada	94.9	3.2	1.9
CE	77.4	14.5	8.1
Danemark	69.1	11.7	19.2
États-Unis	99.6	0.2	0.2
Finlande	6.7	43.0	50.2
France	76.1	17.1	6.8
Italie	63.5	1.0	35.4
Japon	62.0	19.6	18.4
Norvège	1.9	19.4	78.7
Pays-Bas	0.7	32.3	67.1
Suède	0.0	27.5	72.5
Suisse	0.0	18.3	81.7
Royaume-Uni	0.0	3.5	96.5
<b>Total</b>	<b>80.1</b>	<b>6.6</b>	<b>13.3</b>

Source : Données d'enquêtes.

## Conclusions

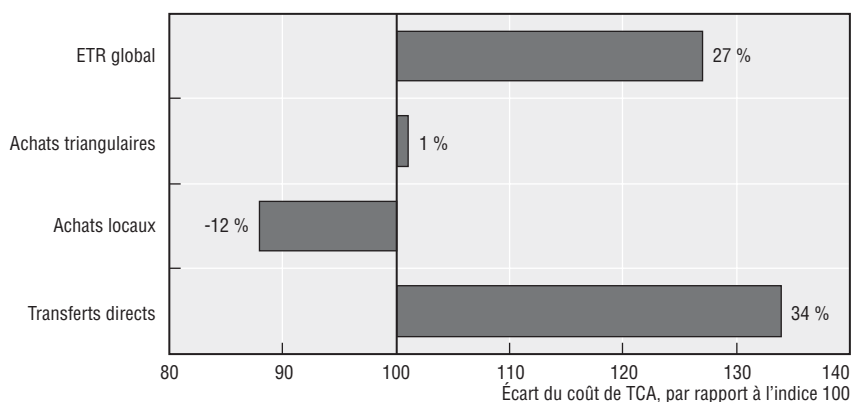
### *Efficacité du transfert et mode d'approvisionnement*

Les résultats complets de l'enquête pour toutes les mesures de l'échantillon selon le mode de transfert ou d'approvisionnement sont récapitulés au tableau 2.2 et représentés graphiquement dans le graphique 2.1. Les coûts

Tableau 2.2. **Analyse de l'efficacité du transfert de ressources : tonnages, dépenses des donneurs et ratio d'ETR selon le mode de transfert**

	Total de l'enquête	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Nombre de transactions	1 119	574	219	326
Part des transactions (%)	100	51	20	29
Tonnage total (en tonnes)	2 995 489	2 398 819	196 788	399 881
Part du tonnage total (%)	100	80	7	13
Dépenses totales des donneurs (en millions de USD)	789.6	671.0	36.6	82.3
Part des dépenses (%)	100	85	5	10
<b>Ratios d'ETR</b>	<b>127</b>	<b>134</b>	<b>88</b>	<b>101</b>

Source : Données d'enquêtes.

Graphique 2.1. **Analyse de l'efficacité du transfert de ressources (ETR) de l'aide alimentaire selon le mode de transfert**

Source : Données d'enquêtes.

total d'inefficacité du transfert de l'aide alimentaire (ETR: 127) ont été de 27 % et pour les transferts directs, de 34 %. En revanche, les transactions triangulaires ont été relativement efficaces, avec un ratio d'ETR de 101. C'est dans le cas des achats locaux que le transfert a été le plus efficace (ETR: 88).

L'estimation de l'échantillon sous-estime les coûts globaux qu'implique la pratique de l'aide liée et de l'aide en produits fournie en 2002-03. Cela tient en grande partie au fait que dans l'ensemble, une proportion plus importante de l'aide alimentaire a consisté en transferts directs relativement plus coûteux et que les États-Unis, fournisseur aux coûts relativement plus élevés, sont sous-représentés dans l'échantillon.

Pour donner une idée approximative des coûts d'inefficacité globaux du transfert de l'aide alimentaire, on a calculé le ratio d'ETR global pour l'aide alimentaire fournie en 2002. Cette estimation est fondée sur l'aide totale accordée par les 16 donateurs, pondérée en fonction des parts respectives d'aide directe et d'achats locaux ou triangulaires dans la composition de leur aide. Ces calculs indiquent un ratio d'ETR global de 130. Au total, l'aide alimentaire a ainsi été plus coûteuse d'environ 30 % qu'un volume équivalent d'importations commerciales. Les coûts effectifs des achats locaux et des transactions triangulaires notifiés par les donateurs et les organismes opérationnels ont été également inférieurs d'environ 46 % et 33 % à ceux de l'aide directe liée.

Il convient de souligner que ces résultats correspondent à un minimum ou à des estimations prudentes des coûts qu'implique la volonté des donateurs d'accorder une aide alimentaire liée dans la mesure où ces résultats sont fondés, comme on l'a vu, sur le prix maximum qui aurait été payé pour des importations commerciales. De plus, l'organisation et l'importation des produits alimentaires impliquent des coûts de transaction qui ne sont pas pris en compte dans les calculs de l'efficacité. Il s'agit notamment des coûts administratifs liés à l'organisation des achats, à la transformation et à l'expédition des produits et à leur transport interne depuis un port ou la frontière vers des centres de distribution ou de vente, de stockage et de manutention, et également des coûts de vente pour l'aide monétisée ou l'aide-programme. Une estimation plus précise des facteurs d'inefficacité du transfert de ressources nécessiterait, à la fois au niveau des organismes et des pays bénéficiaires, des recherches qui sortent du cadre de la présente étude.

Au total, les résultats des enquêtes indiquent que la pratique de l'aide alimentaire liée entraîne des coûts d'inefficacité considérables. Il est donc possible de réaliser des gains d'efficacité sensibles en déliant l'aide et en faisant appel à des sources d'approvisionnement sans restrictions, ou bien en effectuant des transactions triangulaires entre pays en développement. Celles-ci ont été moins coûteuses d'un tiers que l'aide directe. Les achats locaux se traduisent généralement par des transferts d'un meilleur rapport coût-efficacité, mais leurs ratios de rendement sont très variables. On s'attendrait à ce que des sources d'approvisionnement non restreintes permettent de réaliser des économies encore supérieures. Ces chiffres impliquent que les membres du CAD pourraient, collectivement, accroître fortement leur aide alimentaire sans coûts supplémentaires grâce à des gains d'efficacité potentiellement importants et fournir cette aide plus efficacement en faisant preuve d'une plus grande flexibilité au niveau des sources d'approvisionnement ou en déliant complètement leur aide alimentaire. L'efficacité relative des achats locaux et l'achat restreint à des pays tiers laissent également à penser qu'un déliement de l'aide aurait des effets positifs



et que les pays à revenu intermédiaire exportateurs de produits agricoles ne seraient pas les seuls à en profiter. Une flexibilité accrue des donneurs au niveau des sources d'approvisionnement favoriserait le développement du secteur agricole dans de nombreux pays en développement à faible revenu.

### Donneurs

Les donneurs qui transfèrent le plus efficacement des ressources et qui, implicitement, s'approvisionnent selon le meilleur rapport coût-efficacité sont l'Australie (158), la Belgique (147), le Canada (138) et les États-Unis (133), comme montré dans le tableau 2.3. Tous ces donneurs (à l'exception de la Belgique où l'échantillon limité ne permet pas de tirer des conclusions définitives), ont aussi les coûts relativement élevés des transferts directs (aide liée), qui représentent une part considérable de leur budget d'aide alimentaire<sup>10</sup>.

Tableau 2.3. **Ratio d'ETR des donneurs selon le mode de transfert**

Donneurs	Ensemble	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Allemagne	96	108	100	94
Australie	158	165	116	91
Belgique	147	n.d.	n.d.	147
Canada	138	141	108	79
Danemark	125	128	125	99
CE	125	135	84	101
États-Unis	133	134	80	96
Finlande	115	161	97	115
France	125	137	93	127
Italie	119	131	98	94
Japon	111	117	79	115
Norvège	104	126	97	106
Pays-Bas	106	101	85	117
Suède	99	n.d.	87	103
Suisse	92	n.d.	103	82
Royaume-Uni	93	n.d.	41	97
<b>Total (16)</b>	<b>127</b>	<b>134</b>	<b>88</b>	<b>101</b>

Source : Données d'enquêtes.

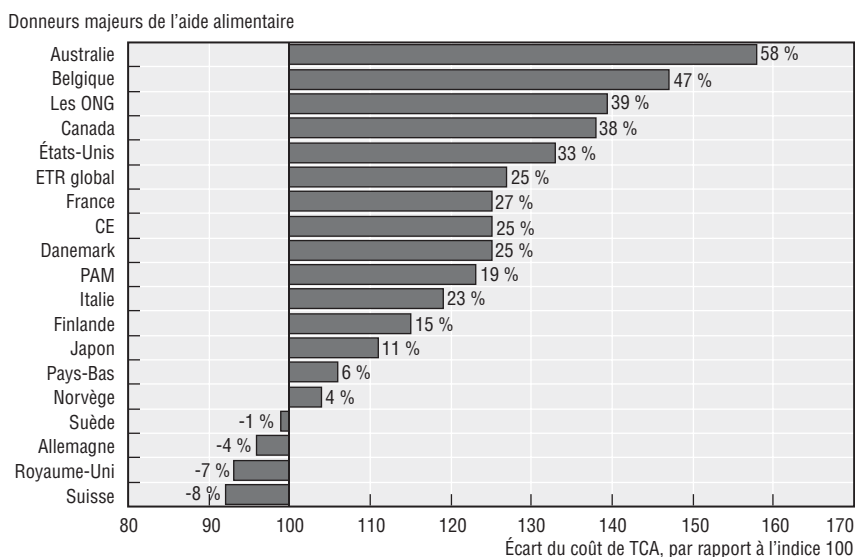
Les transferts directs constituent le mode d'approvisionnement le plus inefficace pour tous les donneurs à l'exception des Pays-Bas (aide non liée). Si l'on compare l'efficacité du transfert de ressources des donneurs dont une part importante de l'aide alimentaire est liée (Australie, Canada, Danemark, France, Italie, Japon et États-Unis), il apparaît que l'approvisionnement direct ne s'accompagne pas toujours de rapports coût-inefficacité très élevés. Pour

les transferts directs, le ratio d'ETR du Japon est nettement inférieur à la moyenne générale<sup>11</sup>. Les ratios d'ETR des États-Unis ont un caractère bimodal, les produits mis en vente présentant un rapport coût-efficacité relativement meilleur que pour ceux qui sont distribués directement. Certaines données indiquent également que le Canada a réduit ses coûts en cessant de s'approvisionner en blés riches en protéines utilisés pour faire du pain et qui sont très cotés sur les marchés mondiaux.

D'une façon générale, les donateurs enregistrant les meilleurs rapports coût-efficacité, à savoir ceux dont le ratio d'ETR est inférieur à 110, ont officiellement délié leur aide ou appliquent les règles de passation des marchés les moins restrictives. Ce groupe comprend l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

Les achats triangulaires et locaux se caractérisent généralement par des ratios d'ETR globaux plus faibles, bien que l'expérience des donateurs dans ces domaines ait donné des résultats variables. Il est à noter que lorsque des donateurs qui accordent généralement une aide liée (Australie, Canada, Danemark, France, Italie, Japon et États-Unis) font appel à des pays tiers ou s'approvisionnent dans le pays bénéficiaire, on enregistre des rapports coût-efficacité relativement élevés.

Graphique 2.2. **L'efficacité du transfert de ressources de l'aide alimentaire : par donateurs majeurs**



Source : Données d'enquêtes.

Il convient également de noter que l'efficacité des achats locaux du point de vue du transfert de ressources est très variable, ce qui tient aux conditions dans lesquelles ces achats ont été effectués et aux produits en jeu. Il en va de même pour les transactions triangulaires, ce qui s'explique en grande partie par la préférence des donateurs pour des achats triangulaires destinés à des pays bénéficiaires particuliers, ou par les décisions du PAM concernant la source d'achat la mieux adaptée à l'aide humanitaire et à l'aide-projet. Les programmes de certains donateurs sont exécutés entièrement par l'intermédiaire du PAM, ce qui fait que l'efficacité de ces programmes reflète les interactions des préférences des donateurs avec les choix opérationnels du PAM.

### Bénéficiaires

Les transferts directs se sont avérés constamment plus coûteux que les transactions commerciales alternatives dans tous les cas à l'exception de celui du Pérou (tableau 2.4). Certaines destinations caractérisées par des transferts directs au rapport coût-efficacité particulièrement défavorable sont le Bangladesh, l'Éthiopie, le Malawi et le Kenya. Il s'agissait essentiellement de transactions portant sur du blé que l'on aurait pu se procurer à meilleur compte en Inde, comme l'ont fait les responsables de certaines actions d'aide et des négociants. Haïti et le Cap-Vert sont les seuls pays où des transferts directs ont constitué le mode d'approvisionnement le plus rentable.

Tableau 2.4. **Pays bénéficiaires : ratio d'ETR selon le mode de transfert**

Bénéficiaires	Ensemble	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Bangladesh	178	189	120	115
Cap-Vert	119	117	n.d.	131
Érythrée	119	139	98	92
Éthiopie	126	142	87	95
Géorgie	111	120	76	74
Haïti	135	134	206	157
Inde	132	131	157	n.d.
Jordanie	129	129	131	n.d.
Kenya	135	154	96	98
Malawi	143	157	85	124
Mauritanie	119	124	136	112
Mozambique	120	123	107	107
Pérou	89	89	n.d.	n.d.
RDP de Corée	131	135	n.d.	95
Zambie	89	106	64	97
<b>Total (15)</b>	<b>127</b>	<b>134</b>	<b>88</b>	<b>101</b>

Source : Données d'enquêtes.

Le rapport coût-efficacité des achats locaux est dans l'ensemble variable. Il peut être très positif, comme dans le cas de l'achat de céréales dans des pays enclavés tels que l'Éthiopie, le Malawi et la Zambie de même que le Kenya, relativement négatif comme en Inde, en Jordanie et en Mauritanie et très négatif en Haïti. Les achats locaux dans ce dernier pays qui produit peu et à des coûts très élevés se sont caractérisés par un rapport coût-efficacité extrêmement négatif, et d'autres considérations ont probablement influé sur le choix de la source d'approvisionnement<sup>12</sup>. Le rapport coût-efficacité des livraisons d'aide liée au Pérou, toutes destinées à être monétisées, a été relativement positif, ce qui laisse penser qu'il faut choisir les produits en prenant en compte l'efficacité du transfert de ressources.

Les achats locaux effectués en Inde ont été coûteux parce que sur un marché très protégé, les prix intérieurs sont fixés à un niveau très supérieur au PPI ou aux prix à la frontière. Des achats locaux d'un faible rapport coût-efficacité étant combinés à des transferts directs, l'Inde a enregistré un ratio d'ETR relativement élevé (132). Cette inefficacité a peut-être contribué à la forte diminution de l'aide alimentaire accordée à ce pays en 2003. En revanche, en tant que source de blé pour des pays tiers, l'Inde exporte à des prix paritaires à l'exportation compétitifs. La disponibilité d'exportations indiennes peu coûteuses explique le très faible rapport coût-efficacité des transferts directs effectués vers le Bangladesh, avec un ratio d'ETR de 189. Le rapport coût-efficacité de l'aide alimentaire apportée à ce pays est devenu beaucoup moins favorable, lorsque cette aide a été fournie directement par les donateurs, qu'au milieu des années 90 (voir Clay et al., 1996) parce qu'il était alors possible de s'approvisionner à des conditions très favorables en Inde pour le blé et également dans le Sud-Est asiatique pour l'huile végétale.

Il est difficile de déterminer des schémas précis, mais pour les bénéficiaires africains, des achats dans un pays tiers ou sur place semblent offrir un rapport coût-efficacité assez satisfaisant. Parmi les pays où les transferts d'aide alimentaire sont relativement efficaces figurent l'Érythrée, à cause des achats effectués dans des pays tiers, et l'Éthiopie, le Mozambique et surtout la Zambie, pour les achats locaux effectués aussi bien sur place que dans un pays tiers. En Mauritanie, les coûts ont été également inférieurs à la moyenne grâce à des achats triangulaires. Des importations commerciales plutôt qu'une aide alimentaire à petite échelle constituent peut-être la meilleure solution pour un pays insulaire comme le Cap-Vert<sup>13</sup>.

Le contraste entre l'efficacité des transferts dans des voisins comme le Malawi et la Zambie montre comment des sources d'approvisionnement différentes en maïs (Tanzanie ou Afrique du Sud) peuvent entraîner des différences sensibles de rapport coût-efficacité. La TCA retenue pour le maïs et la farine de maïs dans le cas du Malawi a consisté à faire appel à la Tanzanie. Cette option a été beaucoup moins coûteuse que les achats triangulaires

effectifs, opérés essentiellement d'Afrique du Sud à des prix excessifs. Les approvisionnements effectifs en 2002 ont été limités par les solutions jugées pratiques en situation de crise. Ce choix n'a pas été judicieux pour la Zambie, autre pays enclavé, et la TCA retenue pour le maïs a été effectuée en Afrique du Sud. La demande – liée à la crise – de maïs blanc sud-africain a également rendu plus difficilement acceptable par les bénéficiaires le maïs transgénique fourni par le donneur et aggravé les problèmes posés par sa mouture (Hansch *et al.*, 2004, PAM, 2003a).

### Utilisations et voies d'acheminement de l'aide alimentaire

On a observé, entre les principales catégories d'utilisation de l'aide alimentaire, d'importantes différences d'efficacité du point de vue du transfert de ressources. Ces différences sont étroitement liées aux voies d'acheminement de l'aide (PAM, ONG ou transfert bilatéral d'État à État) ainsi qu'à la source d'approvisionnement. Les rapports entre la catégorie d'utilisation, la voie d'acheminement et la source d'approvisionnement sont donc examinés simultanément.

A priori, on pourrait penser que les opérations de secours d'urgence se caractérisent par le rapport coût-efficacité le plus défavorable du fait de la nécessité de réagir d'urgence à des situations menaçant des vies humaines sans pouvoir procéder à une planification préalable. L'aide-programme à grande échelle, là où celle-ci est encore pratiquée, permet probablement de réaliser des économies d'échelle au niveau des expéditions en vrac et des achats anticipés. L'aide-projet offrant la possibilité d'appels d'achats anticipés

Tableau 2.5. **Type d'opérations : ratio d'ETR selon le mode de transfert**

Type		Ensemble	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
<b>Distribution de secours alimentaires</b>	Secours d'urgence du PAM	123	139	80	102
	Secours d'urgence des ONG	157	197	82	96
	État à État	132	132	n.d.	n.d.
	IPSR du PAM	116	146	82	98
	<b>Sous-total</b>	<b>127</b>	<b>142</b>	<b>81</b>	<b>101</b>
<b>Distribution de produits alimentaires pour le développement</b>	PAM	130	147	98	103
	ONG	153	154	121	139
	<b>Sous-total</b>	<b>144</b>	<b>151</b>	<b>104</b>	<b>103</b>
<b>Produits alimentaires à vendre pour le développement</b>	Monétisation par des ONG	108	108	n.d.	n.d.
	État à État	123	123	n.d.	n.d.
	<b>Sous-total</b>	<b>114</b>	<b>114</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<b>Total</b>		<b>127</b>	<b>134</b>	<b>88</b>	<b>101</b>

Source : Données d'enquêtes.

mais caractérisée par des opérations à plus petite échelle se situerait entre les autres catégories. Les résultats de l'enquête font apparaître un classement assez différent (tableau 2.5).

Le résultat inattendu selon lequel l'aide d'urgence est relativement efficace est lié en partie à l'importance du programme en faveur de la RDP de Corée. Cette opération d'urgence à la fois multilatérale et bilatérale se poursuit depuis dix ans, ce qui a permis de procéder à une planification préalable et de réaliser des gains d'efficacité. Des opérations prolongées de secours et de redressement, qu'il s'agisse de secours d'urgence ou d'IPSR, constituent maintenant une part bien établie et considérable de l'aide alimentaire. Comme l'indique la répartition des modes d'approvisionnement, ceux-ci sont soutenus de façon disproportionnée par les donateurs qui accordent des fonds pour des achats dans des pays tiers et localement.

Dans le cadre de l'aide alimentaire, une distinction fondamentale doit être faite entre la distribution directe par le biais d'interventions alimentaires, qu'il s'agisse de secours ou d'aide-projet, et l'offre de produits à vendre. Seuls, des transferts directs liés ont été effectués pour des ventes au titre d'une aide-programme budgétaire ou de la monétisation de projets (États-Unis seulement). Les conclusions de l'enquête laissent à penser que l'aide-programme (ETR 123) et la monétisation de projets (ETR 108) constituent des transferts plus efficaces d'environ 25 % que l'autre aide directe liée fournie aussi bien pour des secours immédiats ou prolongés (ETR 132-197) que dans le cadre de projets de développement (ETR 151). Cela tient en partie à ce que l'aide-programme et les mesures de monétisation de projets ont été beaucoup plus importantes et ont ainsi permis de réaliser des économies d'échelle. Le choix de produits, excluant généralement les céréales hautement transformées et composées (dont il sera question ci-après) a pu également être influencé par des considérations relatives à l'efficacité des transferts. De même, les projets de distribution alimentaire faisant appel à des transactions locales ou triangulaires se caractérisent par un meilleur rapport coût-efficacité que l'aide directe liée.

Les différences d'efficacité des transferts sont également liées aux voies d'acheminement utilisées et aux modes d'approvisionnement (tableau 2.5). Pour toutes les voies d'acheminement, on constate un transfert de ressources très inefficace dans le cas des transferts directs effectués pour des distributions directes, et les opérations des ONG sont plus coûteuses. Les approvisionnements effectués localement et dans des pays tiers par le PAM pour des secours ont été les plus efficaces. Les ONG se sont cependant caractérisées par un rapport coût-efficacité moins favorable quand il s'agit de fournir une aide-projet pour le développement destinée à faire l'objet d'une distribution directe. En ce qui concerne les achats locaux des ONG, l'efficacité des transferts s'avère également beaucoup plus variable. Le coefficient de

variation pour les achats locaux effectués par des ONG est de 0.41, contre 0.26 pour le PAM.

Les transactions des ONG se caractérisent par un rapport coût-efficacité médiocre notamment parce que leur volume est plus faible que celui des opérations du PAM et celles qui sont effectuées d'État à État. En outre, les programmes des ONG poursuivent généralement plusieurs objectifs de développement nécessitant des fonds pour la valorisation du capital physique et humain. Bien que l'on se soit efforcé d'éviter d'inclure ces coûts supplémentaires dans les coûts des produits et le fret, lorsque ceux-ci sont effectivement inclus, c'est le plus souvent pour les actions d'ONG. Celles qui ont été consultées déclarent également prendre en compte les objectifs de soutien aux producteurs locaux et de développement du marché dans leurs achats locaux, d'un volume souvent faible. Les quelques mesures d'aide-programme d'État à État qui ne font pas appel à un intermédiaire sont aussi relativement moins inefficaces.

## Produits

On a constaté de grandes différences d'efficacité de transfert en ce qui concerne l'aide alimentaire examinée, ainsi que de fortes variations de coûts dans chaque catégorie de produit (tableau 2.6). Ces différences d'efficacité tiennent à l'influence relative des donneurs, des organismes et des bénéficiaires sur un choix des produits, le calendrier et les sources d'approvisionnement dont il a déjà été question.

Tableau 2.6. **Produits : ratios d'ETR selon le mode de transfert**

Produits		Ensemble	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
<b>Céréales</b>	Maïs	121	142	86	116
	Riz	129	128	161	122
	Sorgho	80	96	78	n.d.
	Blé	134	142	105	97
	<b>Sous-total</b>	<b>130</b>	<b>140</b>	<b>89</b>	<b>101</b>
<b>Céréales usinées</b>	Mélange maïs-soja	138	145	75	99
	Farine de maïs	103	108	70	150
	Mélange blé-soja	133	151	114	98
	Farine de blé	128	139	74	72
	<b>Sous-total</b>	<b>134</b>	<b>142</b>	<b>74</b>	<b>99</b>
	Sucre	101	120	120	90
	Huile végétale	107	107	166	105
<b>Grand total</b>		<b>127</b>	<b>134</b>	<b>88</b>	<b>101</b>

Source : Données d'enquêtes.

Il existe des différences sensibles d'efficacité de transfert selon les céréales et entre celles qui sont hautement transformées et celles qui le sont relativement peu. Les céréales secondaires, le maïs et le sorgho ont un rapport coût-efficacité relativement meilleur que le riz et le blé, en particulier si elles sont achetées sur place. Pour les céréales hautement transformées comme la farine de blé, la farine de maïs et les aliments composés, les rapports coût-efficacité sont dans l'ensemble un peu moins favorables que pour le grain.

La plus forte différence d'efficacité de transfert (68 %) au sein d'un même groupe de produits alimentaires est observée entre les produits déjà hautement transformés expédiés par les pays donateurs et des produits similaires achetés sur place. Apparemment, la proportion de l'aide alimentaire liée qui est livrée sous une forme déjà hautement transformée est en augmentation, conformément au désir des donateurs. Les préoccupations concernant l'efficacité avec laquelle, dans une optique de développement, cette forme d'aide liée pourrait accroître la valeur ajoutée dans le pays donneur sont examinées ci-après (Bonnard *et al.*, 2002; Marchione, 2002; Tschirley et Howard, 2003). Les doutes exprimés au sujet de cette forme d'aide liée sont renforcés par les données concernant l'inefficacité du transfert.

En ce qui concerne l'efficacité du transfert, les résultats sont relativement positifs pour le sucre et les huiles végétales (ETR de 101 et 107 respectivement). Ces chiffres sont fortement sujets à caution vu la complexité de ces catégories de produits et l'attention relativement limitée qui leur a été accordée en comparaison des céréales dans la bibliographie des évaluations.

C'est sur le blé que portent le plus grand nombre de transactions et le plus gros tonnage, ce qui influe considérablement sur l'ensemble de la situation. On observe un schéma de transferts directs inefficaces compensés globalement par des achats locaux et triangulaires efficaces, qui ont permis de réaliser respectivement des économies de 45 % et de 37 % par rapport aux transferts directs, relevant apparemment tous de l'aide liée. Les achats triangulaires efficaces ont dans l'ensemble été effectués en Inde et en Chine.

*Farine de blé.* Les calculs concernant la farine de blé font apparaître, par rapport aux transferts directs, des gains d'efficacité considérables réalisés grâce à des importations de céréales ouvertes à la concurrence dans un pays en développement où les prix sont bas, et grâce à des opérations de transformation effectuées sur place. Chaque fois que cette solution est possible, elle permet des économies d'environ 43 %. Les achats de farine de blé aussi bien locaux que triangulaires semblent présenter un meilleur rapport coût-efficacité que la TCA retenue et permettre une économie d'environ 50 % par rapport aux transferts directs. La TCA retenue impliquait l'importation de blé plus les coûts de mouture sur place plutôt que l'importation de farine de blé. Les achats triangulaires peuvent offrir un rapport coût-efficacité



satisfaisant du fait de subventions et des coûts de mouture très compétitifs dans les pays en développement. Toutefois si la mouture est pratiquée dans des pays de l'OCDE, les pays bénéficiaires perdent l'élément de valeur ajoutée contribuant à leur développement.

Le maïs et la farine de maïs constituent un groupe de produits complexe, l'aide alimentaire faisant appel à deux sous-catégories distinctes de maïs jaune et blanc. Le maïs jaune provient généralement des États-Unis et dans une certaine mesure, de pays européens ou d'autres sources. Encore plus demandé dans les pays africains en crise à cause de la controverse sur les OGM, le maïs blanc était largement disponible en 2002-2003 pour être exporté par l'Afrique du Sud. La forte demande de maïs sud-africain durant la période examinée a également accru les coûts des TCA pour cette source d'approvisionnement. Dans des conditions de prix normales, les transferts directs ont tendance à être relativement inefficaces. Les prix temporairement gonflés ont également eu pour conséquence certains achats triangulaires coûteux et apparemment inefficaces durant la période considérée, et ils expliquent le contraste existant entre les résultats obtenus respectivement pour le maïs/farine de maïs et pour d'autres produits faisant l'objet de transactions triangulaires. Les transferts directs ont été moins efficaces d'environ 38 % (farine de maïs) et 70 % (maïs) que des achats sur place chaque fois que ceux-ci étaient possibles. Cela tient aux coûts de transport vers des pays enclavés tels que le Malawi et la Zambie.

Le riz se caractérise par un rapport coût-efficacité médiocre dans le cadre de l'aide alimentaire, quel que soit le mode de transfert retenu, en particulier l'aide directe liée et les achats locaux. Le résultat des achats locaux (ETR de 161) indique que dans bien des cas, ceux-ci ne constituent pas nécessairement la solution la plus économique à cause des mesures de protection en vigueur dans les pays bénéficiaires. Il apparaît en outre que les donateurs négligent de faire appel aux marchés les plus économiques d'Asie de l'Est pour des transactions triangulaires.

L'huile végétale constitue un groupe de produits complexe. Les donateurs fournissent et les organismes choisissent de l'huile de soja ou de colza raffinée, ce qui fait que les TCA ont été fondées sur l'huile de soja. L'huile de palme pourrait toutefois être très compétitive. Celle-ci a fait l'objet de nombreuses livraisons en petites quantités, effectuées en particulier par des ONG pour des opérations de secours et aussi de monétisation. Seuls les achats locaux à petite échelle semblent offrir un bon rapport coût-efficacité. Le ratio élevé d'ETR (166) est dû pour une large part au petit nombre de mesures prises dans ce domaine.

Sucre. Les résultats indiquent que ce produit peut faire l'objet d'approvisionnements d'un bon rapport coût-efficacité, même sous forme de

transferts directs. Un certain nombre de ceux-ci ne relevaient pas de l'aide liée. Par exemple, les Pays-Bas ont accordé au PAM des fonds non liés qui ont servi à acheter du sucre sur appel d'offres, aux Pays-Bas même. La TCA et la source d'approvisionnement effective en sucre blanc raffiné la plus courante sont similaires, ce qui explique les faibles ratios d'ETR. Il conviendrait d'examiner plus avant les possibilités d'approvisionnement moins coûteuses dans des pays en développement en choisissant des qualités inférieures appropriées à des opérations de secours. Les résultats peuvent refléter l'influence, sur les prix des exportations, des importantes subventions internes en vigueur en Europe, et les difficultés qu'il y a à se procurer de façon économique les petites quantités de produits fournies pour des opérations de secours.

*Mélange maïs-soja et mélange de blé.* Le tableau 2.6 indique que l'achat de MMS et de MBS ou d'aliments enrichis d'une valeur nutritionnelle similaire permet de faire des économies considérables lorsque ces produits sont fournis par des transformateurs locaux ou régionaux ou sur appel d'offres international.

### **Influences sur l'efficacité du transfert de ressources**

Une analyse statistique à variables multiples utilisant des techniques de régression a été utilisée pour recenser les facteurs qui sont systématiquement liés aux différences d'efficacité du transfert de ressources. L'étude a porté sur les 1 119 transactions sans exception, puis sur les différents produits, la variable dépendante étant le coût total par tonne ou le ratio d'ETR.

Parmi les variables explicatives ayant fait l'objet d'une analyse de régression multiple, si l'on considère l'ensemble des transactions, le *volume des transactions* influe considérablement sur le coût total par tonne du fait qu'il est lié aux coûts d'expédition. Toutefois, le volume des livraisons n'entre guère en ligne de compte pour expliquer les différences d'efficacité et les variations selon les produits comme le blé et l'huile végétale.

Il est apparu que les *modes d'approvisionnement*, l'un des éléments clés de l'étude, étaient caractérisés par des différences marquées de coût et d'efficacité.

- Les *transferts directs* sont généralement caractérisés par des coûts supérieurs et des transferts moins efficaces.
- Ce sont les *transactions triangulaires*, pour lesquelles les approvisionnements doivent généralement être effectués dans une certaine région ou un certain pays en développement, qui se rapprochent le plus des TCA.
- Dans l'ensemble, les *achats locaux* contribuent considérablement à une baisse des coûts.

Ces résultats concordent avec la théorie économique qui veut que la pratique de l'aide liée accroisse les coûts. Un achat local se justifie lorsque les

prix intérieurs sont compétitifs avec les importations et que certains donneurs ou leurs agents sont libres de se procurer des produits alimentaires dans le pays bénéficiaire. Les ratios d'efficacité du transfert de ressources sont cependant beaucoup plus variables pour les achats locaux que pour les autres modes d'approvisionnement. Cela ressort des coefficients de variation entre les modes d'approvisionnement, qui sont de 0.247 pour les transferts directs et de 0.244 pour les achats triangulaires, contre 0.327 pour les achats locaux.

Le volume total des programmes des donneurs influe beaucoup sur les coûts car plus il est grand, plus les coûts totaux par tonne diminuent en règle générale. Néanmoins, les transactions des États-Unis se caractérisent dans l'ensemble par des coûts nettement plus élevés par tonne. On pensait initialement que cette différence était due aux coûts d'expédition liés à la législation américaine relative à la préférence de pavillon plutôt qu'à l'achat des produits. Cependant, une analyse plus poussée des données sur les échantillons et la préférence de pavillon laisse à penser que le coût des produits et le prix du fret sont deux facteurs qui contribuent au ratio élevé d'inefficacité du transfert de ressources. Le coût élevé des produits américains pourrait être lié à la législation exigeant la transformation de 50 % des produits et des opérations à valeur ajoutée (telles que la mouture ou l'ensachage) avant expédition. En revanche, les États-Unis sont manifestement un fournisseur international compétitif, comme le montre le choix par le PAM de ce pays comme pays tiers d'approvisionnement, et aussi son rôle comme source des prix des produits pratiqués pour une grande partie des TCA de la présente étude.

Les produits destinés à la vente se caractérisent par un coût relativement plus faible par tonne, et par une efficacité de transfert supérieure. Les coûts plus faibles sont liés au volume du transfert. Le volume moyen des transactions pour les transferts monétisés a été légèrement supérieur à 10 000 tonnes, contre un peu plus de 2 000 tonnes pour les transferts destinés à une distribution directe. Les transactions monétisées n'ont porté que sur quatre produits (blé, maïs, riz et huile végétale), et certaines de celles portant sur des légumes se sont caractérisées par des ratios d'ETR particulièrement bas. Ce résultat concorde avec les informations fournies par des ONG des États-Unis, d'après lesquelles le rapport coût-efficacité influe effectivement sur le choix des produits devant faire l'objet d'une monétisation. La concentration sur des produits courants disposant de larges débouchés permet aux ONG et aux autorités locales de monétiser efficacement les produits. Les mesures de monétisation ont été essentiellement le fait des États-Unis. La proportion d'aide monétisée et d'aide-programme est sous-représentée dans l'échantillon. Ces deux formes d'aide présentent des ratios d'ETR supérieurs, et un échantillon plus représentatif ferait probablement baisser le ratio global d'ETR. Le Japon a également assuré quelques transferts

de riz efficaces. On a toutefois signalé que l'efficacité de ces opérations, qui comprenaient apparemment la réexportation de riz importé, laissait parfois à désirer.

Si l'on examine les coûts des divers produits, le *blé* joue un rôle dominant et exerce des influences relativement similaires sur les coûts pour l'ensemble de l'échantillon. Dans le cas du *maïs*, les coûts des achats locaux sont relativement plus faibles, tandis qu'ils sont plutôt élevés dans les pays enclavés. Pour l'*huile végétale*, il est intéressant de noter des effets distincts en ce sens que les coûts sont plus élevés dans le cas des transferts directs et des achats locaux ainsi que des approvisionnements aux États-Unis tandis qu'ils diminuent en fonction de la taille du programme des donateurs et des transferts destinés à la vente.

## **Autres effets de la liaison de l'aide : questions à approfondir**

### ***Le problème des données***

La pratique de l'aide liée a généralement des effets qui ne se limitent pas aux coûts d'efficacité du transfert de ressources. Des objectifs multiples impliquent des choix et le problème empirique qui se pose consiste à déterminer la nature et l'ampleur de ces effets. Les mesures prises par les organismes pour prévenir d'éventuels effets négatifs permettent d'y voir un peu plus clair. La législation des États-Unis comporte la disposition Bellmon, qui permet d'analyser les effets potentiels de l'aide sur les marchés des produits agricoles du pays bénéficiaire (USAID, 1985). Une récente analyse des possibilités de monétisation de l'aide-projet alimentaire se concentre sur ses effets possibles sur le développement du marché local (Tschirley et Howard, 2002). À la suite de cette évaluation, on s'est préoccupé des éventuels effets nutritionnels d'une réduction des disponibilités en produits de base consécutive à des opérations de secours (Marchione, 2002).

Après avoir examiné les données disponibles sous la forme de rapports d'évaluation et de travaux de recherche, on en est arrivé à la conclusion que faute d'éléments d'information suffisants, il est impossible d'évaluer rigoureusement dans la présente étude les effets potentiels de la pratique de l'aide liée évoqués précédemment. Tout d'abord, les évaluations mettent généralement l'accent sur les conséquences de ce qui s'est passé « avant et après » et quelquefois « avec ou sans intervention ». Dans l'ensemble, ces évaluations n'accordent guère d'attention aux autres moyens d'intervention possibles, de telle sorte que dans le meilleur des cas, les données sur les effets de l'aide liée sont fragmentaires. Dans la présente section, le débat se limite donc à une série d'exemples qualitatifs de points préoccupants et aux effets rapportés conformément aux termes de référence de l'étude. Par ailleurs, ces dernières années, l'aide alimentaire consistait à environ 90 % en aide directe,

liée de façon officielle ou informelle. De plus, l'aide directe représente une proportion encore plus grande de l'aide-programme et de l'aide-projet pour le développement. Il est donc difficile de distinguer les conséquences de la pratique de l'aide alimentaire liée des effets globaux de l'aide alimentaire comme l'aide en nature. Il conviendrait d'examiner de façon plus systématique les autres effets potentiels de l'aide liée recensés dans la présente section et illustrés par des exemples d'effets apparemment négatifs.

### ***Répartition incertaine et fluctuante de l'aide alimentaire***

Une analyse statistique des 15 études de cas concernant des pays bénéficiaires a confirmé que la forte variabilité à court terme des niveaux globaux d'aide d'urgence ainsi que d'aide-programme et d'aide-projet s'observait également au niveau des pays. Une enquête plus poussée serait nécessaire pour déterminer dans quelle mesure cette variabilité au niveau des pays correspond à une action délibérée pour s'adapter à l'évolution de la situation locale, ou bien s'il s'agit d'une conséquence de contraintes au niveau de l'offre des donateurs, notamment de rigidités résultant de la pratique de l'aide liée, et de déterminer à partir de là quels sont les effets de cette variabilité.

### ***Effets sur la production locale, le marché et les producteurs locaux***

Les effets de désincitation de l'aide alimentaire dans son ensemble sont dus pour une large part à la pratique de l'aide liée. Le risque d'effets négatifs devrait être soigneusement examiné pour tous les types d'aide alimentaire. Dans les cas d'urgence où des importations supplémentaires sont organisées à titre exceptionnel ou temporaire, ces considérations sont souvent omises. Fournissant plus de 50 % de l'aide alimentaire mondiale, les États-Unis ont institué le système d'analyse Bellmon. Cette analyse est toutefois sectorielle et ne porte donc pas sur les effets localisés de projets aux dimensions limitées et marginaux par rapport à l'ensemble de l'offre. En outre, elle ne porte que sur le pays bénéficiaire, sans prendre en compte les effets régionaux. Par exemple, de petits projets de monétisation se poursuivent dans le Sahel bien que cette région ait enregistré des excédents céréaliers record en 2003-2004. Cela explique peut-être l'intérêt que portent actuellement les ONG américaines à un renforcement du processus d'évaluation Bellmon pour ces pays, comme on peut le voir sur le site web du programme « vivres pour la paix » de l'USAID. D'autres donateurs n'exigent pas une analyse formelle comparable. En dehors des gouvernements des pays bénéficiaires proprement dits, aucun organisme national ou international n'est effectivement chargé d'évaluer globalement l'effet qu'a l'aide alimentaire sur la production et la situation du marché au niveau local.

*Possibilités croissantes de transformation et de valeur ajoutée au niveau local :*  
La pratique de l'aide liée et en particulier les réglementations relatives aux

opérations de traitement préalables à la livraison<sup>14</sup> peuvent entraîner un manque à gagner du point de vue du développement local et risquent parfois d'aller à l'encontre de l'objectif primordial de l'aide alimentaire. Par exemple, la livraison de produits alimentaires transformés tels que des flocons de pomme de terre, dont la préparation finale exige une grande quantité d'eau, n'a pas de sens dans le contexte de nombreux pays en développement.

Les aliments composés offrent clairement des possibilités de gains aussi bien d'efficacité que d'efficience lorsque l'on peut se les procurer auprès de transformateurs locaux ou régionaux. Le tableau 2.6 indique les possibilités considérables de gains d'efficacité qu'offre l'achat de MMS et de MBS sur place et dans des pays tiers. Actuellement, une grande partie des approvisionnements dans des pays tiers s'effectue auprès de fournisseurs européens. On peut toutefois s'approvisionner également dans des pays en développement en faisant appel à des fournisseurs comme India Mix, Faffa (en Éthiopie) et Likuni Phala (au Malawi). En encourageant le développement des opérations de transformation sur place, on devrait offrir des possibilités de valeur ajoutée créatrices d'emplois et positives pour les liaisons intersectorielles au sein de l'économie du pays bénéficiaire.

Les médiocres rapports coût-efficacité signalés pour les livraisons de farine de blé et la mouture du maïs laissent également penser que si l'on encourage les opérations de transformation dans les pays en développement en important des céréales ou en s'approvisionnant sur place, on devrait obtenir un meilleur rapport coût-efficacité et créer des possibilités de développement. Les grandes minoteries des pays de l'OCDE ont des chances d'être beaucoup plus efficaces pour la transformation effective des céréales, ce qui donne un meilleur rapport coût-efficacité aux importations. Toute économie à court terme pourrait être contrebalancée par les avantages que procurerait un accroissement de la capacité locale de mouture en permettant de diversifier l'activité économique.

Il est également possible de promouvoir des opérations locales d'aide ne portant pas sur des céréales. C'est ainsi que le transfert direct et la monétisation d'huile végétale brute au lieu d'huile raffinée au Mozambique a permis aux raffineurs locaux d'utiliser leur capacité de façon plus efficace. Le produit de la monétisation a permis de financer des programmes d'ONG visant à accroître la production, la transformation et la commercialisation locales d'oléagineux, avec des effets positifs sur le développement (Tschirley et Howard, 2003).

Les produits transformés liés comme le MMS et le MBS risquent de réduire les possibilités de monétisation et l'efficacité de celle-ci étant donné que les marchés locaux de ces produits sont moins développés. Les coûts de

transaction de la revente des produits alimentaires reçus par les bénéficiaires risquent également d'être plus élevés (Tschirley et Howard, 2003).

*Développement des structures des marchés locaux* : Les achats locaux peuvent stimuler le développement du marché local en offrant davantage de possibilités de diversification des activités économiques au niveau des négociants et des intermédiaires ainsi que dans le domaine des transports. Il faut toutefois bien réfléchir avant d'encourager des investissements dans le renforcement de la capacité locale. Si les volumes des achats locaux ne sont pas maintenus ou n'ont qu'un caractère très provisoire, il risque d'en résulter une perte d'investissement fâcheuse.

Des facilités d'accès aux devises permettent ainsi de développer les structures et les institutions du marché local. De plus, elles aident à renforcer la capacité locale d'appels d'offres internationaux et les compétences commerciales locales. L'évaluation actuelle par la CE de l'application de la réglementation de 1996 peut fournir de nouveaux éléments d'information sur cette question.

Les répercussions de la pratique de l'aide alimentaire liée sur l'orientation des courants d'échanges, qui dépassent le cadre de la présente étude, sont étudiées de façon systématique dans d'autres ouvrages au moyen d'analyses économétriques en bonne et due forme (notamment OCDE, 2003).

### **L'aide liée entraîne des rigidités nuisant à l'efficacité de l'aide alimentaire**

Les considérations qui précèdent dans la présente section traitent des effets de la pratique de l'aide liée qui pourraient être qualifiés de nouvelles occasions perdues de créer des moyens de subsistance. Lorsque l'objectif fondamental de l'aide alimentaire est de fournir un filet de sécurité et d'améliorer l'état nutritionnel de groupes vulnérables, la pratique de l'aide liée peut également avoir des effets négatifs.

La pratique de l'aide liée peut rendre plus difficile la planification de stratégies de transition et de sortie de programmes portant notamment sur l'alimentation scolaire, la santé maternelle et infantile et même l'aide d'urgence. Le manque de flexibilité financière peut empêcher le passage harmonieux à des approvisionnements locaux par exemple, et les projets d'alimentation scolaire restent tributaires du maintien d'une aide liée (Bennett, 2003).

Lorsque l'on accorde une aide liée, il arrive souvent que l'on néglige des produits disponibles et qui ont la préférence des populations locales. Les variétés de maïs jaune posent depuis longtemps des problèmes en Afrique australe et orientale, où l'on préfère nettement le maïs blanc. Certains types de riz sont également très mal acceptés en Afrique de l'Ouest. La liste des

produits de l'aide alimentaire risque également de ne pas assurer l'équilibre nutritionnel requis pour améliorer l'état nutritionnel des intéressés.

Dans certains cas, les bénéficiaires visés rejettent les « dons en nature » du fait de leur qualité médiocre et de leur incompatibilité avec le régime local. Le type et la qualité de l'aide alimentaire peuvent également influencer sur les taux de participation aux programmes de « vivres contre travail » ou d'alimentation scolaire.

Il arrive aussi que les gouvernements bénéficiaires rejettent ce qui leur est offert à cause des restrictions applicables à l'aide alimentaire liée. On peut citer par exemple le refus récent de produits GM en Zambie et en Inde, et le rejet antérieur de produits laitiers de l'UE après la catastrophe de Tchernobyl. Le manque de choix au niveau des produits peut entraîner des perturbations des programmes dans les pays bénéficiaires.

L'impact de l'aide alimentaire dans les situations d'urgence dépend largement de son opportunité, qui peut être compromise par la pratique de l'aide liée. Celle-ci réduit la flexibilité nécessaire pour s'approvisionner dans les zones les plus proches du lieu d'une situation d'urgence. De plus, l'affectation spéciale<sup>15</sup> de l'aide alimentaire peut empêcher des organismes opérationnels de réorienter des produits alimentaires vers certaines zones géographiques et de les utiliser pour répondre aux besoins les plus pressants. Les facilités d'accès aux devises sont potentiellement plus efficaces car des importations assorties de conditions commerciales sont plus faciles à programmer et les livraisons ont davantage de chances de s'effectuer rapidement, comme le révèle l'évaluation de la réaction à la sécheresse de 1992 en Afrique australe (SADC, 1993).

Dans la présente section, le débat s'appuie sur un certain nombre d'exemples qualitatifs d'effets négatifs de la pratique de l'aide liée. C'est là une question controversée. À la thèse des effets négatifs s'opposent des arguments selon lesquels ces effets seraient sans conséquence ou évitables. Il faut examiner systématiquement ces questions au niveau des pays bénéficiaires pour rassembler suffisamment de données et d'éléments d'information pertinents. Cet examen serait le prolongement logique de la présente étude et des pays en développement pourraient y participer.



## Notes

1. Lignes directrices de 1987 du CAD relatives au financement mixte et à l'APD liée et partiellement déliée (OCDE, 1987).
2. Les transactions triangulaires sont des opérations concernant strictement les « pays tiers ». Elles sont généralement effectuées dans les pays en développement, mais certaines d'entre elles faisant l'objet d'appels d'offre internationaux sont réalisées dans les pays de l'OCDE.
3. Une faible proportion de l'aide alimentaire appartenant à la catégorie des transactions triangulaires dans INTERFAIS fait effectivement l'objet d'appels d'offres internationaux et est achetée dans des pays de l'OCDE (PAM, 2004b). Cela a été confirmé par l'enquête sur les 15 pays bénéficiaires.
4. On s'est efforcé de faire en sorte que les coûts notifiés soient les coûts effectifs plutôt que des estimations budgétaires, mais dans un petit nombre de cas, ce point est resté ambigu.
5. Une autre méthode de mesure de l'efficacité consiste à calculer le coût économique du transfert effectif de l'aide, qui tiendrait compte de la totalité des coûts des ressources entrant dans la production et la livraison, notamment les services. Dans la plupart des cas où diverses formes d'intervention visent à soutenir l'agriculture, le coût économique peut être très supérieur au coût de l'aide.
6. Sources : FAO, CIC, PAM et USAID.
7. Majoration fixée à 6 USD la tonne après consultation du personnel du PAM.
8. Dans certains cas, cette hypothèse peut ne pas être valable, ce qui fait que certains produits ont été omis, par exemple les très nombreuses variétés de haricots et de légumes secs. Un autre cas potentiellement important et problématique est celui du maïs blanc destiné aux pays d'Afrique australe et orientale. Les prix ont été affectés par les achats effectués au titre d'opérations d'aide alimentaire d'urgence dans des pays en proie à une crise alimentaire en 2002-2003.
9. Par exemple, au Cap-Vert, petit pays insulaire bénéficiant depuis longtemps d'une aide alimentaire destinée à répondre à la plus grande partie des besoins en céréales, les importations de produits alimentaires sont de plus en plus gérées par des opérateurs commerciaux (Ferreira Duarte et Metz, 1996). Au Bangladesh, pays dont les 130 millions d'habitants sont exposés à des catastrophes naturelles, en 1998-99, la plus grande partie des importations de produits alimentaires rendues nécessaires par la grave crise alimentaire causée par des inondations a été assortie de conditions commerciales (del Ninno *et al.*, 2001).
10. La Belgique n'a financé que six transactions triangulaires au titre de l'aide humanitaire non liée et non affectée, laissant ainsi le soin au PAM de prendre les décisions concernant aussi bien les sources d'approvisionnement des produits que les destinations et les bénéficiaires finals. Le résultat global a été fortement influencé par deux livraisons urgentes de maïs au Malawi, chacune ayant un ratio d'ETR de 172, avec des frais de transports terrestres très élevés comme on le verra à la section Bénéficiaires. Le ratio d'ETR de l'Australie est particulièrement élevé du fait de la proportion importante de l'aide alimentaire allant à un seul pays – le Bangladesh – et aussi de la possibilité d'importer du blé d'Inde à des conditions très avantageuses en 2002 (voir également la section Bénéficiaires ci-après).
11. Le Japon constitue une exception intéressante car apparemment, la prise en compte du coût de ses approvisionnements en riz d'origine locale rend ces

transferts directs relativement rentables. Pour ses dons de riz, la procédure suivie par le Japon consiste à accorder des financements pour des céréales stockées dans des entrepôts particuliers à des prix déterminés

12. Dans ce pays, les achats sur place sont très coûteux en raison de coûts de production locaux élevés. Les achats triangulaires sont souvent effectués en République dominicaine et impliquent des coûts de production similaires.
13. L'étude confirme les conclusions antérieures de Ferreira Duarte et de Metz (1996).
14. La réglementation des États-Unis concernant l'aide alimentaire stipule qu'au moins 50 % de la quantité des produits visés par le Titre II doivent prendre la forme de produits transformés, enrichis ou ensachés (USAID, 2001).
15. On entend par affectation spéciale le fait de réserver l'aide à des bénéficiaires particuliers.

## Chapitre 3

### Conclusions

*Le chapitre 3 récapitule les principales conclusions de l'étude. Il met en évidence le fait que la part de l'aide alimentaire dans l'aide bilatérale totale n'a cessé de fléchir, passant de 20 % vers le milieu des années 60 à moins de 5 % depuis le milieu des années 90. De plus, le niveau de l'aide alimentaire connaît des fluctuations de plus en plus marquées, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt de cette forme d'aide pour assurer la sécurité alimentaire à long terme. Par ailleurs, l'aide alimentaire relève à hauteur de 90 % de l'aide liée, ce qui signifie que les marchés correspondants sont attribués à des fournisseurs des pays donateurs. L'étude démontre que cette pratique a un coût. En moyenne, l'aide fournie sous forme d'aide alimentaire en nature coûte 50 % plus cher que les livraisons provenant d'autres sources effectuées aux conditions du marché. Il en résulte que le recours à des systèmes flexibles d'approvisionnement en aide alimentaire permettrait de réaliser des économies considérables et serait également bénéfique pour le développement de l'agriculture de bon nombre de pays à faible revenu. Enfin, ce chapitre avance l'idée qu'il conviendrait de mener des études complémentaires sur la question de l'additionalité des budgets d'aide alimentaire.*

## Introduction

Dans le cadre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés, qui a reconnu que la politique des membres concernant l'aide alimentaire peut être régie par des accords conclus dans d'autres instances internationales, le CAD a demandé d'évaluer l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement et les effets de son degré de liaison. Du fait que des travaux considérables ont déjà été exécutés à ce sujet ou sont en cours, cette évaluation a porté essentiellement sur la question du degré de liaison de l'aide alimentaire.

On s'est plus particulièrement efforcé de déterminer si le degré de liaison de l'aide alimentaire influe véritablement sur l'efficacité de celle-ci et dans l'affirmative, sous quelle forme et dans quelle mesure. Les conclusions empiriques sont fondées sur les informations fournies par les membres du CAD et d'autres parties prenantes jusqu'au 15 juillet 2004 sur leurs opérations d'aide alimentaire des années 2000 à 2003 en faveur des pays suivants : Bangladesh, Cap-Vert, Érythrée, Éthiopie, Géorgie, Haïti, Inde, Jordanie, Kenya, RDP de Corée, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Pérou et Zambie.

## Efficacité du point de vue du développement

L'étude a consisté dans un premier temps à déterminer la nature des données disponibles sur la façon dont l'aide alimentaire est apportée et ses conséquences. Il a fallu pour cela examiner attentivement comment les organismes évaluent, suivent et estiment le rapport existant entre les objectifs de leur aide alimentaire et ses résultats (impact et effets). On a ensuite examiné les contributions récentes à la bibliographie (documents officiels et travaux de recherche) relative à l'efficacité de l'aide alimentaire, en recherchant les éléments d'information qui indiquent les domaines et les points sur lesquels il convient de réévaluer les résultats effectifs et potentiels de l'aide alimentaire.

### *Évaluation préalable*

L'aide alimentaire a diminué en valeur absolue et en importance relative, puisque'elle représente maintenant moins de 5 % de l'APD bilatérale totale, contre plus 20 % au milieu des années 60. Dans l'intervalle, la part de l'aide accordée au titre de secours humanitaires et de l'assistance urgente liée à une crise a augmenté, au détriment tout à la fois de l'aide-programme et de l'aide-

projet pour le développement. Ces tendances ressortent clairement des programmes d'aide alimentaire des deux principaux donateurs, à savoir les États-Unis (avec plus de 50 % de l'aide alimentaire bilatérale totale) et la CE (plus de 10 % du total), ainsi que de la plupart des autres membres du CAD. L'aide alimentaire bilatérale fait généralement intervenir au moins des ministères ou organismes s'occupant de développement, de questions humanitaires et d'agriculture, en rapport avec des ONG et organismes internationaux, ainsi qu'avec les divers pays bénéficiaires.

Les apports d'aide alimentaire sont irréguliers et très sensibles à l'influence de la situation des pays donateurs dans les domaines agricole et commercial. Ces caractéristiques de l'aide alimentaire posent un problème à ceux qui s'efforcent d'utiliser l'instrument particulier qu'est l'aide alimentaire, et de coordonner en conséquence leurs autres activités de coopération aux fins du développement. Cette nature fondamentalement incertaine de l'aide alimentaire comme moyen de contribuer au développement à plus long terme amène à se demander si cette aide est appropriée et explique également en partie les performances passées dans ce domaine.

### **Principales conclusions des recherches**

Les niveaux d'aide alimentaire sont devenus plus irréguliers, et du fait de la priorité accordée aux crises alimentaires, un certain nombre de pays et d'activités de développement risquent de se retrouver exclus ou marginalisés dans le cadre du système d'aide alimentaire. Cela soulève des questions quant à la façon dont celle-ci peut être utilisée pour contribuer utilement au développement à long terme.

Une question qui n'est toujours pas résolue est celle de l'efficacité des interventions alimentaires destinées à promouvoir la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, ainsi que l'utilisation de l'aide alimentaire comme mode de transfert à l'appui de ces interventions. Par ailleurs, de récentes études concernant les effets de l'aide alimentaire sur le développement agricole local, la consommation alimentaire et les bienfaits de l'aide pour l'économie des pays bénéficiaires ne sont pas concluantes. Les conclusions de la plupart des études sur les activités de développement bénéficiant d'une aide alimentaire sont au mieux modérément positives et au pire, globalement négatives.

L'aide alimentaire d'urgence joue généralement un rôle clair et crucial pour sauver des vies humaines et atténuer le stress nutritionnel en cas de crise aiguë causée par un conflit ou une catastrophe naturelle. Toutefois, ces actions menées face à une crise de ce type comportent encore des lacunes dont l'importance ne saurait être minimisée. De plus, on ne dispose pas de données fiables permettant de quantifier leur impact positif.

L'aide alimentaire programme a diminué à la suite d'une série d'évaluations critiques réalisées au milieu des années 90 et qui ont révélé à la fois que ce type d'aide était inefficace et que son mode de transfert laissait à désirer. La critique la plus courante porte sur son effet de désincitation sur le secteur agricole des pays bénéficiaires. De plus, le caractère aléatoire de l'affectation de l'aide alimentaire ne fait que compliquer sa programmation. On manque de données sur les performances plus récentes de l'aide alimentaire programme, qui a été conçue compte tenu des critiques formulées précédemment.

L'aide alimentaire projet est utilisée à des fins de distribution directe ou de monétisation. Les conclusions des évaluations de ce type d'aide pour la distribution directe sont au mieux modérément positives et au pire extrêmement négatives, et cette diversité d'opinions est largement attribuée à l'absence de données fiables sur l'impact obtenu. D'une façon plus générale, toutes les études importantes à ce sujet ont conclu que les interventions alimentaires ont davantage de chances de succès lorsqu'elle font partie intégrante de programmes sectoriels de plus grande envergure. Toutefois, on ne dispose toujours pas de données fiables sur les conséquences de ces changements intervenus dans l'aide alimentaire projet. Sa monétisation est jugée préférable lorsqu'un pays connaît un déficit alimentaire chronique et des contraintes exceptionnelles au niveau de sa balance des paiements, que la valeur des produits alimentaires est adaptée aux conditions locales et que ceux qui procèdent à la monétisation ont la volonté et les compétences voulues pour promouvoir la réalisation des objectifs de développement agricole en évitant des effets potentiellement négatifs sur les marchés locaux de produits alimentaires. Les données disponibles sont cependant jugées insuffisantes pour déterminer exactement les conséquences de la monétisation sur le développement, et il est indispensable de les évaluer de façon plus approfondie, notamment au niveau des effets sur les marchés locaux.

Dans la plupart des cas, une aide financière constitue la meilleure solution aussi bien pour faire face à une crise que pour contribuer au développement à long terme. Là où existent des marchés efficaces et où l'action des pouvoirs publics n'est pas sérieusement compromise par une mauvaise gouvernance, une aide financière constitue généralement le moyen le plus efficace et efficient de financer une distribution directe de vivres, ou d'apporte une aide budgétaire au développement en général, ou bien encore une aide-projet. C'est pourquoi les importations aux fins d'une aide alimentaire de préférence à une aide financière doivent toujours être justifiées par des facteurs propres au contexte local.

### **Le rôle du degré de liaison de l'aide**

Il est largement reconnu que d'après les définitions du CAD, l'aide alimentaire reste très majoritairement liée, 90 % au moins entrant dans cette

catégorie. Ce sont les *transferts directs* qui se rapprochent le plus de la définition du CAD de l'aide liée. Les *achats triangulaires* portent généralement sur des produits achetés dans un pays en développement pour être utilisés dans un autre avec des fonds non soumis (ou relativement peu) à restrictions. Si les achats donnent lieu à un appel d'offres ou sont sensibles aux cours des marchés internationaux, cette catégorie est normalement celle qui correspond le plus à une transaction commerciale non restreinte ou à un appel d'offres international. L'*achat local* de produits alimentaires destinés à être utilisés dans le même pays sera rationnel d'un point de vue économique si le prix intérieur est inférieur au prix paritaire à l'importation et s'il s'agit en fait d'un produit *non marchand*.

On a compté un total de 1 119 transactions représentant 3 456 420 tonnes de produits relevant de dix catégories et livrées au titre de l'aide alimentaire entre janvier 2002 et juin 2003 à 15 pays bénéficiaires ayant fait l'objet d'études de cas et financées par 16 pays membres de l'OCDE, selon l'INTERFAIS du PAM. Ce tonnage se décomposait en 67 % de blé, 12 % de maïs et plus de 5 % de mélange maïs-soja, le reste étant constitué d'huile végétale et de riz. La plus grande partie de l'aide alimentaire porte sur des produits faisant l'objet d'échanges à grande échelle. Il est donc possible de procéder à une analyse de l'efficacité du transfert de ressources (ETR) en comparant les coûts des transactions d'aide alimentaire faisant l'objet d'achats directs dans les pays donateurs (transferts directs), les achats effectués dans des pays tiers (achats triangulaires) et sur place dans les pays partenaires bénéficiaires, avec des importations de produits alimentaires pouvant donner lieu à des appels d'offres internationaux.

Le « coût d'inefficacité » global des transferts d'aide alimentaire a été de 27 %, et de 34 % pour les transferts directs. En revanche, les transactions triangulaires ont été relativement efficaces, avec un ratio d'ETR de 101. C'est pour les achats sur place que ce ratio est le meilleur (88). L'échantillon sous-estime les coûts globaux implicites de l'aide liée et de l'octroi de l'aide en nature en 2002-2003. Cela est dû essentiellement au fait que dans l'ensemble, une proportion plus importante de l'aide alimentaire a consisté en transferts directs relativement plus coûteux et que les États-Unis, fournisseur aux coûts relativement plus élevés, sont sous-représentés dans l'échantillon.

Pour donner une estimation approximative des coûts d'inefficacité globaux des transferts d'aide alimentaire, le ratio d'ETR global a été calculé pour l'aide alimentaire fournie en 2002. L'estimation est fondée sur l'aide totale accordée par les 16 donateurs, pondérée en fonction des proportions relatives des achats directs, triangulaires et locaux dans leur aide. Ces calculs font apparaître un ratio global d'ETR de 130. Ainsi, l'aide alimentaire a été globalement plus coûteuse d'environ 30 % qu'un volume équivalent d'importations commerciales. Les coûts effectifs des achats locaux et des transactions triangulaires tels qu'ils sont notifiés par les donateurs et les

organismes opérationnels ont par ailleurs été inférieurs d'environ 46 % et 33 % respectivement à ceux de l'aide directe liée.

Il convient d'insister sur le fait que ces résultats constituent une limite inférieure ou des estimations prudentes des coûts de la décision des donateurs de fournir une aide alimentaire liée étant donné qu'ils sont fondés, comme cela a été expliqué précédemment, sur le prix maximum qui aurait été payé pour des importations commerciales. De plus, les calculs de l'efficacité ne tiennent pas compte des coûts de transaction liés à l'organisation et à l'importation de produits alimentaires. Ces coûts comprennent les frais administratifs liés à l'organisation des achats, aux opérations de traitement et d'expédition, au transport interne du port ou de la frontière jusqu'aux centres de distribution ou de vente, aux frais de stockage et de manutention et aux frais de vente en cas de monétisation ou d'aide programme.

Il est aussi apparu que les ratios d'ETR sont très variables selon les donateurs, les modes de livraison, les produits et les destinations, allant de 10 % de moins à près de 50 % de plus que le coût d'importations commerciales alternatives. Les effets qu'exercent le type des opérations entreprises, le mode de livraison et d'autres pratiques des donateurs sur l'efficacité du transfert des ressources sont notamment les suivants :

- Les formes de transfert de ressources les plus efficaces pour l'aide alimentaire sont des opérations de secours longues ou prolongées, financées de manière souple par des fonds d'aide non liée, disponibles soit localement, dans le pays bénéficiaire, soit dans des pays tiers, mais pas nécessairement dans des pays en développement.
- Les donateurs qui ont officiellement délié leur aide ou appliquent les règles d'achat les moins restrictives, ont fourni l'aide alimentaire ayant le meilleur rapport coût-efficacité. Tous ceux qui lient généralement leur aide alimentaire, ont également financé certains achats locaux ou triangulaires, et ce selon un rapport coût-efficacité relativement supérieur à celui de leur aide liée.
- Une partie de l'aide liée est très efficace, selon les prix comptables appliqués par le donneur et la destination, et également selon qu'on choisit de vendre le produit ou bien de le distribuer directement.
- Les mesures de monétisation utilisant une aide liée se sont avérées relativement efficaces du point de vue du transfert, mais l'efficacité globale ne saurait être dûment appréciée faute de données complémentaires sur la génération de devises résultant de la vente de produits alimentaires importés, y compris sur les coûts de transaction associés.
- L'aide alimentaire directe a été presque toujours plus coûteuse que des importations commerciales ou des achats effectifs sur place, ou encore que des transactions triangulaires.



- Parmi les denrées alimentaires sur lesquelles a porté l'enquête, la plus forte différence (68 %) d'ETR a été observée entre les achats locaux et les transferts directs de céréales fortement transformées et mélangées provenant de pays de l'OCDE. Cette forme d'aide est non seulement très inefficace, mais elle empêche en outre de promouvoir la transformation locale des produits agricoles.
- Les coûts relativement élevés des opérations d'urgence des ONG et de l'aide-projet pour la distribution directe ont des incidences sur l'efficacité de l'aide alimentaire selon ses sources d'approvisionnement actuelles.
- Les achats locaux et les transactions triangulaires des organisations spécialisées dans les achats et la logistique (comme le PAM) semblent enregistrer un rapport coût-efficacité relativement meilleur. Les différences de coût ne dépendent pas uniquement de l'échelle de la transaction, mais peut-être aussi de l'ampleur de l'opération ainsi que des compétences et de l'expérience accumulées par l'organisation.

L'étude suggère qu'il est possible de réaliser des gains d'efficacité considérables en déliant l'aide alimentaire et en assouplissant les règles relatives aux sources d'approvisionnement. En déliant l'aide, les donateurs pourraient accroître sensiblement le volume de leur aide alimentaire et/ou faire des économies sensibles grâce à une meilleure efficacité. Les transactions triangulaires ont été plus économiques d'un tiers que l'aide directe. Une suppression des restrictions applicables aux sources d'approvisionnement devrait normalement permettre de réaliser des économies encore plus sensibles. L'efficacité relative des achats locaux et de la restriction des achats à un pays tiers laisse également à penser que le déliement de l'aide ne profiterait pas exclusivement aux pays à revenu intermédiaire exportateurs de produits agricoles. Une flexibilité accrue des donateurs au niveau des sources d'approvisionnement contribuerait manifestement au développement agricole dans un grand nombre de pays en développement à faible revenu.

## Questions à approfondir

Les conclusions de cette étude et du processus de consultation sur les projets de rapport et les rapports d'étape ont permis de recenser les questions appelant un examen plus approfondi pour pouvoir mener à bien l'évaluation de l'efficacité de l'aide alimentaire au regard du développement et des conséquences de son degré de liaison, objectif ayant présidé à la commande de l'étude par le CAD. D'une manière générale, les examens complémentaires pourraient viser à déterminer au juste quels types de transferts liés à l'aide alimentaire pourraient être considérés comme une aide alimentaire au sens strict.

*Effets positifs de l'additionnalité* : Il existe deux contre arguments aux difficultés que soulève l'utilisation de l'aide alimentaire en tant qu'instrument de secours humanitaire ou de développement compte tenu des limitations résultant de la mainmise des donateurs sur son affectation et ses sources d'approvisionnement, et du manque d'efficacité de l'aide liée. Le premier est que *l'aide alimentaire se surajoute, tout du moins en partie, aux autres apports d'APD*. Le second est que, sur le court terme, elle *peut constituer une ressource supplémentaire pour certains organismes* qui ont les moyens de l'utiliser de manière efficace. Ce problème et d'autres qui s'y rattachent et n'entrent pas dans le cadre de la présente étude, méritent d'être approfondis à la lumière du bilan récent des programmes de différents donateurs qui ont à la fois délié leur aide alimentaire et se sont accordé une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds destinés à l'aide alimentaire.

L'aide liée risque d'avoir des effets négatifs en dehors des coûts d'efficacité du transfert de ressources. Des objectifs multiples impliquent des choix et le problème empirique qui se pose consiste à déterminer la nature et l'ampleur de ces effets. Toutefois, les autres effets potentiels de la liaison de l'aide devraient être examinés de façon plus systématique. On devrait ainsi approfondir des questions non résolues soulevées dans l'étude et qui mériteraient un examen plus détaillé au niveau des bénéficiaires et des régions, par exemple en Afrique même. Ce sont là des questions qui ne se prêtaient pas à une étude théorique car en général, elles ne constituent pas explicitement le thème central des études d'évaluation, ce qui fait que l'on ne disposait que de données qualitatives et indirectes. Ce sont dans tous les cas des problèmes spécifiques liés aux divers degrés de liaison de l'aide et sur lesquels des études complémentaires pourraient contribuer à une plus grande efficacité de l'aide. Il conviendrait notamment de s'efforcer d'utiliser les fonds pour appuyer de façon plus flexible les programmes d'aide alimentaire.

De plus, en ce qui concerne la contribution au développement, on n'a pas véritablement évalué les conséquences du caractère incertain, au niveau des ressources, des transferts directs et également des tentatives faites pour s'approvisionner localement ou dans la région pour certains programmes d'aide alimentaire. Il faut en particulier s'efforcer de déterminer s'il existe des moyens de rendre ces programmes moins sensibles à la variabilité des financements de l'aide alimentaire.

Parmi les autres conséquences possibles de la liaison de l'aide recensées parmi les questions à traiter dans l'étude qui doivent être étudiées plus avant au niveau régional et des pays bénéficiaires figurent : i) les retombées sur les marchés régionaux et les marchés intérieurs des pays bénéficiaires, notamment les effets d'entraînement comme la possibilité d'entraver ou de promouvoir la transformation locale des produits agricoles ; ii) les impacts sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire à long terme ; iii) les aspects liés à l'appropriation locale, comme la mesure dans laquelle l'aide alimentaire est fournie dans le cadre de stratégies nationales de développement, notamment pour la gestion des crises.

## ANNEXE A

# Collecte d'informations et concertation avec les membres du CAD et autres parties prenantes

### Membres et autres parties prenantes

Le CAD a contacté des pays membres au sujet de l'étude et des informations supplémentaires demandées. L'équipe a ensuite sollicité l'assistance de divers pays membres. L'attention s'est tout d'abord portée sur les pays membres et les organisations aux programmes d'aide alimentaire particulièrement importants. Elle a ensuite étendu l'étude à certains membres aux programmes plus modestes. L'étude a ainsi donné une vision d'ensemble des résultats de l'aide alimentaire. Certains pays membres la fournissent presque entièrement par l'intermédiaire du PAM, auquel cas la plupart des informations ont pu être obtenues auprès du PAM.

Tableau A.1. **Liste des pays bénéficiaires étudiés, des produits et des donneurs**

Bénéficiaires	Produits	Donneurs
Bangladesh	Mélange maïs soja (MMS)	Australie
Iles du Cap-Vert	Maïs	Belgique
Érythrée	Farine de maïs	Canada
Éthiopie	Riz	Danemark
Géorgie	Sorgho	Union européenne
Haïti	Sucre	France
Inde	Huile végétale	Finlande
Jordanie	Mélange blé-soja (MBS)	Allemagne
Kenya	Blé	Italie
RDP de Corée	Farine de blé	Japon
Malawi		Pays-Bas
Mauritanie		Norvège
Mozambique		Suède
Pérou		Suisse
Zambie		Royaume-Uni États-Unis

Les membres de l'équipe se sont rendus à la Commission européenne à Bruxelles, au Conseil international des céréales à Londres, à l'OMC à Genève, à l'ACDI à Ottawa, au PAM et à la FAO à Rome, auprès du gouvernement néerlandais et à Euronaid à La Haye, auprès des organismes du gouvernement fédéral des États-Unis, à la Banque mondiale, auprès d'ONG et d'autres organismes basés à Washington ainsi que du CAD de l'OCDE. L'équipe a également consulté par courrier électronique et par téléphone d'autres membres du CAD, dont l'Australie, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Le processus de consultation a été facilité par les commentaires relatifs aux seconds rapports d'avancement sur l'étude et par les comptes rendus à ce sujet transmis au Groupe de travail sur l'agriculture et les échanges de l'OCDE et au Comité de l'aide alimentaire à Londres en juin 2004. Les personnes contactées se sont généralement déclarées très intéressées par l'étude, mais certains membres du CAD ont apparemment eu des difficultés à fournir des informations détaillées sur les dépenses d'aide alimentaire relatives aux actions menées dans ce domaine en 2002-2003 en faveur des 15 pays faisant l'objet d'études de cas (tableau A.2).

Tableau A.2. **Transactions des donneurs avec données complètes sur les coûts**

Donneurs	Nombre de transactions	Quantité en tonnes	Transactions de l'échantillon d'origine (en %)	Tonnage de l'échantillon d'origine (en %)
Allemagne	111	102 541	94.9	96.9
Australie	24	144 643	96.0	96.1
Belgique	6	3 140	85.7	80.2
Canada	84	209 620	95.4	98.3
CE	122	476 356	75.8	76.8
Danemark	39	16 727	95.1	96.0
États-Unis	388	1 535 057	92.4	86.5
Finlande	24	8 021	85.7	95.7
France	15	44 653	93.8	90.8
Italie	26	39 373	63.4	46.2
Japon	42	146 926	91.3	94.0
Norvège	32	68 354	94.1	99.7
Pays-Bas	83	44 901	97.6	93.1
Suède	58	26 002	100.0	100.0
Suisse	19	8 955	90.5	98.3
Royaume-Uni	46	120 220	97.9	99.9
<b>Total</b>	<b>1 119</b>	<b>2 995 489</b>	<b>90.5</b>	<b>86.7</b>

Note : Données disponibles au 13 juillet 2004 des membres du CAD.

Les possibilités d'autres visites et travaux sur le terrain ont été sérieusement limitées par les délais impartis à l'étude et par les ressources humaines et financières disponibles. Il n'a été possible de se rendre dans aucun des pays faisant l'objet d'études de cas durant la préparation du projet de rapport.

## ANNEXE B

## *L'aide alimentaire pour le développement et son efficacité : bibliographie partielle*

### **Données relatives à l'efficacité de l'aide du point de vue du développement**

Un examen de la bibliographie et les informations fournies par les organismes donateurs indiquent qu'au cours des cinq dernières années, on n'en sait guère plus sur *l'efficacité de l'aide alimentaire du point de vue du développement*. Le financement de recherches par les donateurs et l'intérêt des chercheurs pour cette question ont été influencés par trois facteurs liés aux catégories d'aide alimentaire auxquelles les donateurs ont accordé la priorité.

*L'aide d'urgence*, fournie pour des secours ou des opérations de réhabilitation, a pris de l'importance et représente environ la moitié des livraisons effectuées entre 2000 et 2002. En conséquence, en tant qu'élément important de l'aide humanitaire, l'aide d'urgence fait l'objet de la plus grande attention dans les évaluations et les recherches sur l'aide alimentaire (ALNAP, 2004).

Après avoir fait l'objet d'une série d'évaluations et d'études très critiques dans les années 90, *l'aide-programme* a cessé d'être la principale forme d'aide pour ne plus représenter que 22 % seulement de l'aide totale en 2002 contre 60 % environ au milieu des années 80 et dans les années 90. Cette forme d'aide en déclin n'a donné lieu qu'à un faible nombre d'études et d'évaluations récemment, mais elle n'en demeure pas moins un élément important de l'aide alimentaire des États-Unis et de la CE. Les changements de législation intervenus entre 1990 et 2000 ont placé les postes budgétaires de l'aide-programme des États-Unis sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, qui n'entreprend pas d'évaluations systématiques des résultats et des effets de ces programmes. La législation en vigueur rend cependant obligatoire « système Bellmon » l'évaluation préalable de tout effet potentiellement important sur la production et le marché agricoles du pays bénéficiaire. La CE continue à apporter une aide-programme en vertu de la

Réglementation de 1996 à titre de « facilités d'obtention de devises », et l'on attend avec intérêt les conclusions de l'évaluation détaillée de la Réglementation.

L'aide-projet, liée à des utilisations spécifiques aux fins du développement, représente environ 30 % de l'aide alimentaire fournie récemment. Sur la base d'examens récents, les donateurs et les organismes semblent avoir reconnu l'absence de données probantes et ont commencé à accorder des financements et à exiger une évaluation plus poussée des résultats. Comme l'indiquent les termes de référence de l'étude, deux importantes évaluations de l'aide du PAM et de l'UE sont en cours, ce qui devrait permettre d'y voir plus clair. Une importante évaluation conjointe de la politique du PAM en faveur du développement a commencé en 2003, mais du fait du calendrier révisé de cette évaluation, il est peu probable que les résultats soient disponibles avant l'achèvement de l'étude du CAD (DRN 2003). La Commission européenne, deuxième fournisseur d'aide alimentaire programme est également en train d'évaluer l'efficacité et l'efficience de l'aide alimentaire dans le cadre de sa Réglementation de 1996. Les résultats de cette évaluation devraient être disponibles fin 2004.

L'USAID exige maintenant que les ONG évaluent systématiquement tous les nouveaux projets, notamment les estimations ainsi que les évaluations à mi-parcours et en fin de projet. Cette accumulation de données nouvelles attend toutefois une évaluation globale plus systématique. Une évaluation de 2002 n'offre qu'une estimation qualitative des résultats des projets, ce qui montre la nécessité d'un suivi plus systématique pour pouvoir déterminer sur des bases plus solides les effets enregistrés dans le domaine de la nutrition par exemple (Bonnard et al., 2002). Le Service de nutrition et de consommation alimentaire de l'IFPRI a entrepris une série d'études approfondies sur un certain nombre de projets soutenus par le PAM et fournissant directement une aide alimentaire. Les résultats de ces études devraient clarifier les conditions dans lesquelles une aide alimentaire directe peut contribuer à une amélioration de l'état nutritionnel. Ces études exemplaires indiquent également les possibilités de recherches complémentaires. Dans l'intervalle, une évaluation des effets positifs sur le développement doit encore s'appuyer sur l'ensemble considérable de recherches effectuées dans les années 80 et 90. Cette réalité est confirmée par les diverses sources et références révélées par les récents examens (par exemple Pillai, 2000; Merbis et Nubé, 2001; Hoddinott et al., 2003).

Dans le cadre du présent examen, nous avons accepté la classification classique de l'aide alimentaire pour le développement subdivisée en aide-projet et en aide-programme. Nous faisons également une distinction fondamentale entre l'aide destinée respectivement à être distribuée directement ou vendue. L'aide alimentaire projet, qui a pour but d'appuyer des interventions alimentaires fondées sur la distribution directe de vivres, a sur l'économie locale et la société un impact différent de celui de l'aide alimentaire,

vendue sur le marché des pays bénéficiaires pour générer des recettes en monnaie locale, qu'il s'agisse d'aide-projet ou d'aide-programme (Clay et Stokke, 2000; Timmer, 2003; Reutlinger, 1999). Cette dernière implique nécessairement une intervention sur les marchés locaux des produits alimentaires tandis que la première n'a que des effets indirects en modifiant la demande des bénéficiaires, ou bien sous la forme de revente ou de fuites.

On trouvera ci-après un examen sectoriel de l'aide-projet destinée à une distribution directe et et suivi par un examen des produits alimentaires destinés à être revendus.

## **Aide alimentaire projet : aide alimentaire directe et développement**

La justification de l'aide alimentaire projet comme instrument de développement approprié part du principe que cette aide peut être utilisée avec plus de discernement et donc être ciblée sur les groupes qui en ont le plus besoin, et ce avec des résultats durables. Dans les années 90, les définitions et l'analyse théorique se sont concentrées sur la lutte contre la pauvreté et sur la sécurité alimentaire. Toutefois, on s'emploie depuis peu à réduire la vulnérabilité des ménages pauvres, des communautés et des régions défavorisées vulnérables aux chocs, notamment aux catastrophes naturelles, à l'instabilité économique, à l'insécurité politique et aux risques sanitaires (voir par exemple Haddad et Frankenberger, 2003). Par exemple, l'effet potentiellement déstabilisateur du VIH/SIDA est identifié séparément. Ce changement d'objectifs implique que les évaluations des performances passées ne sont que partiellement valables pour définir la politique à suivre dans l'immédiat. Les objectifs des projets avaient un caractère général, portant sur le développement économique et de plus en plus, sur la réduction de la pauvreté grâce à la promotion du développement agricole et à la valorisation du capital humain. La distribution directe de l'aide alimentaire met en jeu trois formes d'intervention sectorielle.

Les *travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre* combinent la création d'emplois et les transferts de revenus à des investissements dans l'agriculture, les infrastructures et la gestion des ressources naturelles.

Les *programmes d'alimentation scolaire* consistent à distribuer de la nourriture aux enfants ou à leur donner des rations alimentaires pour leur famille, en poursuivant par ailleurs des objectifs éducatifs (par exemple augmentation des taux d'inscription et de fréquentation, scolarisation des enfants aux des deux sexes et valorisation de l'élément cognitif des résultats scolaires) et nutritionnels.

*Programmes d'alimentation complémentaire* souvent exécutés avec la collaboration de centres de santé, en particulier dans le cadre d'initiatives en faveur de la santé maternelle et infantile, poursuivent des objectifs sanitaires



combinés à des opérations spécifiques d'amélioration de la nutrition et de lutte contre la pauvreté en général.

La distribution directe de l'aide alimentaire aux bénéficiaires ciblés est organisée dans un de ces domaines, comme en témoignent les données récapitulées ci-après sur les performances et l'efficacité du point de vue du développement.

### **Travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre**

La principale ressource dont disposent la plupart des gens est leur force de travail. Il est dit depuis longtemps que l'on peut utiliser cette ressource face aux problèmes de la pauvreté et de la faim tout en développant également le capital physique par des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre. La forme que peuvent prendre ces travaux est très variable, allant de secours fournissant un emploi salarié temporaire en situation de crise à des programmes d'emploi à long terme ayant pour but d'améliorer les moyens de subsistance de groupes défavorisés. Le paiement prend la forme soit de « travail contre rémunération » (TCR), soit de « vivres contre travail » (VCT).

Il est largement reconnu que les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre aident à assurer des moyens de subsistance durables et à faire reculer la pauvreté (Dreze et Sen, 1989; Von Braun, 1995). La polémique se poursuit néanmoins quant à l'efficacité relative d'une rémunération et de vivres en paiement de ces activités. On n'est pas d'accord non plus sur le point de savoir si des travaux à forte intensité de main-d'œuvre à caractère alimentaire constituent un moyen approprié et efficace de créer une infrastructure durable et des facteurs de production, ou de contribuer à la formation du capital humain.

### *Sécurité des moyens de subsistance et filets de sécurité fondés sur des travaux*

L'impact des programmes de travaux publics sur les moyens de subsistance doit être envisagé sous l'angle de la réduction de la vulnérabilité à des chocs périodiques, et du recul de la pauvreté à plus long terme. En Asie du Sud, des programmes de travaux s'inscrivant dans le prolongement de programmes d'urgence ont été développés avec succès pour assurer des emplois et des transferts de revenus aux ruraux défavorisés dont les revenus varient en raison d'un sous-emploi saisonnier. Les programmes officiels de création d'emplois (EGS en Inde) garantissent aux travailleurs non qualifiés un emploi rémunéré dans le cadre de travaux d'aménagement d'infrastructures rurales, et ils jouent un rôle important dans la lutte contre la malnutrition et l'insécurité saisonnières. Le programme VCT du Bangladesh a offert lui aussi des emplois en saison creuse à des paysans sans terres marginalisés lorsque la demande de main-d'œuvre agricole était faible. Il a permis de cibler avec un

certain succès les femmes chefs de famille aux possibilités d'emploi limitées. On se demande toujours si les travaux à forte intensité de main-d'œuvre sont appropriés à l'Afrique subsaharienne. Certains y voient une stratégie viable pour lutter contre la pauvreté en Afrique lorsque la densité de population est élevée (Von Braun *et al.*, 1991). Les projets de VCT ont été développés en période de pénurie à court terme, empêchant la migration de populations en détresse (ASDI, 1998; Bonnard *et al.*, 2002). Le succès de ces programmes, par exemple au Zimbabwe (Webb, 1995) est contesté par d'autres, en particulier dans un contexte de crise (Devereux *et al.*, 1995). Les projets ont posé des problèmes d'efficacité essentiellement lorsque les travaux ruraux poursuivaient plusieurs objectifs. C'est ainsi que des projets ayant pour objectif à court terme d'assurer des transferts de revenus étaient également censés avoir des effets durables en créant des facteurs de production ou en améliorant la nutrition. Certains auteurs comme Hoddinott et d'autres (2002) en sont ainsi arrivés à soutenir que les travaux à caractère alimentaire devraient être organisés de façon à jouer un rôle d'assurance, de filet de sécurité permettant de limiter l'impact des chocs. Sur le plan pratique, il s'agit essentiellement de préserver des moyens de subsistance. On obtiendra des effets positifs sur le développement à long terme en réduisant les effets déstabilisateurs des chocs contribuant à la pauvreté, qui prennent la forme de pertes d'actifs et de dommages irréversibles causés au capital humain (en ce sens que la croissance des enfants se trouve perturbée).

### *Création d'actifs et durabilité*

Lorsque la génération de revenus par la création d'emplois constitue le principal objectif, le caractère approprié ou la qualité de l'investissement effectué par le biais de travaux ruraux à forte intensité de main-d'œuvre constituent un thème récurrent des évaluations et de l'analyse des politiques. Les actifs créés s'avèrent souvent de qualité médiocre et on les laisse fréquemment se détériorer. Une autre question se pose régulièrement : dans quelle mesure les actifs créés correspondent-ils à la capacité technique et administrative de l'organisme d'exécution, au lieu de répondre aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la collectivité? Les contributions complémentaires à la gestion et à la conception et les autres apports techniques spécialisés laissent souvent à désirer. La participation des bénéficiaires au stade de la planification d'un projet est souvent insuffisante. La communauté risque ainsi d'avoir le sentiment de n'exercer aucun contrôle sur les actifs et par conséquent de négliger leur entretien. Toutefois, comme dans le cas des ouvrages de maîtrise des crues au Bangladesh, l'influence locale sur le choix des sites et la conception des ouvrages peut être contraire au but recherché si elle ne s'inscrit pas dans un programme global cohérent de drainage et de maîtrise des crues.

Le succès à long terme de tous les projets de travaux dépend des droits qu'ont les bénéficiaires d'utiliser les actifs créés, dont ils sont censés assurer l'entretien. L'évaluation conjointe des programmes du PAM axés sur le développement agricole a montré que ce sont souvent les membres les plus favorisés de la collectivité qui bénéficient des avantages à long terme des nouvelles infrastructures (Chr. Michelsen Intitute, 1993). Même les mesures fiscales prises en Inde pour redistribuer les revenus dans le cadre des EGS ne sont pas parvenues à corriger ce déséquilibre (Hiraway et Terhal, 1994).

### *Cibler les plus pauvres*

Le ciblage des travaux publics sur les groupes les plus pauvres donne des résultats mitigés dans le cas des programmes d'emplois aussi bien rémunérés que payés en nature. Comme au Bangladesh, le programme EGS d'emplois rémunérés en Inde s'est caractérisé par une forte participation des pauvres. Un examen des opérations de ciblage en Éthiopie, l'autre pays ayant fait l'objet d'une étude de cas sur des travaux à grande échelle en milieu rural, a révélé des erreurs au niveau aussi bien de l'inclusion que de l'exclusion des intéressés. Il y a eu de nombreuses « erreurs d'inclusion » en ce sens que des membres de la collectivité ainsi que des communautés qui n'étaient pas particulièrement vulnérables ont participé à ces programmes (Clay, et al., 1999). Ces erreurs peuvent notamment être dues aux facteurs suivants. Il était difficile de cibler les ménages exposés à la plus grande insécurité alimentaire au niveau communautaire. Du fait du facteur d'inertie qui a joué dans le ciblage géographique, il a été difficile de se concentrer en priorité sur les zones où l'insécurité est actuellement la plus grande (Jayne et al., 2002). Les ménages peu vulnérables ont davantage de chances de disposer d'une main-d'œuvre excédentaire et d'avoir ainsi accès à des possibilités d'emploi sans sacrifier d'autres sources de revenus. Les systèmes de ciblage peuvent également être manipulés par les équipes au pouvoir, auxquelles il peut être difficile, pour des raisons morales ou politiques, d'exclure ceux qui ne figurent pas parmi les plus défavorisés.

Les erreurs d'exclusion sont souvent considérables. Les plus vulnérables sont souvent les moins à même de participer aux programmes à cause de leur mauvais état de santé, d'une invalidité ou bien encore faute de temps. C'est en particulier le cas des ménages dirigés par une femme. La participation des femmes semble poser un problème particulier dans les sociétés où elles font l'objet d'une forte discrimination et où elles sont chargées essentiellement des activités agricoles à petite échelle. Cependant, si l'on cible les femmes et les personnes âgées, ces groupes de bénéficiaires risquent d'être sur-représentés (Clay et al., 1999). Ces contre-exemples indiquent que pour être efficaces, les systèmes de ciblage doivent utiliser des critères véritablement

fondés sur les besoins et non sur des notions préconçues sur les groupes vulnérables.

Il est de plus en plus reconnu, dans la bibliographie sur la question, qu'il faut améliorer le ciblage en utilisant des techniques consistant par exemple à établir une « carte de la vulnérabilité » pour mieux orienter l'utilisation des ressources. Le ciblage au sein de communautés relativement pauvres peut poser des problèmes à long terme parce que des pressions de plus en plus fortes s'exercent inévitablement pour inclure ceux qui ont été exclus du ciblage ou pour redistribuer les transferts de revenus.

### *Salaires monétaires ou en nature ?*

A priori, le mode de paiement devrait être fonction du contexte local, notamment de la situation du marché, des modes de consommation alimentaires probables des ménages et des effets indirects sur les groupes vulnérables non participants. En cas de pénurie alimentaire, les paiements en nature présentent l'avantage de fournir des vivres à ceux qui ont faim tout en augmentant simultanément les approvisionnements locaux. Si les approvisionnements alimentaires sont très inélastiques à court terme, des paiements en espèces sans apport complémentaire de produits alimentaires entraîneraient une hausse des prix pour les groupes exclus (Basu, 1996). En cas de forte inflation, un paiement en nature a davantage de chances d'être approprié en préservant la valeur réelle des salaires des bénéficiaires. L'utilisation de produits alimentaires comme salaire peut entraîner une augmentation de la ration calorique au niveau des ménages. Ces arguments ne constituent cependant pas une raison suffisante pour recourir à des paiements en nature. Certains des programmes de travaux ruraux particulièrement efficaces, allant des EGS de grande envergure en Inde à de petits programmes insulaires au Cap-Vert, combinent des salaires en espèces à des interventions complémentaires sur le marché pour assurer les disponibilités alimentaires et garantir aux consommateurs des prix stables, souvent subventionnés. Au Bangladesh, CARE soutient les programmes de travaux ruraux non plus en versant directement des salaires en nature mais en recourant à la monétisation pour offrir à la fois des salaires monétaires et des contributions complémentaires non alimentaires. Un grave inconvénient d'un salaire en nature, en particulier lorsque celui-ci représente la principale, voire la seule source de revenu, est le coût de transaction pour les bénéficiaires, qui sont obligés de céder une partie de leur salaire pour acheter d'autres produits de première nécessité.

Un avantage manifeste de l'emploi rémunéré en nature plutôt qu'en espèces est qu'il permet de toucher efficacement des groupes particuliers de bénéficiaires. On part du principe qu'un salaire en nature est par définition ciblé en ce sens que ce sont seulement les plus pauvres qui travaillent pour

des produits de base auto-ciblés, à des salaires inférieurs à ceux du marché, ou bien qui effectuent les travaux pénibles qu'impliquent les programmes VCT. En dehors des problèmes de ciblage déjà signalés, certains groupes potentiellement vulnérables comme les personnes âgées, les invalides et les personnes habitant des endroits trop éloignés pour se rendre régulièrement à leur lieu de travail risquent d'être exclus. Des retards dans la fourniture et la distribution des vivres ont également perturbé des programmes de travaux. C'est ainsi que dans le cas du programme EGS d'Éthiopie, on signale de longs retards dans les paiements en vivres. Certains bénéficiaires ciblés choisissent de ne pas participer car il leur est impossible de se passer de revenu jusqu'à ce que des produits alimentaires soient disponibles.

Un point préoccupant fréquemment cité est l'effet de désincitation que des salaires en nature risquent d'avoir sur la production agricole des bénéficiaires. On ne dispose guère de données concrètes sur une diminution des activités agricoles des participants à des programmes VCT. En Éthiopie, Hoddnott (2003) indique que de légers effets directs de désincitation sont compensés par la création d'autres emplois non agricoles, sous l'effet indirect de programmes de travaux générateurs de revenus. Au Bangladesh, le calendrier des programmes de travaux plutôt que le mode de paiement est le facteur critique qui a déterminé la participation et les effets concurrentiels sur les salaires agricoles de paysans majoritairement sans terres. D'un point de vue pratique, les travaux impliquant essentiellement des opérations de terrassement sont difficiles à organiser après de graves inondations dues à la mousson et durant la période précédant la récolte, durant laquelle la population a faim (septembre-octobre). La seconde période à faible niveau d'emploi se situait auparavant pendant la saison sèche d'hiver et se prêtait également à de grands travaux ruraux à vocation alimentaire. Toutefois, le développement de la production végétale liée à l'irrigation et d'autres travaux non agricoles continus réduit la période de chômage pour les personnes valides. De ce fait, il vaut peut-être mieux recourir à d'autres prestations non fondées sur un travail et à des filets de sécurité.

### *Considérations d'efficience*

Des salaires monétaires sont *a priori* plus efficaces que des paiements en nature si l'on prend en compte les coûts de manutention et de transport pour les organisateurs des projets et les participants. On estime qu'au Bangladesh, des salaires en espèces plutôt qu'en nature pourraient réduire de 25 % les coûts des programmes en éliminant les coûts de transaction liés aux produits (Ahmed *et al.*, 1995). La nécessité, pour les bénéficiaires de revendre pour répondre à d'autres besoins une partie des vivres constituant leur salaire, lorsque ceux-ci représentent une part importante du revenu du ménage,

constitue un coût de transaction supplémentaire qui est parfois négligé dans les calculs du rapport coût-efficacité. L'organisation de travaux payés en nature à titre temporaire pour ceux qui sont touchés par une crise, comme au Malawi ou en Zambie et qui ne connaissent que des difficultés passagères est potentiellement très coûteuse.

Il faut citer également les effets de désincitation potentiels sur la production agricole sous la forme d'une diminution de la demande de produits locaux. Alors que le Bangladesh est devenu autosuffisant en riz et que la production nationale de blé a augmenté, les quantités de blé distribuées directement doivent être beaucoup plus faibles qu'auparavant (Dorosh, 2001).

La disponibilité de ressources pour l'aide constitue une autre considération influant sur le choix du mode de paiement (en nature ou en espèces). La formule de la monétisation souvent retenue par les ONG américaines lorsqu'elles entreprennent des travaux ruraux ou choisissent d'autres moyens de promouvoir la sécurité alimentaire indique qu'il existe toutes sortes de cas dans lesquels le système de vivres contre travail est jugé moins approprié. Parfois, et surtout dans des situations d'urgence, il peut être plus facile d'un point de vue administratif pour des organismes opérationnels d'obtenir des produits alimentaires plutôt que des financements pour des activités du type travail contre rémunération (Somner, 2003).

En résumé, le choix du mode de paiement devrait être déterminé dans une large mesure par le jeu du marché, en particulier lorsqu'une crise s'est produite et que des considérations de ciblage interviennent. Lorsque le fonctionnement du marché est relativement efficace, un paiement en espèces peut être une meilleure solution. Il est plus facile à contrôler et à gérer et crée une demande de produits alimentaires locaux. Lorsque les marchés sont peu intégrés, que leur fonctionnement laisse fortement à désirer ou que le taux d'inflation est élevé, un paiement en nature peut être préférable à court terme. Parfois, la meilleure solution consiste à combiner les paiements en nature ou en espèces, ce qui assure une plus grande flexibilité aux organismes d'exécution tout comme aux bénéficiaires. Une autre considération est l'effet indirect de l'intervention sur les exclus du programme. Le choix du mode de paiement approprié pour les travaux ruraux devrait tenir compte des autres interventions complémentaires. Les décisions doivent être prises après examen minutieux de la situation locale.

### *Rôle de l'aide alimentaire*

Les considérations d'efficacité sont capitales lorsqu'il s'agit de décider si l'aide alimentaire constitue un moyen mieux approprié de soutenir des activités VCT. Les coûts de transaction, notamment de transport local et de stockage ainsi que les coûts d'approvisionnement sont examinés dans le

chapitre 2 du rapport. Un autre facteur est le caractère approprié des produits servant de paiement.

L'aide directe liée est appropriée si elle est acceptable au plan local. Par exemple, le blé au Bangladesh et le maïs jaune au Mozambique étaient généralement destinés aux ménages ruraux défavorisés dans les années 80 et 90. La durabilité des programmes constitue cependant une autre considération. Lorsque les marchés intérieurs des produits alimentaires sont soumis à de fortes fluctuations, comme dans les pays d'Afrique australe, il peut être souhaitable mais techniquement difficile de passer des importations à des achats locaux. La durabilité à long terme peut poser un problème si le financement des donateurs est lié à des secours à court terme.

En bref, les avis sont partagés sur le rôle des travaux à forte intensité de main-d'œuvre pour ce qui est de faire reculer durablement la pauvreté. Les résultats obtenus du point de vue de la création d'actifs sont médiocres, mais on observé de nombreux effets positifs sur l'insécurité alimentaire à court terme dans des situations de pénurie et également sous la forme du filet de sécurité assuré aux pauvres vulnérables. Ces résultats mitigés tiennent en partie à la conception trop ambitieuse de projets qui tentent de concilier des objectifs à court et long terme peu compatibles, et en partie à ce que les travaux ruraux sont difficiles à réaliser compte tenu de la situation qui règne dans certains pays.

Le rôle de l'aide alimentaire pour appuyer des programmes VCT efficaces et efficaces semble mieux approprié en cas de défaillance du marché et de pénurie alimentaire, phénomènes courants dans des situations où des opérations de redressement sont entreprises pendant ou après une crise. En pareil cas, l'aide alimentaire distribuée comme salaire peut jouer un rôle crucial en maintenant la consommation des ménages à des niveaux adéquats, à condition qu'elle soit ciblée de façon appropriée et efficace sur les pauvres. Un autre problème consiste à assurer en temps voulu le passage à des programmes monétaires ou à d'autres interventions ne comprenant pas de travaux et qui nécessitent le maintien d'un filet de sécurité permettant d'atténuer la pauvreté. Du fait de la libéralisation des marchés des produits alimentaires, les programmes TCR peuvent devenir mieux appropriés que les activités VCT du fait de la suppression des voies administratives par lesquelles passait auparavant l'aide alimentaire. La monétisation et l'utilisation du produit des ventes pour financer des programmes de travail contre rémunération pourraient alors jouer utilement un rôle de transition dans le système.

### *Effets sur l'état nutritionnel et la santé*

L'évaluation du rôle des travaux publics et des VCT en particulier sur l'état nutritionnel des pauvres et des personnes vulnérables ne s'est pas

avérée concluante. Certains soutiennent qu'en accordant des salaires en nature plutôt qu'en espèces, on accroît la consommation des ménages, en particulier si le salaire est contrôlé par une femme. Toutefois, comme on l'a vu, une consommation accrue ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de l'état nutritionnel. De plus, il est de plus en plus reconnu que les effets nutritionnels dépendent de la façon dont les modalités exactes d'intervention interagissent avec une situation sociale locale complexe, ainsi qu'avec le contexte sanitaire.

Les évaluations des programmes VCT au Bangladesh ont révélé des effets positifs sur la ration calorique des ménages participants mais il n'a pas été possible de mesurer leur impact sur l'état nutritionnel des populations (Ahmed *et al.*, 1995). Ce problème est commun à de nombreuses études qui mettent l'accent sur les dépenses alimentaires ou la ration calorique apparente, d'après des enquêtes sur les dépenses et la consommation. Cela tient en partie au fait que la distribution de produits alimentaires est si dispersée que les plus nécessiteux en reçoivent trop peu pour que leur état nutritionnel puisse s'en trouver sensiblement amélioré. Les programmes de création d'emplois en Éthiopie illustrent ce phénomène, notamment la redistribution de rations liées à un travail au sein d'une communauté plus large (Sharp, 1997).

Le contrôle des revenus par des femmes s'accompagne généralement d'un niveau de dépenses alimentaires plus élevé au sein du ménage, et d'une meilleure ration calorique que lorsque c'est un homme qui contrôle le revenu familial. On estime donc qu'en ciblant les VCT sur les femmes, on place des ressources précieuses et aux effets multiplicateurs dans les mains du membre de la famille le plus responsable de la sécurité alimentaire. Les données d'un certain nombre d'études effectuées dans des zones géographiques différentes confirment que les rations caloriques augmentent en proportion du revenu des femmes. En outre, le revenu de la mère avait des effets nettement plus sensibles sur les indicateurs anthropométriques des enfants que le revenu du père<sup>1</sup>. Une étude plus approfondie de la consommation et de l'état nutritionnel au sein du ménage amène également à mettre en question les hypothèses simplistes concernant l'effet probable d'interventions alimentaires sur l'état nutritionnel des enfants, par exemple selon le sexe. Quisumbing a constaté en Éthiopie que les VCT et la distribution gratuite de vivres avaient des effets positifs directs sur l'état nutritionnel à court terme (rapport poids/taille). Toutefois, les distributions gratuites s'accompagnent d'une amélioration assez marquée de l'état nutritionnel des filles tandis que les VCT s'accompagnaient de progrès variables chez les garçons. Il faut également prendre en compte les incidences qu'a sur les soins aux enfants et la nutrition infantile le fait que la mère travaille hors de chez elle. Les résultats obtenus à ce jour sont mitigés, certaines études ayant démontré que l'état nutritionnel des enfants s'en



ressentait, tandis que d'autres ont fait apparaître des effets positifs (Engle et al., 1993). La complexité de l'interaction entre nutrition et santé de même que des influences économiques fortement liées au contexte et en évolution rapide empêchent d'émettre des hypothèses simplistes sur les incidences nutritionnelles probables des salaires monétaires ou en nature.

### **Programmes d'alimentation scolaire (PAS)**

Une progression marquée – mais sur laquelle on manque encore de données détaillées – des programmes d'alimentation scolaire s'est produite au cours des cinq dernières années. Le PAM estime à 200 millions de USD le montant des dépenses opérationnelles consacrées en 2003 aux programmes d'alimentation scolaire, notamment à des projets de secours d'urgence, de redressement et de développement. Les États-Unis ont lancé durant l'exercice 2000 un programme pilote appelé Food for Education et doté initialement de 300 millions de USD, qui a servi à financer la distribution de produits excédentaires au titre de la Section 416(b). Durant l'exercice 2002, ce programme prévoyait 54 millions de dollars d'engagements et la livraison de 278 000 tonnes de produits alimentaires dans 27 pays. Il est maintenant autorisé jusqu'à l'exercice 2007, avec une dotation initiale de 100 millions de USD pour l'exercice 2003 et de 50 millions de USD pour l'exercice 2004.

Parmi les facteurs expliquant le rang de priorité plus élevé accordé aux programmes d'alimentation scolaire figurent :

- Les ressources préétablies des donateurs, en partie en réponse aux Objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'éducation et à l'égalité des sexes.
- Le rôle des établissements d'enseignement dans la distribution d'aide alimentaire d'urgence<sup>2</sup>.
- La visibilité et la popularité, auprès de l'ensemble de la population, des repas scolaires et des rations à emporter à la maison.
- Le moyen ainsi fourni pour s'attaquer indirectement à des problèmes contemporains spécifiques comme le VIH/sida.

Comme on l'a vu, les PAS jouent un rôle en fournissant des filets de sécurité. Ils sont à la fois attrayants et controversés à cause des multiples objectifs poursuivis, notamment la sécurité alimentaire et l'amélioration de l'état nutritionnel, sans compter l'éducation. Un examen récent révèle que la controverse se poursuit du fait que les PAS ont la réputation d'être coûteux à mettre en œuvre et difficiles à gérer (problèmes d'efficacité). De plus, les données disponibles ne permettent pas de se prononcer véritablement sur leur efficacité par rapport aux objectifs fixés (Bennett, 2003). La combinaison d'objectifs de sécurité alimentaire et d'éducation crée des problèmes de conception et d'évaluation. Les objectifs des PAS diffèrent souvent du cycle du

projet (secours d'urgence/redressement/développement) et l'emplacement géographique ne fait qu'aggraver ces problèmes. Les PAS connaissent un problème chronique lié à la médiocrité des systèmes de suivi et d'évaluation, comme en témoignent des tentatives d'évaluation aussi bien récentes que plus anciennes (cf. Figa-Talamanca, 1984, et Levinger, 1986, avec Bennett, 2003 et Bonnard *et al.* 2002). Bennett appelle l'attention sur la faiblesse des systèmes de suivi : « Peu d'études de base détaillées ont été réalisées et les systèmes de suivi ont mis l'accent sur les indicateurs de production plutôt que de résultats, ce qui compromet la recherche d'une mesure de l'impact à plus long terme. » Certains éléments indiquent que le PAM, par exemple, s'efforce systématiquement d'améliorer le suivi des programmes d'alimentation scolaire (PAM, 2004a), mais pour l'instant, les seuls indicateurs valables sont liés aux effectifs et aux taux de fréquentation scolaires.

### *Efficacité et effets des PAS*

Le récent examen de Bennett aboutit aux conclusions suivantes sur les liens entre les éventuels objectifs des PAS et l'évaluation des éléments tendant à leur réalisation :

- Atténuer le problème de la faim à court terme – nombreux éléments probants.
- Accroître les effectifs et les taux de fréquentation scolaires – nombreux éléments probants.
- Réduire l'écart entre les sexes du point de vue de la réussite scolaire – éléments probants.
- Améliorer l'apport de micronutriments – données disponibles seulement sur quelques programmes.
- Améliorer les acquis scolaires – peu d'éléments probants.
- Accroître la participation communautaire – résultats dépendant des modalités des PAS et du contexte local.
- Améliorer la santé et l'état nutritionnel des écoliers – peu d'éléments probants.
- Améliorer la santé et l'état nutritionnel des familles des enfants – présomptions seulement.

Bennett note en outre qu'il est difficile de tirer des conclusions générales du fait que les divers objectifs poursuivis varient beaucoup d'un pays et d'une région à l'autre. En Asie et en Amérique latine, on a mis essentiellement l'accent sur des objectifs nutritionnels et cognitifs lorsque les taux de fréquentation scolaire sont relativement élevés. En revanche, en Afrique subsaharienne et en particulier dans les situations d'urgence, les PAS sont

conçus surtout pour rétablir ou accroître les effectifs et les taux de fréquentation scolaires.

Les familles les plus pauvres éprouvent des difficultés à bénéficier des PAS, difficultés auxquelles viennent s'ajouter le problème des coûts d'opportunité de la perte de main-d'œuvre enfantine et les erreurs aboutissant à exclure ces familles du bénéfice des programmes. Il est donc rare que les PAS permettent d'apporter une réponse aux difficultés des 10 % les plus pauvres de la population. Parallèlement, on déplore fréquemment des erreurs aboutissant à faire bénéficier de ces programmes des familles qui ne devraient pas y avoir droit : lorsqu'une communauté est dans l'ensemble très pauvre, il est en effet difficile de cibler, au sein de celle-ci, uniquement les enfants et les familles les plus pauvres.

### *Problèmes d'efficience*

On manque de données d'évaluation fiables comparant les coûts des PAS à ceux des autres interventions alimentaires ou aux autres moyens de poursuivre des objectifs éducatifs. Il est urgent de disposer de ce genre de données car on craint généralement que les PAS ne soient coûteux à mettre en œuvre du fait d'erreurs d'inclusion, d'un ciblage inefficace et de contraintes au niveau de la gestion. Toutefois, les données disponibles montrent amplement que les objectifs éducatifs et nutritionnels n'ont guère de chances d'être atteints si l'intervention alimentaire n'est pas accompagnée de mesures sanitaires (par exemple des programmes anthelminthiques), d'investissements complémentaires dans l'éducation et d'une augmentation des dépenses ordinaires consacrées aux bâtiments, aux équipements et au personnel.

### *Durabilité*

Il apparaît souvent que les PAS donnent de bons résultats, en particulier en situation de crise, et qu'ils entraînent une augmentation des effectifs scolaires lorsque ceux-ci sont faibles. Malgré les liens prétendument évidents et souvent évoqués entre une amélioration à court terme de l'état nutritionnel des enfants et leur capacité d'apprentissage, la contribution des PAS à un développement durable n'est pas prouvée. Un financement pluriannuel pour garantir des niveaux d'alimentation semblerait nécessaire pour obtenir des résultats durables, comme certains taux de fréquentation et de réussite scolaires. De plus, l'obtention de résultats durables implique une prise en charge de la communauté par elle-même et l'accès à diverses sources de financement. Une contribution nutritionnelle brève ou à moyen terme pour ceux qui reçoivent à l'école des aliments à emporter chez eux ne contribue guère en elle-même à une amélioration de la sécurité alimentaire, à moins de

s'inscrire dans le cadre d'une opération de sécurité alimentaire bien conçue et de plus grande envergure.

### *Questions à approfondir*

On peut juger déroutant le manque de preuves indiscutables de l'efficacité des PAS et de la durabilité de leurs effets, alors qu'il est de plus en plus fait appel à ce type d'aide alimentaire. Le suivi de ces programmes même avec des données de base se fait souvent sans les données démographiques correspondantes. Un suivi nutritionnel peut finalement fournir des éléments d'information convaincants sur les circonstances dans lesquelles ces programmes ont plus ou moins de chances d'avoir des effets sensibles en matière d'éducation ou de nutrition. Dans l'intervalle, l'expérience récente amène à se poser des questions sur le calendrier de l'intervention. De nombreux PAS semblent être institués en cas d'urgence et dans des situations d'après crise, et poursuivre un double objectif : assurer un filet de sécurité alimentaire et maintenir le taux de fréquentation scolaire. Ce sont là des conditions dans lesquelles d'autres investissements complémentaires dans la santé et l'éducation risquent de faire défaut. De plus, les ressources alimentaires sont souvent incertaines, dépendant de programmes d'urgence de brève durée, et récemment, de programmes pilotes pour lesquels les niveaux de ressources financières et autres engagés sont très variables.

Il y a d'autres circonstances dans lesquelles les interventions peuvent avoir de meilleures chances de succès. On peut tout d'abord citer les cas où le système éducatif est en place, mais la pauvreté est généralisée et le taux de participation – en particulier pour les filles – faible. En tant qu'intervention supplémentaire, les PAS peuvent réussir, à court ou moyen terme, à améliorer la fréquentation scolaire, comme dans le cas du Bangladesh fréquemment évoqué (Ahmed *et al.*, 2002; 2003). De plus, la récente évolution de ce programme depuis que les collations offertes constituent une incitation financière à fréquenter l'école peut constituer un exemple de passage à un programme viable de type non alimentaire (Bennett, 2003).

Un autre cas de figure dans lequel les PAS peuvent constituer une option relativement efficace est celui où le taux de fréquentation est déjà élevé, mais où l'état de santé des enfants et leurs résultats scolaires restent médiocres du fait de la pauvreté. Combinés à des interventions sanitaires dans des écoles géographiquement ciblées, les PAS peuvent permettre de réaliser un investissement dans le capital humain en améliorant la santé des élèves et en leur apportant une plus grande attention. Par exemple, Pillai (2000) appelle l'attention sur le succès relatif des programmes exécutés à la Jamaïque avec un taux de participation de près de 100 %, et le succès des programmes

sanitaires et nutritionnels du Mexique est lui aussi lié à des taux de participation très élevés.

Un aspect préoccupant de la récente augmentation de l'aide alimentaire fournie sous la forme de PAS est que l'on ne semble pas s'être efforcé de tirer des enseignements des PAS antérieurs pour améliorer les initiatives prises dans ce domaine. En fait, celles-ci ont été fortement influencées par les ressources alimentaires temporaires – et pas nécessairement garanties-engagées par les donateurs (Bennett, 2003; US General Accounting Office, 2002).

### **Programmes d'alimentation complémentaire**

Ce terme couvre un champ très large et englobent des interventions telles que les programmes en faveur de la santé et de la nutrition maternelles et infantiles (PSNMI), l'alimentation des groupes vulnérables (AGV) et les programmes d'alimentation thérapeutique (PAT). En plus de l'amélioration de l'état nutritionnel des mères et des enfants d'âge préscolaire, les PSNMI visent notamment à améliorer les connaissances et les pratiques en matière de santé et de nutrition ainsi qu'à générer des revenus supplémentaires par le biais de petites entreprises et de jardinage. Les programmes AGV ne consistent qu'en transferts de type filet de sécurité semblables aux opérations relevant de PSNMI et prévoient aussi la fourniture de produits alimentaires aux hôpitaux, aux orphelinats et à d'autres établissements. Là encore, les activités ne se bornent pas à la lutte contre la malnutrition et portent aussi sur l'éducation sanitaire, l'alphabétisation et d'autres types de formation. Les PAT s'adressent aux personnes souffrant d'une grave malnutrition à la suite d'un choc qui les a affectées personnellement (réaction idiosyncratique) ou d'un événement à plus grande échelle tel qu'une catastrophe ou un conflit. Il s'agit généralement d'assurer la récupération nutritionnelle des enfants affectés, des les aider à prendre du poids grâce à des rations alimentaires tout en leur assurant une surveillance et des soins médicaux.

Les interventions de type PSNMI sont devenues un aspect de l'aide alimentaire projet qui a perdu de son importance dans les années 70 et 80, faute de conclusions probantes quant à leurs effets directs sur la santé et la nutrition et sur la durabilité de leur impact sur le développement. Toutefois, on s'intéresse encore aux programmes AGV du fait de l'importance accrue accordée à la sécurité alimentaire individuelle ainsi qu'au développement et à la formation du capital humain, en particulier les femmes et les enfants.

### *Efficacité et impact*

Les aspects lutte contre la pauvreté, nutrition et santé de ces interventions sont complexes et difficiles à distinguer sur le plan théorique et pratique. Néanmoins les données disponibles montrent de plus en plus que la

malnutrition des enfants en bas âge a des conséquences directes sur leur avenir en freinant leur croissance et en influençant leur scolarité et leurs possibilités de gains potentiels tout au long de leur vie. L'état nutritionnel des enfants d'âge préscolaire est étroitement lié à la pauvreté chronique et il est également sensible aux chocs<sup>3</sup>. Toutes sortes de variables environnementales, notamment la salubrité de l'environnement, des installations de santé suffisantes et le niveau d'éducation des mères influent sur la santé et l'état nutritionnel des enfants (Haddad *et al.*, 1996). L'importance de la nutrition infantile explique pourquoi on s'efforce de s'attaquer aux problèmes de la sous-nutrition et de la malnutrition à l'aide d'une alimentation complémentaire. Il est cependant difficile, par définition, d'isoler l'impact d'une intervention alimentaire des autres facteurs environnementaux et de l'influence d'autres interventions. Déterminer exactement l'impact d'une alimentation complémentaire exige un effort considérable au niveau de l'information, du suivi et de l'évaluation, ce qui n'est guère possible dans le cas de nombreux petits projets.

La plupart des résultats des évaluations antérieures étaient assez peu concluants quant aux effets directs des programmes d'alimentation complémentaire sur la santé et la nutrition, ainsi que sur leur contribution à un développement durable (Figa-Talamanca, 1984). L'évaluation tripartite du PAM (CMI, 1993), a conclu que les programmes AGV avaient un effet négligeable sur la nutrition. Ils ne s'attaquaient pas aux causes profondes de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire et n'étaient que de simples interventions alimentaires. Dans bien des cas, ils n'étaient pas coordonnés avec d'autres mesures visant à améliorer l'état nutritionnel, ce qui ne faisait que limiter encore davantage leurs effets potentiels sur la nutrition. Une étude de grande envergure réalisée avec l'aide des États-Unis a conclu que les programmes PSNMI pourraient être plus utiles comme transferts de revenus aux ménages défavorisés (Mora *et al.*, 1990).

Pour tenter de tirer des enseignements de l'expérience passée, on a suivi un certain nombre de pistes. Sachant combien il est difficile d'agir durablement sur la dénutrition (malnutrition protéino-énergétique), l'ACDI et certaines ONG se sont employées de plus en plus à améliorer la ration de micronutriments des enfants d'âge préscolaire. La programmation du Titre II de l'USAID a encouragé les programmes diversifiés combinant des éléments alimentaires et non alimentaires. Ces derniers peuvent être financés en monnaie nationale générée par la monétisation. Le PAM souligne l'importance d'une coopération avec d'autres organismes pour le soutien à apporter aux interventions complémentaires (PAM, 1999). On commence seulement à disposer de données sur les effets de l'élargissement et du réalignement des interventions. Jusqu'à maintenant, les premiers résultats sont assez encourageants, mais pas encore probants. La récente évaluation des projets

du secteur PNSMI du Titre II de l'USAID a conclu qu' « au total, les programmes d'aide au développement examinés n'ont guère eu d'effets sur l'état nutritionnel. Un peu plus de la moitié (54 %) de ceux pour lesquels on disposait de données de référence (90 %) ont permis d'améliorer quelque peu l'état nutritionnel, mais pour tous les projets utilisant un seul indicateur d'état nutritionnel, on a signalé des progrès en matière de nutrition, ce qui n'a pas été le cas des projets utilisant de multiples indicateurs comme mesure de succès » (Bonnard *et al.*, 2002). Les raisons de cette différence ne sont pas claires. Les évaluateurs recommandent donc une méthode de notification normalisée si l'on veut que les organismes parrainant les projets puissent déterminer avec précision l'effet des activités menées dans le secteur PSNMI sur l'état nutritionnel. Une liste d'indicateurs doit être établie et appliquée aux différents projets, sans quoi les conclusions sur les effets globaux resteront incertaines. Cette évaluation a également révélé une amélioration limitée de l'alimentation complémentaire, de la consommation alimentaire interne, de la supplémentation en micronutriments ainsi que de l'hygiène personnelle et domestique. Il est cependant difficile de parvenir à de estimations fiables des performances du fait que la notification des impacts et des indicateurs de résultats intermédiaires n'est pas normalisée. « Il est à espérer que l'analyse limitée effectuée pour l'évaluation permettra de se faire une assez bonne idée des résultats effectifs » (Bonnard *et al.*, 2002).

Les conclusions sont dans l'ensemble positives mais les récents changements intervenus en ce qui concerne l'origine des ressources soulèvent des questions sans réponses. La possibilité d'une monétisation (comme pour l'aide alimentaire des États-Unis) ou de l'utilisation de fonds pour promouvoir la sécurité alimentaire par le biais de PNSMI permet aux ONG d'inclure des interventions alimentaires dans des programmes autres que des secours d'urgence. Les données disponibles n'indiquent pas si cette flexibilité financière accrue augmente l'efficacité globale des projets alimentaires ou des volets distribution alimentaire des interventions de plus grande envergure.

## **Aide alimentaire à vendre : l'aide-programme et la monétisation des projets**

### **Formes de monétisation**

Il existe en gros quatre types d'utilisation de l'aide alimentaire pour générer un appui en monnaie locale. Il y a tout d'abord l'aide alimentaire programme fournie au gouvernement bénéficiaire à titre d'aide budgétaire et de source de devises. Il s'agit généralement d'une aide à grande échelle fournie sous la forme d'un transfert unique ou dans le cadre d'un programme de soutien pluriannuel.

Dans la pratique, trois sous-catégories de monétisation de projets doivent être distinguées. Depuis le début des années 70 jusqu'aux années 90, des projets de développement du secteur laitier prévoyaient la vente de produits laitiers fournis pour une large part par l'UE. Ces produits étaient fournis directement ou bien dans le cadre d'un projet du PAM, parfois en liaison étroite avec la coopération technique de la FAO et un financement de la Banque mondiale ou bilatéral d'une aide non alimentaire. Ces projets se situaient généralement dans le secteur public. La principale forme de monétisation a été le fait d'ONG basées aux États-Unis dans le cadre du Titre II PL480. Enfin, il y a eu de très petits projets de monétisation partielle visant le plus souvent à couvrir des coûts non alimentaires tels que les coûts internes de TSM du PAM et des ONG. Ces activités financières secondaires ne sont pas examinées ici mais il faut cependant signaler, une fois encore, qu'elles témoignent de la contrainte que le financement des coûts non alimentaires fait peser sur l'efficacité de l'aide alimentaire. On examinera séparément les données relatives à l'efficacité du point de vue du développement et les questions concernant l'évaluation plus poussée de l'aide-projet, du développement du secteur laitier et la monétisation des ONG.

### ***Aide alimentaire programme***

Une évaluation de l'efficacité de l'aide alimentaire programme doit s'appuyer sur des évaluations et autres études réalisées pour le compte des principaux fournisseurs de cette forme d'aide, notamment l'Australie (AusAid, 1997), le Canada (ACDI, 1998), l'Union européenne (Clay *et al.*, 1996) et les États-Unis (McClelland, 1998). Les conclusions de ces évaluations et examens de politique générale ont été dans l'ensemble décourageantes, ce qui semble avoir contribué au déclin de cette forme d'aide alimentaire. Depuis lors, celle-ci n'a fait l'objet d'aucune évaluation sur une échelle comparable. La présente évaluation s'inspire donc largement d'évaluations antérieures, complétées par quelques inductions préliminaires sur les effets probables de l'aide-programme en considérant la façon dont celle-ci est actuellement apportée à un petit nombre de bénéficiaires. Ceux-ci reçoivent apparemment une assistance poursuivant un ensemble complexe d'objectifs concernant aussi bien le développement que les échanges et des considérations géopolitiques.

### ***Effets sur le développement économique en général***

Il est généralement admis que l'aide alimentaire programme fournie à grande échelle pour promouvoir le développement économique en général a eu dans l'ensemble des effets positifs sur la croissance et indirectement, sur la pauvreté. La présente analyse porte sur la période allant des années 40 (Plan



Marshall) jusqu'au début des années 70. L'utilisation optimale de cette aide a permis de réduire les importations commerciales (officiellement exclues en vertu des règles sur l'écoulement des excédents) et les importations supplémentaires de produits alimentaires effectuées par des pays ne disposant que de très peu de devises. Ces ressources supplémentaires ont contribué à la croissance globale (Isenman et Singer, 1977) et les devises économisées ont permis de financer d'autres importations nécessaires, de combler des déficits de la balance des paiements ou de rembourser des dettes extérieures (Colding et Pinstrup Andersen, 1998). Selon l'importance relative des dépenses publiques, les fonds de contrepartie reçus ont constitué une source d'aide budgétaire supplémentaire pour d'importants bénéficiaires comme le Bangladesh, l'Inde et la Corée du Sud, ainsi que pour des petits pays comme le Cap-Vert (Bruton et Hill, 1991; Cathie, 1989; Ferreira Duarte et Metz, 1996).

Les très nombreuses données de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 90 débouchent sur des conclusions beaucoup plus nuancées, indiquant des effets positifs ou négatifs *insignifiants* ou *non probants*.

- L'échelle modeste des ressources et la variabilité – fonction de l'offre- des niveaux de l'aide alimentaire a empêché celle-ci d'avoir des effets sensibles, sauf dans quelques grands pays bénéficiaires.
- Remplacement des importations ou produits alimentaires supplémentaires : des problèmes d'exécution ont fréquemment réduit les économies effectives de devises et entraîné des niveaux d'importations plus élevés que prévu.
- Effets sur l'agriculture : des interactions négatives à court terme étaient fréquentes entre les importations de produits alimentaires et la production locale. Les effets négatifs ont été particulièrement fréquents en situation de crise à cause d'engagements excessifs qui n'ont pas été modifiés malgré l'évolution de la situation (voir examen de l'aide d'urgence dans le chapitre 1).
- Politique agricole : l'aide alimentaire programme était généralement vendue sur les marchés locaux à des prix qui incluaient des subventions à la consommation, avec une forte proportion de consommateurs privilégiés et au détriment des producteurs de ces produits.

### *Fonds de contrepartie*

Dans bien des cas, les effets réels des dispositions relatives aux fonds de contrepartie sur les dépenses des gouvernements bénéficiaires ne sont pas clairs car la fongibilité a compliqué l'évaluation. Il s'est avéré difficile de faire des généralisations car une série d'évaluations de plus grande portée a souligné l'importance critique des caractéristiques propres aux différents pays. Dans certains cas, l'aide alimentaire a apporté une contribution sensible

au développement (Bruton et Hill, 1991). Toutefois, la crainte très courante – mais peu justifiée – de voir cette aide entraîner une dépendance budgétaire a été probablement exagérée car l'aide-programme n'a représenté qu'une faible partie des recettes publiques, à quelques exceptions près. Un autre sentiment très répandu chez les sceptiques était que pour cause de fongibilité, les fonds de contrepartie n'avaient guère qu'une valeur symbolique. Les questions relatives à l'efficacité du transfert de ressources sont examinées plus en détail au chapitre 2. De plus, la création inefficace de fonds de contrepartie est un thème constant des évaluations et des rapports d'audit. Par exemple, l'évaluation de l'UE a estimé à 77 % en moyenne le taux d'efficacité de la création de ces fonds par rapport aux coûts des donateurs pour les pays où les comptes avaient fait l'objet d'une estimation appropriée et où des rapports étaient disponibles (Clay et al., 1996). Le coût de transaction élevé lié à la création de fonds de contrepartie était généralement dû aux facteurs suivants :

- Inefficacité de la livraison des produits de telle sorte que les coûts des donateurs dépassaient les prix paritaires à l'importation lorsque les produits étaient vendus.
- Retards dans la vente des produits.
- Coûts de distribution interne élevés.

### *Réduction de la pauvreté*

Cette forme d'intervention est généralement inefficace pour venir en aide aux ménages les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Les évaluations signalent que les systèmes publics de rations et de subventions sont généralement discriminatoires à l'égard des pauvres et que ce sont les salariés du secteur urbain, public et structuré, les militaires, les fonctionnaires et d'autres groupes similaires qui en profitent. Les ventes subventionnées ne touchent que les consommateurs ayant un certain pouvoir d'achat, et manifestement pas les plus pauvres (McClelland, 1997). Il est arrivé que l'utilisation de produits alimentaires auto-ciblés consommés de façon disproportionnée par les pauvres, par exemple le blé farineux au Bangladesh et le maïs jaune en Afrique australe ait des effets bénéfiques comme transfert de revenu aux consommateurs défavorisés. L'auto-ciblage constitue un moyen imprécis et inefficace pour réaliser un transfert de ressources au profit des ménages pauvres.

L'impact des fonds de contrepartie sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire dépend de leur répartition. D'une façon générale, le produit des ventes de l'aide-programme est utilisé comme recettes budgétaires, de telle sorte que les avantages du point de vue du développement dépendent des priorités fixées en matière de recettes publiques par le gouvernement bénéficiaire. En conséquence, l'aide-programme n'aura qu'un effet indirect

sur la sécurité alimentaire des pauvres (Colding et Pinstруп Andersen, 1998). Le rapport entre l'aide programme et les objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté fait l'objet d'un débat plus général. Les évaluations indiquent toutefois que les fonds de contrepartie générés par l'aide alimentaire n'ont guère permis de cibler en priorité les régions ou les groupes exposés à l'insécurité alimentaire. De même, les initiatives de réforme liées à l'aide-programme peuvent théoriquement profiter aux pauvres si elles induisent des changements effectifs dans un domaine d'une importance critique pour la sécurité alimentaire ou la pauvreté. Là encore, les évaluations indiquent que le dialogue avec les gouvernements sur ces questions de fond n'a guère été fructueux. Au total, l'aide-programme est apparue comme un instrument peu efficace pour susciter un changement de politique et il peut même arriver qu'elle fasse en réalité obstacle à un développement durable en permettant aux autorités de reporter la mise en œuvre des politiques appropriées. Rien n'indique que l'aide en nature ait davantage d'effets sur les pauvres que les autres formes d'aide-programme. Ces conclusions ont amené la plupart des donateurs à réaffecter de plus en plus leurs ressources à d'autres utilisations qui peuvent théoriquement être axées plus efficacement sur des groupes de bénéficiaires particuliers (Pillai, 2000).

### *Mode de répartition de l'aide alimentaire programme ces dernières années*

L'échelle réduite de l'aide-programme et ses modes de répartition indiquent un changement de priorités. Les anciens schémas d'aide alimentaire programme soutenue et à grande échelle accordée à des bénéficiaires tels que le Bangladesh et l'Égypte sont en train d'évoluer. L'aide-programme est maintenant fournie sous forme d'une assistance temporaire à un petit nombre de pays aux prises avec des chocs économiques ou une crise politique. Par exemple, une aide alimentaire programme relativement importante a été apportée à la Russie en 1999, au Pakistan et à l'Ouzbékistan en 2001-02 et à l'Ukraine en 2003, ce qui indique un schéma d'aide temporaire liée à une crise. Il s'agit d'une catégorie marginale dont l'utilisation est très sensible à la situation de l'offre dans les pays donateurs. C'est pourquoi la forte augmentation des niveaux en 1998-99 et leur diminution en 2002-03 n'étaient pas liées à une évolution des besoins globaux des bénéficiaires, mais aux disponibilités et à la priorité accordée par les donateurs à des exigences à court terme difficiles à concilier. Cette libéralisation des marchés intérieurs des produits alimentaires limite également la variété des cas de figure dans lesquels une aide-programme peut être efficacement acheminée vers un pays par le biais des institutions publiques dans une situation de crise. Par exemple, les donateurs ont recouru beaucoup plus à une aide-programme pour soutenir les pays d'Afrique subsaharienne en proie à une crise alimentaire en 1992-93 qu'en 2002-03, comme en témoigne la structure des livraisons d'aide

alimentaire signalées par la SADC (1993) et le PAM (2003). La Commission européenne a accordé une aide alimentaire programme sous la forme d'une facilité d'accès aux devises à certains pays comme l'Éthiopie et le Mozambique qui ont fait l'objet d'études de cas. La Cour des comptes européenne (2002) a soulevé des questions concernant l'intégration de cette aide dans l'aide financière déjà fournie dans le cadre des postes budgétaires relatifs à l'aide alimentaire. La fongibilité du soutien de la balance des paiements et les utilisations du produit des ventes locales soulèvent également des questions.

Il semblerait que la poursuite de l'aide alimentaire programme à des fins de développement ne se justifie pas.

### **Développement du secteur laitier**

L'utilisation de produits laitiers à titre d'aide alimentaire pour promouvoir le développement du secteur laitier constitue une forme contestée de monétisation à laquelle on recourt encore. Au milieu des années 90, l'aide en produits laitiers est tombée à un bas niveau (graphique 1.6) du fait que la demande de supplémentation alimentaire restait faible et que l'aide liée fournie par certains petits donateurs comme le Danemark était limitée. La disponibilité de lait écrémé en poudre dans le cadre du programme de l'USDA S416(b) d'écoulement des excédents a récemment suscité un regain d'intérêt pour le développement du secteur laitier soutenu par une aide alimentaire en Afrique subsaharienne (Abdulai *et al.*, 2004).

Les organisations qui encouragent le développement agricole, en particulier la FAO et la Banque mondiale, estiment depuis longtemps que le développement du secteur laitier combine deux aspects nécessaires et complémentaires, à savoir l'accroissement de la production laitière destinée à être commercialisée pour offrir des possibilités de revenu aux petits producteurs, souvent par l'intermédiaire de coopératives, et l'apport de progrès techniques, de crédits et de compétences grâce à des subventions. Pour répondre à la demande croissante de produits laitiers des populations urbaines à revenu intermédiaire, il faut développer un secteur de la transformation et un système de commercialisation modernes. Initialement, des niveaux d'approvisionnement faibles et fluctuants de façon saisonnière seraient donc complétés par des importations de produits laitiers (lait écrémé en poudre et huile de beurre).

L'apparition d'excédents structurels de produits laitiers dans les pays de l'UE à la fin des années 60 a amené à faire de l'aide alimentaire en produits laitiers un moyen supplémentaire d'écoulement des excédents, complétant des mesures internes et des exportations subventionnées. En collaboration avec la FAO – promoteur traditionnel du développement du secteur laitier – et en particulier avec le gouvernement indien, le PAM a saisi cette opportunité

dans le cadre du programme d'aide aux victimes des inondations. On a vu ainsi apparaître un modèle suivant lequel l'aide alimentaire engagée sur une base pluriannuelle était vendue à un réseau de coopératives laitières d'État. Les fonds en monnaie locale ont servi à promouvoir les activités des producteurs locaux, tout d'abord au Gujarat, et contribué ensuite au financement du développement à l'échelon national de la production laitière dans plusieurs états. L'opération d'aide aux victimes des inondations lancée en 1970 s'est poursuivie en trois phases jusque dans les années 90 et est fréquemment citée comme un modèle de développement du secteur laitier soutenu par une aide directe en produits laitiers.

La « Operation Flood » avait pour but d'aider l'Inde à parvenir à assurer la sécurité de ses approvisionnements alimentaires en diffusant le modèle fourni par la coopérative de producteurs laitiers d'Anand. Son objectif global était de jeter les bases d'un secteur laitier moderne en Inde. Deux organismes étaient coresponsables de l'exécution de ce projet : l'Indian Dairy Corporation (IDC) et le National Dairy Development Board (NDDB). Cette opération s'est faite en trois temps. La première phase (1970-80) a été financée par la vente de lait écrémé en poudre (126 000 tonnes) et d'huile de beurre (42 000 tonnes) donnés par l'Union européenne (alors la CEE) par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial. Durant la deuxième phase (1981-85), des dons de la CEE (aide alimentaire directe) et un prêt de la Banque mondiale ont aidé le pays à se rapprocher de l'autosuffisance. La phase III (1985-1996) a été financée par un prêt de la Banque mondiale de 360 millions de dollars, par une aide alimentaire de la CEE d'une valeur de 2 227 milliards de roupies indiennes et par un montant de 2 063 milliards de roupies indiennes provenant des ressources internes du NDDB et qui avait pour but de consolider le mouvement coopératif dans le secteur laitier de l'Inde. La bibliographie sur le programme d'aide aux victimes des inondations, notamment des recherches indépendantes (par exemple Doornbos *et al.*, 1990, 1991) et des évaluations mettent en lumière plusieurs problèmes clés. Une condition nécessaire de succès pour le développement du secteur laitier indien soutenu par une aide alimentaire était la disponibilité, avant l'ère de l'OMC, d'un approvisionnement garanti, sur une base pluriannuelle, en produits provenant des excédents structurels de l'UE. L'aide en produits laitiers constituait un aspect prévisible et intramarginal aussi bien de l'aide alimentaire de l'UE engagée sous forme de quantités physiques que de la gestion du marché des produits laitiers.

La question de la fixation des prix de l'aide alimentaire a des incidences en matière aussi bien d'efficacité que d'efficience. Jusqu'aux privatisations récentes des industries laitières, la monétisation était, dans le cadre de la plupart des projets de développement du secteur laitier, une opération comptable entre organismes publics. Il y a une certaine incompatibilité entre, d'une part, les transformateurs de produits laitiers s'efforçant d'obtenir de bas

prix garantis pour leurs intrants et les consommateurs qui ont intérêt à ce que les prix au détail soient bas, et d'autre part, les autres organismes de développement agricole et les donateurs désireux de maximiser les montants en monnaie locale à des fins de développement. Le ministère des Finances était dans une position ambiguë en ce sens qu'il souhaitait tout à la fois maximiser les recettes tout en réduisant le plus possible les pertes d'exploitation du secteur laitier parapublic. Par exemple, l'huile de beurre est moins commercialisée et peut ne pas être importée autrement, les prix paritaires à l'importation sont plus difficiles à calculer et les coûts de l'aide des donateurs, généralement l'UE, peuvent inclure les subventions aux producteurs locaux. Les prix de lait payés aux producteurs locaux ont constitué une autre pomme de discorde entre les transformateurs, les producteurs et les responsables du développement. Les évaluations du programme d'aide aux victimes des inondations indique qu'il reste difficile de faire en sorte que malgré de bas prix comptables et des niveaux élevés d'aide garantie, les industriels de l'agroalimentaire paient aux producteurs, et en particulier aux petits exploitants, des prix qui leur permettent de développer leurs opérations avec profit (Dangroup, 1992). Ces questions de fixation des prix reflètent deux problèmes de désincitation à long terme : le risque de nuire à la production locale de façon directe par les prix, et de réduire les incitations à investir dans le développement de l'agriculture nationale.

### *Considérations d'équité*

Le programme d'aide aux victimes des inondations a suscité une sérieuse controverse quant aux effets de l'intégration de réseaux de production ruraux localisés et de commercialisation régionale. Initialement, le développement du secteur laitier a détourné des ressources au détriment de la consommation locale et au profit de réseaux d'industriels de l'agroalimentaire, ce qui fait que la consommation des ménages de petits producteurs pauvres a parfois diminué, avec des conséquences préoccupantes en matière de nutrition. Le revenu généré par l'augmentation de la production peut compenser la diminution de la consommation individuelle. On continue à craindre que le schéma de croissance ne favorise les gros producteurs. En outre, les consommateurs urbains à revenu intermédiaire risquent d'exercer des pressions pour maintenir les prix des produits laitiers à un bas niveau. Par opposition à l'opération de secours aux victimes des inondations, à la suite d'évaluations critiques, la CE a progressivement mis fin, durant les années 80, à des projets peu satisfaisants d'aide en produits laitiers, par exemple au Bangladesh, au Sri Lanka et en Tanzanie. Au milieu des années 90, des mesures efficaces prises au niveau du marché intérieur pour gérer les excédents de produits laitiers, associées au transfert de crédits budgétaires de

l'aide en produits laitiers à une aide alimentaire plus flexible ont pratiquement mis fin à l'aide alimentaire de l'UE (graphique 1.6).

Deux évolutions récentes ont suscité un regain d'intérêt pour le développement du secteur laitier, ce qui a rendu nécessaire une réévaluation des enseignements tirés de l'expérience passée. Tout d'abord, la libéralisation économique et la rapidité de la croissance urbaine favorisent le développement du secteur laitier. La privatisation de ce secteur peut éliminer les facteurs d'inefficacité liés à son développement. La libéralisation des échanges combinée à des appels d'offres relatifs à des importations commerciales de produits peut réduire les coûts de transaction et le subventionnement du secteur de la distribution qui a résulté du système de prix administrés. Par ailleurs une quantité accrue de produits excédentaires est devenue disponible dans le cadre du programme d'aide alimentaire USDA S416 (b).

Un développement du secteur laitier soutenu par une aide alimentaire est possible, mais difficile. En liant le financement du développement à la vente d'intrants importés pour le secteur de la transformation, on crée des risques et des facteurs d'inefficacité supplémentaires sous la forme de coûts de transaction et de problèmes de gestion qu'un financement du développement de type classique permettrait d'éviter.

### **Aide-projet monétisée**

La monétisation, c'est-à-dire la vente de produits fournis à titre de dons pour générer des fonds en monnaie locale destinés à être utilisés dans le contexte d'un projet pour répondre à des besoins bien déterminés, a été conçue à l'origine comme un moyen de couvrir les coûts non alimentaires d'un projet de distribution directe de denrées alimentaires. Ces coûts comprenaient les frais de transport intérieur, stockage et de manutention (TISM), la gestion des projets sur place, le suivi sur place des indicateurs d'avancement, l'évaluation du personnel, la formation des bénéficiaires, les évaluations et les autres formalités administratives imposées par les donateurs et les autorités des pays bénéficiaires. La monétisation, qui est presque uniquement le fait d'ONG américaines, a pour principal objectif de générer des fonds en monnaie locale pour des activités de développement, de transition ou de sécurité alimentaire d'urgence. En dehors du développement du secteur laitier, le PAM n'y a pas participé, sauf lorsque les produits sont vendus dans le but précis de couvrir les coûts spécifiquement non alimentaires de projets à caractère alimentaire. La Commission européenne et d'autres donateurs ont préféré fournir des ressources financières et notamment réorienter des fonds dans le cadre de leurs postes budgétaires consacrés à l'aide afin de financer des interventions visant à assurer la sécurité alimentaire.

Sous la pression intense des ONG, le Congrès des États-Unis a modifié la législation pour permettre de monétiser au minimum 5 % de la valeur totale des produits non fournis au titre de l'aide d'urgence durant l'exercice 1987, portant le *niveau minimum requis* à 10 % en 1988 puis à 15 % en 1996. En conséquence, la monétisation a cessé de s'attaquer aux contraintes liées aux coûts non alimentaires pour devenir un instrument important de soutien à toutes sortes d'activités menées dans le cadre de projets de sécurité alimentaire. On a enregistré parallèlement une participation plus active d'ONG américaines à des programmes du Titre II de la PL480, le nombre de ces ONG étant passé de cinq intervenant dans 19 pays en 1988 (et dépensant 21 millions de dollars) à 18 présentes dans 42 pays en 1999 (et dépensant 227 millions de dollars). Cette progression considérable est attribuée à l'existence d'un nombre croissant de sources de financement en monnaie locale grâce à la monétisation de l'aide alimentaire (Tschirley et Howard, 2003). Parallèlement, la proportion des ressources monétisées pour le développement ou une aide non urgente dans le cadre du Titre II est passée de 10 % en 1990 à plus de 60 % en 2001/2002. La monétisation est devenue un aspect important de l'aide alimentaire internationale. En 2002, environ la moitié de l'aide alimentaire projet acheminée par des ONG et 13 % de l'aide alimentaire fournie ont été vendus. En 2003, le niveau des ventes est tombé de 1.2 million à 800.000 tonnes livrées, diminuant ainsi d'un tiers et ne représentant plus que 7.5 % de l'ensemble de l'aide alimentaire. Cette diminution semble être due à la priorité accordée à l'aide alimentaire et à la réorientation des priorités de développement en faveur des interventions à caractère alimentaire. En 2002, INTERFAIS indique que les ONG ont livré environ 2.9 millions de tonnes de produits, dont 2.2 millions de tonnes au titre d'une aide-projet, parmi lesquelles 1.2 million de tonnes étaient destinées à la vente. En 2003, les ONG ont livré 2.97 millions de tonnes de produits, dont 1.6 million de tonnes au titre d'une aide-projet et environ 800 000 tonnes destinées à la vente (PAM, 2004b).

### *Efficacité du point de vue du développement*

Les effets des activités de monétisation sont difficiles à évaluer avec certitude. Tout d'abord, les systèmes de suivi et d'évaluation mis en place pour les projets sont sujets à certaines limitations. Comme on l'a vu au sujet des interventions alimentaires, le suivi se concentre généralement sur les indicateurs de bon déroulement à court terme plutôt que sur les résultats à long terme. Il y a des problèmes de points de référence et d'analyse comparative de projets « avec et sans intervention ». Ensuite, la tentative la plus récente d'examen détaillé prend en compte tous les projets du Titre II sur une base sectorielle sans distinguer clairement entre les rôles des interventions alimentaires, l'utilisation complémentaire des fonds en monnaie locale générés par la monétisation ou des projets non alimentaires, qui sont



entièrement financés par la monétisation (Bonnard *et al.*, 2002). Des résultats positifs sont également signalés pour un certain nombre de projets indépendamment de leur échelle, notamment le nouveau soutien apporté à des programmes déjà anciens de SMI en Inde, au Cap-Vert et au Pérou, ainsi qu'à des projets pilotes en Afrique. On enregistre donc « un certain nombre de résultats positifs » (US GAO, 2002), comme en témoigne le Titre II au Cap-Vert, d'après une évaluation à mi-parcours et finale de l'ensemble du processus de monétisation (encadré B.1). On dispose pour d'autres pays d'évaluations qualitatives similaires, qui indiquent cependant l'existence d'un certain nombre de problèmes.

### *Sécurité alimentaire*

Les objectifs de politique générale ont été définis de façon si générale que pratiquement n'importe quelle catégorie d'activité de développement agricole ou rural peut être considérée comme contribuant d'une ou plusieurs façons à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

### *Développement des marchés locaux*

La monétisation implique nécessairement une intervention sur les marchés locaux des produits alimentaires, ce qui peut influencer sur les incitations données aux producteurs agricoles, aux marchés et aux industriels de l'agroalimentaire, ainsi que sur les revenus des consommateurs. L'analyse Bellmon exige qu'il existe une capacité de stockage suffisante dans le pays et que « la distribution de produits dans le pays bénéficiaire n'ait pas un effet sensible de désincitation sur la production ou la commercialisation intérieures dans ce pays ni qu'elle ne les perturbe fortement ». Les efforts déployés récemment pour renforcer le processus Bellmon en Afrique de l'Ouest et les suggestions visant à faire de même en Afrique subsaharienne (Tschirley et Howard, 2003) impliquent que la procédure suivie a été soumise à certaines limitations. L'analyse se concentre sur l'offre globale. On n'a pas pris en compte les monétisations limitées par rapport à l'offre totale et n'ayant que des effets marginaux ou localisés. Il est important de signaler que dans le contexte africain, l'analyse omet les incidences possibles sur le commerce régional. Tschirley et Howard (2003) concluent que « l'on ne dispose pas au stade actuel d'éléments suffisants pour déterminer de façon fiable : a) quels sont les effets nets de la plupart des opérations de monétisation sur les marchés des pays en développement et b) si le coût à supporter pour obtenir des effets positifs... grâce à la monétisation justifie le recours à ce mécanisme plutôt qu'à d'autres moyens tels que les micro-crédits et la formation, ou des facilités d'importation ».

Des questions d'efficacité ont été soulevées : la monétisation est nécessairement une solution de rechange à l'octroi d'une assistance financière

du fait des coûts de transaction. Les évaluations de divers projets exécutés notamment en Éthiopie soulèvent fréquemment des problèmes liés à la monétisation, comme les délais d'obtention et la disponibilité des fonds en monnaie locale nécessaires pour qu'un projet conserve son dynamisme. Le recouvrement efficace des coûts de manutention et de transport des produits peut exiger que les organismes parrains coopérant à un projet «... deviennent des spécialistes des marchés à terme des produits de base », avec les coûts supplémentaires que cela implique. L'évaluation détaillée apparemment la plus récente a indiqué que le recouvrement des coûts était jugé très préoccupant et que ce problème était souvent évoqué (Mendez England, 1996). Les chiffres de 1994 montrent que les ventes liées à la monétisation ont permis de recouvrer les coûts CAF dans 24 % des pays, seulement les coûts FAS dans 52 % des pays et pas même ces coûts dans les 24 % de pays restants.

Les effets de la pratique de l'aide liée sur l'efficacité du processus de monétisation suscitent des préoccupations. Il est probable que l'offre de produits à valeur ajoutée réduit le rapport coût-efficacité (Bonnard *et al.*, 2002; Tschirley et Howard, 2003). Les craintes des gouvernements bénéficiaires au sujet des OGM ont entraîné des perturbations de l'offre et de la génération de fonds de contrepartie dans deux des pays faisant l'objet d'études de cas (Inde et Bangladesh). C'est aussi un obstacle au redressement de l'Afrique australe après la crise que cette région a connue. Des examens récents indiquent qu'il faudra approfondir un certain nombre de questions.

- La qualité des études de marché favorables à une monétisation. Ces études devraient traiter notamment des effets sur les marchés aussi bien régionaux qu'intérieurs et de l'offre de produits à valeur ajoutée hautement transformés, par rapport à des produits non transformés.
- L'organisation et la transparence du processus de monétisation. On manque de données quantitatives à jour sur le rapport coût-efficacité de la génération de fonds de contrepartie ou le recouvrement des coûts.
- La question de la fongibilité : dans certains cas, les activités monétisées peuvent parfois être fongibles dans une large mesure<sup>4</sup>.
- Les effets sur la structure du marché.
- Le rapport coût-efficacité de la monétisation : comment les coûts de transaction de la monétisation se comparent-ils à des solutions de rechange comme des facilités d'importation ?
- L'évaluation des effets de la monétisation sur les marchés locaux sur une longue période.

Une monétisation à grande échelle soulève pour une bonne part les mêmes questions que l'aide alimentaire programme comme moyen d'apporter une aide budgétaire en monnaie locale. Dans les pays les plus

divers, des ONG ont opté pour la monétisation de préférence à la distribution directe de produits alimentaires. Il en ressort manifestement qu'elles préfèrent apporter leur soutien à une large gamme d'interventions au titre de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté en utilisant les monnaies locales plutôt que d'octroyer une aide alimentaire destinée à faire l'objet d'une distribution directe. *La justification de la monétisation est que les ressources sont additionnelles et flexibles, du moins pour ce qui est de leurs utilisations.* Tschirley et Howard parviennent à la conclusion suivante :

« À court terme, pour des programmes précis tels que le Titre II de la PL480 et pour des missions, l'aide alimentaire vient s'ajouter de manière quasiment certaine aux ressources financières disponibles. Dans ces cas, malgré ses coûts de gestion plus élevés, il conviendrait de se concentrer davantage sur le meilleur moyen d'utiliser l'aide alimentaire et moins sur la question de savoir s'il faut y recourir. Si l'on se place dans une perspective à plus long terme, la nécessité de disposer de ressources financières supplémentaires est impérative là où des interventions alimentaires ont lieu. Il faut également intégrer les activités complémentaires non alimentaires, par exemple dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les parties prenantes seront en mesure de porter un jugement en connaissance de cause sur les mérites d'une monétisation même limitée en se fondant sur des informations beaucoup plus complètes et transparentes sur le processus, la garantie de ressources, leur efficacité et d'autres effets potentiels sur les marchés ainsi que sur l'agriculture du pays bénéficiaire et les secteurs qui y sont liés. Au lieu de descriptions complaisantes de tout ce que l'on peut faire avec des ressources supplémentaires, et de lamentations sur des effets négatifs ou des facteurs d'inefficacité, il faut disposer d'une évaluation complète, systématique et indépendante fondée sur des données quantitatives. »

## Notes

1. Par exemple les études sur le Brésil (Thomas, 1997), le Guatemala (Engle, 1993) et l'Éthiopie (Quisumbing, 2003).
2. « En fait, dans les situations d'urgence, le PAM peut distribuer des rations alimentaires à des familles entières par l'intermédiaire du système scolaire, l'une des seules structures existant à l'échelle nationale dans un pays pauvre » (PAM, 2002b).
3. Voir, par exemple, Alderman, Hoddinott et Kinsey (2004), qui examinent les conséquences à long terme de la malnutrition des enfants en bas âge liée à des chocs économiques ou à la sécheresse au Zimbabwe.
4. Subbarao (2003) estime qu'en Inde, 96 % de l'aide alimentaire projet, y compris la monétisation opérée par des organismes bénévoles privés et la distribution directe par le PAM, ont servi à compléter des projets spécifiques déjà conçus et exécutés par les autorités.

### Encadré B.1. Évaluation de l'impact final du programme de monétisation au Cap-Vert dans le cadre du Titre II

Au cours de la période de cinq ans allant de 1995 à 1999, 19 % du maïs, 10 % du blé et 7.5 % du riz consommés au Cap-Vert ont été fournis au titre de l'aide alimentaire des États-Unis. Dans le cadre du projet du Titre II de 1997-2001, on a importé et vendu 64 700 tonnes de maïs, de blé, de riz et de haricots américains en quatre ans pour générer l'équivalent en monnaie locale (escudo) de 15 200 000 USD. Durant cette période, les prix de vente ont représenté en moyenne 122 % des prix FAS de référence « Food for Peace ». Ces fonds ont été utilisés pendant la durée de vie du PAD pour accomplir les progrès suivants par rapport aux trois objectifs du projet :

- **Objectif 1** : Soutenir les activités de protection des sols et des eaux afin de réduire la dégradation de l'environnement et d'améliorer les infrastructures en vue d'accroître la productivité agricole.
- **Objectif 2** : Introduire des technologies permettant de mieux conserver les ressources en eau et d'augmenter les rendements.
- **Objectif 3** : Exécuter un programme de formation et de prêt en faveur des micro-entreprises et soutenir un programme continu de prêt aux petites entreprises visant à améliorer la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

L'équipe d'évaluation a conclu que le projet avait permis d'obtenir les résultats suivants :

- Le nombre de membres des associations travaillant dans le cadre du projet a augmenté de telle façon que l'on compte près de 2 500 ménages membres à part entière et 1 300 ménages membres potentiels.
- L'accès aux produits alimentaires s'est accru grâce à la forte augmentation des revenus des ménages participants. Ceux-ci ont augmenté en moyenne de 43 % tandis que ceux des non membres ont baissé.
- Les ménages dirigés par une femme et membres d'associations ont augmenté de 90 % les revenus assurés par des contrats passés avec des associations.
- Les objectifs fixés pour les actifs matériels et d'autres indicateurs ont été dépassés dans les domaines suivants : barrages de rétention, murs de pierre et terrasses des courbes de niveau, barrières végétales, nombre d'arbres plantés et survivants, nombre total d'emplois, emplois créés spécifiquement pour des femmes, récupération de terre végétale, prises d'eau aménagées, soutien aux associations rurales, nombre de systèmes d'irrigation au goutte à goutte installés, production de légumes et nombre de personnes ayant reçu une formation à la gestion de micro-entreprises.

### Encadré B.1. **Évaluation de l'impact final du programme de monétisation au Cap-Vert dans le cadre du Titre II** (suite)

Effets des activités du projet :

- La production alimentaire du Cap-Vert est fortement limitée par des facteurs environnementaux et climatiques. Le projet du Titre II fournit les produits alimentaires nécessaires pour combler un déficit alimentaire structurel. Un projet d'aide alimentaire sous une forme financière plutôt qu'en nature n'aurait pas permis d'obtenir ces résultats à moins de servir à importer des produits alimentaires destinés à être utilisés de la même façon que dans le cadre de l'activité de monétisation du Titre II.
- Le produit en monnaie nationale de la vente de ces produits alimentaires a permis à plusieurs milliers de ménages ruraux défavorisés d'accroître leur propre production de vivres et d'autres cultures pour compléter soit l'approvisionnement alimentaire (production de légumes en toutes saisons), soit le revenu familial, ou les deux.
- Des réseaux d'irrigation et des canaux permanents ont été construits et sont entretenus.
- Apparemment, des programmes de micro-crédit viables ont été mis en place et fonctionnaient encore au moment où la présente évaluation a été effectuée.
- On a réduit les marges commerciales sur les ventes de légumes en passant par des associations coopératives participant au projet, ce qui a eu pour effet d'augmenter les bénéfices nets des ménages membres.
- Tous les objectifs du projet pour les indicateurs relatifs à l'amélioration de l'accès aux produits alimentaires ont été dépassés.

Source : Résumé à partir de Pierce & Langworthy, 2001.



## Références

- Abbott, P. et F. McCarthy (1982), « Welfare effects of tied food aid ». *Journal of Development Economics* 11(1): 63-79.
- Abdulai, A., C.B. Barrett et P. Hazell (2004), « Food aid for market development in sub-Saharan Africa ». Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- ACDI (1998), *Performance review report: food aid*. Agence canadienne de développement international, Direction générale de l'examen du rendement, Ottawa.
- Agence canadienne de développement international (ACDI).
- Ahmed, Akhter U. et al. (1995), « Bangladesh's Food-for-Work program and alternatives to improve food security ». Dans J. Von Braun (éd.).
- Ahmed, Akhter, U. et Mary Arends-Kuenning (2003), « Do Crowded Classrooms Crowd out Learning? Evidence from the Food for Education Program in Bangladesh ». *FCND Discussion Paper* 149, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Ahmed, Akhter U. et C. Del Ninno (2002), « The Food for Education Program in Bangladesh: an Evaluation of its Impact on Educational Attainment and Food Security ». *FCND Discussion Paper* 138. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- ALNAP (2004), *Review of Humanitarian Action 2003*, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, Overseas Development Institute, Londres.
- Alderman, Harold, J. Hoddinott et B. Kinsey (2004), « Long-term Consequences of Early Childhood Malnutrition ». *FCND Discussion Paper* 168. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- AusAid (1997), *Report of the Committee of Review on the Australian Overseas Aid Program* (The Simons Report). Australian Development Assistance Bureau, Canberra.
- Barrett, Christopher B. (2001), « Does Food Aid stabilize Food Availability? » *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n° 2, pp. 335-349.
- Barrett, Christopher B. (2002), « Food security and food assistance programmes ». Dans B.L. Gardner et G.C. Rausser (éd.), *Handbook of agricultural economics*. Amsterdam : Elsevier Science.
- Barrett, Christopher B., S. Mohapatra et D.L. Snyder (1999), « The Dynamic Effects of US Food Aid ». *Economic Inquiry*, vol. 37, n° 4, pp. 647-656.
- Barrett, Christopher B. et K.C. Heisey (2002), « How Effectively does Multilateral Food Aid Respond to Fluctuating Needs? », *Food Policy*, vol. 27, pp. 477-491.
- Basu, K. (1996), « Relief Programs: When it May be Better to Give Food Instead of Cash ». *World Development*, vol. 24, n° 1, pp. 91-96.

- Bennett, Jon (2003), « Review of school feeding projects ». Programme of Advisory Support Services for Rural Livelihoods (PASS), Department of International Development, Londres.
- Benson, Charlotte et E.J. Clay (1998), « Additionality or diversity? Food aid to Eastern Europe and the former Soviet Republics and the implications for developing countries ». *World Development*, vol. 26, n° 1, pp. 31-44.
- Bonnard, Patricia, P. Haggerty et A. Swindale (2002), « Report of the Food aid and Food Security Assessment: A Review of the Title II Development Food Aid Program ». Food and Nutrition Technical Assistance (FANTA) Project, Academy for Educational Development, Washington, DC.
- Bruton, H.J. et C.B. Hill (1991), *The development impact of counterpart funds*. Williams College, Williamstown.
- Cathie, John (1989), *Food aid and industrialisation: the development of the South Korean economy*. Avebury, Aldershot.
- Chowdhury, N. et S. Haggblade (2000), « Evolving rice and wheat markets ». Dans R. Ahmed, S. Haggblade et Tawfiq-e-Elahi (éd.), *Out of the shadow of famine: evolving food markets and policy in Bangladesh*. John Hopkins, Baltimore.
- Clay, Daniel C., D. Molla et D. Habtewold (1999), « Food aid targeting in Ethiopia: a study of who needs it and who gets it ». *Food Policy*, vol. 24, n° 4, pp. 391-409.
- Clay, Edward J. (1991), « Food Aid, Development, and Food Security ». Dans C. Peter Timmer (éd.), *Agriculture and the state: growth, employment, and poverty in developing countries*. Cornell University Press, Ithaca, New York, pp. 202-236.
- Clay, Edward J. (2003), « Responding to change: WFP and the global food aid system ». *Development Policy Review*, vol. 21, n° 5, pp. 697-709.
- Clay, Edward J. et C. Benson (1991) « Triangular transactions, local purchases and exchange arrangements in food aid: a provisional review with special reference to Sub-Saharan Africa ». Dans *Food Aid Reconsidered: assessing the impact on Third World Countries*, Clay et Stokke (éd.), 1991.
- Clay, Edward J., S. Dhiri et C. Benson (1996), *Joint evaluation of European Union programme food aid: synthesis report*, Overseas Development Institute, Londres.
- Clay, Edward J. et M. Mitchell (1983), « Is European Community food aid in dairy products cost-effective? » *European Review of Agricultural Economics*, vol. 10, n° 2, pp. 97-121.
- Clay, Edward J., N. Pillai et C. Benson (1998a), « Food aid and food security in the 1990s: performance and effectiveness ». *Working Paper 113*. Overseas Development Institute, Londres.
- Clay, Edward J., N. Pillai et C. Benson (1998b), *The Future of Food Aid: A Policy Review*. Overseas Development Institute, Londres.
- Clay, Edward J. et H. Singer (1985), « Food aid and development: Issues and evidence. (A survey of the literature since 1977 on the role and impact of food aid in developing countries) ». *Occasional Paper n° 3*. Programme alimentaire mondial, Rome.
- Clay, Edward J. et O. Stokke (éd.) (1991), *Food aid reconsidered: assessing the impact on third world countries*. EADI Book Series, n° 11. Frank Cass, Londres.
- Clay, Edward J. et O. Stokke (éd.) (2000), *Food aid and human security*. EADI Book Series, n° 24. Frank Cass, Londres.



- Clemens, Michael A., S. Radelet et R. Bhavnani (2004), « Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aid on growth ». *Working Paper n° 44*. Centre for Global Development, Washington, DC.
- CMI (1993), *Evaluation of the World Food Programme: Final Report*. Christian Michelsen Institute, Bergen.
- Colding, B. et P. Pinstrup-Andersen (1998), *Food aid as a development assistance instrument: past, present and future (draft)*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Conseil de l'Europe (1996), « Règlement du Conseil (CE) n° 1292/96 du 27 juin 1996 sur la politique d'aide alimentaire et la gestion de l'aide alimentaire et les opérations spéciales de soutien de la sécurité alimentaire », *Journal officiel* L. 166, Bruxelles, 5 juillet.
- Dangroup (1992), « India. Operation Flood III Mid-Term Evaluation Mission ». Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Glostrup.
- Devereux, Stephen, D. Lebeau et W. Pendleton (1995), « *The 1992-1993 drought in Namibia* ». Gainsberg Macmillan, Windhoek.
- Doornbos, Martin et al. (1990), *Dairy Aid and Development: India's Operation Flood*. Indo-Dutch Studies on Development Alternatives, 3. Sage, New Delhi.
- Doornbos, Martin, L. Gertsch et P. Terhal (1991), « Dairy aid and development: current trends and long-term implications of the India case ». Dans Clay et Stokke (éd.), 1991.
- Dorosh, Paul et al. (2001), « Food aid and producer price incentives ». *FMRSP Working Paper n° 32*. Food Management & Research Support Project, Ministry of Food, Govt. of Bangladesh, Dhaka, et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Drèze, J. et A. Sen (1989), *Hunger and public action*. Clarendon Press, Oxford.
- DRN (2005), « Joint evaluation of the effectiveness and impact of the Enabling Development Policy of the World Food Programme (WFP): synthesis report ». Development Researchers' Network, Rome.
- Engle, P.L. (1993), « Influences of mother's and father's income on children's nutritional status in Guatemala ». *Social Science and Medicine*, vol. 37, n° 11, pp. 1303-12.
- Ferreira Duarte, R. et M. Metz (1996), « Cape Verde: an extended study ». *Background Paper 4*, présenté lors de l'Évaluation conjointe du Programme d'aide alimentaire de l'Union européenne. Overseas Development Institute, Londres.
- Figa-Talamanca, Irene (1984), « Food aid and nutrition: an annotated bibliography on the nutritional implications of food aid ». Document présenté à la 10<sup>e</sup> Session du Sous-comité de la nutrition du CAC, Rome, 5-9 mars 1984. Nations unies, Comité administratif de coordination, Sous-comité de la nutrition, Document SCN84/6F.
- Haddad, Lawrence et T. Frankenberger (2003), « Integrating relief and development to accelerate reductions in food insecurity in shock-prone areas ». *Occasional Papers*, 2. Office of Food For Peace, USAID, Washington, DC.
- Haddad, Lawrence et al. (1996), « Managing interactions between household food security and pre-schooler health ». *Discussion Paper 16*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.

- Hanrahan, Charles E. (2004), « Agricultural export and food aid programs ». *CRS Issues Briefs for Congress (IB98006)*. Washington, DC: Congressional Research Service, US Library of Congress.
- Hanrahan, Charles E. (2004), « Agricultural export and food aid programs ». *CRS Issues Briefs for Congress (IB98006)*. Congressional Research Service, US Library of Congress, Washington, DC.
- Hansch, Steven et al. (2004), « Genetically modified food in the Southern African food crisis of 2002-2003 ». Institute of the Study of International Migration, Georgetown University, Washington DC.
- Hirway, I. et P. Terhal (1994), *Towards employment guarantee in India*. Sage, New Delhi.
- Hoddinott, J. (2003), « Examining the incentive effects of food aid on household behaviour in rural Ethiopia ». Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Hoddinott, J., M.J. Cohen et M.S. Bos (2003), « Food aid in the 21st century: current issues and food aid as insurance ». Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Howard, Julie A. (2000), « Title II Food Aid Monetization: Uganda Case Study ». Michigan State University, East Lansing.
- Isenman, P.J. et H. Singer (1977), « Food aid: disincentive effects and their policy implications ». *Economic Development and Cultural Change*, 25(2).
- Jaspers, S. et J. Shoham (1999), « Targeting the vulnerable: a review of the necessity and feasibility of targeting households ». *Disasters*, vol. 23, n° 4, pp. 359-372.
- Jayne, Thomas S. et al. (2002) « Targeting of food aid in rural Ethiopia: chronic need or inertia? » *Journal of Development Economics* 68 (2): 247-288.
- Levinger, B. (1986), « School feeding programs in developing countries: an analysis of actual and potential impact ». *Evaluation Special Studies*, 30. USAID, Washington, DC.
- Marchione, T. (2002), « Foods provided through US Government Emergency Food Aid Programmes: policies and customs governing their formulation, selection and distribution ». *Journal of Nutrition* 132: 2104S-2111S.
- McClelland, D.G. (1997), *Food aid and sustainable development – forty years of experience*. Center for Development Information and Evaluation, USAID, Washington, DC.
- Maxwell, Simon (1991), « The disincentive effect of food aid: a pragmatic approach ». Dans *Food Aid Reconsidered: assessing the impact on Third World Countries*, Clay et Stokke (éd.).
- Mendez England et Associates (1996), « Final report: Shaping the future of monetization: an evaluation of the PL 480 Title II monetization program ». Office of Food for Peace, Bureau of Humanitarian Response, USAID, Washington, DC.
- Merbis, M. et M. Nube (2001), *Food aid: selected problems of implementation and international coordination*. Centre for World Food Studies, Free University, Amsterdam.
- Mora, J., J. King et C. Teller (1990), *The effectiveness of maternal and child health supplementary feeding programmes*. Logical Technical Services.
- Neumayer, Eric (2005), « Is the allocation of food aid free from donor interest bias? » *Journal of Development Studies*, vol. 41, n° 3, pp. 394-411.

- del Ninno, Carlo, et al. (2001), « The 1998 Floods in Bangladesh: Disaster Impacts, Household Coping Strategies, and Response ». IFPRI Research Report 122. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- del Ninno, Carlo, P.A. Dorosh et L.C. Smith (2003), « Public policy, markets and household coping strategies in Bangladesh: Avoiding a food security crisis following the 1998 flood ». Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, FCND Brief n° 156.
- NRI (2000), *Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security*. Natural Resources International, Londres.
- OCDE (1987), « Lignes directrices du CAD relatives au financement mixte et à l'aide publique au développement liée et partiellement liée ». OCDE, Paris. Voir : [www.oecd.org/cad/deliement de l'aide](http://www.oecd.org/cad/deliement_de_l'aide).
- OCDE (2003), « Questions de concurrence à l'exportation liées à l'aide alimentaire ». *Document de travail destiné au Groupe de travail mixte sur l'agriculture et les échanges*. OCDE, Paris (non publié).
- ODI (2000), « Reforming food aid: time to grasp the nettle ». *ODI Briefing Papers, 2000 (1)*. Overseas Development Institute, Londres.
- PAM (1999), *Favoriser le développement*. Session annuelle du Conseil d'administration, 17-20 mai 1999. Point 4 de l'ordre du jour. WFP/EB. A/99/4-A. Rome.
- PAM (2002), « Food aid effectiveness: "It's the targeting, stupid" ». Rome. Document interne.
- PAM (2003a), « Summary report of the "Real time" evaluation of WFP's response to the Southern Africa crisis, 2002-03 ». EB 3/2003 – Agenda Item Evaluation Reports. Rome. Projet.
- PAM (2003b), « Food aid and livelihoods in emergencies: strategies for WFP » WFP/EB.A/2003/5-A. Rome.
- PAM (2003c), *Plan stratégique 2003-2007*. Rome.
- PAM (2004a), *Rapport annuel sur les résultats de 2003*. WFP/EB.A2004/4-A Rome.
- PAM (2004b), « 2003 Food aid flows ». *Food Aid Monitor* May 2004. INTERFAIS, Rome.
- Pierce, Robert P. et M. Langworthy (2001), « Final impact evaluation of Cape Verde Title II monetization program ». Note établie pour l'ACDI/VOCA, Washington, DC.
- Pillai, Nita (2000), « Food aid for development: a review of the evidence ». Dans Clay et Stokke (éd.).
- Quisumbing, Agnes R. (2003), « Food aid and child nutrition in rural Ethiopia ». *Discussion Paper 158*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Relief and Development Institute (1987), « A study of triangular transactions and local purchases in food aid ». Étude réalisée pour les *Documents occasionnels* n° 11 du PAM, Rome.
- Reutlinger, Schlomo (1999), « From "food aid" to "aid for food": Into the 21st century ». *Viewpoint. Food Policy* 24, pp. 7-15.
- Riley, Barry (2004), « The US Food Aid Program: A review of developmental effectiveness and efficiency ». Note de référence pour l'étude du CAD « L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement et les effets de son degré de liaison ». Projet.

- Ruttan, Vernon W. (1993), *Why food aid?* Johns Hopkins, Baltimore.
- SADC (1993), *Assessment of the response to the 1991/2 drought in the SADC Region*. Food Security Technical and Administrative Unit, Southern African Development Community, Harare.
- Sharp, K. (1997), *Targeting food aid in Ethiopia*. Addis Ababa: Save the Children Fund (Royaume-Uni).
- Shoham, Jeremy, F. O'Reilly et J. Wallace (2000), « Humanitarian crisis and conflict: food assistance and nutritional security issues ». Dans Clay et Stokke (éd.).
- Singer, Hans, J. Wood et T. Jennings (1987), *Food aid: the challenge and the opportunity*. University Press, Oxford.
- Somner, Mathias (2003), « Food aid for development? Présentation sur l'expérience de German Agro Action/Deutsche Welthungerhilfe ». Atelier international Politiques contre la faim, 2-4 septembre 2003, Berlin.
- Subbarao, K. (2003), « Uses of food aid: Bangladesh, India and Ethiopia ». Présentation à un atelier sur le rôle actuel de l'aide alimentaire organisé à l'intention du personnel du PAM et de la Banque mondiale. Banque mondiale, Washington, DC.
- Thirion, Marie-Cécile (1994), *Aide alimentaire : bilan des années 1980 et perspectives*. Paris : Solagral.
- Thomas, D. (1997), « Incomes, expenditures and health outcomes: Evidence on intra-household resource allocation ». Dans L. Haddad (éd.) *Intrahousehold resource allocation in developing countries: models, methods and policy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Timmer, C.P. (2003), « Food aid for development ». Atelier sur le rôle actuel de l'aide alimentaire organisé à l'intention du personnel du PAM et de la Banque mondiale. Banque mondiale, Washington DC.
- Tschirley, David et J. Howard (2003), « Title II food aid and agricultural development in Sub-Saharan Africa: towards a principled argument for when and when not to monetize ». *International Development Working Paper 81*. Michigan State University, East Lansing.
- Union européenne, Cour des comptes (2003), « Rapport spécial n° 2/2003 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire dans les pays en développement, financée par le budget général de l'Union européenne, et réponses de la Commission ». *Journal officiel de l'Union européenne*. C 93: 1-31.
- USAID (1985), « Background paper and guide to addressing Bellmon Amendment concerns on potential food aid disincentives and storage. » Bureau for Food for Peace and Private Voluntary Assistance, USAID, Washington, DC.
- USAID (2003), « Concept paper for its strategic plan for 2004 – 2008: final draft ». Office of Food for Peace and Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, USAID, Washington, DC.
- US General Accounting Office (1994), « Cargo Preference Requirements: Objectives not Significantly Advanced when used in US Food Aid Programs ». Rapport aux Congressional requestors. Washington, DC.
- US General Accounting Office (2002), « Foreign Assistance: Global Food For Education Initiative Faces Challenges for Successful Implementation ». Rapport aux Congressional requestors. Washington, DC.

- Von Braun, J. (éd.) (1995), *Employment for poverty reduction and food security*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Von Braun, J., T. Teklu et P. Webb (1991), « Labor-intensive public works for food security: experience in Africa ». *Working Papers on Food Subsidies*, 6, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Webb, Patrick (1995), « Employment Programs for Food Security in Rural and Urban Africa: Experiences in Niger and Zimbabwe ». Dans J. von Braun (éd.), 1995.
- Webb, Patrick (2000), « Food Aid in the 21st Century: A New Diet or the Same Old Menu? ». Document présenté à la Conférence du Joint Food Security Group, Bruxelles, 16-17 mars. School of Nutrition Science and Policy, Tufts University, Medford.
- Webb, Patrick et B. Rogers (2003), « Addressing the “In” in Food Insecurity ». *Occasional Papers*, 1, Office of Food for Peace, USAID, Washington, DC.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(43 2006 08 2 P) ISBN 92-64-01348-2 - n° 54936 2006

## Objectif développement

# L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement

## LES EFFETS DE L'AIDE LIÉE

Cet ouvrage étudie en détail deux questions liées à l'aide alimentaire. D'abord il examine l'efficacité de l'aide alimentaire pour promouvoir la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit là d'une question qui n'est toujours pas tranchée : les études indépendantes sur les activités de développement liées à l'aide alimentaire oscillent entre un optimisme prudent et un pessimisme nuancé. Cette étude montre clairement que l'aide alimentaire en nature a des coûts importants estimés à au moins 30 % en moyenne. Par contre, la plupart des achats locaux et des importations issues de la région sont des moyens efficaces de fournir une aide alimentaire. On pourrait ainsi réaliser des gains d'efficience considérables en élargissant les sources d'approvisionnement en denrées alimentaires.

Cette étude montre qu'une aide financière constitue dans la plupart des cas la meilleure solution. C'est presque toujours le moyen le plus efficace de financer une distribution directe de vivres ou d'apporter une aide budgétaire au développement en général ou à des projets. Par conséquent, il faut toujours décider en fonction du contexte si une aide alimentaire est ou non préférable à une aide financière.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/developpement/9264013482>

<http://www.sourceocde.org/agriculture/9264013482>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264013482>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



9 789264 013483

ISBN 92-64-01348-2  
43 2006 08 2 P

OCDE   
ÉDITIONS OCDE