



Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

ÉVALUATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE PROGRAMMÉE



EVALUATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE FRANÇAISE PROGRAMMÉE

Réalisé par

Denis MICHIELS

Vanessa ALBY-FLORES

Anne WAGNER

Comité de pilotage sous la présidence de

M. Jean Jacques COURTANT

Mai 2008

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

iram Paris (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France
Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

iram Montpellier

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3
34980 Montferrier le Lez France
Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

GRET

45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
gret@gret.org • www.gret.org

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Avant-propos

La flambée des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux au début de l'année 2008 a remis sur le devant de la scène la question de la sécurité alimentaire. Elle a ainsi mis en évidence la vulnérabilité des populations confrontées à de graves déficits alimentaires de manière momentanée ou durable (personnes déplacées en raison de conflits, réfugiés, femmes et enfants souffrant de malnutrition, etc.).

L'aide alimentaire, souvent décriée non pas dans son principe mais dans ses modalités de mise en œuvre, reste un outil indispensable permettant d'apporter une solution temporaire aux personnes sujettes à la famine ou à certaines formes de malnutrition. Elle est une composante importante de l'aide au développement dans les contextes de crise humanitaire, là où les réponses à apporter doivent être rapides, adaptées et conséquentes.

La communauté internationale a mis en place des mécanismes destinés à organiser les réponses à des crises de grande ampleur, principalement à travers les institutions spécialisées du système des Nations unies. La France, tout en participant aux efforts financiers internationaux permettant aux institutions internationales spécialisées de faire face à leurs missions, a souhaité maintenir un dispositif bilatéral d'aide alimentaire identifiable en tant que tel, souple et mobilisable rapidement en cas de crise.

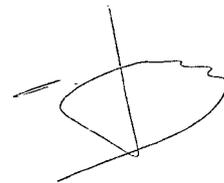
L'instrument "aide alimentaire programmée" a été réformé en profondeur en 2005 pour en améliorer l'efficacité et la cohérence avec les engagements pris par la France au plan international : l'aide alimentaire est maintenant délivrée sous forme financière, sa mise en œuvre passe prioritairement par le canal d'institutions spécialisées, telles que le PAM, les ONG, ou celles des gouvernements nationaux ; elle est ciblée en priorité sur les PMA et les pays d'Afrique sub-saharienne ; elle vise directement les populations vulnérables ; les produits distribués font majoritairement l'objet d'achats locaux ou régionaux.

Or, après trois années de mise en œuvre de cette nouvelle approche, la présente évaluation dresse un constat encourageant : l'aide alimentaire de la France est conforme aux meilleures pratiques ; instrument mobilisable dans des contextes d'urgence, sa gestion simplifiée et sa réactivité sont appréciées ; enfin, bien que n'étant pas parmi les plus grands contributeurs d'aide alimentaire au plan mondial, la France a conservé un savoir-faire et une réactivité qui lui permettent de tenir sa place dans les débats internationaux sur cette question.

Bien entendu, l'aide alimentaire ne saurait être qu'une composante de la réponse aux crises humanitaires ou sociales. Elle doit s'insérer au mieux dans un ensemble d'interventions favorisant la sortie de crise et les dynamiques de développement de plus long terme. Les auteurs

recommandent fort opportunément une meilleure articulation de l'aide alimentaire avec les actions de développement. Ainsi, tout en s'engageant, par la voix du Président de la République, à doubler les moyens consacrés à l'aide alimentaire en 2008, la France promeut le renforcement substantiel de l'appui au développement agricole dans les pays en développement, dans le cadre d'un Partenariat mondial sur l'Agriculture et l'Alimentation.

En l'occurrence, ce rapport vient opportunément rappeler l'importance de cet instrument, ses spécificités et sa justification au sein du dispositif de l'aide bilatérale française, alors que la communauté internationale (PAM, FAO) réclame des efforts financiers considérables pour la reconstitution des fonds multilatéraux spécialisés. Les recommandations qu'il formule à cet égard permettront d'en renforcer la cohérence au sein du dispositif de l'aide française au développement au moment où une réforme de celui-ci se met en place.



Alain JOYANDET
Ministre délégué à la Coopération,
à la Francophonie et au Développement

Sommaire

	Avant-propos	3
	Sigles et acronymes	8
	Synthèse	11
	<i>Summary report</i>	<i>27</i>
	1. Introduction	43
	1.1. Quelques éléments du débat	43
	1.2. Concepts liés à l'aide alimentaire	43
	1.3. Objectifs de l'étude	45
	1.4. Présentation de la méthodologie	46
	1.5. Présentation du rapport	47
	2. L'aide alimentaire : contexte, enjeux et pratique	49
	2.1. Evolution des besoins et nouveaux enjeux	49
	2.2. Evolution des politiques des principaux donateurs et des pratiques en matière d'aide alimentaire	53
	2.3. Accords internationaux et négociations commerciales	62
	2.4. Résumé	67
	3. Evolution de la stratégie française	69
	3.1. L'aide française au développement	69
	3.2. L'aide alimentaire programmée : son évolution et le fonctionnement actuel du dispositif	72
	3.3. Résumé	90
	4. Evaluation de l'instrument aide alimentaire programmée	93
	4.1. Analyse des orientations stratégiques	93
	4.2. Cohérence de l'aide	95
	4.3. Efficacité	105
	4.4. Efficience	118
	4.5. Impact de la réforme	120

	5. Conclusions	125
	6. Recommandations	135
	6.1. Réinterroger le rôle de l'aide alimentaire dans la politique de coopération : un passage obligé	135
	6.2. Principaux facteurs susceptibles d'influencer les orientations stratégiques	135
	6.3. Présentation des évolutions possibles des composantes de la stratégie et de leurs avantages et inconvénients	139
	6.4. Redéfinition d'une stratégie : principes généraux	144
	6.5. Propositions de redéfinition d'une stratégie d'aide alimentaire et scénarii institutionnels	147
	6.6. Evolution du CIAA	152
	6.7. Implications des propositions stratégiques sur les critères de programmation	152



Annexes (sur CD-ROM)

Volume I

1. Termes de référence de l'évaluation
2. Liste des membres du comité de pilotage
3. Liste des personnes rencontrées
4. Note sur les bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crise et post crise
5. Situations conflictuelles dans le monde
6. Nouveaux enjeux en matière d'insécurité alimentaire
7. La charte de l'aide alimentaire
8. Conclusions et recommandations de la Conférence de Berlin
9. La position du Comité international des ONG et OSC pour la souveraineté alimentaire
10. Good Humanitarian Donorship
11. Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires
12. Arrivée de nouveaux acteurs dans la gestion de l'aide alimentaire
13. Les interventions d'aide alimentaire et de la DAH par pays
14. Modalités de gestion des reliquats des opérations PAM
15. Résultats des consultations auprès des ambassades et SCAC
16. Résultats des consultations auprès des organisations non gouvernementales
17. Cadre d'analyse : Réforme de l'instrument "aide alimentaire programmée"
18. Note de synthèse des missions de terrain au Burkina Faso, en Haïti et au Soudan
19. Biographie des auteurs du rapport
20. Bibliographie

Volume II, rapports des missions de terrain

Présentation de la démarche

21. Burkina Faso
22. Haïti
23. Soudan

Annexes

Sigles et acronymes

AAP	Aide alimentaire programmée
ACF	ONG Action contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
AIDCO	Office de Coopération de la Commission Européenne
APE	Accord de Partenariat Economique
APD	Aide Publique au Développement
BCAH	Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CILSS	Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CAA	Convention relative à l'Aide Alimentaire
CE	Commission Européenne
CERF	Central Emergency Response Fund (Fonds central de réponse d'urgence du PAM)
CIAA	Comité Interministériel sur l'Aide Alimentaire
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CNS	Centre de Nutrition Supplémentaire
COCAC	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
CSB	Corn soybean, composé alimentaire
CSSD	Sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents
DAH	Délégation à l'Action Humanitaire du MAEE
DCP	Document Cadre de Partenariat
DFID	Département de Coopération Internationale du Royaume-Uni
DgCiD	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DPDEV	Direction des Politiques de Développement du MAEE
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
ECHO	Office Humanitaire de la Commission Européenne
EFNA	Emergency Food Needs Assessment
EFSA	Emergency Food Security Assessment
EMOP	Emergency Operation (Opération d'urgence du PAM)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FED	Fonds Européen de Développement à l'attention des pays ACP
FEM	Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation
FIAM	Facilité Internationale d'Achat de Médicaments
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FISONG	Facilité d'Innovation Sectorielle ONG
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds Social de Développement
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
FSTP	Food Security Thematic Programme (Programme thématique sécurité alimentaire de la Commission Européenne)
FUH	Fonds d'Urgence Humanitaire de la France
GHD	Good Humanitarian Donorship

GTZ	Service de Coopération Technique allemande
HAC	Comité de l'Aide Humanitaire de l'UE
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
HIMO	Programme à Haute Intensité en Main d'œuvre
HRI	Humanitarian Relief Index
IFPRI	The International Food Policy Research Institute
IRA	Immediate Response Account (Fonds d'intervention d'urgence du PAM)
LRRD	Lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MAAIONG	Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Durable
MINEFE	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi
MSF	ONG Médecins sans Frontières
MOU	Memorandum of Understanding
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NUOI	Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales du MAEE
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies
OIG	Organisation intergouvernementale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisations de la Société Civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PEDINPA	Pays en Développement Importateur Net de Produits Alimentaires
PDDEB	Plan Décennal de Développement pour l'Education de Base
PFRDV	Pays à Faible Revenu et à Déficit Vivrier
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres très Endettés
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operations (Intervention Prolongée de Secours et de Redressement)
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
SAFU	Service Administratif et Financier Unique
S&E	Suivi et évaluation
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SDC	Agence suédoise de coopération
SENAC	Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity
SMA	Sommet Mondial de l'Alimentation
SNS	Stock national de sécurité
SRI	Service des Relations Internationales
TEC	Tonnes équivalent céréales
TOM	Territoires d'outre-mer
UE	Union Européenne
UNRWA	Agence des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
URD	Urgence, réhabilitation, développement

Synthèse

Introduction

Début 2008, l'aide alimentaire focalise une nouvelle fois l'attention de la communauté internationale. Face à l'envolée des prix des denrées de base sur les marchés internationaux, les gouvernements et les organisations humanitaires se mobilisent afin de répondre aux difficultés croissantes qu'une large fraction de l'humanité rencontre pour se nourrir. Bien que plus rare et plus chère dans ce contexte, l'aide alimentaire apparaît comme une réaction appropriée à court terme. Elle est moins opportune à moyen terme, notamment parce qu'elle contribue à faire perdurer l'assistanat et ne permet pas aux populations pauvres d'assurer leur propre sécurité alimentaire.

Cette situation oblige la communauté internationale à s'interroger sur les modèles de développement agricole, sur les pratiques commerciales internationales et sur les mécanismes de solidarité mis en place au cours des dernières années. Elle devrait pousser la communauté internationale à investir dans des solutions plus pérennes pour nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine qui seront de plus en plus confrontés aux défis alimentaires, énergétiques et environnementaux.

Dans cette période charnière et complexe, la France a engagé une évaluation de sa politique d'aide alimentaire programmée. Depuis 2005, celle-ci est régie par de nouvelles règles d'engagement qui devaient en améliorer les pratiques. L'aide alimentaire programmée (AAP) est gérée par la Direction des Politiques de Développement (DPDEV) du MAEE, et représente l'essentiel de l'aide alimentaire de la coopération française. Elle se distingue de l'aide alimentaire mise en œuvre par la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH), constituée pour sa part principalement d'actions de récupération nutritionnelle. En outre, la France finance à travers sa contribution au budget de la CE les interventions d'aide alimentaire de l'Office Humanitaire européen (ECHO).

Trois ans après la réforme de 2005, cette évaluation conclut à un bilan satisfaisant des mesures prises. Néanmoins, à la lumière du nouveau contexte international, ainsi que des réformes entamées de son aide d'urgence et de sa coopération au développement, la France devrait procéder à une nouvelle mutation de sa politique d'aide alimentaire.

Cette évaluation s'est déroulée entre septembre et décembre 2007. Après une première phase de consultation des institutions impliquées dans l'aide française (essentiellement services ministériels, ONG, Programme alimentaire mondial (PAM) et FAO), trois missions de terrain (Soudan, Burkina Faso et Haïti) ont été réalisées afin d'approfondir l'analyse et recueillir l'appréciation des Ambassades, des gouvernements et organisations locales, ainsi que des principaux opérateurs.

1. L'aide alimentaire : contexte, enjeux et pratiques

L'insécurité alimentaire : des causes de plus en plus complexes engendrant de nouveaux défis

Les données relatives au nombre de personnes souffrant de la faim laissent à penser que l'insécurité alimentaire, en particulier des groupes vulnérables, restera à l'avenir un défi majeur pour la communauté internationale. Malgré les améliorations constatées dans certains pays, **la grande majorité des populations pauvres et sous-alimentées le demeureront après 2015.**

Au cours des deux dernières décennies, les déterminants de l'insécurité alimentaire se sont modifiés. Si les accidents climatiques et les catastrophes naturelles ont continué à engendrer des urgences humanitaires (qui risquent de s'amplifier avec les répercussions du réchauffement climatique), **les crises alimentaires se caractérisent, plus fréquemment, par un manque d'accès à la nourriture résultant davantage d'une combinaison de facteurs d'ordre anthropique** : multiplication et prolongation des situations conflictuelles et de guerre, détérioration de la situation économique et sociale de catégories de populations, politiques mal orientées ou inappropriées, dégradation des ressources naturelles.

Plus récemment, l'augmentation des prix sur les marchés internationaux des denrées de base a accru les risques d'insécurité alimentaire des catégories de population les plus vulnérables, sous les effets conjugués du renchérissement du prix de l'énergie, des aléas de production dans certains pays exportateurs, de la progression des surfaces agricoles consacrées aux agro-carburants, de la modification des comportements alimentaires dans les pays émergents, entre autres.

La complexification et la multiplication des situations de crise et de sortie de crise ont amené les pays donateurs à augmenter au fil des années l'aide mobilisée dans les situations d'urgence, en apportant souvent des réponses uniformisées, axées sur la fourniture de vivres. Cette évolution est accentuée par un système international marqué par le cloisonnement des logiques humanitaires et de développement.

L'étroite imbrication des facteurs conjoncturels et structurels de l'insécurité alimentaire montre la nécessité d'une meilleure articulation entre la gestion des crises et les politiques de sécurité alimentaire favorisant un continuum entre la prévention, l'urgence, la réhabilitation et le développement. Elle souligne la nécessité de renforcer les approches intégrées alliant action politique, économique et sociale. Seule une intervention publique plus cohérente peut, en effet, influencer sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire des individus qui mêlent disponibilité et accessibilité des vivres, nutrition et santé.

Des flux d'aide alimentaire en baisse dans un contexte de profondes modifications des politiques

Les flux mondiaux d'aide alimentaire, de l'ordre de 6,7 millions de t en 2006, connaissent **une baisse continue** depuis 1999 (12,5 millions de t). Selon les prévisions, l'année 2007-2008 devrait atteindre les plus bas niveaux historiques. L'aide d'urgence représente dorénavant plus de 60% des livraisons.

Depuis une dizaine d'années, **les politiques des donateurs traditionnels ont évolué sous l'influence des effets négatifs de certaines formes d'utilisation de l'aide alimentaire, des modifications de leurs politiques agricoles et commerciales ainsi que de l'émergence de meilleures pratiques**. Les réformes engagées dans les principaux pays producteurs de céréales ont conduit à une diminution des surplus de production, écoulés sous forme d'aide alimentaire en nature. Dorénavant, la plupart des donateurs, à l'exception notable des États-Unis (plus de la moitié de l'aide totale), fournissent une aide sous forme de transferts financiers. Si le lien est moins direct que par le passé entre les volumes d'aide alimentaire et les prix des denrées alimentaires, ceux-ci continuent à influencer sur la disponibilité des vivres, ainsi que sur le nombre de pays intervenant avec une enveloppe budgétaire prédéfinie.

La communauté internationale prend aussi mieux en compte les besoins des bénéficiaires et cherche davantage à limiter les impacts négatifs, en particulier sur la production agricole et les échanges locaux.

Symbole des profondes mutations du paysage de l'aide alimentaire, le PAM a réorienté la majorité de sa programmation vers les situations d'urgence, diversifié l'utilisation de l'aide alimentaire, renforcé ses capacités d'analyse et d'estimation des besoins, conforté son rôle de chef de file logistique dans le cadre de la réforme du système des Nations-Unies. Le PAM, qui a vu son budget quasiment doubler en quelques années, doit procéder à l'adoption d'un nouveau plan stratégique d'intervention en juin 2008.

En dehors de ces évolutions communes des politiques d'aide, il subsiste, au sein des donateurs, notamment européens, des divergences sur les finalités de l'aide alimentaire et les contextes d'intervention. Dans les cas de crises, faisant notamment l'objet d'urgences humanitaires, l'aide alimentaire est généralement considérée comme un élément essentiel bien qu'insuffisant pour répondre aux multiples besoins des populations ; dans d'autres cas faisant appel à des actions de développement, mais également dans certaines situations d'urgence prolongée, certains donateurs plaident pour le remplacement de l'aide alimentaire par des interventions alternatives (transfert monétaire, activités génératrices de revenus...). **Les études rétrospectives sur l'usage de l'aide alimentaire tendent en effet à montrer que celle-ci est indispensable comme aide d'urgence, mais ne saurait constituer qu'une partie des réponses dans les processus de réhabilitation et les crises prolongées, et devrait être limitée à des objectifs et des circonstances bien précis dans le cadre des appuis sectoriels au développement.**

Diverses initiatives ont vu le jour ces dernières années afin de favoriser l'émergence de bonnes pratiques dans l'action humanitaire (*Good Humanitarian Donorship* et projet SPHERE) et l'amélioration de l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Déclaration d'intention et des principes pour les États fragiles).

Une gouvernance de l'aide alimentaire à la traîne

La gouvernance internationale de l'aide alimentaire n'a pas évolué au même rythme que les changements intervenus, d'une part, dans le domaine de la programmation de l'aide alimentaire et, d'autre part, en matière d'organisation de l'action humanitaire : prévisibilité et coordination des financements, meilleure capacité de prévention et de planification, responsabilisation des acteurs et recherche d'une plus grande efficacité des interventions.

La Convention relative à l'Aide Alimentaire (CAA) de 1999 est le seul traité international formel qui vise à sécuriser les engagements des donateurs signataires. Un consensus existe quant à la nécessité de renégocier cette convention, mais des divergences persistent sur la portée du nouvel instrument et les conditions d'utilisation de l'aide en lien avec les négociations à l'OMC (notamment les questions du déliement de l'aide et de sa monétisation¹). En outre, la CAA n'incorpore dans ses débats ni les pays bénéficiaires, ni les "nouveaux" acteurs que sont les pays émergents (fournisseurs d'aide alimentaire) et les organisations de la société civile.

La réforme de la politique française d'aide alimentaire en 2005

En 2005, la France a modifié en profondeur sa politique d'aide alimentaire. La réforme a porté à la fois sur les orientations et les modes opératoires de l'aide alimentaire programmée. Elle a précisé les objectifs à atteindre en distinguant, à court terme, la réponse à des situations d'urgence et, à plus long terme, la contribution aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce double objectif devait se traduire par une évolution de la typologie des actions soutenues².

La réforme prévoyait une augmentation de l'aide alimentaire destinée à l'urgence, notamment pour mieux faire face aux situations d'urgence prolongée et de sortie de crise. Dans cette optique, elle visait, pour une plus grande efficacité et visibilité de l'aide, à favoriser la continuité des actions (cohérence avec les autres instruments de l'aide française) et à éviter le "saupoudrage".

1) La "monétisation" consiste à revendre sur le marché local une aide liée en nature et, en général, à utiliser les ressources dégagées pour financer des opérations humanitaires ou de développement.

2) Le terme "aide alimentaire" est devenu un terme générique désignant naturellement des interventions en nourriture mais aussi des activités et investissements servant à sa mise en œuvre (transport, formation, infrastructure de stockage, système d'information,...) ou des alternatives (semences et intrants agricoles, appuis à la production locale).

La réforme de 2005 comprenait également des changements majeurs dans les modes opératoires :

- i) recentrage du ciblage en direction des Pays les moins avancés (PMA) d'Afrique Sub-saharienne et des populations en situation de vulnérabilité alimentaire,
- ii) généralisation des transferts financiers (l'aide alimentaire n'est plus liée à des excédents agricoles en France),
- iii) recours prépondérant aux organismes multilatéraux et aux ONG pour la mise en œuvre des actions.

Enfin, la réforme entérinait des changements dans le circuit institutionnel de programmation, le CIAA demeurant l'instance décisionnelle des opérations financées.

L'entrée en vigueur de cette réforme a confirmé un changement de pratiques entamé les années précédentes et a permis de mettre en conformité l'aide française avec la politique de l'UE et les positions européennes défendues dans les enceintes de négociations internationales (OMC, Convention de Londres et Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE).

2. Bilan de l'aide alimentaire programmée

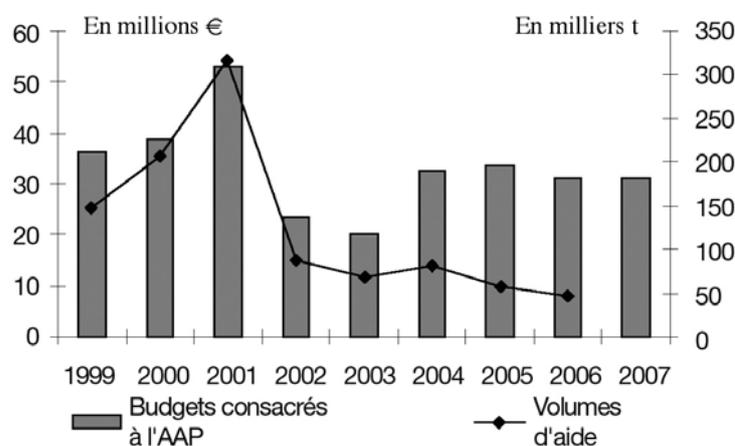
Une aide en forte baisse mais plus vertueuse

La réforme de l'aide alimentaire programmée a concrétisé le passage d'une gestion de l'offre à une gestion répondant à une demande ciblée vers des populations en vulnérabilité alimentaire.

Des engagements internationaux non respectés

Au titre de la Convention de Londres, la France s'est engagée en 1999 à fournir annuellement l'équivalent de 200.000 tonnes équivalent céréales (TEC). Malgré la relative stabilité de l'allocation budgétaire (environ 30 millions d'euros), les volumes d'aide ont considérablement diminué à partir de 2001. Depuis lors, **la France ne respecte plus que la moitié de son engagement et les livraisons de vivres (hors interventions en semences) ont été divisées par quatre.** Cette situation s'explique par le renchérissement des produits alimentaires, les coûts élevés des opérations d'urgence, ainsi que la prise en charge de coûts d'accompagnement (ciblage, formation...).

Graphique 1 : Evolution des flux d'aide alimentaire de la France (en volume) et des budgets consacrés à l'aide alimentaire programmée (en valeur)



Source : *Interfais (volume) et MAEE/DPDEV (valeur)*

Les moyens alloués par la France à la coopération, en particulier à l'aide humanitaire, ne semblent pas à la hauteur de son implication traditionnelle dans les débats humanitaires internationaux (respect des droits de l'homme, invocation du droit d'ingérence, etc.) et de la longue tradition de ses ONG à servir les causes humanitaires. L'absence d'actualisation récente de sa stratégie d'intervention humanitaire (y compris l'aide alimentaire comme une de ses composantes) confirme ce constat³.

Une amélioration rapide des pratiques depuis la réforme

Le bilan de la période 2005 – 2007 montre des évolutions significatives tant en matière de programmation que de modalités de fourniture de l'aide et de fonctionnement du dispositif.

La programmation a conduit à une plus forte concentration géographique des allocations vers les PMA et l'Afrique sub-saharienne. Environ trois quarts de l'aide leur ont été destinés entre 2005 et 2007 alors qu'avant la réforme, cette part était de deux tiers en faveur des PMA, et de moins de la moitié pour la région d'Afrique sub-saharienne. Le recentrage de l'aide sur les PMA d'Afrique sub-saharienne s'est opéré dès 2002.

Tableau 1 : Les principaux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire française pendant la période 2005-2007, en millions

Rang	Pays	Catégorie des pays	2005	2006	2007	Total
1	Soudan	PMA	4,5	4,0	2,4	10,9
2	Niger	PMA	4,2	4,2	1,0	9,4
3	Territoires Palestiniens	Non PMA	2,0	3,0	4,3	9,3
4	Tchad	PMA	2,8	2,7	3,5	9,0
5	RDC	PMA	1,5	1,5	5,2	8,2
6	Ouganda	PMA	2,0	1,3	1,5	4,8
7	Haïti	PMA	1,0	1,4	1,5	3,9
8	Madagascar	PMA	1,5	0,9	1,2	3,6
9	Côte d'Ivoire	Non PMA	2,0	1,3	0,0	3,3
10	Somalie	PMA	0,0	0,8	2,0	2,8

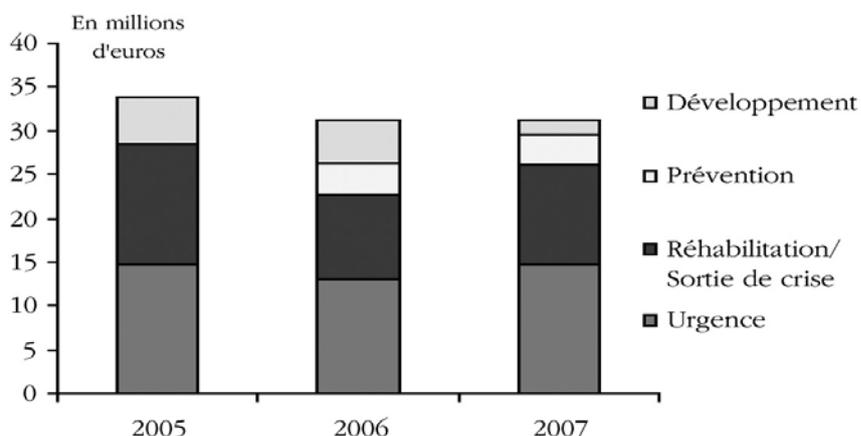
Source : MAEE/DPDEV

En comparaison de la période 1999-2004, l'aide alimentaire de la France est aujourd'hui un peu plus concentrée : les 10 premiers pays bénéficiaires cumulent désormais 70% du total des allocations, contre 60% précédemment. Une certaine dispersion des aides - la majorité d'entre elles ciblant des pays non PMA ou en dehors de l'Afrique subsaharienne - est, par contre, toujours observée pour des interventions limitées en moyens (essentiellement destinées aux opérations du PAM) et sans continuité.

Depuis la réforme, l'aide alimentaire française a été dispensée plus fortement **dans des situations d'urgence et de réhabilitation/sortie de crise** (80% du montant total de l'aide). Les 20% restants ont été destinés à des actions de développement et de prévention de crises, avec une diminution des financements destinés aux actions de développement.

3) Toutefois, le MAEE vient de démarrer un exercice d'évaluation qui devrait la mener à terme à préciser sa stratégie dans des contextes de crise et de fragilité. L'AFD a adopté de son côté, au cours de l'année 2007, un cadre d'intervention transversal (CIT) portant également sur une stratégie d'intervention dans ce type de situation.

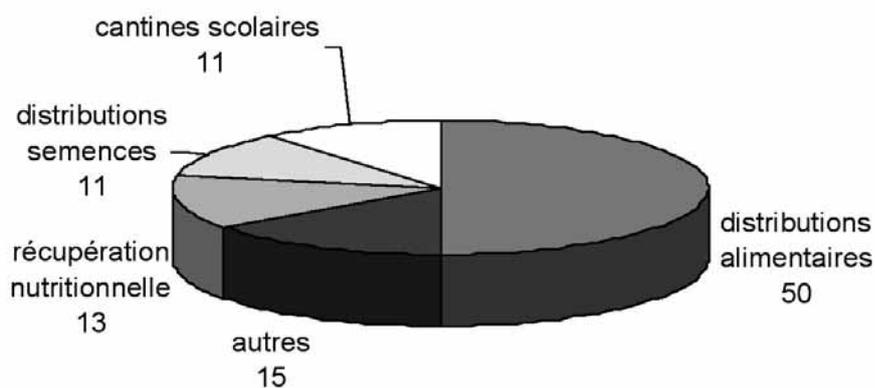
Graphique 2 : Ventilation de l'aide alimentaire en fonction du contexte des interventions sur la période 2005-2007 (en millions d'euros)



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

Cette réorientation a modifié la typologie des interventions, caractérisée par le poids élevé des opérations de distributions alimentaires (50% des crédits). Viennent ensuite les actions de récupération nutritionnelle (13%), les opérations de distribution de semences (11%) et le soutien aux cantines scolaires (11%). Le solde des crédits, soit un peu plus de 15%, se répartit entre des appuis à la reconstitution des stocks de sécurité des dispositifs de gestion des crises, aux systèmes d'information et aux distributions ciblées pour des malades (VIH/Sida et tuberculose).

Graphique 3 : Répartition selon la typologie des interventions (en %)



Source MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

Depuis 2001, **l'aide alimentaire française a été acheminée majoritairement par le canal multilatéral** (essentiellement via le PAM). Entre 2004 et 2007, le canal de l'aide bilatérale directe (en forte baisse) a représenté 13%, de même que le canal ONG, inexistant avant la réforme.

S'agissant des **modalités de fourniture et d'approvisionnement**, les transferts financiers ont remplacé les dons en nature qui représentaient plus de trois quarts du total de l'aide avant la réforme. Pour le canal bilatéral, cette proportion atteignait quasiment 90%. Les achats locaux et régionaux sont majoritaires depuis 2005 (plus de 55%). Les opérations de monétisation, fortement contestées en raison de leur faible efficacité et de leur faible efficience, ont quant à elles été suspendues. Aucun effet néfaste de l'aide alimentaire française sur les productions locales, les habitudes alimentaires des populations bénéficiaires ou sur les marchés locaux n'a été observé dans les trois pays où les missions se sont déroulées.

La réforme de l'aide alimentaire programmée dont les orientations ont très rapidement pris effet, a considérablement modifié les critères d'allocation et introduit des changements importants dans le processus de décision. Une programmation en trois temps a été mise en place, les ambassades jouant un rôle central dans la préparation des requêtes, la définition des modalités d'intervention et l'accompagnement des opérateurs dans la mise en œuvre des actions.

La réforme a donc permis de faire évoluer positivement l'instrument par rapport aux diagnostics portés précédemment.

Un instrument flexible, mais isolé

Une approche sectorielle limitant des réponses globales aux besoins

L'héritage historique de l'aide alimentaire française marque encore l'architecture institutionnelle de la gestion de cet instrument et l'approche des questions d'insécurité alimentaire. La réforme de 2005 a élargi la palette d'intervention et le type de produits pris en charge au titre de l'aide alimentaire programmée. Toutefois, **l'approche par instrument et le respect strict des produits éligibles à la Convention de Londres limitent le recours à des réponses plus adaptées aux besoins des populations et l'adoption de stratégies plus globales en matière de sécurité alimentaire.**

Le manque de complémentarité des financements français pénalise l'efficacité de l'instrument

La continuité de l'intervention et sa complémentarité avec les financements d'autres instruments de coopération devaient compter parmi les principaux critères d'éligibilité des actions post réforme. Quel que soit le canal d'acheminement de l'aide, ces critères ne font que rarement partie des priorités.

Certaines actions d'aide alimentaire bénéficient de financements communs avec la DAH mais ne s'insèrent néanmoins pas dans une démarche initiée par la DPDEV, la DAH ou les ambassades. La complémentarité des interventions avec des financements de l'AFD est, quant à elle, inexistante. Cette situation révèle **une absence de coordination des financements dans les contextes de crise et de post-crise, ainsi que l'absence d'instrument relais** permettant de renforcer l'autonomie des populations, notamment en matière de sécurité alimentaire.

Dans certains pays, l'aide alimentaire venant en appui d'actions de développement dans les secteurs de la santé et l'éducation se conjugue à des financements d'autres instruments français de coopération. Cependant, ces interventions ne font pas l'objet d'approches convergentes (en terme de stratégie, de modalités de mise en œuvre ou de choix d'opérateurs) entre les gestionnaires de l'aide alimentaire et les responsables des secteurs concernés au niveau des SCAC ou de l'AFD.

Un instrument aux modalités d'interventions relativement flexibles

Une des principales forces de l'instrument est liée à la flexibilité des procédures qui permettent de réagir rapidement aux situations d'urgence et apportent une souplesse largement appréciée par les ambassades et les opérateurs, en particulier par les ONG.

En tant qu'instrument de la coopération servant à comptabiliser les engagements de la France à la Convention de Londres, l'AAP finance essentiellement les produits éligibles à son règlement. La réforme a autorisé une prise en charge d'autres types de coûts que ceux consacrés à l'achat des produits à hauteur de 50% du montant total des opérations, permettant d'inclure dans les frais la logistique, l'appui technique, la formation, etc. Malgré cette possibilité, les opérateurs ne peuvent néanmoins pas engager de projet global de sécurité alimentaire qui requerrait d'autres financements. Dans ce contexte, **l'AAP ne constitue qu'une source de fonds ponctuelle ou additionnelle.**

De plus, si on considère que la moitié des requêtes émanant des postes diplomatiques, des organisations internationales ou des ONG sont rejetées, on doit reconnaître que l'AAP ne répond que de manière sélective et partielle aux besoins de financements à couvrir.

Un instrument aux procédures administratives et de financement hybrides

L'AAP constitue, en effet, une des rares enveloppes budgétaires dont dispose la coopération française qui puisse être mobilisée à toutes les phases du continuum "urgence-réhabilitation-développement". **Cette flexibilité, qui s'avère un atout dans certaines circonstances, peut devenir contre-productive dans les cas où sont maintenues des procédures uniformisées.** Ainsi, si certaines modalités apparaissent tout à fait adaptées aux financements d'interventions humanitaires (requêtes initiales simplifiées, processus décisionnel rapide, souplesse et adaptation des projets à l'évolution des besoins, reporting non formalisé), d'autres s'avèrent moins pertinentes (nombreux critères théoriques d'éligibilité, délais de mise à disposition des crédits).

Concernant les interventions s'inscrivant dans un contexte de développement, il est apparu que les financements de court terme sont inadaptés et que les délais d'instruction, trop limités, ne favorisent pas une instruction optimale des requêtes, notamment en matière de concertation intersectorielle dans les postes et à Paris, d'implication des bénéficiaires, de coordination avec les autres bailleurs et avec les politiques nationales. **Les modalités d'instruction et de suivi de l'AAP sont peu adaptées pour sélectionner et accompagner des initiatives à objectifs multiples et complexes.**

Un choix d'opérateurs limitant l'application des critères de la réforme

La prépondérance des organisations internationales dans l'acheminement de l'aide alimentaire française (70%) tend à limiter le respect de conditions et de critères de la réforme qui sont néanmoins imposés à d'autres intervenants. Les organisations internationales possèdent leurs propres logiques et leurs propres standards d'intervention, ce qui limite la mise en place de procédures harmonisées avec les différents opérateurs.

En matière d'efficience, les agences internationales, telles que la FAO et le PAM, ont été souvent critiquées par les ambassades ou les ONG. Il n'en demeure pas moins que beaucoup leur reconnaissent un rôle indispensable, que ce soit en matière de logistique, de capacité de coordination des acteurs ou de certification par exemple.

Les ONG humanitaires et les organisations internationales, telles que le PAM, le Comité internationale de la Croix-Rouge (CICR) et l'agence des Nations Unies pour les réfugiés en Palestine (UNRWA), possèdent indéniablement un savoir-faire dont la communauté internationale ne peut se priver dans certaines situations d'urgence, voire de réhabilitation. Dans les autres contextes, il est préférable de

consolider les dispositifs mis en place par les États et favoriser les acteurs privés (ONG locales, organisations socio-professionnelles, entreprises) qui accompagneront à longue échéance le renforcement de la sécurité alimentaire des populations défavorisées.

Une coordination de fait dans le cadre de réponses à l'urgence

En acheminant plus de la moitié de ses crédits par le PAM, l'AAP contribue à consolider un mécanisme de réponse coordonné de la communauté internationale. Mais, en ne procédant que par des contributions au coup par coup (à l'exception de certains reliquats pouvant être alloués aux fonds multilatéraux (IRA) non affectés), elle ne participe pas au mode actuellement promu pour une meilleure prévisibilité de l'aide (par exemple une aide pluriannuelle ou un financement annuel sans ciblage géographique).

La coordination avec les acteurs européens (États membres et CE) est élevée dans les soutiens aux dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel qui disposent souvent de fonds mutualisés. Elle l'est nettement moins dans les autres cadres d'intervention. Cette situation provient en partie de la grande diversité des positions des donateurs européens sur l'utilisation de l'aide alimentaire. L'AAP utilise aussi la capacité de veille et d'analyse de la CE (ECHO).

L'évolution récente de la politique d'aide alimentaire de la CE montre des différences avec l'AAP vis-à-vis des finalités de l'aide alimentaire (la CE ayant choisi une utilisation humanitaire exclusive, d'où l'arrêt du soutien aux programmes de cantines scolaires), de l'approche préconisée, fondée sur une réponse globale aux besoins, et des modalités de financement (l'aide alimentaire ne constituant plus un instrument à part entière au sein de la politique de coopération de la CE).

Un instrument peu adapté pour la coordination avec les politiques sectorielles

Une faible part de l'AAP contribue à soutenir des actions de développement en appui aux politiques sectorielles de santé et d'éducation, sous l'égide de la lutte contre la pauvreté. Ces politiques sectorielles s'inscrivent le plus souvent dans une logique d'aide programme ou budgétaire (fondée sur une stratégie élaborée par le gouvernement et appuyée par une majorité de bailleurs de fonds), alors que l'AAP intervient quant à elle sous forme d'aide projet, sans donner de visibilité sur la durée des financements. Les actions de développement passent en très grande majorité par le PAM. Celui-ci se coordonne avec les gouvernements des pays bénéficiaires et son action s'insère dans les objectifs globaux des politiques sectorielles, mais il peut néanmoins établir des priorités différentes ou des modalités d'intervention spécifiques.

Le cadre de gestion

Une évolution nécessaire du dispositif institutionnel

Le système décisionnel repose sur une sélection des propositions impliquant successivement les ambassades, les services du MAEE et le CIAA, à qui il revient d'entériner la programmation de l'aide alimentaire. **La réunion inter-services préparatoire à la séance du CIAA, créée en 2004, est devenue le véritable lieu de décision des allocations.** Héritage du précédent mode de gestion de l'aide alimentaire française, notamment à travers sa composition, le CIAA permet aussi de définir une position concertée de la France dans les enceintes internationales.

Le principe de décision interministérielle semble procurer aux gestionnaires de l'instrument un bouclier face aux pressions politiques. Cependant, il n'est pas certain que l'aide alimentaire soit davantage soumise à ce risque que d'autres instruments de l'aide publique au développement. D'autre part, en recourant à des mécanismes de financement plus prévisibles, il est possible d'accroître la transparence et l'indépendance des affectations.

Un système de gestion peu coûteux centré sur la décision

En modifiant les règles d'engagement de l'aide alimentaire, **la réforme de 2005 ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des compétences qu'aurait pourtant nécessité une mise en œuvre plus complexe et plus exigeante de la programmation.**

L'équipe restreinte de la DPDEV consacre la très grande majorité de son temps et de ses ressources à l'avancement du processus décisionnel et à la préparation des conventions avec les opérateurs. Sur le terrain, la réduction de postes de spécialistes en développement rural et sécurité alimentaire limite les capacités d'analyse des requêtes et la constitution d'une mémoire interne. Le dispositif actuel ne permet pas de faire face aux fonctions de veille, d'instruction des dossiers et de supervision des interventions. **Ce système ne favorise ni la capitalisation des expériences, ni la reddition des comptes.** A moyen terme, la coopération française court ainsi le risque d'une perte progressive de compétences en matière de gestion des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Dans ces conditions, le choix du canal multilatéral ou d'ONG de renom s'impose, car ces opérateurs fournissent des propositions de projets "clés en main". En revanche, **il ne devient plus possible d'afficher une stratégie propre d'intervention dans le pays bénéficiaire, et l'articulation avec les autres instruments de la coopération française est d'autant plus difficile.** Le dispositif s'avère peu coûteux, mais sans garantie sur la qualité de résultats reposant de plus en plus sur les compétences des opérateurs.

Une aide ayant un impact modéré

Une difficile estimation des résultats des programmations

L'efficacité et plus encore l'impact des interventions de l'AAP ont été difficiles à apprécier. D'une part, l'AAP constitue rarement le financement principal d'un projet. Il devient, par conséquent, très difficile de distinguer les effets spécifiques de la contribution française par rapport aux autres contributions. D'autre part, **le manque d'information rétroactive sur l'exécution des interventions et d'évaluations externes empêchent une appréciation globale de l'impact de l'aide.** Le PAM, qui achemine la majorité de l'aide alimentaire programmée de la France, ne fournit que des informations parcellaires ne permettant pas de juger de l'efficacité et de l'impact réel des projets concernés.

Les observations réalisées au Burkina Faso, en Haïti et au Soudan, montrent des résultats hétérogènes dépendant des contextes spécifiques (y compris des mesures adoptées par les gouvernements locaux), des opérateurs et des types d'interventions.

Toutefois, les critères d'approbation des projets et les modalités de fourniture de l'aide alimentaire (ciblage, déliement, dons, allocations financières) appliqués par la France correspondent aux principes recommandés par la communauté internationale et favorisent l'efficacité et l'efficacité du transfert de ressources. La typologie des interventions soutenues par l'AAP (distributions alimentaires et récupération nutritionnelle en contexte de crise et post-crise, distributions de semences pour la réhabilitation agricole ou reconstitution de stocks de sécurité) correspond en grande partie aux bonnes pratiques recensées en matière d'aide alimentaire.

Par contre, les modes opérationnels ne sont pas toujours apparus comme les plus performants et les plus efficaces, surtout en matière d'appuis aux cantines scolaires et aux centres nutritionnels. Les gestionnaires de l'aide alimentaire programmée devraient davantage se préoccuper des méthodologies des opérateurs afin de promouvoir les meilleures pratiques.

Des considérations politiques et de visibilité de l'aide toujours présentes

L'influence de critères géopolitiques ou commerciaux dans l'attribution des aides a été nettement réduite depuis 2005. Néanmoins, il subsiste des allocations à caractère politique ou en réponse à une forte médiatisation. Certains postes diplomatiques sont également sensibles à l'opportunité de mobiliser une des rares lignes de financement flexibles à des fins de visibilité de la coopération française.

Les améliorations de la gestion de l'aide alimentaire doivent s'atteler à éviter toute confusion avec les anciennes pratiques et limiter le risque de dévoiement de l'objectif initial de la réforme, centrée sur un instrument à vocation strictement humanitaire.

La valeur ajoutée de l'aide française : flexibilité et promotion d'actions innovantes

L'enveloppe annuelle consacrée par la France à l'aide alimentaire bilatérale la place loin derrière les principaux donateurs dans chacun des pays étudiés. Sa capacité d'influence pour peser sur des orientations au sein des organisations internationales est, dès lors, également limitée. L'impact de son aide est sans nul doute à l'image des volumes alloués, c'est-à-dire modéré.

Toutefois, les constats issus du terrain témoignent de **l'efficacité de cette aide quand elle comble des lacunes dans les programmations des autres donateurs et quand elle expérimente des actions pilotes ; la flexibilité de ses procédures constitue une force appréciable**. L'avantage comparatif de la France n'est donc pas de se positionner sur le même terrain que les principaux donateurs en volume, mais de se placer sur des secteurs où elle possède une spécificité et là où sa contribution peut avoir valeur d'exemple ou servir d'effet démultiplicateur. Cependant, actuellement, l'absence de capitalisation des expériences limite les opportunités qu'elle pourrait avoir pour mieux se positionner sur la promotion d'actions innovantes.

Conclusions de l'évaluation

En recentrant son aide alimentaire sur les situations d'urgence et de réhabilitation, la France contribue davantage que par le passé à la prise en charge des crises internationales. Elle consolide le dispositif mis en place par la communauté internationale pour affronter les crises humanitaires de grande ampleur en concentrant l'acheminement de son aide par les organisations multilatérales, principalement le PAM. Néanmoins, avec la baisse continue des livraisons d'aide alimentaire, la France s'est désengagée des interventions en faveur du développement et a réduit son soutien aux dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises, qui devraient pourtant constituer les premiers remparts contre les crises modérées et locales. **La vocation de l'aide alimentaire programmée à intervenir dans le traitement des crises s'est ainsi affirmée au détriment de la prévention, et ce dans un contexte plus large de désengagement des gouvernements et des agences de coopération des actions plus structurantes en appui à la sécurité alimentaire et au développement rural.**

Malgré les changements positifs entraînés par la réforme de 2005 (concentration dans les PMA d'Afrique sub-saharienne, meilleures pratiques des modalités de fourniture et d'approvisionnement, réactivité et flexibilité de l'instrument, soutien à certaines actions "innovantes"), l'impact de l'aide alimentaire française est devenu très limité à l'échelle de l'ensemble des dons, et s'est retrouvé atténué par un budget stagnant, la dispersion des allocations, l'approche par instrument, la faible complémentarité et continuité avec les autres financements français et les insuffisances de son mode de gestion.

3. Recommandations

Reinterroger le rôle de l'aide alimentaire dans la politique de coopération : un passage obligé

Le monde de demain devra, à la fois, se prémunir et gérer les conséquences des catastrophes naturelles plus fréquentes, de la persistance de conflits humains et de la paupérisation de populations urbaines et rurales, avec, à l'avenir, une concentration des zones les plus sensibles en Afrique sub-saharienne.

La communauté internationale devra accroître sa capacité de réaction aux crises et agir sur ses causes afin de réduire les risques. Dans le premier cas, l'aide alimentaire demeurera une composante essentielle de la réponse. Dans le second, elle ne constitue qu'un des outils disponibles facilitant l'accès à l'alimentation de populations vulnérables.

L'évaluation montre que la France qui concentre traditionnellement une très faible part de son APD à l'action humanitaire a restreint son aide alimentaire en contribuant à minima à la gestion des crises internationales. L'absence de politique humanitaire actualisée et d'une stratégie d'intervention pour les situations de sortie de crise, de réhabilitation et envers les États fragiles lui fait défaut.

En conséquence, il apparaît indispensable de redéfinir la place de l'aide alimentaire dans les instruments de l'APD et dans les principales politiques où elle est associée : politique humanitaire, politique de sécurité alimentaire et politique de prévention et de gestion des risques. Lors de cet exercice, la France devra prendre position entre deux conceptions du pilotage de l'aide alimentaire :

- i) une aide alimentaire à vocation strictement humanitaire, soutenant le système international de gestion des crises,
- ii) une conception plus ambitieuse, où la complémentarité et la continuité des interventions serait privilégiée selon une approche concourant à la sécurité alimentaire des bénéficiaires et à leur autonomie progressive.

Facteurs susceptibles d'influencer les orientations de l'aide alimentaire

Outre la redéfinition du rôle de l'aide alimentaire, les conclusions de l'évaluation doivent aussi être replacées dans le cadre des évolutions de la Convention de Londres et de l'APD française, évolutions qui comportent, pour certaines, un degré d'incertitude important.

L'évolution de la Convention de l'aide alimentaire

L'absence de compromis, au sein de l'OMC, sur le cycle de Doha bloque actuellement la renégociation de la Convention de Londres. En décembre 2007, celle-ci a été prolongée d'une année. La Conférence de Berlin (mai 2007) consacrée à l'aide alimentaire a, quant à elle, mis en avant la nécessité de la faire évoluer dans plusieurs directions ; l'un des changements importants porte sur le passage du concept d'"aide alimentaire", comprenant une liste restreinte de produits éligibles, au concept d'"assistance alimentaire". Celui-ci devrait ainsi inclure, entre autres, un éventail élargi de produits alimentaires, les transferts monétaires directs aux populations vulnérables et les appuis aux dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires.

Le soutien de la CE à cette nouvelle approche est conforme à l'évolution du rôle de l'aide alimentaire dans sa propre politique d'aide : utilisation recentrée comme outil d'assistance humanitaire dans les contextes d'urgence et de sortie de crise.

Confinées aux produits éligibles à la CAA, les modalités opérationnelles de l'AAP devraient, par conséquent, être redéfinies avec une remise en question des finalités de l'instrument dédié à l'aide alimentaire ou à une palette d'interventions de sécurité alimentaire.

La poursuite de la réforme institutionnelle de la coopération française

La réforme de la coopération, entamée depuis plusieurs années, se traduit entre autres par un recentrage de la DgCiD sur les orientations stratégiques et le transfert progressif à l'AFD de la responsabilité opérationnelle dans les domaines touchant à la sécurité alimentaire. Même si, pour l'instant, l'AFD n'intervient pas dans la prévention et la gestion des crises alimentaires, elle a toutefois élaboré en 2007 un Cadre d'Intervention transversal (CIT) destiné à assurer une transition entre l'action humanitaire et les programmes de développement. Avec une évolution possible de la CAA vers l'assistance alimentaire et l'évolution des prérogatives de l'AFD, le chevauchement des champs de compétences et de la typologie des actions financées par l'AAP et l'AFD risque de s'accroître.

Au terme de la prochaine étape de ce processus de réforme, attendu d'ici la fin de l'année 2008, les activités de la DAH devraient être intégrées dans une nouvelle structure chargée de la gestion des crises dont le rattachement doit encore être précisé.

En outre, la réduction des ressources humaines au niveau central et dans les postes diplomatiques (à l'exception de l'arrivée de correspondants à l'action humanitaire) va à l'encontre des améliorations souhaitables de l'instrument et pousserait à l'externalisation de la gestion de cette ligne budgétaire.

Des évolutions dans les secteurs stratégiques et les financements ?

L'engagement de la France d'atteindre 0,7% de son PNB pour l'APD dans les prochaines années semble de moins en moins réaliste. Après la baisse des allocations à la fin des années 1990, les crédits consacrés à l'aide d'urgence et à l'aide alimentaire ont stagné au cours des dernières années. Ces secteurs ne sont pas prioritaires pour l'aide bilatérale française qui privilégie, dans les faits, une politique de développement. Un décalage progressif s'est instauré entre les prises de position de la France dans les enceintes internationales, en particulier à la CAA, et les besoins financiers croissants que requiert la gestion des crises internationales. Le poids de la France sur l'échiquier de l'aide humanitaire et alimentaire internationale n'a cessé de se réduire, au risque d'une perte de crédibilité dans les enceintes internationales et au sein de l'UE.

Un effort de rattrapage apparaît désormais indispensable, au moins pour que la France prenne en charge sa part de la solidarité internationale envers les populations les plus exposées ; ceci sera d'autant plus nécessaire que la construction d'une stratégie française dans la phase post-crise amènera logiquement à prendre en compte le rôle des interventions de soutien à l'alimentation. Même en doublant les crédits de 2007, ce qui permettrait de remplir les engagements à la CAA⁴, la France ne pointerait toujours qu'en bas de tableau des donateurs de l'OCDE en valeur relative de son APD totale.

Les stratégies envisagées

Eléments pour la redéfinition d'une stratégie

De par ses responsabilités internationales et son implication traditionnelle dans l'action humanitaire, la France se doit de contribuer à l'organisation du système international de réponse aux crises de grande ampleur. Cet appui constitue le socle minimum d'une stratégie d'aide alimentaire.

Compte tenu des résultats de l'évaluation et de l'acuité des nouveaux enjeux, des choix stratégiques devront être effectués ; parmi différentes options envisageables, l'acceptation ou non d'une spécialisation de l'aide alimentaire devient déterminante sur le devenir de l'instrument.

4) Soit l'équivalent du coût de 200.000 TEC.

Deux grandes orientations possibles se dessinent :

- Une spécialisation de l'aide bilatérale qui repositionnerait la France en tant qu'acteur engagé sur des créneaux où elle peut apporter une valeur ajoutée. Ce choix ne serait pas indépendant d'autres décisions stratégiques. Il conduirait à la mise en place de modalités d'intervention et de gestion spécifiques, nécessitant un minimum de renforcement des moyens (et/ou leur réorganisation) et une meilleure coordination des différents services en charge des questions de sécurité alimentaire (DAH, DPDEV et AFD).
- Une programmation de l'aide alimentaire sans spécialisation (c'est à dire en conservant la typologie des interventions existantes) limitée à une logique d'intervention humanitaire. Elle serait accompagnée d'une externalisation plus poussée de l'exécution et de la gestion des actions. Cette orientation correspondrait à une volonté de concentration de l'APD sur les questions de développement et de simplification de la gestion de l'aide alimentaire.

Option avec spécialisation géographique et thématique

Face aux défis humanitaires et de développement, une réponse globale aux besoins des populations vulnérables doit être apportée, afin de couvrir l'ensemble des volets concourant à la sécurité alimentaire des bénéficiaires et à leur autonomie progressive. La mise en œuvre de ce mode d'intervention devrait être facilitée par le passage de l'approche traditionnelle par instrument à une approche basée sur les besoins, l'aide alimentaire n'étant pas un but en soi mais faisant partie d'une panoplie d'outils servant à réduire l'insécurité alimentaire. Afin de soutenir l'accès à l'alimentation des populations, l'approche la plus adaptée peut revêtir des formes diverses selon les situations : aide alimentaire, protection sociale, mécanisme de facilité commerciale, transfert financier, aide économique, mécanisme de stabilisation des prix, etc. L'aide alimentaire doit ainsi être coordonnée avec les différents outils disponibles dans les autres politiques, afin de privilégier la réponse la plus opportune et améliorer l'efficacité de l'aide française.

Afin d'atteindre ces objectifs de complémentarité et de continuité des instruments de financements, la France devrait concentrer plus fortement son aide de façon thématique et géographique, en valorisant ses compétences grâce à l'identification des "niches" où elle peut apporter une valeur ajoutée, en renonçant à imiter les acteurs dominants de l'aide alimentaire et humanitaire. Elle ne se soustrairait pas non plus à son devoir de contribuer à la résolution des crises internationales.

Cette option reposerait sur trois volets : la mise en place de stratégie d'intervention dans un nombre limité de pays, des appuis aux institutions internationales et ONG intervenant dans les situations d'urgence en dehors des pays de concentration et, enfin, le développement d'actions innovantes. Elle nécessiterait :

- une meilleure continuité et complémentarité des actions, ce qui implique une meilleure coordination avec les autres instruments de coopération, une complémentarité accrue avec les actions des autres bailleurs, dont au premier chef la CE, et une insertion plus forte dans les politiques nationales et locales ;
- l'identification de créneaux et de modalités d'intervention dans lesquels l'aide française est la plus efficace ;
- de se donner les moyens de mieux instruire, suivre, évaluer et capitaliser les différentes actions.

Le choix des pays de concentration devrait être conditionné à plusieurs critères, dont l'existence de financements de la coopération française, en lien avec la sécurité alimentaire et la présence de personnel spécialisé.

En corollaire, une spécialisation thématique devrait s'opérer en privilégiant, d'une part, la poursuite d'actions soutenues par l'aide humanitaire telles que les actions nutritionnelles et, d'autre part, la complémentarité avec les actions prévues par le CIT de l'AFD, "sortie de conflit / États fragiles". Dans une logique de continuité historique, les appuis à la prévention et à la gestion des crises à travers les dispositifs nationaux pourraient être redynamisés, l'aide budgétaire pouvant conforter ce mouvement, sous condition de bonne gestion des finances publiques. A l'exception de situations d'urgence et de fragilité institutionnelle, les stratégies pays devraient chercher à canaliser l'aide via les structures locales. A partir

de la capitalisation des pratiques, des volets plus novateurs et structurants devraient y être inclus afin de mieux faire face aux enjeux alimentaires et préparer les dispositifs aux risques de nouvelles crises que les populations vulnérables devront affronter.

L'évaluation a confirmé que l'aide alimentaire programmée n'est pas le meilleur instrument pour réaliser durablement des appuis sectoriels en matière de santé, d'agriculture ou d'éducation. Toutefois, la flexibilité de l'instrument par rapport à d'autres procédures (aide projet pluriannuelle, aide programme ou aide budgétaire) pourrait lui conférer, dans certains cas, le rôle de financement d'amorce pour des activités de longue durée. En dehors de ces quelques cas, l'AAP devrait donc davantage se concentrer sur des situations de crise ou de sortie de crise, ainsi que sur la prévention et la gestion des risques agro-climatiques.

Ces orientations constitueraient un changement vis-à-vis des programmations pays actuelles où, dans la majorité des cas, les opérateurs (organisations multilatérales et ONG) proposent des projets "clés en main". En associant les services de l'action humanitaire et du développement, les stratégies devraient chercher à assurer un continuum dans les interventions de sorte que progressivement, l'aide alimentaire n'apparaisse plus indispensable pour les populations bénéficiaires, et qu'elle laisse la place à d'autres actions plus structurantes, ou d'autres filets sociaux.

Les financements seraient destinés dans ce cas aux organisations multilatérales et ONG à hauteur de 30% et, à hauteur de 60%, aux stratégies pays. L'appui aux actions innovantes pourrait alors être programmé au minimum à hauteur de 10%. Une augmentation de l'enveloppe globale de l'AAP permettrait évidemment de développer une politique plus ambitieuse comprenant un plus grand nombre de pays et selon une clé de répartition plus favorable aux actions innovantes.

Option sans spécialisation

La France déciderait dans ce cas d'approfondir l'externalisation de la mise en œuvre de son aide alimentaire en responsabilisant davantage le système multilatéral dans la programmation et dans la gestion des opérations (veille informationnelle, instruction et suivi). Cette approche serait conforme avec le choix de la voie multilatérale privilégiée au cours des dernières années et cohérent avec la baisse des ressources humaines qu'elle y consacre.

En début d'année, un contrat cadre entre la France et chacune des organisations multilatérales concernées définirait les objectifs, les modalités d'utilisation et le montant de l'allocation annuelle. Les organisations rendraient des comptes a posteriori. Des appuis institutionnels ciblés sur des préoccupations de l'aide française viendraient appuyer cette délégation de l'exécution.

En complément, cette stratégie pourrait inclure des contrats-cadre avec des ONG françaises spécialisées dans la mobilisation de l'aide alimentaire.

La répartition des financements pourrait ainsi être, dans ce cas, de deux tiers en faveur des organisations multilatérales, et d'un tiers pour les ONG. L'augmentation des contributions aux quelques ONG françaises spécialisées permettrait de conforter leurs capacités opérationnelles et l'efficacité de leurs interventions⁵. Compte tenu des résultats de l'évaluation et par souci de cohérence avec la politique de la CE, les contextes d'utilisation de l'aide alimentaire seraient limités, dans cette première option, aux interventions d'urgence et de réhabilitation. Les dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires pourraient continuer à bénéficier de financements français par l'aide budgétaire. Une seule réunion annuelle de programmation suffirait pour procéder à la sélection des organisations bénéficiaires, notamment sur la base de l'évaluation des résultats.

5) Ce renforcement de leur efficacité résulterait davantage de la prévisibilité des fonds que d'une augmentation importante de leur volume.

Une évolution nécessaire du rôle du CIAA

Dans les différentes options stratégiques, le rôle du CIAA devrait être revu. Il doit continuer à assurer la concertation interministérielle sur les débats internationaux relatifs à l'aide alimentaire (lien avec les politiques agricoles, position à la CAA), alimenter la réflexion sur l'évolution de la stratégie française et définir les grandes orientations de la programmation annuelle (par l'examen ex post de la programmation écoulée, par la planification des évaluations et par la détermination des directives de la programmation suivante pour d'éventuelles sélections de pays et thématiques). Il ne pourrait se réunir qu'une fois en fin d'année et, exceptionnellement à d'autres reprises, en cas de besoin de préparation des positions françaises. Il ne serait plus sollicité pour l'acceptation des budgets et la sélection des interventions.

La composition de ses membres et observateurs nécessite quoiqu'il arrive d'être revue. Le comité devrait en effet intégrer les services de l'AFD et pourrait s'ouvrir à des organisations extérieures ayant une fonction d'observateur (centre de recherche sur le développement, CE).

Conclusion

L'évaluation a montré que la réforme de 2005 a conduit l'aide alimentaire programmée française à une situation où des choix doivent être opérés qui dépassent une simple amélioration technique et organisationnelle de l'instrument et de ses modes de gestion. Ceci explique que l'évaluation aboutisse à des recommandations allant dans des directions fondamentalement différentes.

Les enjeux alimentaires internationaux, la renégociation de la Convention de Londres, les évolutions des pratiques des donateurs et les réformes en cours de la coopération française, rendent nécessaire une adaptation de l'aide alimentaire au nouveau contexte, ce qui implique de reconsidérer son rôle et sa place dans la politique de coopération de la France.

En définitive, plus qu'une simple actualisation de la politique d'aide alimentaire et de l'instrument AAP, il s'avère indispensable de procéder à une mise à plat des politiques de l'action humanitaire, de la sécurité alimentaire, de la prévention et de la gestion des risques qui aboutisse à des orientations stratégiques clarifiées.

Summary report

Introduction

In early 2008, food aid once again became the focus of the international community. Faced with the soaring prices of staple food products on the international markets, governments and humanitarian organisations have actively been trying to address the increasing difficulties of a large fraction of the world's population in feeding itself. Although food aid in this context is less common and more expensive, it seems to be an appropriate short-term response. It is less suitable in the medium term, however, because it contributes to lasting dependency on assistance and does not enable poor populations to ensure their own food security.

This situation has forced the international community to re-examine the various models of agricultural development, international trade practices and mechanisms for solidarity that have been established over the last few years. It should incite the international community to invest in more lasting solutions for the many countries in Africa, Asia and Latin America that will be increasingly faced with food, energy and environmental challenges.

In this complex and pivotal period, France has initiated an evaluation of its programmed food aid policy. Since 2005, this policy has been governed by a new set of rules of commitment that were intended to improve practices. Programmed food aid (AAP) is managed by the Development Policies Directorate (DPDEV) at the French Ministry of Foreign Affairs (MAEE) and represents the principal food aid provided by France's development cooperation programmes. It is distinct from the food aid implemented by the Humanitarian Action Delegation (DAH), which is made up mainly of nutritional rehabilitation operations. In addition, through its contribution to the EC budget, France finances food aid operations by the European Commission's Humanitarian Aid Office (ECHO).

Three years after the 2005 reform, this evaluation has concluded that the measures taken have been satisfactory. However, in the light of the new global context as well as the reforms made in its emergency aid and development cooperation programmes, France needs to instigate new changes in its food aid policy.

This evaluation was performed from September through December 2007. Following an initial phase of consultation with the institutions involved in French aid (essentially ministerial departments, NGOs, the World Food Programme (WFP) and the FAO), three field studies (in Sudan, Burkina Faso and Haiti) were carried out in order to reinforce the analysis and gather the appraisals of embassies, governments and local organisations in addition to the main partners.

1. Food aid: context, challenges and practices

Food insecurity: increasingly complex causes create new challenges

Figures concerning the number of people suffering from hunger in the world suggest that food insecurity, in particular for vulnerable populations, will continue to be a major challenge for the international community in the future. Despite improvements observed in certain countries, **the large majority of poor and undernourished populations will remain food-insecure beyond 2015.**

Over the last two decades, the factors determining food insecurity have changed. While severe weather conditions and natural disasters have continued to cause humanitarian emergencies (which will probably worsen due to the effects of global warming), **food crises are often characterized by a lack of access to food resulting from a combination of man-made factors** including: the multiplication and prolongation of conflict situations and wars, the deterioration of the economic and social status of certain population categories, poorly organized or inappropriate policies and the degradation of natural resources.

More recently, the rise in staple food prices on the international markets has increased the risk of food insecurity for the most vulnerable populations due to the combined effects of rising energy prices, erratic and unpredictable production levels in certain exporting countries, the expansion of agricultural land used for agro-fuels and changes in food habits in emerging markets.

The growing complexity as well as the multiplication of crisis and post-crisis situations has led the donor countries to increase their aid for emergency situations over the years, often providing uniform responses based on the supply of basic provisions. This tendency has been accentuated by an international system that clearly separates its approaches to humanitarian and development aid.

The interlinking nature of temporary and structural factors leading to food insecurity demonstrates the need for better coordination of crisis management and food security policies in order to promote a continuum between prevention, emergency aid, rehabilitation and development. The interplay of factors highlights the need to reinforce comprehensive approaches that combine political, economic and social action. Only a more coherent public response can have an influence on the various aspects of food security, which combine availability and access to food, nutrition and healthcare.

Diminishing food aid flows in a context of profound policy change

International food aid flows, which totalled approximately 6.7 million tonnes in 2006, have **continually fallen** since 1999 (12.5 million tonnes). It is estimated that flows in 2007-2008 will fall to their lowest historical levels. Emergency aid now represents over 60% of all deliveries.

In the last ten years, **the policies of the traditional donors have evolved, influenced by the negative effects of certain uses of food aid, as well as by changes in their agricultural and trade policies and the development of best practices**. Reforms implemented by the major grain-producing countries have led to a decrease in production surpluses, which had been sold out in the form of in-kind food aid. Most donors, with the notable exception of the United States (providing over half of total aid), currently supply aid in the form of financial transfers. While the relationship between food aid volumes and the price of foodstuffs is not as direct as in the past, prices continue to influence the availability of food as well as the number of countries providing aid with a predefined budget allowance.

The international community is also more effective in accounting for the needs of recipients and increasingly seeks to limit negative effects, particularly on agricultural production and local trade.

The WFP, reflecting the profound changes in the food aid landscape, has redirected the majority of its programming towards emergency situations, diversified the use of food aid, reinforced its capacities of analysis and needs assessment, and consolidated its role as logistical leader within the framework of the United Nations system. The WFP, whose budget has almost doubled in just a few years, adopted a new strategic action plan in June 2008.

Aside from these changes in aid policies, divergences concerning the goals of food aid and contexts requiring intervention persist among the European donors in particular. In crisis situations, including humanitarian emergencies, food aid is generally considered to be essential although insufficient response to the various needs of populations; in other situations requiring development action as well as in certain protracted emergency situations, certain donors are in favour of replacing food aid by alternative measures (cash-based transfers, income-generating activities, etc.). **Retrospective studies of how food aid is put to use tend to show that it is an indispensable factor in emergency aid, but that it is only**

one response among others in the rehabilitation process and in prolonged crisis situations, and should therefore be limited to specific circumstances and objectives within the framework of sector-based development programmes.

A variety of initiatives have been undertaken in the last few years to promote the emergence of best practices in humanitarian action (Good Humanitarian Donorship and the SPHERE project) and improve aid effectiveness (Paris Declaration, and Policy Commitment and Principles in Fragile States).

Food aid governance lags behind

International food aid governance has not evolved at the same rate as either food aid programming or the organisation of humanitarian intervention with regard to predictability and coordination of financing, improved prevention and planning, stakeholder accountability and greater effectiveness of interventions.

The 1999 Food Aid Convention (FAC) is the only formal international treaty that aims to secure commitments from the signatory donors. There is overall agreement concerning the need to renegotiate this convention, but disagreements remain as to the scope of the new instrument and the conditions for aid use in the context of the WTO negotiations (particularly with regard to the untying and monetisation⁶ of aid). In addition, the FAC's proceedings do not include neither the recipient countries nor "new" contributors such as the emerging markets (suppliers of food aid) and civil society organisations.

The 2005 reform of french food aid policy

In 2005, France made profound changes to its food aid policy. The reform concerned both the guidelines and operational methods for programmed food aid. It set down precise objectives and distinguished between short-term responses to emergency situations and longer-term contributions to the Millennium Development Goals (MDGs). This dual objective was intended to result in changes in the type of initiatives⁷ supported.

The reform provided for an increase in food aid for emergency situations in order to improve responses in prolonged emergency situations and post-crisis periods. In this way, it aimed to promote the continuity of initiatives (coherence with other French aid instruments) and avoid spreading resources thinly, thereby boosting aid effectiveness and visibility.

The 2005 reform also provided for major changes in operational methods:

- iv) refocusing on the least developed countries (LDCs) in sub-Saharan Africa and populations suffering from food vulnerability,
- v) widespread use of financial transfers (food aid is no longer based on domestic French agricultural surpluses),
- vi) predominant use of multilateral organisations and NGOs to implement initiatives.

The reform also reaffirmed changes in the institutional programming system, with the CIAA remaining the decision-making body for funded operations.

The entry into force of this reform underlined a change in practice implemented in prior years and made it possible to align French aid with EU policy and the European positions defended in the international negotiations (WTO, London Convention and OECD DAC).

6) "Monetisation" is when in-kind food aid is sold in local markets and, is used to finance humanitarian or development operations.

7) The term "food aid" has become a generic term naturally referring to food-based operations, but also to investment activities enabling their implementation (transport, training, storage infrastructures, IT systems, etc.) or the implementation of alternative solutions (agricultural inputs and seeds, support for local production, etc.).

2. Overview of programmed food aid

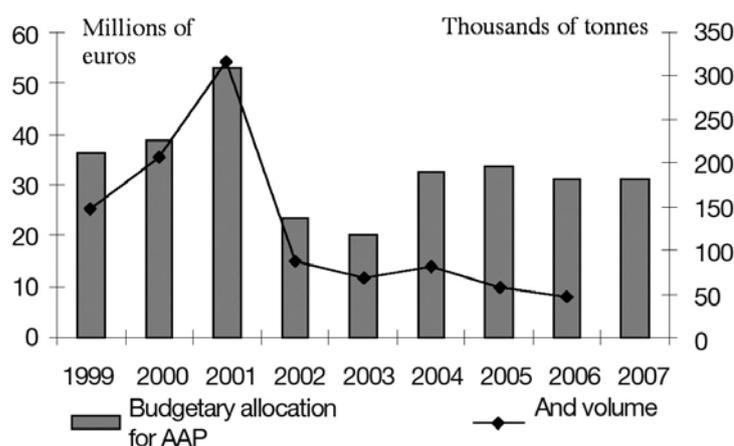
Sharp drop in aid but better targeting

The reform of programmed food aid consolidated the transition from supply-based management to management addressing the specific needs of populations suffering from food vulnerability.

Unfulfilled international commitments

Under the London Convention, in 1999 France committed itself to supplying a grain equivalent of 200,000 tonnes per annum. Despite the relative stability of budgetary allocations (approximately €30 million), the amount of aid has decreased considerably since 2001. Since then, **France has only fulfilled half of its commitments, and its food deliveries (excluding seed operations) represent only one quarter of previous volumes.** This state of affairs can be explained by the rise in food prices, the high costs of emergency operations and related costs (targeting, training, etc.).

Figure 1: Trends in french food aid deliveries (tonnes) and budgetary allocations for programmed food aid (euros)



Source: *Interfais* (tonnes) and *MAEE/DPDEV* (euros)

The funds currently allocated by France to cooperation, and to humanitarian aid in particular, are in no way comparable to its traditional commitment to international humanitarian affairs (respect for human rights, right of intervention, etc.) and the long-standing tradition of its NGOs in serving humanitarian causes. The lack of a recently updated humanitarian intervention strategy (including food aid) endorses this observation⁸.

8) However, the MAEE has just begun an evaluation that should eventually clarify its strategy for crisis and fragile situations. In 2007, the AFD adopted an interdisciplinary framework for intervention - CIT), that also deals with intervention strategy in these types of situation.

Rapid improvement in practices since the reform

An overview of the 2005-2007 period shows significant changes in programming as well as in aid implementation and institutional management structure

Programming led to a **more geographically concentrated** distribution of allocations to LDCs and sub-Saharan Africa. Approximately three-quarters of aid was earmarked for these areas between 2005 and 2007, in contrast to the pre-reform period, in which the proportion was two-thirds for LDCs and less than half for sub-Saharan Africa. Refocusing aid on LDCs in the sub-Saharan region of Africa actually began as early as 2002.

Table 1: Principal recipients of french food aid during the 2005-2007 period (millions of euros)

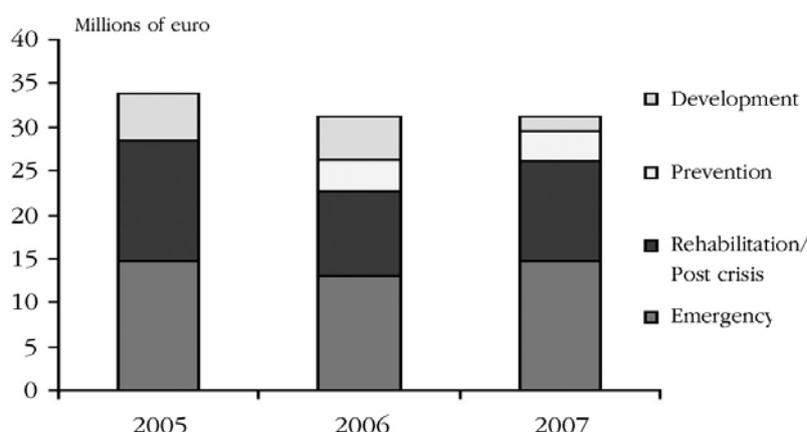
Ranking	Recipient	Country category	2005	2006	2007	Total
1	Sudan	LDC	4.5	4.0	2.4	10.9
2	Niger	LDC	4.2	4.2	1.0	9.4
3	Palestinian Territories	Non-LDC	2.0	3.0	4.3	9.3
4	Chad	LDC	2.8	2.7	3.5	9.0
5	DRC	LDC	1.5	1.5	5.2	8.2
6	Uganda	LDC	2.0	1.3	1.5	4.8
7	Haiti	LDC	1.0	1.4	1.5	3.9
8	Madagascar	LDC	1.5	0.9	1.2	3.6
9	Ivory Coast	Non-LDC	2.0	1.3	0.0	3.3
10	Somalia	LDC	0.0	0.8	2.0	2.8

Source: MAEE/DPDEV

Compared with the 1999-2004 period, French food aid is currently slightly more concentrated: the 10 leading recipient countries now receive 70% of total allocations compared to 60% previously. However, a certain dispersion of aid – mostly for non-LDC countries or those outside sub-Saharan Africa – still exists for certain sporadic interventions with limited funding (mainly aid earmarked for WFP operations).

Since the reform, a greater share of French food aid has been distributed in **emergency and rehabilitation/post-crisis situations** (80% of the total amount of aid). The remaining 20% has been geared toward development and crisis prevention operations, with a reduction in funding for development operations.

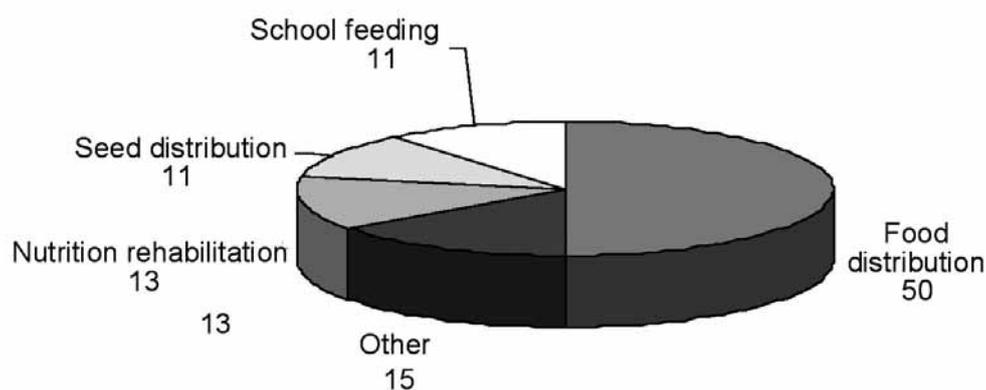
Figure 2: Breakdown of food aid by type of action in the 2005-2007 period (millions of euros)



Source: MAEE/DPDEV, figures supplied by authors

This change in focus has modified the type of action undertaken. It is characterised by the high proportion of food distribution operations (50% of funds), followed by nutritional rehabilitation programmes (13%), seed distribution operations (11%) and support for school feeding programmes (11%). The remaining funds, just over 15%, are used for the replenishment of emergency stocks for crisis management measures, information systems and targeted distributions for HIV/AIDS and tuberculosis disease sufferers.

Figure 3: Distribution by type of action (%)



Source: MAEE/DPDEV, figures supplied by authors

Since 2001, **French food aid has been delivered mainly through the multilateral channel** (essentially via the WFP). Between 2004 and 2007, the direct bilateral aid channel (which has decreased sharply) represented 13%, the same proportion as the NGO channel, which did not exist before the reform.

With regard to **supply and delivery modes**, financial transfers have replaced in-kind aid, which accounted for over three-quarters of aid before the reform. For the bilateral channel, this proportion was close to 90%. Since 2005, the majority of aid is purchased locally and regionally (over 55%). Monetisation operations, highly contested because of their poor effectiveness and low efficiency, have been suspended. No negative side effects of French food aid on local production, recipient population food habits or local markets have been observed in the three countries in which evaluation studies were carried out.

The guidelines of the programmed food aid reform were rapidly implemented, greatly modifying allocation criteria and introducing major changes in the decision-making process. A three-step programming system was established, with embassies playing a central role in preparing food aid project proposals, defining intervention methods and accompanying stakeholders in the implementation phase.

Therefore, when compared to preceding evaluations, the reform helped make positive changes in the instrument.

A flexible yet isolated instrument

A sector-based approach limiting overall response to needs

The historical heritage of the French food aid instrument has left an imprint on its institutional management structure and its approach to food insecurity issues. The 2005 reform widened the scope of intervention and the types of products under programmed food aid. However, **the by-instrument approach and strict compliance with the list of eligible products under the London Convention make it difficult to provide the solutions that are best suited to a given population or adopt more comprehensive food security strategies.**

The lack of complementarity of French funding is detrimental to the instrument's effectiveness

Continuity in aid measures and their complementarity with financing for other cooperation instruments should have been one of the main criteria of eligibility for post-reform actions. However, regardless of the aid delivery channel, these criteria are rarely considered to be major priorities.

While certain food aid measures benefit from joint funding with the DAH, they are not incorporated into any DPDEV, DAH or embassy-initiated actions. And there is absolutely no complementarity between the programmed food-aid interventions and French Development Agency (AFD) funding. This situation highlights **a lack of funding coordination in crisis and post-crisis situations, as well as a lack of relay instruments** to boost the autonomy of populations, especially with regard to food security.

In some countries, food aid in support of development operations in the health and education sectors is combined with the funding of other French cooperation instruments. However, these measures do not benefit from convergent approaches (in terms of strategy, implementation methods or choice of actors) between food aid coordinators and those in charge of the specific sectors at the Cooperation and Cultural Action Section (SCAC) or AFD level.

An instrument with relatively flexible intervention methods

One of the main strengths of the instrument is the flexibility of its procedures, which makes it highly responsive in emergency situations and provides a certain freedom that is highly appreciated by embassies and field agencies, especially NGOs.

As a cooperation instrument used to account for France's commitments under the London Convention, AAP essentially finances products eligible under its regulations. The reform authorises the eligibility of costs other than those devoted to the purchase of products (up to 50% of total operations costs), thus making it possible to include logistics, technical support, training, etc.. Despite this, field agencies cannot initiate a comprehensive food security project that would require other sources of funding. Therefore, in this context, **AAP only constitutes an occasional or additional source of funds.**

Furthermore, given that half of the requests from diplomatic posts, international organisations and NGOs are rejected, it seems clear that AAP is only a selective and partial response to the funding requirements that need to be fulfilled.

An instrument with hybrid administrative and financing procedures

AAP is in fact one of the rare budgetary allowances at the disposal of French cooperation development that can be mobilised in all phases of the “emergency-rehabilitation-development” continuum. **This flexibility, which has proven to be an advantage in certain circumstances, can become counter-productive in situations where standardized procedures are maintained.** Thus, while certain measures seem entirely suited to humanitarian intervention financing (simplified initial requests, quick decision-making process, flexibility and ability to adapt projects to changing needs, informal reporting), others have proven to be less appropriate (numerous theoretical eligibility criteria, long delays to access funds).

For intervention within a development context, it has become clear that short-term financing is inappropriate and that the appraisal phase is too short, which makes it difficult to process applications properly, especially in relation to cross-sectoral consultation in the posts abroad and in Paris, recipient involvement and coordination with the other donors and with national policies. **The methods of appraisal and supervision used by AAP are not suitable for selecting and supporting initiatives with multiple and complex objectives.**

A choice of field agents that limits application of reform criteria

The predominance of international organisations in the delivery of French food aid (70%) tends to limit compliance with reform conditions and criteria that are nonetheless required from other field agents. International organisations have their own rationale and their own intervention standards, and this makes it difficult to establish mutual standardised procedures for all the different partners.

In terms of efficiency, international agencies such as the FAO and the WFP have often been criticised by the embassies and NGOs. Yet they are widely recognised as indispensable, be it in relation to, *inter alia*, their logistical capacity, coordination of field agents or certification.

Humanitarian NGOs and international organisations such as the WFP, the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), **undeniably possess expertise that the international community cannot do without in certain emergency** – and even rehabilitation situations –. **In other contexts, it is preferable to consolidate the systems set up by the states and support private stakeholders** (local NGOs, socio-professional organisations, enterprises) who can underpin food aid support for underprivileged populations on a long-term basis.

De facto coordination for emergency response

By delivering over half of its funds through the WFP, AAP helps consolidate a coordinated response mechanism by the international community. But by only contributing on an *ad hoc* basis (except in cases of certain remainders that can be allocated to unassigned multilateral funds (IRA)), it does not adhere

to the method currently endorsed for obtaining optimal aid predictability (for example, multiannual aid or annual financing with no geographical targeting).

The level of coordination with European partners (Member States and the EC) is high when dealing with support of operations for the prevention and management of food crises in the Sahel that often have common funds. It is much lower for other types of action. This situation is partially due to the broad range of European donor positions in relation to the purpose of food aid. AAP also makes use of the EC's monitoring and analysis capacities (ECHO).

The recent changes in the EC's food aid policy underline the differences with AAP on the goals of food aid (the EC having chosen an exclusively humanitarian use, which explains the suppression of support for school nutrition programmes), the recommended approach based on a comprehensive response to needs, and financing methods (food aid no longer receives fully-fledged instrument status within the framework of EC development policy).

An instrument poorly suited to coordination with sectoral policies

A small part of AAP is used for development interventions to support policies in the health and education sectors, as part of the fight against poverty. These sectoral policies are most often set in the framework of programme or budgetary aid (based on a strategy developed by the government and supported by most of the donors), whereas AAP tends to operate using project aid, without providing any information about the duration of funding. The majority of all development intervention is managed by the WFP, which coordinates its operations with the governments of the recipient countries. Its activities are included in the general objectives of the sectoral policies, although it can also establish different priorities or specific intervention methods of its own.

Management framework

Necessary changes to the institutional system

The decision-making system is based on selected proposals put forward by the embassies, ministry of foreign affairs departments and lastly the CIAA, which gives final approval for food aid programming. **Actual aid allocation is decided on in the inter-departmental meeting established in 2004, which prepares the CIAA session.** Inherited from the former French food aid management system more particularly concerning its composition, the CIAA also makes it possible to establish a unified French position in international fora.

The interministerial decision-making principle appears to provide the instrument's administrators with protection against political pressures. However, it is not certain that food aid is any more open to this risk than the other public development aid instruments. And by using more predictable financing mechanisms, it is possible to enhance the transparency and independence of allocations.

An inexpensive, decision-based management system

By modifying the food aid rules of engagement, **the 2005 reform did not strengthen expertise, which would have required a more complex and more rigorous implementation of programming.**

The small DPDEV team devotes the majority of its time and resources to activities related to the decision-making process and the preparation of conventions with its operators. In the field, the reduction of jobs for specialists in rural development and food security areas limits the capacity to evaluate food-aid project proposals and the creation of in-house expertise. The current system cannot handle functions such as monitoring, file appraisal or intervention supervision and **promotes neither experience capitalisation**

nor accountability. Thus, in the medium term, French cooperation is at risk of gradually losing its expertise in food security intervention management.

Under these conditions, the obvious choice is the multilateral channel or reputable NGOs, since these stakeholders provide "turnkey" project proposals. However, **it is no longer possible for France to assert its own intervention strategy in the recipient country, and cooperation with other French cooperation instruments is all the more difficult to achieve.** The system has proven inexpensive, but provides no guarantee as to the quality of its results, which are increasingly based on the expertise of field agents.

Aid with moderate impact

Programming results are difficult to evaluate

It has been difficult to assess the effectiveness, and even more difficult to assess the impact, of AAP interventions. On the one hand, AAP is rarely the principal source of project financing. As a result, it is very difficult to separate the specific effects of French contribution from those of the other partners. On the other, **the lack of retroactive information on how action is carried out and of external evaluations makes it difficult to make an overall assessment of the impact of aid.** The WFP, which delivers most of France's programmed food aid, only provides partial information that makes it difficult to evaluate the effectiveness or real impact of the projects involved.

Observations in Burkina Faso, Haiti and the Sudan have shown mixed results depending on the specific contexts (including measures adopted by the local governments), partners and types of interventions.

Nonetheless, the project acceptance criteria and food aid delivery methods (targeting, untying, donations, fund allocations) used by France are consistent with the principles recommended by the international community and promote effective and efficient fund transfer. The type of action supported by AAP (food distribution and nutritional rehabilitation in crisis and post-crisis situations, seed distribution for agricultural rehabilitation and replenishment of food security stocks) is largely consistent with identified best practices in food aid.

However, intervention methods do not always seem to be the most effective or efficient, especially when it comes to supporting school feeding programmes and nutrition centres. Programmed food aid administrators should look more carefully at the methods used by their partners in order to promote best practices.

Political and aid visibility considerations still exist

The influence of geopolitical and trade criteria in the attribution of aid has clearly diminished since 2005. Nevertheless, politically-oriented aid or aid driven by high-profile media coverage still exists. Certain diplomatic posts are also highly receptive to opportunities to utilise one of the rare available flexible financing channels in order to boost visibility of French cooperation.

Improvements in the administration of food aid must go hand in hand with efforts to avoid all confusion with former practices and limit the risk of deviating from the initial goal of the reform, based on a strictly humanitarian aid instrument.

The added value of French aid: flexibility and the promotion of innovative actions

The annual budgetary allowance provided by France to bilateral food aid places it far behind the major donors in each of the countries studied. Its capacity to influence trends in international organisations is consequently also limited. The impact of its aid is doubtlessly a reflection of the amounts allocated – that is to say, moderate.

However, field-based reports have demonstrated **the effectiveness of this aid when it serves to fill in programming gaps of other donors and in the testing of pilot actions; and the flexibility of its procedures is a real asset.** France's comparative advantage therefore does not rely on its positioning itself at volumes equivalent to those of the major donors, but rather in its presence in sectors where it has special expertise or where its contribution can serve as an example or have a magnifying effect. Currently, however, the lack of experience capitalisation limits the opportunities that it could have for positioning itself more effectively in the promotion of innovative actions.

Mains conclusions of the evaluation

By refocusing its food aid on emergency situations and rehabilitation, France currently contributes more fully than in the past to the management of international crises. It reinforces the system established by the international community to manage large-scale humanitarian crises by concentrating on the delivery of its aid through multilateral organisations (mainly the WFP). Nonetheless, with a constant decrease in food aid deliveries, France has withdrawn from the development intervention process and has reduced its support of national prevention and crisis management operations, which are still one of the main safeguards against moderate and local crises. **Programmed food aid's purpose in the handling of crisis situations has thus been reinforced to the detriment of preventive operations. This has taken place in a wider context of disengagement by governments and cooperation agencies from more structural intervention that supports food security and rural development.**

Despite the positive changes brought about by the 2005 reform (concentration on the LDCs in sub-Saharan Africa, best practices for supply and delivery modes, responsiveness and flexibility of the instrument, support of certain "innovative" actions), the impact of French food aid has become very limited as compared to total amounts of aid, and has been further reduced due to a stagnant budget, the dispersion of allocations, a by-instrument approach, poor complementarity and continuity with other French sources of funding and shortfalls in its management methods.

3. Recommendations

Re-examining the role of food aid in development policy: a necessary precondition

The world of tomorrow will need to protect itself from – and to manage – a growing number of natural catastrophes, as well as continuing human conflicts and the pauperisation of urban and rural populations. The highest concentration of very fragile regions will be found in sub-Saharan Africa.

The international community must firstly strengthen its ability to react to crises, and secondly concentrate its action on their causes in order to reduce risks. In the first case, food aid will remain an essential part of the response. In the second case, it will be just one of the tools available for facilitating vulnerable populations' access to food.

The evaluation shows that France, which traditionally concentrates a very small percentage of its ODA on humanitarian action, has considerably reduced its contribution to the management of international crises. The lack of a renewed humanitarian policy as well as an intervention strategy for post-crisis and rehabilitation situations and fragile states, is a veritable weak point.

As a result, it is vital that the position of food aid among ODA instruments and in the major policies to which it is linked (humanitarian policy, food security policy and risk prevention and management policy) be redefined. In doing so, France must take a position and choose between two models of food aid coordination:

- iii) strictly humanitarian food aid in support of the international crisis management system;
- iv) a more ambitious model in which the complementarity and continuity of measures is preferred, in keeping with an approach that promotes the food security of recipients as well as their gradual autonomy.

Factors influencing the direction taken by food aid

In addition to redefining the role of food aid, the conclusions of the evaluation should also be placed in the context of the changes made to the London Food Aid Convention and to French ODA, some of which are characterised by a high level of uncertainty.

Changes in the Food Aid Convention

The lack of compromise within the WTO on the Doha Round is currently blocking renegotiation of the London Convention. In December 2007, the Convention was prolonged for one year. The Berlin Conference (May 2007) on food aid emphasised the need to make changes on several fronts; one of the major changes discussed concerned the switch from the concept of “food aid”, including a restricted list of eligible products, to the concept of “food assistance”. This concept should include a wider range of food products, direct fund transfers to the vulnerable populations and support for food crisis management and prevention systems.

The EC’s support of this new approach is consistent with the changes in the role of food aid in its own aid policy: a refocusing of its use so that it becomes a tool for humanitarian assistance in emergency and post-crisis situations.

Limited to Convention-eligible products, the operating modes of AAP should as a result be redefined, in conjunction with a re-examination of the goals of the instrument, dedicated to food aid or to a range of food security interventions.

Continuing institutional reform of French cooperation

Cooperation reform, which began several years ago, has resulted in the DgCiD’s refocusing on strategic goals and the gradual transfer to the AFD of operational responsibility in areas related to food security. While the AFD does not currently take part in the prevention and management of food crises, it drew up an interdisciplinary framework for intervention (CIT) in 2007 intended to ensure the transition between humanitarian action and development programmes. With a possible evolution of the Convention towards food assistance and the changes in the AFD’s prerogatives, the overlapping of fields of expertise and of the types of actions financed by AAP and the AFD might become accentuated.

At the conclusion of the next stage of the reform process, expected sometime before the end of 2008, the activities of the DAH should be integrated into a new entity in charge of crisis management, and whose affiliation is not yet known.

In addition, human resources cuts, both centrally and in diplomatic posts (except for humanitarian intervention officers), are counter-productive to the desired improvements to be made to the instrument and would tend to encourage outsourcing of the management of this budget heading.

Changes in strategic sectors and financing?

France’s commitment to devote 0.7% of its GNP to ODA in the coming years seems increasingly unrealistic. Following the reduction in allocations at the end of the 1990s, the amount of funds devoted to emergency aid and food aid has stagnated over the last few years. These sectors have not been given

top priority for bilateral French aid, which in reality prefers to emphasise development policy. A gradual gap has been created between France's positions in international fora, especially the FAC, and the growing financial needs required for the management of international crises. The influence of France on the international food and humanitarian aid scene has continued to decrease, which means it may be losing its credibility in international fora and within the EU.

It is vital that efforts be made to redress the situation, at least in order to allow France to meet its share of international commitments to the most vulnerable populations; it is even more necessary since the building of a French strategy in the post-crisis phase will lead to consideration of the role of food support interventions. Even with twice the funds in 2007, which enabled France to fulfil its commitments to the FAC⁹, the country would still be at the bottom of the list of OECD donors in terms of the relative value of its total ODA.

The strategies under consideration

Elements for redefining strategy

Because of France's international responsibilities and its traditional involvement in humanitarian action, it has a duty to contribute to the organisation of the large-scale international crisis relief system. This support is the minimum basis for its food aid strategy.

Given the results of the evaluation and the acuteness of the new challenges, strategic choices must be made; among the various options that might be considered, the acceptance or rejection of a food aid specialisation would be a determining factor for the future of the instrument.

Two main approaches might be taken:

- A specialisation in bilateral aid that would reposition France as a committed player in specific areas where it could provide added value. This choice would not be independent from other strategic decisions. It would lead to the establishment of specific operational and decision-making procedures that would require at least some additional resources (and/or a reorganisation of resources) and more effective coordination of the various departments in charge of food security issues (DAH, DPDEV and AFD).
- Non-specialised programmed food aid (in other words, maintaining the existing intervention typology) limited to a humanitarian intervention approach. It would include increased outsourcing of operation implementation and management. This approach would correspond to an objective to concentrate ODA on issues of development and simplification of food aid management.

Option with geographical and thematic specialisation

Faced with humanitarian and development challenges, a comprehensive response to the needs of vulnerable populations must be provided in order to cover all the factors involved in bringing food security to recipients and enabling them to gradually achieve autonomy. Implementation of this intervention method should be facilitated by a switch from the traditional instrument-based approach to a needs-based one, since food aid is not a goal in itself, but rather part of a range of tools used to reduce food insecurity. In order to support populations' access to food, the most suitable type of approach would depend on the situation, and might include food aid, social protection, trade facility mechanism, cash-based transfers, economic assistance, and price stabilisation instruments. Food aid must therefore be coordinated with the various tools used by the other policies in order to give priority to the most expedient response and to boost the effectiveness of French aid.

9) A cost equivalent of 200,000 tonnes on a grain-equivalent basis.

In order to achieve the objectives of complementarity and continuity of its financing instruments, France should increase its aid focus on themes and geographical areas by emphasising its expertise through determining "niches" where it can provide added value, and by abandoning attempts to imitate the major contributors to food and humanitarian aid. Nor will it be able to avoid its obligation to contribute to the resolution of international crises.

This option is based on three steps: the establishment of intervention strategies in a limited number of countries, support to international organisations and NGOs working in emergency situations in countries other than those concentrated on, and last, development of innovative actions. It would involve:

- improved continuity and complementarity of measures, which would imply improved coordination with the other cooperation instruments, heightened complementarity with the actions of other donors, primarily the EC, and heightened integration with both national and local-level policies;
- determining specific areas and intervention modalities in which French aid is most effective;
- obtaining the resources needed to improve appraisal, supervision, evaluation and capitalisation of the different operations.

The choice of recipient countries should depend on several criteria, including the presence of French cooperation funding in conjunction with food security as well as the availability of specialised personnel.

At the same time, a theme-based specialisation should be established, with a preference for actions supported by humanitarian aid, such as the nutritional programmes, as well as synergy with the actions planned by the AFD's "post-conflict/fragile states" policy framework. In an approach based on continuity, support of crisis prevention and management through local systems could be revitalised, with budgetary aid to consolidate this, if public finances are soundly managed. Except for in emergency situations and in cases of institutional fragility, country strategies should strive to channel aid through local structures. Through the use of practice capitalisation, more innovative and structural components should be included in order to more effectively handle food challenges and to prepare the system for the possibility of new crises that vulnerable populations may have to deal with in the future.

The evaluation has confirmed that programmed food aid is not the best instrument for providing sustainable sectoral support for health, agriculture or education. However, the flexibility of the instrument as compared to other procedures (multi-annual project aid, programme aid or budgetary support) could enable it in certain cases to have an initial financing role for long-term activities. Aside from these isolated cases, AAP should concentrate on crisis and post-crisis situations, as well as on the prevention and management of agro-climatic risks.

These guidelines would constitute a change from current country programming where, in most cases, the actors (multilateral organisations and NGOs) offer "turnkey" projects. By bringing together the humanitarian and development departments, strategies should strive to ensure intervention continuity so that the necessity for food aid would gradually decrease for the recipient populations, in order for it to be replaced by other more structural action or other social safety nets.

With this option, 30% of financing would be earmarked for multilateral organisations and NGOs, and 60% for country-based strategies. Support for innovative action could then be programmed at a minimum level of 10%. An increase in the global AAP budget allowance would of course make it possible to develop a more ambitious policy including a larger number of countries with a contribution scale that would be more conducive to innovative actions.

Non-specialisation option

With this option, France would choose to emphasise outsourcing of the implementation of its food aid by providing the multilateral system with more responsibility in the programming and management of operations (information monitoring, appraisal and monitoring process). This approach would be

consistent with the multilateral channel position emphasised over the last few years and with the downsizing of available human resources.

Early in the year, a framework agreement between France and each of the multilateral organisations involved should define the objectives, modes of use and amount of the annual allocation. The organisations would have to provide ex-post accountability. Targeted institutional support in specific sectors (in relation to French aid priorities) would underpin the outsourcing of implementation.

Additionally, this strategy could include framework agreements with French NGOs specialised in food aid mobilisation.

Two-thirds of funds could therefore be distributed to multilateral organisations and one-third to NGOs. The increased contributions to a few specialised French NGOs would reinforce their operational capacities and the effectiveness of their actions¹⁰. In view of the results of the evaluation, and in order to remain consistent with EC policy, the contexts for use of food aid would be limited, in this first option, to emergency and rehabilitation interventions. The national systems for food crisis prevention and management could continue to receive French funding through budgetary aid. A single annual meeting would be sufficient to select the recipient organisations, the choice being based mainly on an evaluation of results.

Necessary changes in the CIAA's role

In the various strategic options, the role of the CIAA must be re-evaluated. It should continue to provide inter-ministerial consultation on international food aid issues (in relation to agricultural policies, FAC position), contribute to the discussion on the changes in French strategy and set down the major guidelines for annual programming (through ex-post examination of the previous programming period, the planning of evaluations and the establishment of guidelines for the coming programming period, in order to select countries and themes if necessary). It would only need to meet once at the end of the year (exceptionally at other times if French positions should need to be prepared). It would no longer be called on to approve budgets or select interventions.

Its composition – both members and observers – must in all cases be re-evaluated. The committee should integrate AFD department members and could also open itself up to external organisations which could function as observers (development research centre, EC).

Conclusion

The evaluation has shown that the 2005 reform has brought programmed food aid to a point where choices must be made that surpass simple technical and organisational improvements to the instrument and its management methods. The evaluation therefore has made recommendations that point in fundamentally different directions.

International food challenges, the renegotiation of the London Convention, changes in donors practices and current reforms in French cooperation have made it necessary to adjust food aid to this new environment, and this implies fully reconsidering its role and its position in France's development assistance policy.

Ultimately, what is needed is more than a simple updating of food aid policy and of the AAP instrument; it is now imperative to undertake a thorough re-examination of humanitarian action, food security, and risk prevention and management policies, and in doing so provide clearer strategic guidelines.

10) This reinforced effectiveness would result in a better predictability of funds, rather than a large increase in their amount.

1. Introduction

1.1. Quelques éléments du débat

“L’aide alimentaire est une des formes d’aide les plus anciennes, mais aussi une des plus controversées. Si on lui reconnaît le mérite d’avoir déjà sauvé des millions de personnes et contribué à l’amélioration des conditions de vie de beaucoup d’autres, force est de rappeler que l’aide alimentaire a aussi été un sérieux obstacle au bon déroulement du Cycle de Doha lors des négociations commerciales multilatérales. Rien ne semble plus évident que la nécessité de donner de la nourriture à des populations affamées ; pourtant, ce geste apparemment généreux est bien plus complexe qu’il y paraît. L’aide alimentaire fait-elle plus de mal que de bien ?”.

En introduisant un récent rapport sur l’aide alimentaire¹¹ par ces quelques lignes, la FAO traduit la diversité des opinions qui traversent toujours la communauté internationale sur la place à lui réserver. Cependant, la mobilisation de l’aide alimentaire demeurera encore pour un bon moment un mal nécessaire afin de répondre aux situations d’urgence dont les origines émanent des diverses sources de conflits entre les hommes, des catastrophes naturelles et des résultats insuffisants des politiques de développement économique et de lutte contre la pauvreté. La réduction de 50% du nombre de personnes sous-alimentées en 2015 (objectif du Sommet mondial de l’alimentation) apparaît hors de portée des efforts consentis par la communauté internationale. Les nouvelles menaces (réchauffement climatique, renchérissement des prix des produits alimentaires), conjuguées à l’absence de facteurs favorables à la stimulation de l’agriculture dans nombre de pays, donnent à penser que cette tendance sera difficile à renverser ?.

Si l’aide alimentaire reste controversée et les débats à son sujet toujours aussi vifs, c’est aussi que l’usage de l’aide alimentaire a considérablement évolué en moins de quinze ans (et fait bouger les positions de ses partisans et de ses détracteurs). La Convention de Londres, qui régit les engagements des principaux donateurs, avait entériné en 1999 une première métamorphose des pratiques. Actuellement, sa renégociation est à l’ordre du jour et est liée à l’aboutissement des négociations agricoles et commerciales à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Depuis le début des années 1990, la France a également modifié sa politique d’intervention. Cette mutation s’est matérialisée par une réforme de son instrument de coopération “aide alimentaire programmée” (AAP) définie en 2005.

1.2. Concepts liés à l’aide alimentaire

Contrairement au concept de sécurité alimentaire dont la définition fait dorénavant l’objet d’un consensus (cf. Encadré 1), il n’existe pas d’acceptation partagée du concept de l’aide alimentaire.

En 2003, la définition suivante a été proposée sans faire l’unanimité : “...l’aide alimentaire peut être définie comme l’ensemble des interventions alimentaires visant à améliorer la sécurité alimentaire des populations pauvres dans le court et le long terme, qu’elles soient financées au moyen de ressources

11) La situation mondiale de l’alimentation et de l’agriculture. L’aide alimentaire pour la sécurité alimentaire ? (FAO, 2006).

publiques et privées internationales ou nationales”¹². Elle recouvre l’ensemble des moyens comme la distribution de vivres, les interventions commerciales ou les transferts financiers (dons et prêts), qui sont financés au niveau national ou international.

Plus communément, la définition de l’aide alimentaire repose sur des utilisations et des modes de fournitures, ainsi classées par le Programme Alimentaire Mondial (PAM):

- L’aide alimentaire-programme est généralement fournie en tant que transfert de ressources pour l’équilibre de la balance des paiements ou le soutien budgétaire. Contrairement à la majeure partie de l’aide alimentaire fournie dans le cadre de projets ou d’urgences, elle ne vise pas de groupes spécifiques. Elle est commercialisée sur le marché et fournie à titre de don ou de prêt. Le produit des ventes en monnaie locale peut servir à créer un fonds de contrepartie, dans le cadre d’un accord entre le donateur et le pays bénéficiaire qui conditionne sa gestion et son utilisation de façon ponctuelle mais le plus souvent sur une base pluriannuelle.

- L’aide-projet vise à soutenir des activités spécifiques de lutte contre la pauvreté et de prévention des catastrophes. Elle appuie des programmes d’alimentation scolaire, des programmes d’alimentation complémentaire (souvent par l’intermédiaire des centres de santé) et des travaux publics à haute intensité de main d’œuvre dans l’agriculture, les infrastructures et la gestion des ressources naturelles. L’aide alimentaire-projet est fournie à titre de don et est canalisée le plus souvent par le PAM et les ONG internationales. Elle est distribuée soit directement à des groupes bénéficiaires, soit intègre des programmes de monétisation menées par les ONG. Celles-ci procèdent à la vente sur les marchés locaux des produits alimentaires; les fonds servant ensuite à promouvoir des activités ciblées de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire.

- L’aide alimentaire d’urgence est destinée à des victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l’homme. Elle est distribuée à des groupes bénéficiaires ciblés et elle est généralement fournie à titre de dons. Cette catégorie a été élargie pour englober les activités de réhabilitation et de reconstruction, appelées interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) par le PAM. Les secours consistent généralement en des distributions gratuites de vivres directes aux bénéficiaires ou par l’intermédiaire de centres de santé ou centres de récupération nutritionnelle. Ils comprennent également des distributions dans les écoles, des opérations de vivres contre travail ou encore des distributions de semences assimilées à de l’aide alimentaire par la CAA.

Quand l’aide alimentaire est ciblée, elle est généralement mobilisée pour une des raisons suivantes :

- sauver des vies,
- renforcer les moyens de subsistance des populations les plus pauvres,
- améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle de groupes de populations spécifiques (femmes enceintes et allaitantes, personnes âgées, jeunes enfants, malades affectés par le VIH/Sida et la tuberculose),
- favoriser le redressement ou le développement économique et social de zones défavorisées.

Au cours des années 70 et 80, l’aide programme a souvent été mise en œuvre afin de contribuer aux politiques de subventionnement de la consommation alimentaire ou afin de préserver les populations des fluctuations des prix mondiaux des produits alimentaires. La faible efficacité de ces politiques publiques, puis les nouvelles orientations préconisées en matière de libéralisation des marchés intérieurs, de la production agricole et des échanges commerciaux internationaux ont fortement réduit ce type d’interventions.

Enfin, un autre élément de distinction de l’aide alimentaire concerne son mode d’approvisionnement. Celui-ci consiste en des i) transferts directs –provenant du pays donateur; ii) opérations triangulaires – achats ou échanges d’aide alimentaire depuis un pays tiers, souvent un pays en développement, destinés

12) von Braun, 2003 in FAO, 2006

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.

Encadré 1 : Les diverses composantes de la sécurité alimentaire

La *sécurité alimentaire* est obtenue lorsque tous les individus ont accès à tout moment à une nourriture saine et nutritive, en quantité suffisante, et que cet accès est garanti dans la durée. Elle se décline en quatre composantes : disponibilité, accessibilité, utilisation et stabilité.

La sécurité alimentaire à l'échelle d'un pays repose sur la disponibilité de denrées alimentaires – qu'elles soient d'origine locale, importées ou issues de l'aide alimentaire. Toutefois, cette seule condition ne suffit pas. Les populations doivent aussi avoir accès à cette nourriture, qu'il s'agisse de denrées qu'elles produisent elles-mêmes ou de produits achetés sur les marchés locaux ou obtenus par le biais des dispositifs de protection sociale. Au sein des familles, chaque individu doit aussi avoir accès à une ration alimentaire et nutritionnelle adaptée à ses besoins, qui sont fonction de l'activité physique et du stade de croissance de chacun. Cette répartition peut dépendre de facteurs sociaux et de comportements alimentaires. L'utilisation des aliments suppose la possibilité pour un individu d'absorber les nutriments qu'ils contiennent, ce qui met en évidence l'importance d'autres facteurs non alimentaires comme l'état physiologique, l'accès à l'eau salubre, l'hygiène et l'assainissement ainsi que l'accès aux soins de santé. Enfin, la stabilité renvoie à la nature dynamique de ces différentes composantes la sécurité alimentaire.

La capacité de l'aide alimentaire à corriger une situation donnée est fonction de la composante manquante de la sécurité alimentaire et des raisons pour lesquelles elle fait défaut. Lorsque de la nourriture est disponible et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, l'aide alimentaire n'est pas l'intervention la mieux adaptée.

Source : FAO (2006)

1.3. Objectifs de l'étude

La réforme de 2005 a porté à la fois sur les orientations et les modes opératoires. Elle devait amener à une modification du ciblage géographique et thématique des aides, rapprocher les pratiques françaises de celles de ses partenaires européens et de celles recommandées par la Convention de l'Aide Alimentaire (CAA) ainsi qu'entraîner des changements importants dans le processus de programmation de l'aide.

Deux ans après la mise en place de ces nouvelles orientations et modalités d'intervention, la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD) du MAEE a préconisé une évaluation de l'instrument. Les objectifs généraux de l'étude visent à¹³ :

- évaluer l'instrument aide alimentaire au regard des actions réalisées, des modalités de mise en œuvre et des objectifs qui lui sont assignés,
- apprécier la bonne adéquation et le fonctionnement du dispositif institutionnel de gestion et de suivi, ainsi que de dégager des critères permettant d'en améliorer les procédures et les modes d'instruction et de suivi,
- améliorer son articulation avec le dispositif français d'aide au développement et renforcer sa coordination avec l'action des institutions internationales spécialisées.

13) Cf. les termes de référence de l'évaluation dans l'Annexe 1.

1.4. Présentation de la méthodologie¹⁴

L'évaluation s'est déroulée en deux phases principales entre septembre et décembre 2007.

La première phase a permis de dresser un inventaire des actions mises en œuvre et de réaliser une première analyse des forces, des faiblesses, des limites et des contraintes de l'instrument. L'équipe de consultants a rencontré les principaux acteurs de l'aide alimentaire, décideurs et opérateurs tels les services des ministères impliqués (Ministères des Affaires Étrangères, de l'Agriculture, de l'Économie et des Finances), l'AFD, la Commission Européenne, le PAM et la FAO, ainsi que des ONG opérateurs du dispositif d'aide alimentaire française. Ces entretiens ont été réalisés à Paris et à Rome. Les postes diplomatiques ont été consultés par le biais d'un questionnaire envoyé aux différentes représentations dans les pays ayant bénéficié de l'aide alimentaire programmée (environ une trentaine de pays). Cette première phase a débouché sur un rapport d'étape.

La deuxième phase a été consacrée aux évaluations de l'aide dans trois pays bénéficiaires : Soudan, Burkina Faso et Haïti¹⁵, chacun de ces pays correspondant à une problématique particulière d'intervention :

- Soudan : crise durable au Darfour et situation de réhabilitation au Sud ;
- Burkina Faso : crises alimentaires récurrentes conjuguées à une malnutrition chronique ;
- Haïti : contexte de sortie de crise et de développement dans un environnement institutionnel fragilisé.

Le contexte et les interventions menées dans chacun de ces pays favorisent l'évaluation d'un large panel d'acteurs et de modalités opérationnelles : interventions menées par les organisations internationales et ONG spécialistes de l'assistance humanitaire au Soudan ; coordination avec le gouvernement et les bailleurs de fonds au Burkina Faso ; expériences innovantes avec des organisations de producteurs en Haïti.

L'ONG Action contre la Faim (ACF)¹⁶ et le groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD)¹⁷ ont été sollicités pour consolider les enseignements tirés des missions de terrain. Le groupe URD a également rédigé une note¹⁸ recensant les bonnes pratiques de l'utilisation de l'aide alimentaire en situations de crise et de post-crise.

Les résultats des missions ont été publiés dans deux documents : une note de synthèse et un rapport présentant les résultats par pays (cf. Annexe 18)¹⁹.

Les consultants ont présenté l'avancement des travaux à quatre reprises devant le Comité de pilotage de l'évaluation.

1.5. Présentation du rapport

Le rapport comporte trois grandes parties. Le chapitre 2 est consacré à la compréhension des enjeux et à l'évolution des politiques des donateurs. Au cours des dernières années, la gestion des crises humanitaires s'est complexifiée et de nouvelles menaces pèsent sur la sécurité alimentaire de nombreux pays à déficit vivrier. L'évolution des flux d'aide alimentaire est analysée ainsi que les changements dans les modalités d'intervention des donateurs. Enfin, les principaux enjeux de la Convention relative à l'Aide Alimentaire (CAA) et les engagements de la France vis-à-vis de celle-ci sont examinés.

14) La méthodologie ainsi que les outils de recueil de l'information (cadre d'analyse, questionnaires, etc.) sont présentés en annexe.

15) Ont collaboré aux missions : A. van der Heide au Soudan, K. Traoré au Burkina Faso et B. Bayard en Haïti.

16) H. Mattinen et O. Ripka

17) F. Grünwald et D. Kauffmann

18) Voir la note sur les bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crise et de post crise, élaboré par le groupe URD (cf. Annexe 2).

19) L'Annexe 18 contient la note de synthèse des missions de terrain. Les rapports de mission sont joints à l'évaluation.

Le chapitre 3 présente les principales orientations de la France en matière de coopération et sa stratégie d'intervention dans les domaines de l'action humanitaire et de la sécurité alimentaire. Après un résumé des modalités de mobilisation de l'aide alimentaire avant la réforme, cette partie est essentiellement consacrée à un bilan quantitatif de la programmation des trois dernières années et des nouvelles pratiques de mise en œuvre. Cette partie se clôt par la description du fonctionnement du dispositif de programmation et de gestion.

Le chapitre 4 comprend l'analyse proprement dite de l'instrument aide alimentaire programmée. L'évaluation est développée selon les critères habituels de pertinence, cohérence, efficacité, efficience et impact.

Les derniers chapitres (5 et 6) comportent les conclusions et les recommandations de l'étude.

2. L'aide alimentaire : contexte, enjeux et pratiques

2.1. Evolution des besoins et nouveaux enjeux

2.1.1. La sous-alimentation et la pauvreté : des tendances peu favorables

Dix ans après le Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) de 1996, pratiquement aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées avant 2015²⁰. La FAO estime en 2006 à 850 millions le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde.

Phénomène étroitement lié à l'insécurité alimentaire dans la plupart des pays en développement, la pauvreté ne se départit pas de cette tendance. En 2007, on estime à 160 millions le nombre de personnes très pauvres (vivant avec moins de 0,5\$/jour). A l'échelle de l'ensemble des continents, ce chiffre régresse très faiblement mais il augmente dans certaines régions, notamment en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine (Ahmed et al., 2007).

Comme pour la pauvreté, on constate des disparités régionales (forte augmentation en Afrique centrale et stagnation en Afrique de l'Ouest) et entre les pays (forte réduction en Chine, stagnation en Inde et forte augmentation en République de Corée) dans l'évolution de la répartition des personnes sous-alimentées.

75% des pauvres et près de 80% des personnes sous-alimentées résident en milieu rural. 50% d'entre elles sont à la tête de petites exploitations, 20% sont des paysans sans terre et 8% des pasteurs ou des pêcheurs. Ces groupes vivent pour la plupart dans des conditions extrêmement marginales, dans des zones reculées privées de tout accès sécurisé à des ressources productives, au crédit et aux marchés et ne bénéficient que de peu de prestations sociales ou d'appui aux activités économiques de la part des services de l'État.

Même si des signes encourageants sont constatés dans certains pays, la grande majorité des populations pauvres et sous-alimentées actuelles le demeureront après 2015. Malgré l'augmentation des taux d'urbanisation dans les prochaines décennies, la pauvreté rurale restera plus prégnante qu'en zone urbaine (Ravallion et al., 2007).

2.1.2. Des crises alimentaires plus fréquentes, longues et complexes

Au cours des vingt dernières années, le nombre de crises alimentaires ou nécessitant une aide d'urgence n'a cessé d'augmenter, passant de 15 par an en moyenne dans les années 1980 à plus de 30 par an depuis 2000. Cet accroissement concerne principalement l'Afrique, où le nombre annuel de crises alimentaires enregistrées a triplé (FAO, 2006). Par conséquent, l'Afrique sub-saharienne est devenue la région qui concentre la majorité des flux d'aide alimentaire (de 50% en 2003 à 60% en 2006).

En vingt ans, il faut aussi prendre en compte le développement et le perfectionnement des systèmes d'alerte, qui permettent désormais à la communauté internationale de détecter des crises de faible intensité.

20) A la différence du SMA, les OMD ont retenu de réduire la proportion et non le nombre d'individus de moitié. Objectif qui sera plus facilement atteignable en 2015.

On estime à environ 50 millions le nombre de personnes vivant dans des régions où sévissent des crises prolongées qui durent depuis au moins cinq ans (FAO, 2006). À titre d'exemple, certaines régions de l'Éthiopie, de la Somalie et du Soudan subissent des crises récurrentes depuis plus de 15 ans. Les crises prolongées (cf. Encadré 2) continuent de poser des problèmes particuliers²¹ à la communauté humanitaire internationale, dans la mesure où les ressources fournies tendent à diminuer lorsqu'une certaine "fatigue" des donateurs se fait sentir en l'absence d'une pression des médias et de l'opinion publique.

Encadré 2 : Analyse des crises : clarification sémantique²²

Les crises se répartissent en :

- *Crises récurrentes*, présentes sur de nombreux terrains, à l'exemple des fréquentes catastrophes naturelles en Amérique Centrale (le phénomène El Nino en 1996, l'ouragan Mitch en 1998, les séismes en 2001) ou du conflit angolais, avec ses alternances de périodes de paix et de reprise des combats. C'est aussi le cas des sécheresses et des invasions de criquets au Sahel.
- *Crises "durables"* dans de nombreux pays touchés par la guerre avec une intensité variable comme au Soudan et au Nord Caucase où les guerres et l'état de crise durent depuis plus d'une décennie.
- *Crises à issue incertaine* comme en Afghanistan, en Irak ou en Palestine. Ces situations rentrent dans la catégorie des "urgences complexes" (*complex emergencies*), terme qui rend compte de la difficulté à caractériser l'évolution de la crise vers la guerre ou la paix.
- *Crises à répartition "en peau de léopard" sur un territoire donné* : Dans un même pays, région en paix et région en guerre se côtoient comme en Somalie, en RDC ou au Burundi. L'exercice de schématisation atteint ses limites ; la réalité des crises et leur complexité ne forment plus une courbe. C'est le modèle de "contiguïté".
- *Sortie de crise* : C'est l'une des dernières phases du cycle de gestion des crises. La sortie de crise doit donc être anticipée pour assurer une continuité des actions.

Dans des contextes de crise, on appelle périodes ou zones "grises" le laps de temps qui relie la crise et la période post-crise. Le concept de "continuum urgence-réhabilitation-développement" a été défini par rapport à ces situations, dans laquelle la paix a été signée mais où la guerre n'est pas complètement finie. On appelle parfois aussi "zones grises" ces régions du monde qui, confrontées à des crises sans fin ou de conflits gelés, s'enfoncent dans des espaces de non-droit. Une troisième acceptation du terme "zones grises" concerne les interstices dans les zones de conflits, là où l'on ne sait pas qui contrôle le terrain ou les populations. Enfin, certaines situations dramatiques de pauvreté extrême, résultant du "mal" ou du "non-développement", constituent une interface que certains auteurs appelleront là encore "zone grise".

Les définitions des "États fragiles" ou encore de la "fragilité institutionnelle" ne sont pas encore normalisées. Le concept peut en effet varier considérablement en fonction des critères retenus et de leur pondération, des intérêts politiques, économiques, etc. La France a élaboré une grille de lecture des fragilités, construite autour de cinq catégories de fragilité, elles-mêmes déclinables en plusieurs traits caractéristiques ou symptômes, en fonction des cas examinés : 1) défaillance de l'État de droit ; 2) état impuissant ; 3) état illégitime ou non représentatif ; 4) économie défaillante ; 5) société fragilisée. À ces catégories à dimension nationale s'ajoutent un certain nombre de facteurs d'ordre supranational, dont il faudrait également tenir compte et notamment un environnement régional voire international défavorable²³.

21) Il existe aussi le risque que l'aide elle-même soit un facteur de conflits ou d'aggravation d'une crise.

22) Voir en annexe l'ensemble de la note sur les bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crise et de post-crise.

23) Papier de positionnement de la France sur les États fragiles et sur les situations de fragilité, septembre 2007

2.1.3. Des déterminants de l'insécurité alimentaire qui évoluent

Crises alimentaires : la prédominance des facteurs anthropiques

Les crises alimentaires résultent rarement d'une pénurie généralisée de produits vivriers. Elles se caractérisent plus fréquemment par un manque d'accès à la nourriture. Elles ont pour origine des facteurs d'ordre anthropique (guerres, conflits civils, politiques inadéquates désorganisant l'environnement économique, commercial et social) qui influent directement sur la situation alimentaire ou indirectement du fait de leurs interactions avec des risques naturels qui, en d'autres circonstances, seraient de moindre importance.

La crise alimentaire survenue au Niger en 2004-2005 est révélatrice de l'évolution des déterminants de l'insécurité alimentaire. Enclenchée depuis une vingtaine d'années sous les effets de l'accroissement démographique, de la faible croissance économique, de la faible productivité agricole et de la dégradation écologique²⁴, cette crise a mis en lumière la détérioration continue des conditions de vie d'une frange de la population rurale. Dans un contexte d'insécurité alimentaire chronique caractérisé par une forte malnutrition, des éleveurs et des agriculteurs pauvres des zones considérées pourtant comme les greniers du pays n'ont pu accéder aux denrées alimentaires dont les prix flambaient. Cette crise a aussi montré le décalage progressif entre les déterminants réels de l'insécurité alimentaire et ceux faisant l'objet d'un suivi par les systèmes d'alerte précoce.

L'influence de ces manifestations de la pauvreté a été observée ailleurs sur le continent²⁵ (Ethiopie, Malawi,...) rendant les ménages plus vulnérables face aux risques de crise.

Des menaces importantes sur la disponibilité alimentaire globale

Depuis quelques années, plusieurs facteurs concourent à modifier profondément l'offre et la demande alimentaires : le prix de l'énergie, l'engouement pour les biocarburants, le réchauffement climatique²⁶, la croissance économique et les modifications de comportements alimentaires²⁷, ainsi que l'urbanisation accrue sur l'ensemble des continents.

Ces changements ont commencé à influencer sur la disponibilité alimentaire mondiale, la baisse des stocks et l'augmentation des prix des produits de première nécessité. Depuis 2000, les prix du blé et du pétrole ont triplé sur les marchés internationaux et ceux du riz et du maïs ont doublé. L'utilisation des cultures à des fins énergétiques conduirait à des hausses de prix, selon les scénarios, de 26 à 72% pour le maïs et de 18 à 44% pour les oléagineux à l'horizon 2020 (IFPRI, 2007). Ces augmentations auront des répercussions sur la disponibilité alimentaire et la consommation calorique, particulièrement en Afrique au sud du Sahara.

La facture des importations de produits alimentaires dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV)²⁸ va continuer de croître sous l'effet conjugué de l'envolée des prix des produits alimentaires et des coûts du fret qui ont doublé en deux ans. Il existe quatre fois plus de pays importateurs nets de céréales que de pays exportateurs. Quasiment tous les pays africains font partie de la première catégorie.

Même si la transmission de la volatilité des prix internationaux sur les prix nationaux et sur les prix à la consommation n'est pas automatique, les ménages pauvres sont contraints de réduire la quantité de produits

24) J. Egg, 2006.

25) L'appauvrissement chronique de groupes pastoraux aux frontières de l'Ethiopie, de la Somalie et du Kenya a été mis en avant par une évaluation de la gestion de la sécheresse qui a sévit dans la Corne de l'Afrique en 2005/2006 (ODI, 2006).

26) Le monde a enregistré un niveau record de 950 catastrophes naturelles en 2007, contre 850 en 2006, selon le rapport annuel du réassureur allemand Munich Re, publié jeudi 27 décembre (Le Monde).

27) Qui se traduit par une hausse de la demande en produits laitiers et en viande dans les pays en forte croissance : Chine, Inde et Brésil.

28) La classification d'un pays dans la catégorie des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) utilisée par la FAO pour ses analyses répond à deux critères. Le pays doit avoir un revenu par habitant inférieur au niveau maximal "historique" utilisé par la Banque mondiale pour déterminer le droit à l'assistance de l'IDA et à l'obtention d'une aide sur vingt ans de la BIRD. Le second critère repose sur la situation nette (importations brutes moins exportations brutes) du commerce des produits alimentaires d'un pays, calculée sur la moyenne des trois années précédentes. Cette catégorie inclut 82 pays importateurs nets de denrées alimentaires de base qui ont un revenu par habitant inférieur à 1, 415 US\$.

alimentaires achetés et de substituer les produits habituels par d'autres de moindre valeur nutritionnelle (IFPRI, 2007). Comme pour les pays, ce sont les ménages acheteurs net de denrées alimentaires qui ressentent le plus l'augmentation des prix²⁹. Ce phénomène touche principalement les producteurs pauvres des zones rurales, obligés de vendre rapidement leurs récoltes lorsque les prix sont bas et devant se procurer la plus grande proportion de leurs produits alimentaires sur les marchés au moment où les cours sont les plus hauts.

Les risques climatiques vont aussi entraîner des effets contradictoires selon les régions du monde et de nombreux pays en développement se verraient augmenter leur dépendance en importations alimentaires. C'est notamment le cas de l'Afrique sub-saharienne qui subira davantage d'épisodes de sécheresse et d'inondation avec un accroissement des terres arides et une baisse prévue de la production céréalière. Les tensions liées à l'accès aux ressources naturelles³⁰ risquent encore d'augmenter particulièrement dans les pays qui connaissent une croissance démographique élevée.

2.1.4. Des défis pour la gestion des crises et les politiques de sécurité alimentaire

Des réponses adaptées aux crises durables et complexes

Les opérations d'aide alimentaire en réponse à des crises prolongées et complexes reposent le plus souvent sur des politiques uniformisées, axées principalement sur la fourniture de vivres. Celles-ci privilégient les projets à court terme visant pour l'essentiel à distribuer des denrées alimentaires et des intrants agricoles (HPN, 2004). Cette situation est représentative d'un système d'intervention de la communauté internationale divisé entre des organismes à logique humanitaire et d'autres à visée de développement.

Cependant, les questions de reconstruction dans les périodes post-crise, de fragilité des États et des sociétés, de prévention des crises et de sécurité collective occupent une place grandissante dans les réflexions et les interventions des bailleurs de fonds³¹. Cette évolution a été considérablement confortée par l'affirmation des nouvelles finalités de la communauté internationale dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les stratégies mises en place traduisent l'attention croissante attachée à des approches intégrées, alliant politique, économique et social, qui seules permettent de fonder des stratégies de prévention, qu'elles se situent avant le déclenchement d'un éventuel conflit ou en sortie de crise afin d'en minimiser la probabilité de résurgence. Bien souvent, elles constituent un passage de témoin entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement, qui cristallise les difficultés de la communauté internationale à dépasser l'approche d'assistanat.

Des politiques de sécurité alimentaire recentrées sur le développement agricole et rural

Le constat de l'interdépendance de l'insécurité alimentaire chronique et conjoncturelle requiert une meilleure articulation entre les programmes de lutte contre la pauvreté et les politiques de gestion des crises alimentaires, opérant d'habitude séparément (voir le chapitre 2.2.5.). Les stratégies doivent aussi renforcer la cohérence des actions en jouant à la fois sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire qui mêlent l'accès à l'alimentation, la nutrition et la santé.

29) Dans l'absolu, l'augmentation des prix des produits agricoles constitue une chance pour les agriculteurs du Sud. L'agriculture étant la principale source de revenus dans la plupart des pays en développement, les prix élevés pourraient aider à atténuer la pauvreté et à améliorer l'accès à la nourriture. Ceux-ci devraient favoriser l'investissement dans le secteur agricole et stimuler la productivité. Mais pour atteindre ces objectifs, il faut également que les paysans aient accès aux facteurs de production et puissent trouver des débouchés sans être en concurrence avec des produits alimentaires subventionnés ou confrontés aux barrières protectionnistes des pays développés.

30) De nombreux signes concrétisent cette évolution : réduction des jachères, exploitation de terres marginales et dans les zones semi-désertiques, limitation des parcours pastoraux, privatisation des puits, monétisation de la coupe de la paille, augmentation du nombre de paysans sans terre et de bergers, conflits entre éleveurs et agriculteurs, etc.

31) Voir à ce sujet les stratégies spécifiques mises en place par la Banque Mondiale ou le DFID, les réflexions du groupe de travail CAD/OCDE et la politique en cours de définition au sein de la coopération française (l'AFD venant récemment d'adopter un Cadre d'Intervention Transversal).

Les nouvelles menaces sur la disponibilité alimentaire mettent également en évidence la nécessité d'un renouveau de l'action publique en faveur du développement agricole et rural ; ce d'autant plus que le recours à l'aide alimentaire sera limité dans les années à venir compte tenu de l'évolution des marchés mondiaux.

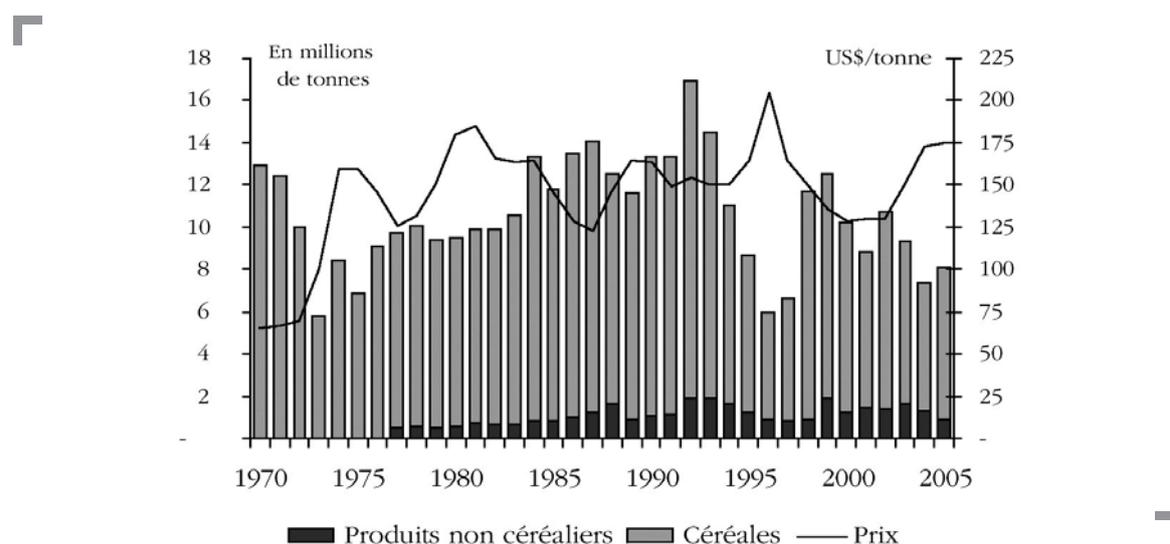
2.2. Evolution des politiques des principaux donateurs et des pratiques en matière d'aide alimentaire

2.2.1. Des flux d'aide alimentaire en baisse

Les flux mondiaux d'aide alimentaire ont atteint un chiffre record en 1992 avec 17 millions de tonnes, très rapidement suivi d'une forte réduction de ce volume³². En 1997, l'aide alimentaire ne représentait que 6,6 millions de tonnes. Au cours de la dernière décennie, les livraisons sont remontées en 1999 à plus de 12,5 millions de tonnes avant de décliner progressivement. En continue baisse depuis 7 ans (9,8 millions de tonnes en moyenne), les flux d'aide alimentaire ont atteint leur plus bas niveau en 35 ans et devraient encore diminuer en 2007/08³³. Ils représentent moins de 3% de l'aide publique au développement (APD) mondiale, 2% des importations totales de céréales et moins de 0,4% de la production alimentaire mondiale.

Jusqu'au milieu des années 90, les flux d'aide alimentaire étaient inversement corrélés aux cours mondiaux de céréales (cf. Graphique 1). Ainsi, les volumes d'aide ont diminué entre 1974 et 1976, période pendant laquelle les prix mondiaux ont doublé et les stocks étaient faibles. En revanche, ils ont augmenté de manière importante au milieu des années 80 quand les prix des céréales ont baissé. Au milieu des années 90, les réformes engagées dans les principaux pays producteurs de céréales ont conduit à une diminution des surplus de production, écoulés sous forme d'aide alimentaire. Même si ce lien est devenu moins direct que par le passé, les prix mondiaux continuent à influencer sur les volumes d'aide alimentaire. Nombre de pays donateurs interviennent en fixant une enveloppe budgétaire ; les montants de l'aide sont d'autant plus réduits que les prix sont élevés.

Graphique 1 : Volume total de l'aide alimentaire et prix des céréales. Période 1970-2005³⁴



Source : FAO

32) Le record atteint en 1992 était lié à la conjonction de crises humanitaires dont celle de l'Éthiopie.

33) Les experts tablent pour 2007/08 sur un peu plus de 6 millions de TM (la Convention de Londres enregistrant les flux du 1er juillet au 30 juin de l'année suivante) contre 7,4 millions de TM en 2006/07 (ICC, 2007).

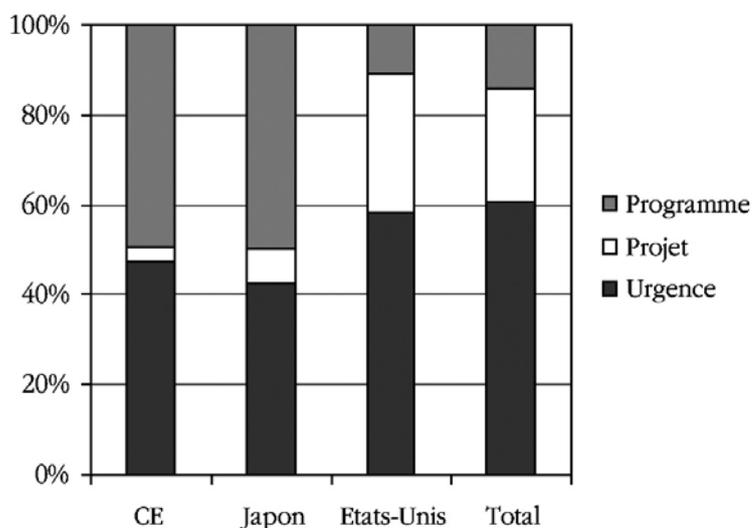
34) Les prix correspondent à la valeur unitaire des exportations annuelles de céréales en US\$/tonne.

2.2.2. Les flux d'aide alimentaire des principaux donateurs

Au cours de la dernière décennie, les États-Unis ont fourni plus de la moitié des aides totales et l'Union Européenne (Commission Européenne plus les États membres) environ 20%. Depuis la remontée des cours au début des années 2000, les flux d'aide alimentaire totaux et ceux des principaux exportateurs de céréales n'ont cessé de diminuer. D'autres donateurs traditionnels du Nord de l'Europe fournissent un volume d'aide moins dépendant des conjonctures des marchés céréaliers. La décennie 1997-2006 est marquée par l'apparition de nouveaux donateurs dont certains anciens récipiendaires de l'aide alimentaire comme la Chine, l'Inde ou le Maroc et l'entrée des Nations Unies. A travers le CERF (*Central Emergency Response Fund*), les donateurs contribuent au financement des opérations d'urgence du PAM. Les livraisons de trois des principaux nouveaux donateurs (Chine, Corée du Sud et Nations Unies) ont régulièrement dépassé les donateurs traditionnels.

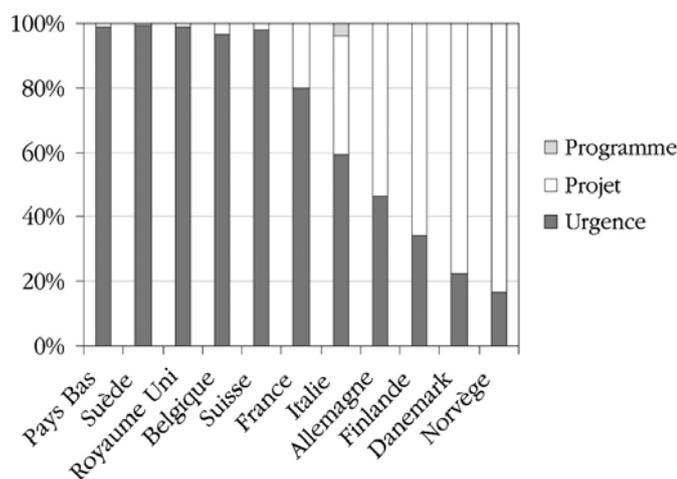
Depuis 1990, les modalités de fourniture de l'aide alimentaire ont considérablement évolué. A l'époque, l'aide programme constituait la forme dominante. Elle était fournie au titre d'accords bilatéraux entre les États et vendue sur les marchés des pays bénéficiaires. Aujourd'hui, elle est distribuée directement, pour plus de 80%, aux populations dans le cadre d'opérations de secours d'urgence (suite à des catastrophes naturelles et des conflits armés) ou de projets de lutte contre l'insécurité alimentaire chronique. En 2006, l'aide d'urgence représentait 60% de l'aide alimentaire totale (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Répartition de l'aide alimentaire des principaux donateurs en 2006 par catégorie



Source : Interfais

Graphique 3 : Répartition de l'aide alimentaire des donateurs européens en 2006 par catégorie



Source : Interfais

Le Graphique 3 illustre la grande variabilité des positions des donateurs européens quant à l'usage de l'aide alimentaire. Un premier groupe de pays (Pays-Bas, Suède,...) restreignent leur financement aux interventions d'urgence. Un second groupe (France et Italie) canalise majoritairement leur aide sur des opérations d'urgence mais mobilisent également l'aide alimentaire en faveur de projets de développement. Un troisième groupe (Allemagne, Finlande,...) appuie principalement des actions de développement. La Commission Européenne à travers sa ligne budgétaire "sécurité alimentaire" a maintenu une proportion élevée d'aide alimentaire comptabilisée en aide programme jusqu'en 2007. Il s'agissait en fait de transferts financiers destinés, dans un premier temps, à faciliter les importations commerciales de produits alimentaires en devises et, ensuite, à appuyer les politiques nationales de sécurité alimentaire avec les fonds générés en monnaie locale.

2.2.3. Des profondes évolutions du PAM

Depuis les années 1980, durant lesquelles 80% des actions étaient orientées vers le développement, le rôle du PAM a profondément évolué en réponse à la multiplication des crises. 90% de ces interventions sont dorénavant tournées vers les situations d'urgence et de réhabilitation. Comme le PAM est le principal opérateur en cas d'urgence humanitaire, il achemine une proportion toujours plus élevée de l'aide alimentaire mondiale (54% du total en 2005, 75% des aides d'urgence).

Cette évolution est allée de pair avec un accroissement sans précédent du budget du PAM qui entre 2000 et 2006 a quasiment doublé pour atteindre 2,7 milliards US\$. Dépendant des contributions volontaires, il a bénéficié au cours des dernières années de la forte médiatisation de crises internationales (Soudan, Tsunami, Corée du Nord,...) et de la concentration des financements liés à la gestion des crises par le canal des organisations multilatérales. Son volume d'activités et ses ressources restent tributaires des contributions liées aux crises, ce qui explique, entre autres, les difficultés budgétaires auxquelles il a été confronté en 2007.

Parallèlement au recentrage sur les interventions d'urgence, le PAM a diversifié l'utilisation de l'aide alimentaire en appui à des politiques sectorielles (l'éducation via les cantines scolaires, la santé par des aides aux malades atteints de la tuberculose et du VIH/SIDA, la nutrition avec des produits à vocation thérapeutique) et développe des expériences pilotes de transferts monétaires en alternative ou en complément à l'aide alimentaire. Plusieurs donateurs européens (Royaume-Uni, Allemagne, Suède et UE) ont montré un vif intérêt à ce type d'opérations. Mais, aucune stratégie détaillée n'a encore été adoptée en la matière par le conseil d'administration.

Depuis dix ans, le PAM développe un système d'information sur le suivi des aides alimentaires (Interfais), l'analyse de la situation alimentaire (à travers les VAM, les EFNA, les EFSA et le SENAC)³⁵ et l'estimation des besoins d'urgence. Le PAM dispose également des compétences logistiques. La *Cluster approach* menée entre les agences de Nations Unies l'a désigné comme chef de file sur les questions de logistique et de télécommunication.

Toutes ces évolutions nécessitent une adaptation des méthodes et des moyens. Le PAM ne possède pas de document de stratégie actualisé, la définition du plan stratégique 2008-2011 ayant été retardée suite à la nomination de la nouvelle directrice. La future stratégie sera approuvée en juin 2008.

Toutefois, les principaux donateurs bilatéraux et l'UE ne ménagent pas leurs critiques sur les pratiques du PAM, souvent soupçonné de pressions à la hausse dans l'estimation des besoins d'aide et dans la prise en compte des coûts de logistique et de gestion qui dépassent souvent largement le coût des biens alimentaires³⁶. Les réponses du PAM en situation d'urgence peuvent être stéréotypées, sans adaptation au contexte local ou aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire³⁷.

Les donateurs ne possèdent pas non plus une vision commune sur la stratégie de l'institution. Si la majorité des États membres de l'UE (notamment les Pays-Bas³⁸, la Suède, la Belgique) et la CE sont favorables à financer prioritairement les actions d'urgence et de réhabilitation du PAM, la France, tout en privilégiant³⁹ ces mêmes actions, finance des appuis alimentaires au développement⁴⁰ ; le Royaume Uni⁴¹ n'exclut pas des actions complémentaires de renforcement des capacités des acteurs nationaux et régionaux en matière de prévention et de réponse aux crises, tandis que l'Allemagne continue de soutenir les opérations de développement.

Actuellement, la moitié des ressources du PAM est versée en espèces⁴². Malgré le souhait du PAM d'avoir une plus grande prévisibilité et flexibilité des financements, les contributions en espèces sans attribution ni conditions d'emploi ne représentent encore qu'une part très faible de son budget.

2.2.4. Les évolutions de l'aide de la CE

La dernière réforme de l'aide européenne, intervenue en 2006, dissocie du point de vue institutionnel l'aide et la sécurité alimentaires qui étaient dans le même instrument depuis 1996. Au terme de la réforme, la ligne budgétaire "sécurité alimentaire" a disparu en tant que telle. Toute l'aide alimentaire (logistique comprise) est passée à ECHO (Office Humanitaire de la CE) et ne devrait être mobilisée qu'en réponse à des crises humanitaires.

Un nouveau programme thématique "sécurité alimentaire", le FSTP (*Food Security Thematic Programme*) est financé sur la ligne budgétaire "Développement et coopération" et mis en œuvre par AIDCO (Office de Coopération de la CE). Ce programme n'a pas vocation à faire de l'aide alimentaire. Il possède un volet LRRD (liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement) qui s'applique au niveau national et qui est réservé à quelques pays strictement ciblés, tels le Soudan ou le Libéria.

35) VAM : Vulnerability Analysis and Mapping ; EFNA: Emergency Food Needs Assessment ; EFSA : Emergency Food Security Assessment ; SENAC: Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity.

36) Pour plus de détails, voir les rapports des missions pays.

37) Missing the point. An analysis of food security interventions in the Great Lakes, 2004.

38) Les Pays-Bas ont signé une convention cadre permettant d'améliorer la prévisibilité de ses financements.

39) Cf. document élaboré dans le cadre interministériel sur la réforme des institutions romaines FAO, PAM et FIDA.

40) Les appuis aux cantines scolaires et aux programmes de santé ont représenté environ 15% de l'aide française au PAM entre 2005 et 2007.

41) Le Royaume Uni a développé un programme de renforcement institutionnel sur 3 ans de 15 millions £. La CE a initié un accord de partenariat stratégique visant également à renforcer la qualité et la fiabilité des outils d'évaluation des besoins, Crop and Food Supply Assessment Missions (CFSAMs).

42) Parmi les donateurs traditionnels, seuls les États-Unis fournissent l'essentiel de leur aide en nature.

De même, les financements du FED ne sont pas prévus pour financer de l'aide alimentaire dans les programmes de développement. La CE n'est pas favorable à soutenir des programmes de cantines scolaires. Dans des circonstances exceptionnelles, l'enveloppe B, consacrée aux fonds non programmés, ou des financements du FED pourraient servir à répondre à des impératifs alimentaires mais les conditions de mobilisation limiteront ce type d'emploi.

En 2007, 220 millions d'euros de l'ancienne ligne budgétaire "sécurité alimentaire" ont été affectés à ECHO pour les opérations d'aide alimentaire. Cette ligne spécifique dans le budget d'ECHO devrait être préservée en 2008, bien qu'à terme elle puisse être globalisée avec les financements des autres besoins humanitaires.

ECHO est engagé dans l'application des Principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire (*Good humanitarian donorship principles*) tels qu'approuvés à Stockholm en 2003 (voir plus loin). Inscrite dans les pratiques de l'aide humanitaire d'urgence, la conception de l'intervention d'ECHO est basée sur les besoins et le contexte (*need based and context based*). Ses interventions se définissent davantage en fonction des institutions que par des outils. ECHO met en œuvre sa mission par l'intermédiaire des organisations des Nations-Unies, des ONG internationales (européennes) et de la Croix-Rouge ou du Croissant Rouge.

L'examen par les pairs des politiques et programmes de la CE en matière de coopération pour le développement (OCDE, juillet 2007) souligne certaines faiblesses de la politique d'aide humanitaire. *"Étant donné l'ampleur de l'aide (30% de l'aide humanitaire mondiale) qu'il fournit, ECHO pourrait exercer une plus grande influence sur les politiques humanitaires et prendre davantage d'initiative au sein de la communauté internationale pour faire en sorte que l'action humanitaire individuelle et collective soit globalement plus efficace"*.

Au plan interne, l'articulation entre le mandat d'ECHO et les politiques de la Commission concernant la protection civile, la gestion des crises, la préparation aux catastrophes et le lien entre l'aide d'urgence et le développement pose des problèmes. L'UE s'emploie à mieux raccorder les questions humanitaires à la programmation des activités de développement, par exemple en incorporant la préparation aux catastrophes dans les stratégies-pays ou en améliorant la transition et la coordination entre les secours humanitaires et les actions à plus long terme.

Il apparaît de plus en plus indispensable de mieux organiser le cadre dans lequel ECHO et les États membres sont amenés à débattre des questions de politique humanitaire. La structure actuelle, le Comité de l'aide humanitaire (HAC), se contente d'approuver les interventions d'aide humanitaire au vu de recommandations émanant d'ECHO.

Un consensus européen sur l'action humanitaire a été adopté. Il doit servir à redéfinir la stratégie d'intervention afin de renforcer la réponse collective de l'UE et de la CE aux crises humanitaires.

2.2.5. Les pratiques récentes de l'utilisation de l'aide alimentaire

a) Une aide mieux programmée mais encore souvent liée

La programmation de l'aide alimentaire a beaucoup évolué ces dernières années. Elle tient compte davantage des besoins des bénéficiaires que des intérêts des donateurs, bien que de nombreuses pratiques très contestées perdurent.

Près d'un quart de l'aide alimentaire totale est encore vendu sur les marchés des pays bénéficiaires. Dans le même temps, nombre de donateurs ont entrepris de remplacer leurs dons en nature par des transferts financiers, ce qui permet aux pays touchés par des crises alimentaires d'acheter de plus grandes quantités de vivres localement ou dans les pays voisins.

Certains économistes avancent qu'en dépit de l'augmentation des dons en espèces, 60-65%⁴³ de l'aide alimentaire restent encore "liés", d'une manière ou d'une autre, à des conditions précises. Ainsi, la moitié environ de l'aide alimentaire doit être achetée et transformée dans le pays donateur, puis transportée par des entreprises de ce même pays. La plupart des dons en espèces sont liés à d'autres conditions d'achat et de distribution qui peuvent, dans certains cas, empêcher l'organisme d'intervention concerné d'utiliser les filières les plus efficaces. On estime qu'à l'échelle mondiale, les conditions liées à l'octroi d'aide alimentaire représentent une perte d'efficacité équivalente à 30% de l'ensemble des ressources totales de cette aide (OCDE, 2006).

b) Des effets nuisibles sur la production agricole et le commerce locaux qui s'amenuisent

La communauté internationale a pris conscience des impacts négatifs de l'écoulement des excédents agricoles sous forme d'aide alimentaire sur la production agricole des pays bénéficiaires et sur le développement des marchés. Les données empiriques dont on dispose montrent qu'à l'heure actuelle les flux d'aide alimentaire sont trop modestes et trop imprévisibles pour entraîner de tels impacts, bien que la menace soit réelle (FAO, 2006), et que des cas isolés soient encore observés⁴⁴ (Oxfam, 2005). Toutefois, lorsque les disponibilités alimentaires sont suffisantes dans une région donnée et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, d'autres systèmes de transferts de ressources sont plus efficaces.

En définitive, l'aide alimentaire risque d'avoir des conséquences néfastes lorsque :

- i) elle est distribuée ou achetée au mauvais moment ;
- ii) elle n'est pas suffisamment bien ciblée pour atteindre en priorité les ménages dont la sécurité alimentaire est la plus menacée;
- iii) le marché local n'est pas suffisamment intégré aux marchés de plus grande taille.

c) Aide alimentaire : un élément essentiel de l'aide d'urgence, mais non suffisant

L'aide alimentaire représente un élément essentiel des interventions humanitaires d'urgence. À court terme, l'aide alimentaire est la seule solution disponible pour protéger les réfugiés et les déplacés. En dehors des camps de réfugiés, l'insécurité alimentaire transitoire résulte le plus souvent du manque d'accès à la nourriture et non d'un problème de disponibilité alimentaire.

De façon générale, les interventions d'urgence semblent se heurter à un certain nombre de problèmes communs :

- l'aide alimentaire ne suffit pas à elle seule à répondre aux multiples besoins des communautés touchées par des crises,
- l'aide alimentaire d'urgence est relativement coûteuse et lente à mettre en place, en particulier si les denrées sont importées d'un pays donateur,
- l'expérience montre que l'investissement de la communauté internationale dans la prévention des risques est insuffisant et que les premiers appels à l'aide ne sont généralement pas entendus, si bien que des situations maîtrisables se transforment trop souvent en crises de grande ampleur qui exigent des interventions massives.

43) Source OCDE, 2006. Cette estimation est basée sur des données de 2000 à 2003 de 16 membres du CAD. Depuis cette période, certains donateurs (Danemark, Canada, France) ont fait évoluer leurs pratiques. Par contre, de nouveaux donateurs comme la Chine et la Corée du Sud n'ont pas été pris en compte.

44) - Déplacement des exportations : en 2000, l'assistance alimentaire américaine qui avait soudainement doublé suite à une importante récolte aux États-Unis, a pris la place des exportations habituelles de riz de la Guyane vers la Jamaïque.

- Dommages à la production locale dans les pays récepteurs : en 2002/2003, les donateurs en assistance alimentaire ont sur-réagit par rapport à une prévision de déficit alimentaire de 600 000 tonnes concernant le Malawi, ce qui a entraîné une baisse sévère du prix des céréales tout à fait contraire aux intérêts des producteurs locaux.

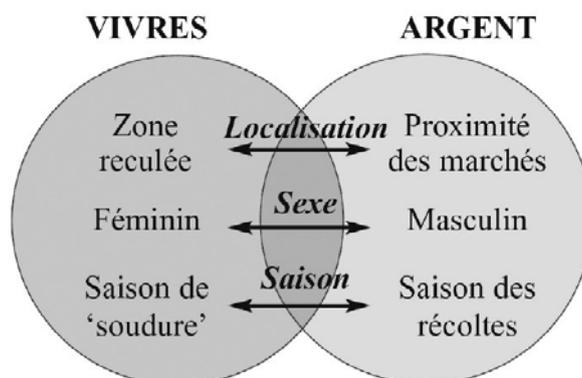
d) *Transfert alimentaire ou monétaire : le besoin d'une analyse au cas par cas*

Bien que l'aide alimentaire soit généralement indispensable dans les situations d'urgence, elle ne constitue qu'un des outils mobilisables dans les autres contextes qui concourent à la sécurité alimentaire. L'intérêt des donateurs pour les transferts monétaires (distribution d'espèces et cartes ou coupons pour des achats alimentaires) s'est nettement accru au cours des dernières années. Selon la FAO (2006), lorsque de la nourriture est disponible localement et que les marchés fonctionnent raisonnablement bien, l'aide alimentaire n'est pas l'intervention la mieux adaptée.

Le choix entre transfert monétaire et transfert en nature peut s'avérer plus complexe que la disponibilité locale de nourriture et doit dépendre des objectifs recherchés par l'intervention et des préférences des bénéficiaires. Deux exemples illustrent ces propos (Gentilini, 2007) :

- Dans le cadre d'un programme de santé maternelle et infantile au Honduras, il fallait déboursier 1,03 *lempira* pour fournir 1 *lempira* de revenu sous la forme d'un bon équivalant à de l'argent, alors qu'il fallait 5,69 *lempiras* pour parvenir au même transfert de revenu sous forme d'aide alimentaire. Toutefois, le transfert monétaire n'avait aucun effet sur la consommation calorique des enfants ni sur l'utilisation des centres de santé, alors que le transfert alimentaire avait un effet positif sur l'une et l'autre (Rogers et Coates, 2002).
- Les études empiriques montrent que les préférences pour l'une ou l'autre option dépendent de la zone géographique, de la période de l'année et du sexe du bénéficiaire (cf. figure ci-dessous).

Figure 1 : Préférence des bénéficiaires



Dans l'état actuel des connaissances sur les transferts monétaires, ceux-ci ne doivent donc pas être perçus comme une solution concurrente à l'aide alimentaire mais bien complémentaire.

e) *Une certaine remise en cause des finalités de l'aide alimentaire dans les crises prolongées et le développement*

Lorsque des crises surviennent de manière répétée dans un contexte marqué par une insécurité alimentaire chronique, donateurs et bénéficiaires peuvent se retrouver prisonniers du "piège de l'aide d'urgence", qui conduit à négliger les stratégies axées sur le développement. Plus les crises sont longues et complexes, plus il est difficile d'y apporter au bon moment une réponse adaptée. Les organismes d'exécution manquent d'appréciation à propos de la complexité des stratégies de subsistance des ménages vulnérables, et, en particulier, de leur grande dépendance à l'égard des marchés, sans lesquels ils ne pourraient assurer leur sécurité alimentaire. Dans nombre de cas, l'aide alimentaire devient un instrument de lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté chroniques, alors que la réponse passe nécessairement par la mise en place de stratégies de sortie de crise en lien avec un développement de plus grande envergure.

Les réponses de la communauté internationale ont évolué progressivement de réponses univoques basées sur l'aide alimentaire à des stratégies de filets de sécurité (safety nets), à vocation curative, et plus récemment vers des politiques de protection sociale (voir encadré ci-dessous) jouant à la fois sur la nécessité de répondre aux besoins de court terme, tout en réduisant la vulnérabilité structurelle. Cette dernière approche est encore peu disséminée (particulièrement en Afrique sahélienne) et en phase expérimentale en Afrique orientale et australe. Certains donateurs plaident avec force en faveur de la protection sociale. Par exemple, le Ministère britannique du développement international (DFID) est fermement résolu à *“accroître sensiblement les dépenses de protection sociale dans au moins dix pays d’Afrique et d’Asie d’ici 2009... et [en Afrique] à doubler d’ici 2009, le nombre de personnes qui ne reçoivent plus de secours d’urgence mais bénéficient maintenant de programmes de protection sociale à long terme, en le portant à 16 millions”* (DFID, 2006, p. 60).

Encadré 3 : Des filets de sécurité à la protection sociale

Ce que l'on entend aujourd'hui par "protection sociale" est un concept plus large que ce que l'on entendait par "filets de sécurité" dans les années 90. Ces derniers étaient souvent perçus comme des politiques coûteuses qui ne contribuaient guère à la sécurité alimentaire et à la croissance dans la durée. La "protection sociale" englobe désormais à la fois les transferts conçus comme un filet de sécurité pour faire face aux chocs (y compris l'aide alimentaire) et les instruments permettant de lutter contre la vulnérabilité avant que ne surviennent les chocs. La protection sociale a également des objectifs en termes de bien-être, par exemple la fourniture de prestations sociales et d'une aide aux handicapés, aux malades chroniques et aux orphelins, indépendamment des chocs qui peuvent survenir.

Source : PAM, 2007

2.2.6. La gouvernance en matière d'aide alimentaire

Depuis 1954, date de la création du Sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) par la FAO, la concertation sur les risques d'effets perturbateurs sur les échanges commerciaux constitue une préoccupation des pays exportateurs⁴⁵. Ce souci a longtemps fait passer au second plan l'obligation morale et juridique⁴⁶ de fournir des niveaux adéquats de nourriture aux populations en détresse ; la dernière initiative en date concerne les Directives du Droit à l'alimentation adoptées en 2004.

Quatre organes différents sont censés organiser les flux de l'aide alimentaire : le Sous-comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD), la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), le PAM et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Aucune de ces organisations ne dispose de la capacité nécessaire ni du mandat pour administrer efficacement l'aide alimentaire dans une perspective visant à garantir la sécurité alimentaire. Seule la CAA est un traité international formel, mais elle n'est dotée d'aucuns mécanismes lui permettant de contraindre ses signataires à respecter leurs engagements⁴⁷ ; issue du Conseil International des Céréales (CIC), aucun pays bénéficiaire de l'aide alimentaire n'y est représenté. Depuis la dernière renégociation de la CAA en 1999, une plus large place qu'auparavant est faite aux préoccupations liées aux besoins humanitaires et à l'aide au développement. La Charte de l'aide alimentaire, qui avait vu le jour sous l'égide du Club du Sahel⁴⁸ (OCDE) et des pays membres du Comité

45) Cette priorité est toujours d'actualité dans les négociations commerciales et agricoles sur le cycle de Doha.

46) Le droit à l'alimentation est un droit fondamental inscrit dans l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Nations Unies – 1948) : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour son alimentation (...)". Ce droit est ensuite précisé dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976 : "Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (...) y compris une nourriture suffisante et s'engagent à prendre les mesures appropriées pour la réalisation de ce droit" (article 11). In Blein et al : La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : Des principes à la réalité, 2006.

47) Les signataires ont respecté l'engagement global sans que soit mesurée son adaptation aux besoins internationaux.

48) Composé à l'époque des donateurs suivants : Canada, Communauté Economique Européenne, États-Unis, France, Pays-Bas, Allemagne.

Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) en 1990, en a inspiré l'élaboration de certains volets (cf. Annexe 5).

Pendant très longtemps, on s'est efforcé, au travers des mécanismes de gouvernance de l'aide alimentaire, de trouver un juste équilibre entre les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, tout en conciliant les objectifs multiples de l'aide alimentaire : écoulement des excédents agricoles, soutien des prix, promotion des échanges, politique étrangère et sécurité alimentaire. Tous ces objectifs se sont très vite révélés incompatibles. La gouvernance de l'aide alimentaire n'a pas évolué au même rythme que les changements intervenus récemment dans le domaine de la programmation de l'aide alimentaire et les avancées engagées pour rendre l'action humanitaire plus efficace (voir Encadré 4). Elle n'a pas non plus tenu compte de l'état actuel des réflexions sur la sécurité alimentaire dans les contextes de sortie de crise, sur les appuis nutritionnels aux politiques sectorielles (santé et éducation) ou sur les menaces qui pèsent sur la disponibilité alimentaire future.

Encadré 4 : Les initiatives de la communauté des bailleurs pour faire émerger de bonnes pratiques

Les résultats mitigés obtenus dans la résolution des crises durables et complexes et les situations de fragilité ont aussi entraîné un nouvel élan afin de concevoir des mécanismes de prise de décision et d'interventions plus efficaces. Ces initiatives se préoccupent de lier plus étroitement les acteurs du monde de l'humanitaire avec ceux du développement.

Au niveau collectif, les réflexions visent essentiellement à une meilleure capacité de prévention et de planification des crises (avec le renforcement des systèmes d'information internationaux et de partage des informations, l'amélioration des méthodologies d'enquêtes et des évaluations de besoins, le cadre d'analyse des besoins du Processus d'appel commun des agences des Nations Unies), à la prévisibilité et la coordination des financements (CERF, fonds communs au Soudan, au Burundi et en RDC) et à la responsabilisation des acteurs et la recherche d'une plus grande efficacité des interventions (réforme du système des Nations Unies et approche cluster, coordinations sur le terrain).

Ces évolutions ont été préparées dans différents forums et, parfois, matérialisées par des déclarations conjointes des donateurs : les principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire (*Good Humanitarian Donorship*)⁴⁹ en 2003 (Annexe 8), la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 et la Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires en 2007 (cf. Annexe 9).

Dans la lignée de ces déclarations, les initiatives concernent l'atteinte d'un consensus européen sur l'action humanitaire et les travaux menés dans le cadre de ces différents forums, à l'exemple de la revue par les pairs au sein du CAD, qui, depuis 2004, intègre notamment une analyse de l'action humanitaire des donateurs, l'élaboration de critères et d'indicateurs sur les bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire, l'amélioration des mécanismes d'allocation des aides humanitaires des donateurs, etc.

Au niveau individuel, nombre de bailleurs ont cherché à intégrer ces principes et bonnes pratiques dans leur cadre stratégique de coopération. De véritables réformes organisationnelles et institutionnelles ont été engagées par certains d'entre eux. Parmi les pays signataires du GHD, l'Australie, la Suède, la Suisse, le Canada, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont précisé leur politique humanitaire.

49) Site GHD : <http://www.goodhumanitariandonorship.org/domestic-implementation.asp>

De leur côté, les ONG sont à l'origine de nombre d'initiatives bénévoles visant à améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire comme instrument d'aide humanitaire et de développement. Bien que ces codes de conduite soient non contraignants (à l'exemple du code de conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou du projet SPHERE⁵⁰), leur influence s'est révélée considérable ces dernières années.

L'IFPRI (Hoddinott, 2006) a ainsi recensé les principales critiques formulées à l'égard de la CAA. La critique la plus vive porte sur le niveau actuel des engagements⁵¹. En second lieu, on observe l'inexistence d'initiatives et de mécanismes permettant d'instaurer un dialogue fructueux sur l'efficacité de l'aide alimentaire fournie par les signataires. Troisièmement, les parties prenantes qui ne sont pas signataires (par exemple les gouvernements récipiendaires donateurs) sont exclues des négociations sur les conditions de la Convention comme des débats sur les politiques et les pratiques de l'aide alimentaire. Enfin, les opérations de la CAA manquent de transparence.

Ces critiques ont été discutées à la récente conférence de Berlin organisée en mai 2007. Ses conclusions sont présentées dans l'Annexe 6. On peut constater que si un consensus se dessine sur la nécessité d'engager une nouvelle renégociation de la CAA, d'améliorer l'efficacité des interventions alimentaires ou de discipliner (jusqu'à une certaine mesure) les livraisons d'aide alimentaire par les règles de l'OMC, il demeure des clivages forts sur la finalité de l'aide, la monétisation, l'utilisation des OGMs ou encore la portée de la future Convention.

En fait, les positions et les pratiques des donateurs traditionnels demeurent très diversifiées (voir plus haut) ; de nouveaux donateurs ont fait leur apparition avec une vision de l'aide alimentaire et des intérêts divergents de ceux des donateurs traditionnels ; de "nouveaux" acteurs⁵² comme les organisations de la société civile (OSC)⁵³ et certains États récipiendaires (absents de la CAA) revendiquent davantage de souveraineté et de régulation dans les politiques alimentaires.

Les appels lancés en faveur de la réforme du système mondial de l'aide alimentaire se font de plus en plus pressants alors que, dans le même temps, la demande d'aide humanitaire ne cesse d'augmenter.

2.3. Accords internationaux et négociations commerciales

2.3.1. Les enjeux du débat à l'OMC

Les négociations sur l'aide alimentaire s'inscrivent dans le cadre du pilier "concurrence à l'exportation" de l'Accord agricole.

L'Accord-cadre de juillet 2004 consacre le principe de "*l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation*" et de l'établissement de "*disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent*". Ce principe est confirmé par la Déclaration Ministérielle de

50) Cette initiative lancée en 1997 par des ONG humanitaires et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a débouché sur une Charte humanitaire et la définition de normes minimales (dans les secteurs de l'approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, aide alimentaire, abris et services de santé ainsi que la sécurité alimentaire depuis la nouvelle édition du manuel en 2004) à atteindre dans le cadre d'opérations de secours lors de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. La Charte décrit les principes essentiels qui régissent l'action humanitaire et affirme les droits des populations affectées à la protection et à l'assistance ainsi que leur droit à vivre dans la dignité.

51) Au cours de ces dernières années, le niveau minimal a été fixé si bas qu'il n'a plus grand sens. En règle générale, l'aide octroyée par la communauté internationale a largement dépassé le niveau minimal d'engagement. Les engagements étant fondés sur le volume plutôt que sur la valeur monétaire, la CAA devrait, en principe, contribuer modestement à une aide alimentaire contracyclique relativement à l'offre et aux prix des céréales au niveau mondial. Mais, on constate que la fourniture d'aide alimentaire a été corrélée de façon négative aux prix mondiaux des céréales. En outre, le non-respect des engagements n'entraîne aucune sanction pour les pays membres.

52) Différents acteurs ont émergé sur les plans local, national et régional et s'impliquent dans les politiques de sécurité et aide alimentaires : collectivités décentralisées, organisations paysannes et socio-professionnelles, ONG locales, organisations régionales de coopération économique et politique.

53) Le Comité international de planification des ONG et OSC pour la souveraineté alimentaire, qui joue un rôle d'interlocuteur entre la FAO et la société civile, demande que le système international d'aide alimentaire soit réformé (cf. Annexe 7).

Hong Kong de décembre 2005. Il s'agit d'éviter que l'aide alimentaire ne soit détournée à des fins commerciales en évitant notamment qu'elle soit, pour les pays donateurs, un moyen d'écouler leurs surplus de production et de s'ouvrir de nouveaux marchés. Le renforcement de l'encadrement de l'aide alimentaire doit ainsi permettre d'éviter les perturbations sur les marchés des pays bénéficiaires (concurrence avec la production locale) et faire en sorte que cette aide ait une visée exclusivement humanitaire.

Les positions en présence

Les débats sur l'aide alimentaire constituent un point d'achoppement principalement entre l'UE, qui dispose du mandat de négociation pour l'ensemble des États membres, et les États-Unis. Ce clivage a été très visible lors de la Conférence de Hong Kong.

L'Union Européenne

L'UE pousse pour une régulation plus stricte de l'aide alimentaire. Elle a produit une proposition détaillée en amont de la Conférence ministérielle de Hong Kong⁵⁴, dans laquelle elle fait une proposition d'amendement de l'article de l'Accord Agricole actuel qui traite de l'aide alimentaire. Elle y prône le déliement de l'aide alimentaire de toute conditionnalité. L'aide alimentaire en nature devra progressivement faire place à des transferts en argent pour acheter des produits locaux ou régionaux, ou à de l'aide au développement sous forme de transferts financiers visant à améliorer la sécurité alimentaire. L'UE souhaite que la monétisation ne se fasse que dans des circonstances exceptionnelles et bien encadrées.

Selon l'UE, l'aide en nature doit être fournie exclusivement sous forme de dons et limitée à des circonstances d'urgence très particulières et bien définies. Cette aide alimentaire d'urgence fournie en nature doit, selon la position de l'UE, être déclenchée par une organisation multilatérale. Par ailleurs, elle doit se baser sur une évaluation des besoins par le PAM. Elle doit être délivrée dans une période limitée dans le temps, correspondant à une phase d'urgence ou de post-crise. Enfin, l'aide alimentaire éligible au titre de la "catégorie sûre" ne peut pas être monétisée, ni réexportée.

Les États-Unis

Les États-Unis ont une position plus défensive par rapport à l'établissement de règles d'encadrement des pratiques des donateurs d'aide alimentaire⁵⁵. Ce pays souhaite que l'aide alimentaire d'urgence entre dans une *catégorie sûre qui ne soit soumise à aucune discipline*. Ils souhaitent que soit déclarée aide d'urgence toute aide alimentaire fournie sur la base d'une demande par un pays, une agence multilatérale, ou une organisation non gouvernementale.

L'autre catégorie d'aide alimentaire correspond à celle qui n'est pas fournie dans une situation d'urgence. Cette dernière doit, selon les États-Unis, être soumise aux disciplines suivantes : 1) répondre à une demande, 2) être fournie *dans la mesure du possible sous forme de dons*, 3) ne pas être liée à des exportations de biens ou de services vers le pays bénéficiaire, 4) être fournie *dans la mesure du possible sous forme d'achat locaux ou régionaux*, 5) être ciblée sur les populations vulnérables et 6) *susceptible d'être monétisée* pour permettre de financer la mise en œuvre d'activités de renforcement de la sécurité alimentaire. Toutefois, en amont de toute opération de monétisation, le pays donateur doit réaliser une analyse de marché prouvant que la monétisation n'aura pas d'effet désincitatif sur la production locale (en précisant le but, le processus de monétisation et l'utilisation des fonds).

54) Cf. le document de position de l'UE du 18 juin 2005.

55) Cf. notamment le document de position des États-Unis du 6 avril 2006.

Glissement du mandat et blocage des négociations

La Déclaration ministérielle de Hong-Kong consacre un certain glissement par rapport au mandat initial de l'OMC sur l'aide alimentaire. En effet, la Déclaration aborde la question par la sécurisation d'un "niveau adéquat d'aide", par la création d'une "catégorie sûre pour l'aide alimentaire", dans l'intérêt des pays bénéficiaires. Ce n'est que dans un second temps qu'est introduit l'enjeu de l'encadrement de l'aide alimentaire : "assurer l'élimination du détournement commercial".

Cette façon d'aborder la question dans la Déclaration n'est pas conforme au mandat premier de l'OMC, car elle vise à traiter davantage de la disponibilité de l'aide alimentaire que de son encadrement, de façon à éviter qu'elle n'entraîne des distorsions commerciales. Certains Membres, tels l'UE, ont dénoncé cette dérive. Si c'est probablement vers ce compromis que l'on s'oriente, les négociations sont depuis Hong-Kong dans une situation de blocage.

Encadré 5 : Proposition de modalités sur l'aide alimentaire dans le cadre des négociations sur l'Accord agricole à l'OMC

La dernière proposition visant à préciser les modalités de mise en œuvre de la Déclaration de Hong-Kong sur l'aide alimentaire a été diffusée par le président du Comité sur les négociations agricoles le 7 novembre 2007. Cette proposition ne revient pas sur la décision de créer une "catégorie sûre" pour l'aide alimentaire, dans laquelle entrerait l'aide alimentaire d'urgence. Par rapport à la version antérieure diffusée le 1^{er} août 2007, cette proposition précise et complète certaines dispositions, ce qui n'est pas sans conséquence sur les modalités d'encadrement des pratiques d'aide alimentaire.

L'un des changements importants de la proposition du 1^{er} août est l'extension des disciplines d'encadrement de l'aide alimentaire aux contributions financières, alors que précédemment seules étaient concernées les transactions en nature. Cette disposition concerne à la fois l'aide alimentaire d'urgence (aide entrant dans la "catégorie sûre") et celle fournie en dehors des situations d'urgence. E. Clay craint notamment que cette disposition ne décourage les achats locaux et régionaux réalisés à partir des contributions financières des États donateurs.

La proposition précise par ailleurs que l'aide alimentaire doit se faire sous forme de dons uniquement, les Membres devant faire des efforts pour privilégier les contributions financières dont les effets de distorsion des marchés sont moindres que les contributions en nature.

En outre, selon cette proposition, la Déclaration d'une situation d'urgence, susceptible d'appeler à de l'aide alimentaire d'urgence, serait une prérogative réservée aux autorités gouvernementales d'un pays ou aux organisations internationales compétentes, notamment le PAM et le CICR. Les ONG ne seraient ainsi pas habilitées à émettre un tel appel à de l'aide d'urgence.

Enfin, cette dernière proposition en date ne parvient toujours pas à proposer un accord sur la monétisation, que ce soit dans des situations ou hors situation d'urgence. Cet enjeu reste un point d'achoppement majeur entre l'UE et les États-Unis.

Source : D'après Clay, décembre 2007⁵⁶

2.3.2. La Convention internationale sur l'aide alimentaire

La Convention internationale sur l'aide alimentaire de 1999, dite Convention de Londres, vise à sécuriser les engagements des donateurs signataires⁵⁷ et à encadrer leurs pratiques d'aide alimentaire. La Convention de Londres expire le 30 juin 2008, mais pourrait être reconduite dans l'attente d'un déblocage des négociations à l'OMC.

56) Back to basics: a commentary on the proposals for food aid circulated by the Chair of the WTO Agriculture Negotiating Committee on 7 November 2007", Clay, E., ODI Background Paper 5, décembre 2007.

57) L'Argentine, l'Australie, le Canada, l'Union Européenne et ses États membres, le Japon, la Norvège, la Suisse et les États-Unis.

Sécuriser les engagements des pays donateurs

La convention fixe, à l'instar des textes auxquels elle succède, des engagements quantitatifs exprimés en tonnes équivalent céréales (TEC). Elle introduit cependant une innovation en permettant d'ajouter des engagements exprimés en valeur. Tel a été le choix de la Communauté européenne qui s'est engagée, pour elle-même et pour ses États membres, à fournir 1,32 millions de tonnes en équivalent blé auxquels s'ajoutent 130 millions d'euros. L'estimation en valeur permet de prendre en compte les coûts de la logistique de l'aide alimentaire.

Par ailleurs, la Convention de Londres dresse une liste de produits éligibles à l'aide alimentaire qui, au-delà des céréales et des légumineuses, inclut l'huile comestible, la poudre de lait écrémé, le sucre, les semences et les produits qui figurent dans le régime alimentaire traditionnel des groupes vulnérables au sein des pays en développement ou qui font partie de programmes de compléments nutritionnels.

Mieux prendre en compte les intérêts des pays bénéficiaires

Tout d'abord, la Convention impose de ne *pas lier l'aide alimentaire à des exportations commerciales* de produits agricoles ou d'autres marchandises et services à destination des pays bénéficiaires.

La convention prévoit en outre un article disposant que les contributeurs devront s'efforcer *d'acheter des produits dans les pays bénéficiaires ou auprès d'autres pays en développement* afin de promouvoir le développement agricole.

Dans un souci de rendre l'aide alimentaire plus efficace au regard de ses objectifs humanitaires, la Convention met l'accent sur *l'identification préalable des besoins* et le *ciblage de l'aide* sur les populations vulnérables.

Elle prévoit par ailleurs que l'aide alimentaire devra être fournie, à hauteur de 80% au minimum de l'aide totale, *sous forme de dons*.

De plus, la Convention fixe un objectif de planification de l'aide pour que les pays bénéficiaires puissent en tenir compte dans leurs programmes de développement en précisant que même dans les situations d'urgence, l'aide devra tenir compte des objectifs de plus long terme des pays bénéficiaires.

Enfin, l'accent est mis sur la nécessité d'une plus grande coordination entre les donateurs.

2.3.3. Les engagements de la France

La réforme renforce la position de la France et de l'UE dans les négociations internationales

La réforme de l'aide alimentaire française de 2005 s'est inscrite dans le contexte des négociations à l'OMC. La réforme a permis de consacrer l'évolution des pratiques de la France en termes d'aide alimentaire. En alignant les pratiques de la France sur celles de l'UE, la réforme de l'aide alimentaire française a permis de renforcer les positions de ces deux acteurs, défendues à l'OMC et dans le cadre de la Convention de Londres.

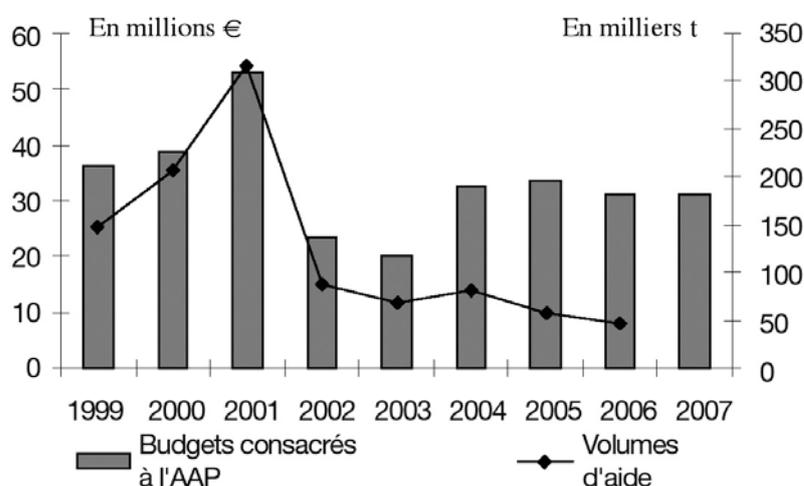
La contrainte des engagements quantitatifs au titre de la Convention de Londres

La mobilisation de l'aide alimentaire s'inscrit dans l'engagement pris par la France en 1999. Elle est signataire au même titre que les 21 autres membres donateurs qui doivent fournir au total l'équivalent de 5 millions de tonnes équivalent céréales (TEC)⁵⁸ chaque année.

58) Les tonnes équivalent céréales (TEC), sont l'unité de mesure dans laquelle la Convention de Londres convertit les contributions, aussi bien en argent qu'en nature, des États donateurs. Les TEC correspondent plus précisément à une conversion en "tonnes équivalent blé" des différentes contributions. C'est la Convention de Londres qui fixe les modalités de conversion en TEC des différentes contributions.

L'engagement de la France de fournir l'équivalent de 200 000 TEC par an a été respecté jusqu'en 2001. La France ne le respecte plus depuis 2002, ce qui s'explique par plusieurs raisons. Depuis 2005, l'aide alimentaire n'est plus délivrée sous la forme de transferts de produits européens en nature, mais de transferts financiers. Malgré la relative stabilité de l'allocation budgétaire (elle s'est située en moyenne à 30 millions d'euros), les volumes diminuent sensiblement (cf. Graphique 4). Ceci découle du renchérissement de bon nombre de matières premières agricoles au cours des dernières années. La prise en charge de coûts d'accompagnement (ciblage formation,...) ainsi que l'accroissement de l'aide consacrée aux opérations d'urgence aux coûts logistiques plus élevés ont réduit les quantités de l'aide fournie au titre de l'AAP. Dans ce contexte, l'engagement quantitatif de la France est devenu de plus en plus contraignant.

Graphique 4 : Evolution des flux d'aide alimentaire de la France (en volume) et des budgets consacrés à l'aide alimentaire programmée (en valeur)⁵⁹



Source : Interfais (volume) et MAEE/DPDEV (valeur)

Par ailleurs, la Convention fixe des coefficients de conversion désavantageux pour certains produits autres que les céréales fortifiées⁶⁰. Mais, en pratique cette contrainte a uniquement concerné les semences⁶¹ ; les produits que la France a fournis au titre de l'aide alimentaire programmée ont été à de rares exceptions près éligibles. Les coûts logistiques ne sont pas non plus avantagusement valorisés par la Convention de Londres, ceux-ci n'étant valorisables que si l'État membre s'est engagé en valeur, ce qui n'est pas le cas de la France. Or, le contexte actuel est celui d'un renchérissement du coût de nombreuses interventions en contexte d'urgence.

59) Dans le Graphique 4, les histogrammes représentent les engagements pour des nouvelles opérations. La hausse enregistrée en 2001 correspond à une avance effectuée au PAM pour des opérations réalisées les années suivantes (2003 et 2004). Il ne s'agit pas d'une augmentation du budget alloué à l'aide alimentaire programmée.

60) Il s'agit des produits des légumineuses, de l'huile, des tubercules, de la poudre de lait, du sucre, des semences de produits éligibles et les produits fortifiés. La règle 5 du Règlement intérieur annexé à la CAA indique en effet que l'équivalent-tonne de ces produits ne peut pas dépasser 5 tonnes de blé. Ainsi, si l'on divise le coût d'achat de ces produits par le prix moyen mondial du blé pour l'année antérieure, et que le résultat est supérieur à 5 fois le volume acheté, l'équivalent-tonne ne serait pas comptabilisé en tant que tel. L'équivalent-tonne comptabilisé serait alors le volume acheté multiplié par 5. Ex : une contribution en argent de 190 000 dollars US a permis d'acheter 12 TM de semences. Le prix moyen du blé était de 172 US\$ sur l'année antérieure. Normalement, l'équivalent-céréales devrait être de 190 000/172, soit 1 105 TEC. Mais, comme il s'agit de semences, il n'est possible que de valoriser 5 fois 12 tonnes, soient 60 tonnes. Ceci est donc particulièrement désavantageux

61) Pour les autres produits, le coût d'achat à la tonne n'a jamais dépassé cinq fois le prix moyen mondial du blé.

La Commission Européenne indique en effet que, pour les trois dernières années, les contributions de la France, converties en TEC, se sont élevées à 108 000, 94 000 et 109 000 TEC⁶² respectivement, loin d'atteindre l'engagement de 200 000 TEC par an..

Dans le cadre de la renégociation de la Convention de Londres, la France devrait en particulier se positionner en faveur d'une revalorisation des taux de conversion pour certains produits et ne pas s'engager uniquement en volume : un engagement en valeur lui permettrait en effet de valoriser les coûts de transport et de logistiques liés à la mise en œuvre des opérations d'aide alimentaire⁶³. Ce positionnement permettrait à la France d'accroître ses montants notifiés, même s'il convient de pas la soustraire de ses engagements moraux et financiers à l'égard des populations les plus vulnérables.

Encadré 6 : L'Éligibilité de l'aide alimentaire de la France à la Convention de Londres

La Convention Internationale relative à l'Aide Alimentaire (CAA) dresse une liste de produits alimentaires ainsi que les semences éligibles en tant qu'aide alimentaire⁶⁴. Les produits distribués au titre de l'aide alimentaire financée par la France sont éligibles à la Convention de Londres, à l'exception de certains produits dont les volumes distribués restent relativement marginaux : oignons, sel et viande en conserve.

Par ailleurs, plusieurs produits ont été distribués au titre de compléments nutritionnels. Il s'agit principalement du mélange CSB, du *plumpy nut* et de céréales enrichies. Les volumes distribués sont relativement conséquents, surtout lorsque l'opérateur a été le PAM. S'agissant des produits fournis au titre de compléments nutritionnels, la Convention dispose qu'ils sont éligibles à condition qu'ils satisfassent aux normes internationales de qualité, qu'ils soient compatibles avec les régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires. Actuellement, des discussions internationales ont lieu au niveau international sur la "valeur qualitative de l'aide alimentaire" qui visent à préciser quels sont les compléments nutritionnels qui satisfont le mieux les besoins nutritionnels et alimentaires des bénéficiaires. Les produits nutritionnels spécifiques tels que les laits thérapeutiques ne sont pas des produits éligibles.

2.4. Résumé

L'évolution des besoins et des nouveaux enjeux

L'analyse des principales tendances montre que l'insécurité alimentaire, en particulier des groupes vulnérables, restera un défi majeur pour la communauté internationale. Malgré des améliorations constatées dans certains pays, la grande majorité des populations pauvres et sous-alimentées le demeureront après 2015. De surcroît, on constate deux évolutions majeures : i) la complexification et la multiplication des situations de crise et de sortie de crise ont conduit à une augmentation importante de l'aide mobilisée en cas d'urgence et ii) l'évolution des déterminants de l'insécurité alimentaire avec une prédominance des facteurs anthropiques. Par ailleurs, plusieurs facteurs (prix de l'énergie, réchauffement climatique, modifications de comportements alimentaires dans les pays émergents et urbanisation accrue)

62) Le graphique 4 montre l'évolution des flux d'aide alimentaire (données Interfaï en TM). Les données sur les notifications en tonnes équivalent céréales (TEC) ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la période. Seules les dernières notifications en TEC ont été transmises par la Commission Européenne. Cela concerne les périodes juillet 2004-juin 2005, juillet 2005-juin 2006 et juillet 2006-juin 2007.

63) Surtout que l'article III g) intègre une disposition visant à améliorer la valorisation des coûts de transports et logistiques dans les cas d'urgence reconnues à l'échelle internationale. Cet article dispose en effet que "en ce qui concerne les coûts de transport et autres coûts opérationnels, un membre ne peut pas imputer plus que le coût d'achat des produits éligibles en regard de son engagement, hormis dans le cas de situations d'urgence reconnues à l'échelle internationale".

64) Pour plus de détails sur la liste de ces produits, se référer à l'article IV de la Convention.

entraînent, depuis quelques années, des changements durables de l'offre et de la demande alimentaires avec des répercussions sur les prix des produits de première nécessité. Les effets de ces facteurs se font déjà sentir sur les pays à déficit vivrier et certaines catégories de populations en particulier les ménages acheteurs nets de produits alimentaires.

L'étroite imbrication des facteurs conjoncturels et structurels de l'insécurité alimentaire montre la nécessité d'une meilleure articulation entre la gestion des crises et les politiques de sécurité alimentaire favorisant un continuum entre la prévention, l'urgence, la réhabilitation et le développement. Elle souligne la nécessité de renforcer les approches intégrées alliant action politique, économique et sociale. Seule une intervention publique plus cohérente peut, en effet, influencer sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire des individus qui mêlent disponibilité de vivres, accessibilité, nutrition et santé.

L'évolution des politiques des donateurs et des pratiques en matière d'aide alimentaire

Au cours des dernières années, les pratiques en matière d'aide alimentaire ont évolué de manière importante. On constate une baisse des flux d'aide alimentaire compte tenu des réformes qui ont conduit à la diminution des surplus de production et de l'augmentation des prix des céréales. Les modalités de fourniture d'aide ont changé avec une réduction de l'aide programme, une augmentation des dons en espèces et un déliement plus important de l'aide.

En dehors des évolutions communes des politiques d'aide, il subsiste au sein des donateurs, notamment européens, de larges divergences sur les finalités de l'aide alimentaire et les contextes d'intervention. En cas de crise et notamment celles liées aux urgences humanitaires, l'aide alimentaire est considérée comme un élément essentiel mais pas suffisant pour répondre aux multiples besoins des populations. En ce qui concerne les opérations de développement, certains donateurs poussent au remplacement de l'aide alimentaire par des interventions alternatives y compris dans certaines situations d'urgence prolongée. Par ailleurs, diverses initiatives ont vu le jour ces dernières années afin d'inciter à l'émergence de bonnes pratiques dans l'action humanitaire (*Good Humanitarian Donorship* et la Déclaration d'intention et des principes pour les États fragiles) et à l'amélioration de l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et projet SPHERE).

La gouvernance internationale de l'aide alimentaire n'a pas évolué au même rythme que les changements intervenus, d'une part dans le domaine de la programmation de l'aide alimentaire et, d'autre part en matière d'organisation de l'action humanitaire. Un consensus apparaît sur la nécessité de renégocier la CAA, mais des divergences persistent sur la finalité de l'aide, les disciplines en matière de monétisation et la portée de la Convention.

Les engagements de la France

Au titre de la Convention de Londres, la France s'est engagée en 1999 à fournir annuellement l'équivalent de 200 000 tonnes équivalent céréales. Malgré la relative stabilité de l'allocation budgétaire (environ 30 millions d'euros), les volumes d'aide ont considérablement diminué à partir de 2001. Depuis lors, la France ne respecte plus que la moitié de son engagement et les livraisons de vivres (hors interventions en semences) ont été divisées par quatre. Cette situation s'explique par le renchérissement des produits alimentaires, les coûts élevés des opérations d'urgence, ainsi que la prise en charge de coûts d'accompagnement. Dans le cadre de la renégociation de la CAA, un engagement en valeur permettrait de mieux valoriser certains coûts qui pénalisent à l'heure actuelle la comptabilisation de l'aide alimentaire française.

3. Evolution de la stratégie française

3.1. L'aide française au développement

3.1.1. Les orientations stratégiques en matière de coopération

La politique française de développement s'inscrit dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) visant à accompagner l'insertion économique des pays pauvres dans la mondialisation, à réduire la pauvreté et faciliter l'accès aux biens publics mondiaux. Elle est déployée en faveur des 77 pays les plus pauvres du monde et particulièrement les 55 pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), mais aussi les principaux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine.

Ces objectifs ont été déclinés en neuf secteurs sur lesquels la France concentre la plupart de ses moyens d'intervention : éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, développement des infrastructures en Afrique Sub-saharienne, protection de l'environnement et de la biodiversité, développement du secteur productif, gouvernance, enseignement supérieur et recherche.

La contribution française à l'APD s'est élevée à 9,94 milliards de US\$ en 2007 (0,39% du PNB), contre 10,6 milliards de US\$ en 2006, soit une baisse de 6,2% à prix courants et de 15,9% à prix constants. L'aide bilatérale représente encore en 2007, 75% de ce montant. Plus de 3 milliards de l'APD sont relatifs à des allègements et annulations des dettes.

La France est le premier contributeur au Fonds européen de développement (FED) : sa participation pour 2007 était prévue à hauteur de 692 millions €. Elle finance également les actions liées à l'aide extérieure inscrites au budget de l'Union européenne à hauteur de 845 millions d'euros, tels que le programme thématique sécurité alimentaire (FSTP) ou l'assistance humanitaire (ECHO).

3.1.2. La politique en matière d'urgence et de réhabilitation

Les instruments disponibles

Contrairement à d'autres pays européens, la France ne possède pas de stratégie globale d'intervention dans les contextes d'urgence et de réhabilitation. De nombreux services (la Direction des Affaires Humanitaires, la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales, l'Agence Française de Développement, les postes diplomatiques et la Direction des Politiques des Développement pour l'aide alimentaire) y concourent par des opérations temporaires.

Dans le cas de crises humanitaires, le ministère des Affaires étrangères et européennes utilise deux instruments principaux : il mobilise des acteurs français par le biais du Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH), et participe aux programmes mondiaux par le versement de contributions volontaires aux organisations des Nations Unies (principalement au Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies - BCAH, au Programme Alimentaire Mondial - PAM, à l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient - UNRWA) et au Comité International de la Croix-Rouge - CICR.

La DgCiD participe à la gestion des crises longues, celles qui concernent les domaines politiques, les droits de l'homme et la sécurité. Cet appui prend la forme de contributions à des programmes multilatéraux (essentiellement dans le cadre du HCR), de financement bilatéral à des programmes d'appui aux processus électoraux et d'aide à des micro-projets de reconstruction, menés par des ONG françaises et étrangères ou via la coopération décentralisée.

La DAH, quant à elle, finance en priorité les interventions qui touchent à des domaines relevant des crises humanitaires autres qu'alimentaires : les services de santé, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les abris et les couvertures, les biens de première nécessité pour des déplacés et réfugiés, etc. Elle appuie, à l'occasion, des demandes d'aide alimentaire, mais compte tenu de l'enveloppe dont elle dispose et du coût élevé de ces opérations, l'aide alimentaire ou nutritionnelle fournie par la DAH ne représente que de faibles volumes. En fait, la majorité des financements accordés passe par le canal d'ONG⁶⁵ qui sollicitent surtout le PAM et ECHO pour couvrir leurs besoins en aide alimentaire⁶⁶. Les canaux d'acheminement de l'aide de l'AAP sont à l'opposé de ceux mobilisés par la DAH. En effet, aucune aide n'a été acheminée par le canal non gouvernemental avant la réforme. Depuis 2005, les ONG ont bénéficié de 13% (moyenne de trois dernières années) des allocations totales au titre de l'AAP. Les financements octroyés aux ONG ont triplé entre 2005 et 2007 (cf. bilan de la programmation depuis la réforme).

L'action humanitaire et la réhabilitation : parents pauvres de la coopération

La France, canaux bilatéral et multilatéral (Nations Unies et CICR) cumulés, consacre moins de 1% de son APD à l'aide humanitaire (y compris l'aide alimentaire programmée). En y ajoutant la part des financements français contribuant aux dépenses d'ECHO (671 millions d'euros en 2006⁶⁷, soit 16,4%), on aboutit à un total de 2% de l'aide française destinée in fine aux actions humanitaires. Ce ratio est très faible. Les dernières statistiques présentées par le CAD pour l'année 2006 placent ainsi la France, avec 0,9% de son APD nette en moyenne pour 2005 et 2006, en dernière position dans le classement des membres du CAD et bien loin derrière les autres pays européens : 14% pour la Suisse, 11% pour la Suède, 8% pour le Royaume-Uni, 6% pour les Pays-Bas et 4% pour l'Allemagne.

En définitive, malgré son implication traditionnelle par la voie diplomatique dans les débats humanitaires internationaux (respect des droits de l'homme, invocation du droit d'ingérence, etc.) et la longue tradition de ses ONG à servir les causes humanitaires partout sur la planète, l'APD française se démarque singulièrement par le décalage avec les moyens mis à disposition de sa politique d'urgence. L'absence d'actualisation récente de sa stratégie d'intervention humanitaire (y compris l'aide alimentaire comme une de ses composantes) confirme ce constat alors que sous l'impulsion de l'initiative GHD plusieurs pays du CAD l'ont clarifiée.

Comme d'autres pays, notamment le Royaume-Uni ou la Suisse, la France aurait tout intérêt à réexaminer l'ensemble de sa politique qui lie ses interventions d'urgence à celles en faveur du développement, y compris la prévention et la préparation des risques. En parallèle à cette évaluation, le MAEE a réalisé un exercice d'évaluation, qui devrait mener à terme à préciser sa stratégie dans des contextes de crise et de fragilité⁶⁸. L'AFD a adopté de son côté, au cours de l'année 2007, un cadre d'intervention transversal portant également sur une stratégie d'intervention dans ce type de contexte.

65) Le reste des financements est géré par les ambassades.

66) Voir en Annexe 14 les entretiens menés avec les ONG

67) Rapport de la Commission intitulé "Rapport annuel 2006 - Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO)".

68) Il s'agit de l'évaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises dans des contextes de crise et de fragilité pour la période 2000-2007.

Bien que contesté par la DAH⁶⁹, le classement HRI (*Humanitarian Relief Index*) présenté par DARA⁷⁰ traduit au moins partiellement les faiblesses de la politique française de coopération. Les deux volets (sur les cinq utilisés pour aboutir à l'indice composite) dans laquelle elle enregistre les moins bons résultats sont ceux concernant le lien entre urgence et développement, et l'adéquation de la réponse aux besoins humanitaires.

3.1.3. La sécurité alimentaire et le développement rural

Aide bilatérale

En février 2005, le CICID a adopté une stratégie "agriculture et sécurité alimentaire" s'inscrivant dans l'objectif de "lutte contre la pauvreté en milieu rural et de réduction des inégalités". Le Projet d'Orientation Stratégique 2007-2011 de l'AFD a pour finalités i) la promotion de la croissance et de la lutte contre la pauvreté et ii) la promotion des biens communs de l'humanité. L'AFD a lancé un processus d'élaboration d'un cadre d'intervention sectoriel "développement rural" devant s'inscrire dans les orientations définies par ces documents de référence et qui devait être finalisé à la fin 2007.

D'après les données du CAD, l'aide destinée à l'agriculture a fortement baissé depuis 1990, passant de 10% à 3% du total de l'aide. Cette évolution a également touché l'AFD dont les financements en faveur du développement rural ont diminué de moitié au cours des dix dernières années, ne représentant plus que 100 millions d'euros au milieu des années 2000 (soit 10% des engagements totaux de l'AFD). Ce recul du secteur rural dans les flux d'aide s'exprime également dans le choix des secteurs de concentration de l'aide : ainsi, pour de nombreux pays à dominante rurale, ce secteur ne fait plus partie des priorités de l'aide française ou européenne. Pour l'aide française, il n'est retenu comme secteur de concentration que dans 10 documents cadres de partenariat (DCP) sur un total de 33 documents (en mai 2007). Pour sa part, le secteur de l'éducation apparaissait prioritaire dans 18 DCP. Ce constat est similaire dans les documents de stratégie pays de l'UE, pour lesquels le "développement rural" et/ou la "sécurité alimentaire" n'a constitué un domaine de concentration que dans 21 pays ACP sur 78 (seuls le Niger dans l'Ouest de l'Afrique et l'Éthiopie dans la Corne de l'Afrique les ont retenus dans leur région respective). La concentration de l'aide budgétaire, en hausse dans le cadre de l'appui aux DSRP, sur l'éducation et la santé et les difficultés de décaissement de l'aide dans le secteur rural sont souvent mentionnées pour expliquer ce phénomène.

Toutefois, si l'attention portée sur le secteur rural par l'AFD devait se confirmer, il n'est cependant pas certain que la sécurité alimentaire, dont la composante prévention et gestion des crises alimentaires qui par le passé a bénéficié d'appuis réguliers de la part de la France, soit réellement prise en charge par le Cadre d'Intervention Sectoriel (CIS).

69) http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/action-humanitaire_1039/actualites_5062/index-reponse-humanitaire-institut

70) L'institut DARA, organisme espagnol spécialisé dans l'évaluation de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, a publié le 29 novembre, à Londres, un index de la réponse humanitaire (lien : http://www.daraint.org/web_en/hri2007.html). Cet index effectue un classement des 23 membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE qui ont souscrit aux principes et bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship Initiative).

3.2. L'aide alimentaire programmée : évolution et fonctionnement actuel du dispositif

3.2.1. Orientations et évolution de l'aide alimentaire française avant la réforme

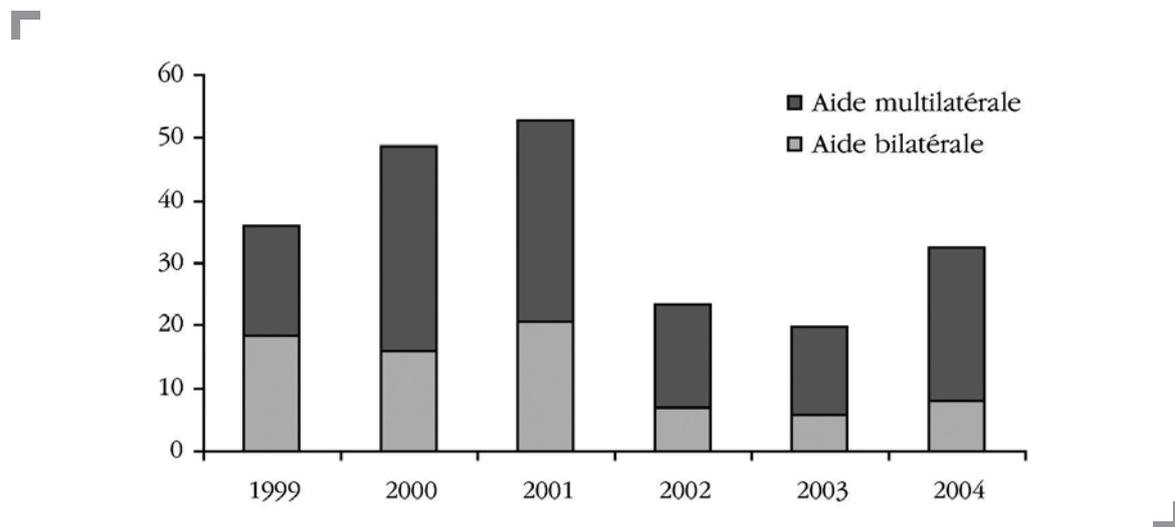
Cette section est consacrée aux orientations de l'aide alimentaire française au cours des années qui ont précédé la réforme. Elle a été réalisée à partir d'un bilan quantitatif de l'aide alimentaire française pour la période 1999-2003, effectué en octobre 2004 pour le Réseau Développement Durable (RéDÉV) du MAEE⁷¹. Cette analyse quantitative a été complétée, lorsque l'information était disponible, par l'examen des caractéristiques des opérations d'aide alimentaire programmée en 2004⁷².

Un instrument partagé entre deux logiques

Avant la réforme de 2005, l'aide alimentaire française était acheminée par : i) le canal bilatéral dans le cadre des accords entre la France et les gouvernements des pays bénéficiaires et ii) le canal multilatéral essentiellement via le PAM. Aucune aide n'était fournie par l'intermédiaire des ONG.

Sur la période 1999-2004, l'aide alimentaire bilatérale a représenté un tiers du total, une grande partie de l'aide transitant par le canal multilatéral. Jusqu'en 2001, l'aide bilatérale représentait plus de 40% du total. Ce n'est qu'à partir de 2002 que la part de l'aide alimentaire bilatérale a sensiblement diminué. Elle est passée de 18 millions d'euros en moyenne pour la période 1999-2001 à 7 millions d'euros entre 2002 et 2004. Parallèlement, la part de l'aide alimentaire multilatérale a augmenté de manière importante, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 5 : Ventilation de l'aide alimentaire française en fonction du canal de mise en œuvre 1999-2004 (en millions d'euros)



Source : 1999-2003 Bilan RéDÉV, 2004 Bilan annuel DPDEV

71) "Cinq ans d'aide alimentaire française 1999-2003", Wagner A., octobre 2004.

72) D'après les documents de suivi des opérations transmis par la DPDEV. Seul le budget accordé au titre de l'AAP en 2004 est pris en compte, ce qui exclut les reliquats des opérations antérieures.

La grande majorité de l'aide alimentaire bilatérale a été fournie en nature (90% du total) et monétisée pour alimenter les fonds de contrepartie mis en place dans les pays bénéficiaires. L'appui aux dispositifs nationaux de prévention des crises a concerné uniquement les pays de l'Afrique sub-saharienne (environ 15% de l'aide octroyée à cette région).

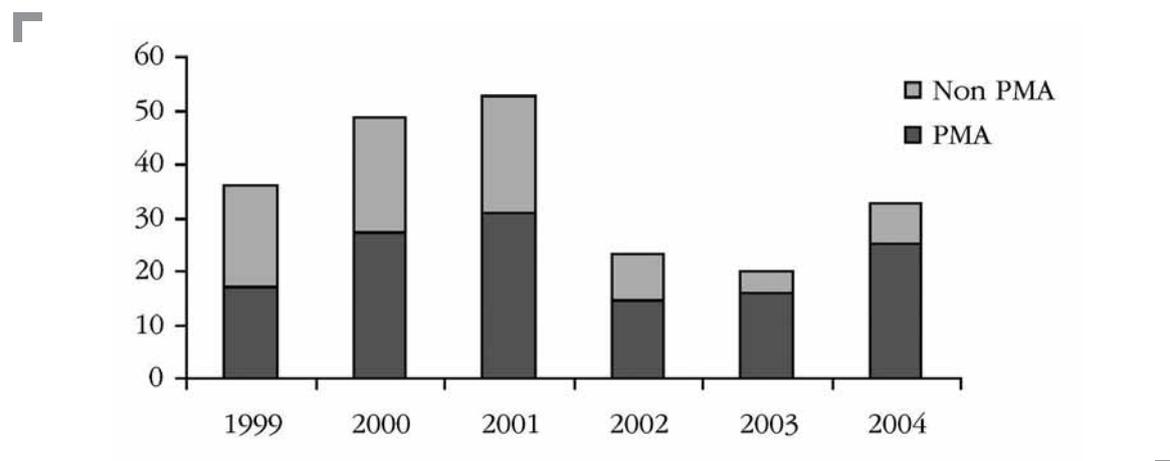
L'aide alimentaire française multilatérale est constituée de dons en nature (environ 70% du total) et de transferts financiers au PAM. L'aide alimentaire multilatérale a été utilisée en réponse à des contextes d'urgence et de réhabilitation, contrairement à l'aide alimentaire bilatérale, qui est, quant à elle, très largement destinée à financer des projets de développement (fonds de contrepartie).

La pertinence du ciblage géographique et les finalités de l'aide

Le ciblage géographique de l'aide alimentaire

Sur l'ensemble de la période analysée, les principales régions bénéficiaires de l'aide alimentaire française ont été l'Afrique sub-saharienne qui a bénéficié de moins de la moitié de l'aide totale (46%), l'Afrique du Nord (25%) et l'Asie (28%). Un peu plus d'un tiers de l'aide alimentaire française programmée a été accordée à des pays n'appartenant pas à la catégorie des pays les moins avancés (cf. Graphique 6). Toutefois, on constate un recentrage de l'aide sur les PMA à partir de l'année 2002.

Graphique 6 : Répartition de l'aide alimentaire entre PMA et non PMA pour la période 1999-2004 (en millions d'euros)



Source : 1999-2003 Bilan RéDéV, 2004 Bilan annuel DPDEV

Les 10 principaux pays bénéficiaires ont reçu environ 60% du total de l'aide. Trois d'entre eux sont en dehors de l'Afrique sub-saharienne et n'appartiennent pas à la catégorie des PMA : l'Egypte, les Territoires Palestiniens et le Maroc (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Principaux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire française avant la réforme

Rang	Pays	Montant reçu	Catégorie des pays
1	Angola	21,7	PMA
2	Ethiopie	13,7	PMA
3	Bangladesh	13,5	PMA
4	Territoires Palestiniens	13,4	Non PMA
5	Egypte	12,4	Non PMA
6	Afghanistan	10,1	PMA
7	Maroc	10,0	Non PMA
8	Yémen	8,0	PMA
9	Arménie	3,9	Non PMA
10	Haïti	3,5	PMA

Source : 1999-2003 Bilan RéDÉV

Le débat sur les finalités de l'aide alimentaire

Sur la période 1999-2004, près des trois quarts de l'aide alimentaire bilatérale ont ainsi été vendus sur les marchés des pays bénéficiaires. Les recettes tirées de ces opérations de monétisation ont alimenté les fonds de contrepartie qui ont servi à financer des projets de développement.

L'analyse des projets mis en place sur la période 1999-2004 a suscité des interrogations quant à leur pertinence. Le bilan RéDÉV indique que ces projets ont notamment concerné les domaines suivants : l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'irrigation ; le développement des filières ; la protection des plantes et l'amélioration de la santé animale ; la formation, notamment d'agents de structures publiques ; l'appui aux coopératives et organisations d'éleveurs et d'agriculteurs ; l'appui aux PME de l'agroalimentaire ; la diversification des cultures. On constate ainsi qu'ils ont été très hétérogènes, parfois assez éloignées du renforcement de la sécurité alimentaire, la stratégie suivie dans certains pays n'apparaissant pas toujours clairement définie.

Par ailleurs, concernant l'aide alimentaire française qui a transité par le canal multilatéral, le débat portait sur la pertinence et l'efficacité de l'aide fournie pour appuyer les actions de développement. Les coûts logistiques liés aux opérations dans de telles situations se sont avérés particulièrement élevés dans le cas du PAM.

Une aide peu adaptée aux besoins : les effets des transferts directs en nature

Plus des trois quarts de l'aide alimentaire française fournie sur la période 1999-2004 a pris la forme de transferts directs de produits depuis la France ou l'Europe, notamment du blé et du maïs. Pour l'aide alimentaire bilatérale, cette proportion a atteint 90%. La logique de ce mode d'intervention répondait davantage à une volonté d'écouler les surplus agricoles de la France, qu'à un souci de prise en compte des besoins des bénéficiaires. Peu d'éléments sont disponibles pour évaluer les impacts sur les habitudes alimentaires des populations bénéficiaires. 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 la part des changements imputable à l'aide alimentaire (OCDE, 2006). Toutefois, le bilan de cinq ans d'aide alimentaire française pour la période 1999-2003 signale que la vente de ces produits sur les marchés locaux a pu contribuer à modifier la structure de la demande en faveur des produits alimentaires importés dans certains pays.

Les transferts directs en nature ont également été mis en cause en raison de leur lourdeur institutionnelle et logistique, entraînant souvent des livraisons tardives dans les pays destinataires. L'impact de ces livraisons tardives en termes d'atténuation des pénuries liées à la soudure (manque de disponibilité de produits agricoles et hausse des prix sur les marchés) était donc limité, voire parfois contre-productif si celles-ci arrivaient en même temps que la nouvelle récolte.

3.2.2. La réforme de la politique d'aide alimentaire

En 2005, la France a modifié en profondeur sa politique d'aide alimentaire. La réforme a porté à la fois sur les orientations et les modes opératoires⁷³ de l'aide alimentaire programmée. Elle a, tout d'abord, permis de préciser les objectifs à atteindre, dans le court comme dans le plus long terme. Il s'agit de répondre, à court terme, à des situations d'urgence (lutte contre les déficits alimentaires et la malnutrition résultant de crises graves) et, à plus long terme, de viser l'atteinte des OMD grâce à une restauration des capacités de production agricole ainsi qu'à l'appui à des zones et des populations vulnérables de manière chronique.

Ce double objectif devait se traduire par une évolution de la typologie des actions soutenues. La réforme prévoyait en effet une augmentation de l'aide alimentaire destinée à l'urgence, notamment pour mieux faire face aux situations d'urgence prolongée et de sortie de crise. Dans cette optique, elle visait, pour une plus grande efficacité et visibilité de l'aide, à favoriser la continuité des actions (cohérence avec les autres instruments de l'aide française) et à éviter le "saupoudrage".

La réforme de 2005 consacrait également des changements majeurs dans les modes opératoires de l'aide alimentaire en terme de :

- ciblage de l'aide, avec priorité accordée aux PMA d'Afrique Sub-saharienne et aux populations en situation de vulnérabilité alimentaire ;
- modalités de fourniture, sous la forme d'une aide déliée, distribuée gratuitement et fournie sous forme de transferts financiers (non monétisée) à l'exception d'actions d'urgence ;
- canaux de mise en œuvre, en privilégiant le canal multilatéral (PAM, FAO, Unicef) et les ONG, l'aide alimentaire française devant mieux s'insérer dans les dispositifs nationaux, et davantage se coordonner avec les interventions des autres donateurs.

Enfin, la réforme a entériné des changements importants dans le circuit institutionnel de programmation de l'aide :

- transfert de la présidence du CIAA⁷⁴ (Comité Interministériel de l'Aide Alimentaire) du Ministère des Finances au MAEE en juillet 2004 ;
- mise en place en juillet 2004 d'une procédure de consultation inter services au sein du MAEE avant la réunion du CIAA pour affiner l'analyse des demandes et établir les priorités. La DPDEV est désignée pour organiser la réunion qui regroupe des représentants de la DAH, NUOI et les directions politiques géographiques du MAEE concernées en fonction des demandes.

Ces évolutions ont permis de mettre en conformité les pratiques de l'aide française avec la politique prônée au niveau européen, avec ses engagements sur les modalités d'action pris au niveau international dans le cadre de la convention de Londres, vis-à-vis du Comité d'aide au développement de l'OCDE et plus récemment de la conférence de Berlin, ainsi qu'avec les positions de l'UE dans la phase actuelle des négociations commerciales du cycle de Doha.

73) Cf. le document du MAEE "Des pratiques rénovées".

74) Le CIAA est constitué des membres suivants : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction du Trésor (DGTPE) ; Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Service des Relations Internationales (SRI) ; Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD). Sont également invités à titre consultatif les offices interprofessionnels, le Ministère des Transports, ainsi que la Direction des Nations Unies et la DAH du MAEE. Le secrétariat du CIAA et la présidence sont assurés par la DPDEV.

3.2.3. Bilan de la programmation depuis la réforme

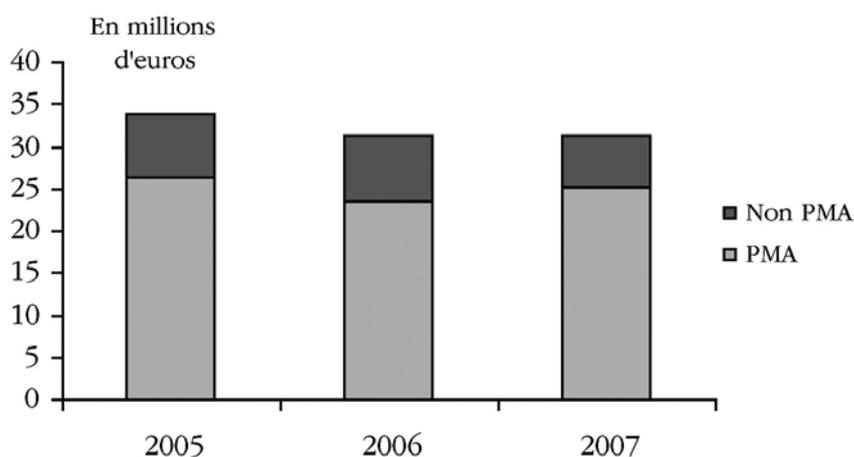
La partie qui suit propose un bilan des opérations d'aide alimentaire réalisées depuis la réforme de 2005. Ce bilan prend en compte l'ensemble des opérations programmées jusqu'en 2007. Ce sont les documents de programmation de l'aide et de suivi de sa mise en œuvre transmis par la DPDEV qui ont servi de base à l'analyse des opérations.

Le ciblage géographique et thématique de l'aide alimentaire

Un net recentrage sur les PMA et sur l'Afrique sub-saharienne

Les interventions d'aide alimentaire ont ciblé très majoritairement les PMA, comme l'indique le graphique ci-dessous. Par ailleurs, sur la période 2005-2007, plus des trois quarts de l'aide alimentaire en valeur ont bénéficié à des pays d'Afrique sub-saharienne. C'est, au total, près des deux tiers de l'aide qui ont ainsi été destinés à des PMA d'Afrique Sub-saharienne.

Graphique 7 : Répartition de l'aide alimentaire entre PMA et non-PMA pour la période 2005-2007



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

L'aide alimentaire a essentiellement été dispensée dans des situations d'urgence et de réhabilitation/sortie de crise

L'aide alimentaire française a ciblé à la fois des situations de prévention des crises, d'urgence, de réhabilitation/sortie de crise et de développement⁷⁵. Il n'a pas toujours été évident de délimiter avec précision la frontière entre l'urgence et la réhabilitation/sortie de crise puisqu'une même opération tient souvent autant de l'urgence que de la réhabilitation. Ainsi, la catégorie urgence regroupe à la fois des contextes d'urgence aiguë (catastrophe naturelle, éclatement d'un conflit) et d'urgence prolongée (appui

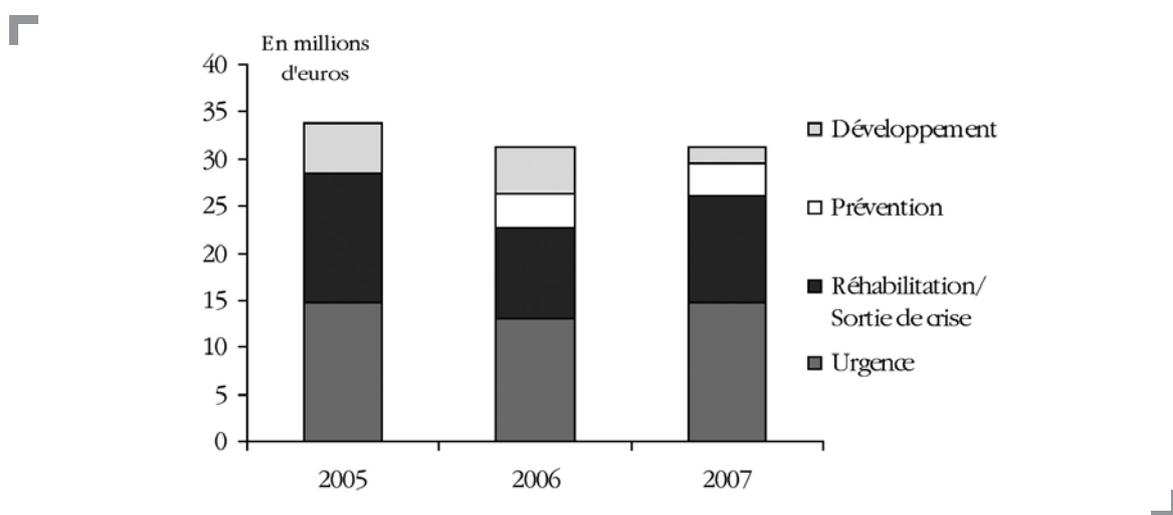
75) Ce sont les auteurs qui ont apprécié la nature du contexte à partir du descriptif des différentes interventions proposé dans les documents "état de la mise en œuvre des décisions des CIAA". Parfois, une même enveloppe a été utilisée pour des actions d'urgence et de réhabilitation/sortie de crise. Si le descriptif des interventions était suffisamment précis, il a été possible de détailler les montants dédiés aux actions respectives. Sinon, les auteurs ont divisé arbitrairement par deux le montant de l'enveloppe pour le ventiler entre les composantes "urgence et réhabilitation".

à des populations réfugiées et déplacées). La frontière est ainsi particulièrement ténue entre les actions d'urgence prolongée et de réhabilitation/sortie de crise⁷⁶.

Le Graphique 8 montre que sur la période 2005-2007, les actions d'urgence et de réhabilitation/sortie de crise ont représenté en moyenne 80% du montant total ; en valeur, les financements se sont situés, en moyenne, autour de 26 millions d'euros par an.

Les actions de développement et de prévention de crises ont représenté près de 20% de l'AAP totale. On constate une diminution des financements destinés aux actions de développement. Les montants alloués sont passés d'environ 5 millions d'euros en 2005 et 2006 à 1,8 millions d'euros pour l'année 2007.

Graphique 8 : Ventilation de l'aide alimentaire en fonction du contexte des interventions sur la période 2005-2007 (en millions d'euros)



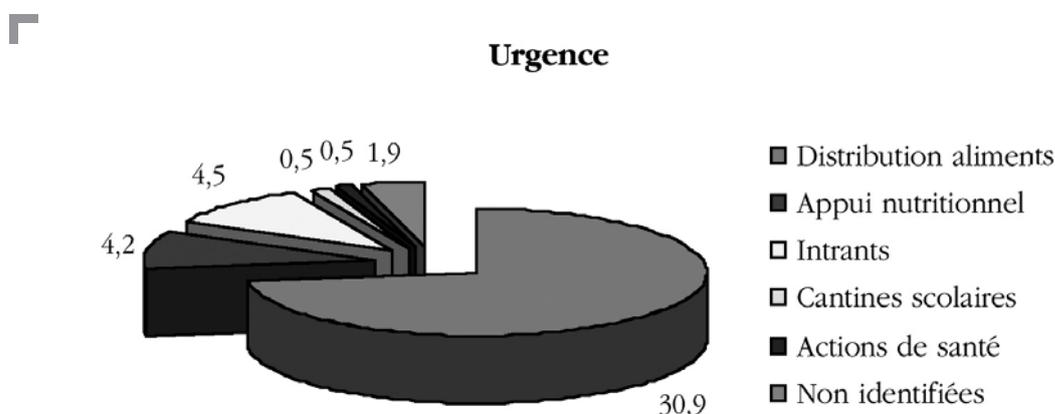
Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

Le panel d'interventions dépend largement du contexte

Sur la période 2005-2007, près des trois quarts de l'aide alimentaire fournie dans un *contexte d'urgence* ont pris la forme de distributions d'aliments (soit 30,9 millions d'euros). L'aide alimentaire fournie dans ce contexte a également servi, à hauteur de 10%, à appuyer des actions de distributions d'intrants et de nutrition. Les actions de santé et de cantines scolaires sont marginales dans ce contexte, et ne concernent que l'année 2005.

76) Une autre difficulté a été celle du manque de d'information, un certain nombre d'actions d'aide alimentaire n'ayant pas pu être précisément identifiées. L'identification du contexte et des actions d'aide alimentaire française s'est faite à partir des documents sur l' "état de la mise en œuvre des décisions des CIAA" de 2005, 2006 et 2007. Pour certaines interventions, le descriptif ne permettait pas précisément de déterminer les actions ciblées. Il s'agit pour 2005 de l'utilisation des enveloppes programmées au Niger (1,5 millions 1er CIAA et 1,5 millions 2ème CIAA), au Burundi (0,4 million 2ème CIAA), au Mozambique (0,4 million réserve) et au Tchad (0,6 million réserve).

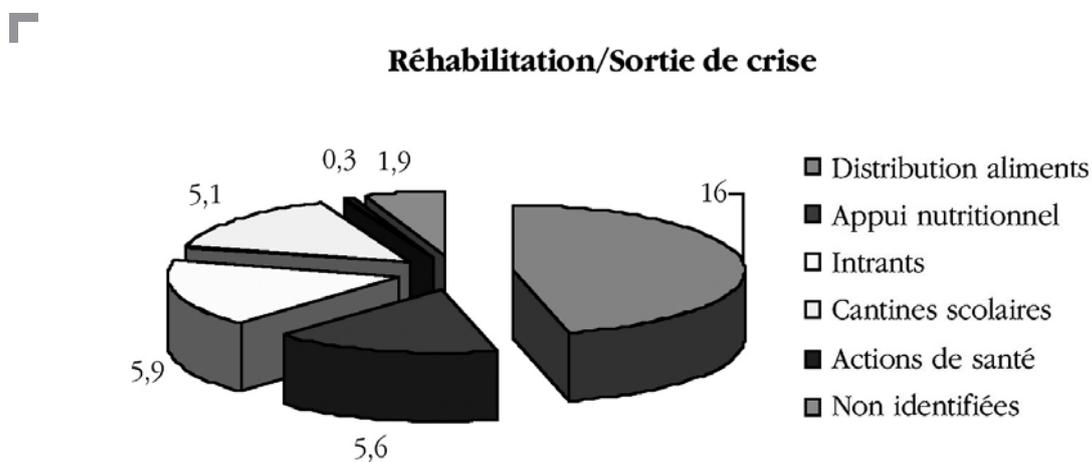
Graphique 9 : Typologie des interventions effectuées dans un contexte d'urgence
Période 2005-2007 (en millions d'euros)



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

L'aide alimentaire fournie dans un contexte de réhabilitation/sortie de crise a également pris, pour près de la moitié (46%), la forme de distributions alimentaires. La fourniture d'intrants, l'appui nutritionnel et les programmes de cantines scolaires sont des actions qui ont aussi été soutenues de façon privilégiée, représentant chacune autour de 15% des actions de réhabilitation/sortie de crise.

Graphique 10 : Typologie des interventions effectuées dans un contexte de réhabilitation/sortie de crise pour la période 2005-2007 (en millions d'euros)

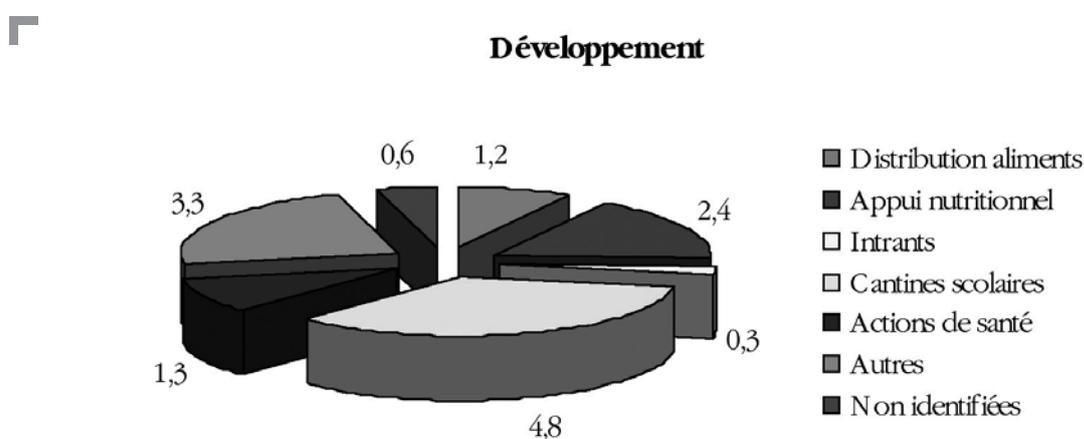


Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

C'est dans un **contexte de développement** que l'on trouve le panel le plus varié d'actions. Ainsi, 36% de l'aide alimentaire fournie dans ce contexte a consisté en appuis aux cantines scolaires, contre 17% d'actions d'appui nutritionnel et 9% pour les actions de santé. Les distributions alimentaires ont représenté 9% des interventions dans un contexte de développement. Les actions de la catégorie "autres" ont représenté près du quart des interventions de développement⁷⁷.

77) Elles ont consisté notamment en Haïti en des achats d'aliments et de semences auprès des petites organisations de producteurs locales afin d'alimenter le PAM et la FAO pour des projets dans ce pays, au Népal en des ventes à prix modérées afin d'alimenter le fonds de contrepartie destiné à financer des actions de développement.

Graphique 11 : Typologie des interventions effectuées dans un contexte de développement pour la période 2005-2007 (en millions d'euros)



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

L'aide alimentaire fournie dans un contexte de prévention des crises a pour les trois quarts consisté en la reconstitution des stocks de sécurité dans la perspective de la prochaine soudure. Le dernier quart se répartit entre des actions préventives d'appui nutritionnel et de santé.

En conclusion, il ressort que la distribution d'aliments est l'intervention privilégiée en situations d'urgence. Les contextes de réhabilitation/sortie de crise et de développement ont justifié des modes d'intervention plus diversifiés.

La logique d'intervention de l'aide alimentaire

Les deux tiers de l'aide alimentaire ont bénéficié à dix pays

Sur la période 2005-2007, l'aide alimentaire française a été destinée à 35 pays. **Elle a été concentrée sur un nombre relativement limité d'entre eux.** Les trois premiers pays bénéficiaires de l'aide alimentaire (Soudan, Niger et Territoires Palestiniens) ont représenté près du tiers de l'aide alimentaire totale sur la période, les dix principaux pays bénéficiaires ayant représenté environ 70% de l'aide sur la période.

Tableau 2 : Les principaux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire française pendant la période 2005-2007

Rang	Pays	Catégorie des pays	2005	2006	2007	Total
1	Soudan	PMA	4,5	4,0	2,4	10,9
2	Niger	PMA	4,2	4,2	1,0	9,4
3	Territoires Palestiniens	Non PMA	2,0	3,0	4,3	9,3
4	Tchad	PMA	2,8	2,7	3,5	9,0
5	RDC	PMA	1,5	1,5	5,2	8,2
6	Ouganda	PMA	2,0	1,3	1,5	4,8
7	Haïti	PMA	1,0	1,4	1,5	3,9
8	Madagascar	PMA	1,5	0,9	1,2	3,6
9	Côte d'Ivoire	Non PMA	2,0	1,3	0,0	3,3
10	Somalie	PMA	0,0	0,8	2,0	2,8

Source : MAEE/DPDEV

Malgré un certain nombre d'interventions limitées en moyens...

Certains pays ont bénéficié de montants d'aide alimentaire relativement faibles : treize pays ont en effet bénéficié d'un montant d'aide alimentaire cumulé sur la période inférieur ou égal à un million d'euros. Les 12 pays ayant bénéficié des allocations les plus faibles ont reçu 7% du total (la majorité d'entre elles ciblant des pays non PMA ou en dehors de l'Afrique subsaharienne). Ce constat nuance la concentration de l'aide et pose la question de l'objectif assigné à des interventions limitées en moyens.

...qui ne s'inscrivent pas toujours dans la continuité

Parmi les 35 pays ciblés sur la période 2005-2007, il y en a près d'un tiers pour lesquels l'intervention s'est limitée à une seule année. Dans la majorité des cas, ces interventions ponctuelles se sont faites dans un contexte d'urgence aiguë qui échappe à l'objectif de continuité des actions⁷⁸.

Parmi les autres pays ciblés, douze l'ont été durant les trois années consécutives⁷⁹, neuf durant deux années consécutives et un (le Népal) durant deux années non consécutives (2005 puis 2007). La question qui se pose pour ces pays ciblés est de savoir si les interventions se sont inscrites dans une perspective de continuité. Il est difficile d'évaluer ce critère vu le peu de recul dans le temps, ni de dégager une tendance commune à l'ensemble des pays. Toutefois, on constate que le critère géographique est celui qui prime dans la procédure de préparation des requêtes et la programmation. La continuité des actions semble être un critère moins prépondérant.

La nécessité de mieux articuler l'aide alimentaire avec les autres instruments de la coopération française

Pour un certain nombre de pays, l'aide alimentaire et les interventions de la DAH se sont complétées, par l'addition de moyens sur la même période⁸⁰. On constate que les principaux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire d'urgence ont souvent été des pays où les interventions de la DAH ont été substantielles. Certaines actions d'aide alimentaire et des interventions de la DAH sont passées par le même opérateur⁸¹. Dans le cas où il y a un opérateur commun pour la mise en œuvre de l'aide alimentaire et des actions soutenues par la DAH, cela a souvent permis de financer des volets complémentaires aux besoins alimentaires (eaux et assainissement et aide médicale notamment) d'une même intervention⁸². La concertation avec l'AFD au sujet de l'affectation de l'aide alimentaire est pour l'instant inexistante. Les pays ciblés sont dans la majorité des cas différents.

L'appui aux dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises alimentaire est limité à certains pays du Sahel

Dans certains pays, l'aide alimentaire française bilatérale est venue appuyer les dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises alimentaires. Cela n'a toutefois été le cas que pour certains pays du Sahel (Niger, Mali, Mauritanie, Tchad, Burkina Faso).

78) Dans le document "Stratégie française pour l'aide alimentaire programmée", il est indiqué que "les populations ayant reçu un appui pendant une urgence prolongée seront accompagnées pendant la phase de reconstruction".

79) Il s'agit des pays suivants : Soudan, Niger, Territoires Palestiniens, Tchad, RDC, Ouganda, Haïti, Madagascar, Burundi, Ethiopie, Bénin, Zimbabwe.

80) Pour plus d'information sur les interventions de la DAH par pays pour la période 2005-2007, voir l'Annexe 11.

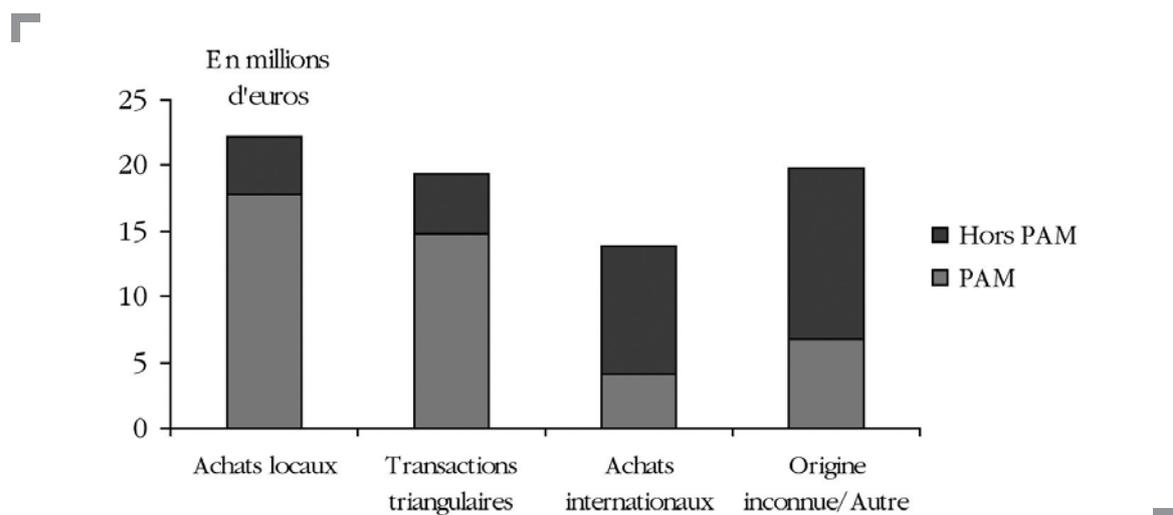
81) Comme cela a par exemple été le cas au Soudan (ACF, Solidarités, Triangle), au Tchad (Care International), en RCA (Solidarités), en Somalie (Solidarités), en Ouganda (Premières Urgences), ou en RDC (Secours Catholique - Caritas).

82) Cela a notamment été le cas des projets des ONG Solidarités et Triangle Génération Humanitaire au Darfour.

L'origine de l'aide alimentaire

Selon les données disponibles et en respectant la définition du PAM, les achats locaux et triangulaires cumulés ont représenté pour 2005-2006 les trois quarts des achats pour lesquels le PAM était opérateur⁸³. S'agissant des opérateurs autres que le PAM, il est plus difficile d'avancer des précisions sur la part respective des différents types d'achats, sachant que l'origine de plus de la moitié d'entre eux est inconnue, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 12 : Répartition des achats cumulés en 2005-2006 selon leur origine (en millions d'euros)



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

Toutefois, les données disponibles sur l'origine des achats sont à prendre avec précaution. D'une part, l'origine de certains produits n'est pas précisée dans les données disponibles⁸⁴. D'autre part, la définition retenue par le PAM pour les achats locaux et triangulaires semble peu satisfaisante. En effet, les achats locaux regroupent ceux effectués non seulement auprès des producteurs mais également des commerçants du pays, même si ces derniers se sont approvisionnés sur le marché international. Dans ce second cas de figure, les effets induits sur la stimulation de la production et de l'économie locales sont moindres. Or, les données disponibles ne permettent pas de distinguer si les produits ont été achetés ou produits localement. Par ailleurs, pour le PAM, les achats triangulaires regroupent l'ensemble des achats destinés à un pays donné qui ont été effectués auprès d'un *pays en développement tiers* : ainsi des achats d'huiles effectués en Malaisie pour distribution au Burkina, sont considérés comme une opération triangulaire⁸⁵. Ce type d'achat n'est pas tant le résultat d'une politique du PAM que de prix et de volumes offerts par des pays en développement figurant parmi les plus compétitifs au monde.

83) Pour 2007, les données disponibles n'ont pas permis de faire la désagrégation entre le PAM et les autres fournisseurs. Les données de la DPDEV indiquent cependant que les achats locaux et triangulaires ont représenté 45% de l'aide alimentaire, contre 35% pour les achats internationaux et 20% dont l'origine est inconnue.

84) Pour les achats qui sont passés par les opérateurs autres que le PAM (autres organisations multilatérales, les gouvernements des pays bénéficiaires et les ONG), l'origine d'un peu plus de la moitié des produits (en valeur) n'est pas connue en 2005 ni en 2006. Pour les achats qui sont passés par le PAM ou ses partenaires locaux, cette proportion est moindre : elle est de 25% en 2005, mais passe à 5% en 2006. Ainsi, les indications sur la part respective des différents types d'achats sont plus fiables en 2006. Pour 2007, l'origine de plus du tiers des produits est inconnue.

85) La conception de la dimension régionale des achats locaux a fait l'objet d'une demande de clarification par la France afin que soit introduite la notion d'achats sous-régionaux.

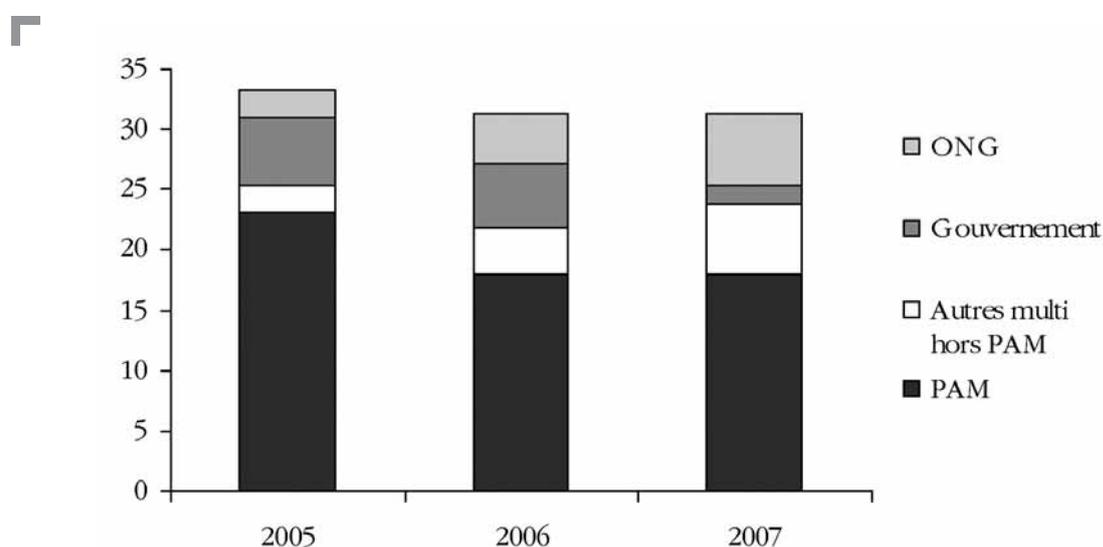
Les modalités de fourniture de l'aide

Les trois quarts de l'aide alimentaire ont transité par le canal multilatéral

Sur la période 2005-2007, 73% de l'aide alimentaire française est passée par une organisation multilatérale, contre 13% via les ONG et les gouvernements des pays bénéficiaires, respectivement. L'aide alimentaire ayant transité par le canal multilatéral est relativement stable, même si la part de l'aide qui a transité par le PAM, le principal canal multilatéral, est à la baisse (70% en 2005 contre 58% en 2007).

La part des opérations qui sont passées par le canal bilatéral est stable en 2005 et 2006 (autour de 17%) puis diminue ensuite (5% des actions définies en 2007), alors que la part de l'aide alimentaire qui est passée par les ONG a connu une augmentation sensible : de 7% en 2005 à 19% en 2007. Il convient de mettre en avant la montée en puissance du canal non gouvernemental qui était inexistant avant la réforme.

Graphique 13 : Ventilation de l'aide alimentaire par canal de mise en œuvre par année (en millions d'euros)



Source : MAEE/DPDEV, calculs des auteurs

En totalité sous forme de transferts financiers...

Il n'y a eu aucune opération de transfert direct de produits européens identifiée depuis la réforme. La quasi-totalité de l'aide alimentaire financée par la France a été distribuée gratuitement aux bénéficiaires. La plupart de ces distributions se sont faites sans contrepartie à l'exception de certaines opérations de "vivres contre travail"⁸⁶ et des rares opérations de vente à prix subventionné. Un seul cas de monétisation a été recensé : il s'agit d'une opération effectuée au Népal en 2005 pour alimenter le fonds de contrepartie afin de conclure les projets de développement pour lesquels des financements avaient été engagés en 2003.

86) L'ensemble de ces opérations n'a pas pu être précisément identifié car les documents de suivi de la mise en œuvre n'étaient pas suffisamment précis.

Le débat sur l'efficacité de l'aide alimentaire doit être correctement posé

Concernant les coûts des différentes opérations, l'un des objectifs de la réforme de 2005 est de consacrer au moins 50% du budget à l'achat des produits⁸⁷. Cet objectif est largement dicté par les engagements de la France au titre de la Convention de Londres⁸⁸.

Au vu du degré de précision de la ventilation des coûts, il est difficile de s'avancer sur des statistiques précises. A l'examen des coûts notifiés à la Convention de Londres, il ressort que les interventions pour lesquelles les coûts d'achat des produits sont les plus faibles par rapport aux coûts totaux (à peine 20%) concernent systématiquement les interventions dans le Darfour et à l'est du Tchad et ce indépendamment de l'opérateur. La faiblesse du ratio semble donc davantage s'expliquer par le contexte difficile que par le choix de l'opérateur.

On constate également que ce sont le plus souvent des opérations mises en œuvre par le PAM qui ont des ratios coûts produits/coût total de l'opération inférieurs à 50%. Il convient toutefois de souligner que la comparaison entre les différents opérateurs s'avère compliquée. En effet, les budgets ne recouvrent pas les mêmes activités (cf. chapitre IV et notamment l'analyse sur l'efficacité). De plus, les coûts élevés du PAM sont en partie dus aux standards internationaux imposés ou que celui-ci s'impose, notamment en termes de sécurité⁸⁹ ou de procédures d'achat. Certains bailleurs et ONG partenaires dénoncent toutefois les défaillances des interventions du PAM, en déplorant au-delà des coûts, les délais de livraison et les ruptures d'approvisionnements⁹⁰.

Au-delà du débat sur l'efficacité des différents canaux d'intervention se pose la question plus fondamentale du recours à l'instrument "aide alimentaire" pour intervenir dans certains contextes, en particulier lorsque l'intervention ciblée s'effectue dans un contexte autre que l'urgence aiguë. L'aide alimentaire ne doit pas être considérée comme la principale réponse, mais plutôt comme un moyen permettant aussi la recherche de réponses plus innovantes (subventions aux engrais, distributions de coupons alimentaires, etc.).

3.2.4. Fonctionnement du dispositif de programmation et de gestion

Une programmation en trois temps

Du fait de la déconcentration de l'instruction, de la sélection et de la gestion de l'aide par les ambassades, les SCAC et/ou les correspondants humanitaires sont devenus des pierres angulaires du dispositif. Ils ont ainsi en charge, en lien avec la Direction des Politiques du Développement (DPDEV), la préparation des requêtes, la définition des modalités d'intervention et l'accompagnement des opérateurs dans la mise en œuvre des actions financées. La programmation de l'aide alimentaire, quant à elle, fait l'objet d'un accord interministériel du CIAA qui examine et sélectionne les demandes d'aide alimentaire transmises par les postes. Une réunion interne de concertation au MAEE intervient avant les séances de programmation.

Ces différentes étapes du processus d'instruction des demandes, de programmation des aides et de mise en œuvre ne sont pas soumises à des procédures formalisées. Cela présente des avantages notamment en termes de souplesse et de réactivité. L'établissement d'un cadre plus formel permettrait toutefois de

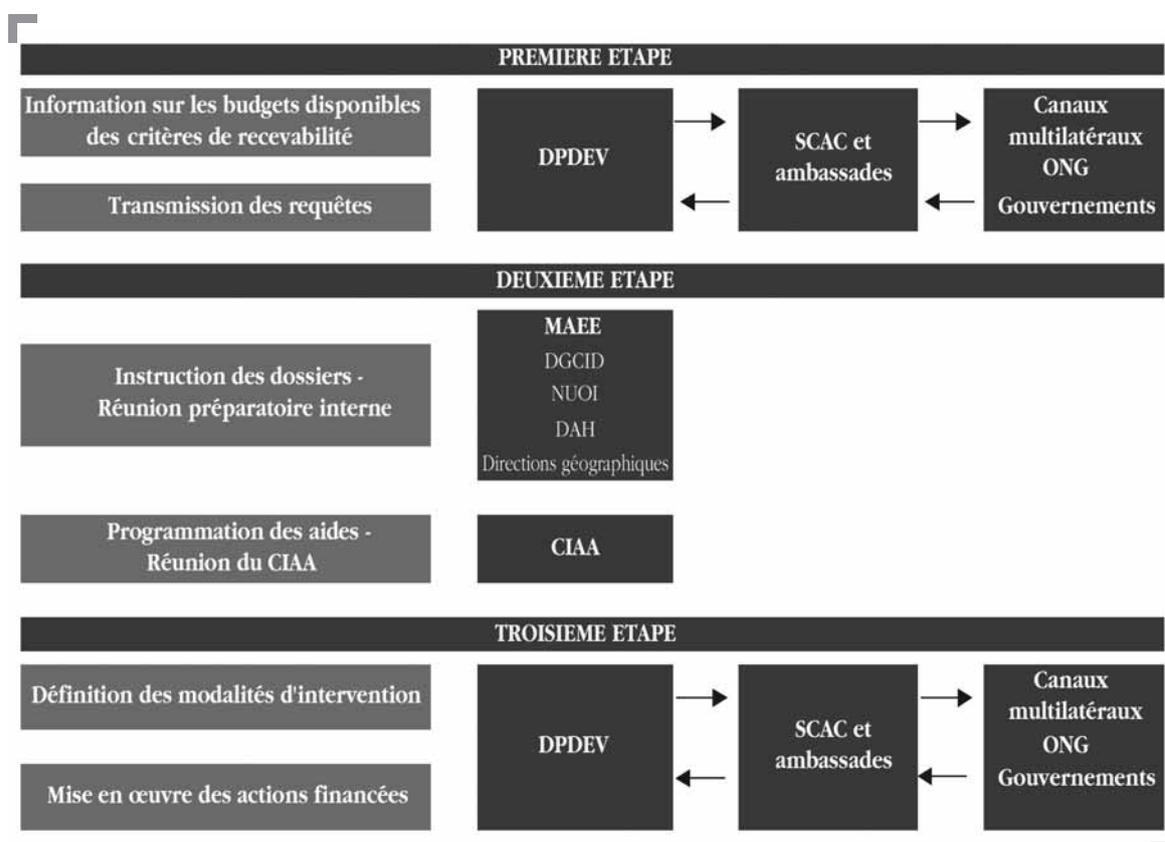
87) Ce suivi est assuré à Paris par la DPDEV/MAEE, sur la base des rapports de fin d'opération transmis par les différents opérateurs, ainsi que sur des éléments fournis par les SCAC des pays concernés. Les coûts sont saisis dans un outil dénommé "Gestaid", puis complétés et affinés à des fins de notification à la Convention de Londres via la Commission européenne.

88) Cf. précédemment le point "Accords internationaux et négociations internationales".

89) Avec des situations parfois anecdotiques. Ainsi, en sortant des produits alimentaires de ses entrepôts à Port-au-Prince, le PAM aura besoin d'une escorte militaire si les marchandises sont convoyées dans ses camions. L'escorte ne sera pas nécessaire si elles sont transportées par un camionneur privé.

90) Ce constat a notamment été fait lors des missions en Haïti et au Darfour.

mieux clarifier les processus et d'envisager une approche plus systématique. Une brève description du fonctionnement du dispositif est présentée ci-dessous.



Première étape : Préparation des requêtes par les postes

Les postes diplomatiques recensent les demandes des agences des Nations Unies, des ONG et des autorités locales. Ils transmettent des propositions à la DPDEV avant les séances de programmation des deux tranches (janvier et juin) et si nécessaire, pour la programmation de fin de gestion. Préalablement, la DPDEV envoie aux postes diplomatiques des informations sur le budget disponible, la date limite pour l'envoi des propositions (10 jours avant la réunion interne de concertation) et un rappel des critères devant être pris en compte pour l'instruction des dossiers. Sur ce dernier point, le télégramme diplomatique d'information à destination des postes reprend les principaux critères édictés par la réforme (cf. Encadré 7). Des informations sont également transmises par les sièges des organisations internationales directement à la DPDEV.

Encadré 7 : Critères de recevabilité des demandes

Les propositions des ambassades devront prendre en compte les éléments suivants :

- Les demandes devront s'appuyer sur une analyse détaillée de la vulnérabilité alimentaire des populations bénéficiaires ciblées. Le recours à l'aide alimentaire comme option la plus adéquate pour répondre aux besoins identifiés sera justifié.
- Les complémentarités (sectorielle et géographiques) d'une aide alimentaire avec les autres interventions de l'aide française en matière de lutte contre la pauvreté (AFD, société civile, coopération décentralisée, fonds social de développement) seront précisées.
- Les dispositions qui pourront être prises pour assurer toute la visibilité d'une aide alimentaire française seront explicitées.
- La cohérence de cette aide française avec d'une part, les dispositifs nationaux de sécurité alimentaire, s'ils sont efficaces et transparents, et, d'autre part, l'assistance fournie par la communauté des donateurs, sera recherchée.
- Sont éligibles au titre de l'aide alimentaire programmée des distributions gratuites et fortement subventionnées de semences agricoles et de produits alimentaires adaptés aux besoins nutritionnels et aux habitudes alimentaires des populations concernées.
- L'aide alimentaire peut être attribuée dans le cadre de la préparation à une situation de crise prévisible, de la réponse à une crise avérée ou pour faciliter la sortie d'une crise ayant eu un impact nutritionnel.
- L'aide alimentaire peut contribuer à des actions de développement dès lors qu'elle s'inscrit dans une politique nationale qu'elle complète et que les modalités de sortie de l'aide alimentaire internationale sont précisées. Le choix de l'aide alimentaire comme instrument le plus approprié en termes de développement doit être justifié.
- Les actions proposées peuvent être mises en œuvre par des organisations internationales, des organismes gouvernementaux ou des ONG internationales et nationales. Le choix de l'opérateur doit être justifié au regard de la situation et des capacités locales. La dimension de renforcement des capacités des acteurs locaux à gérer des actions nutritionnelles est prise en compte dans l'analyse des propositions, notamment pour ce qui concerne les pays qui doivent gérer l'aide alimentaire de manière structurelle.
- Dans toute la mesure du possible, les produits doivent être achetés localement ou dans les pays voisins. Le recours à des achats sur le marché mondial devra être justifié.
- Les frais logistiques seront limités tout en veillant à donner la priorité aux populations vulnérables.

Source : Extrait du télégramme diplomatique d'information envoyée par la DPDEV aux postes diplomatiques (mai 2007)

Lors de cette première étape, les propositions faites par les ambassades sont assez hétérogènes selon les pays (voir l'analyse plus loin). De manière générale, elles comportent une analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle du pays et/ou des populations bénéficiaires, une justification des besoins, une proposition sur les actions envisagées ainsi qu'une justification du choix des requêtes à l'égard des critères de recevabilité (continuité des actions, coordination avec les autres donateurs et le gouvernement, visibilité de l'aide française,...). D'autres requêtes se limitent à des indications générales sur le contexte, les besoins et les opérateurs pressentis.

La DPDEV mène de son côté une analyse documentaire (essentiellement sur internet). Elle croise des informations avec d'autres bailleurs comme ECHO et des ONG qui disposent d'une capacité plus importante pour faire remonter des informations et mobiliser des équipes d'évaluation sur le terrain. Les responsables du MAEE ont toutefois souligné que la principale difficulté repose sur le fait que ces sources d'informations sont souvent divergentes.

Deuxième étape : Examen des propositions transmises par les postes et programmation des aides

Une réunion de concertation interne au MAEE est organisée avec la participation des directions géographiques, la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH), la Direction des Nations Unies et Organisations Internationales (NUOI) et la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD). L'objectif de cette réunion est d'examiner les requêtes transmises par les postes et de présenter une proposition pour la programmation des aides. Des arbitrages sont donc réalisés lors de cette réunion en prenant en considération les positions et priorités exprimées par les différents services du Ministère.

Le CIAA se réunit ensuite pour décider de l'attribution des financements sur la base des propositions issues de la réunion de concertation préparatoire. La programmation des aides s'effectue en deux tranches. Le budget de l'aide alimentaire programmée est géré suivant les modalités suivantes :

- une première tranche, mobilisée en janvier : elle concerne environ la moitié du budget annuel ;
- une seconde tranche, décidée au mois de juillet : elle concerne la seconde moitié du budget, moins la réserve ;
- une réserve, constituée d'environ 10% du budget global : elle permet de répondre en priorité aux nouvelles urgences et/ou d'augmenter le cas échéant les contributions à des urgences déjà retenues dans les programmations des deux tranches précédentes.

Des "consultations à domicile" ont lieu pour toute décision devant être prise entre les deux réunions de programmation et pour celle de fin de gestion. Il convient de souligner qu'à cette étape, l'attribution des financements est le résultat des arbitrages entre pays (enveloppes allouées par pays). Les requêtes précisent en général l'objet de la contribution et le choix des opérateurs. La définition des modalités de mise en œuvre interviennent après la programmation des aides par le CIAA.

Certaines opérations entraînent des reliquats de financement. Des modalités ont été entérinées en réunion de CIAA de juin 2007 en ce qui concerne les reliquats des opérations du PAM⁹¹.

Entre 2004 et 2007, les principes d'engagement budgétaire, ainsi que le calendrier des réunions de CIAA, ont été respectés (cf. Encadré 8). Les réunions ordinaires du CIAA ont été organisées régulièrement. Les programmations intermédiaires et des réserves de fin d'année ont fait l'objet de consultation à domicile des membres du CIAA.

91) Ces modalités sont présentées en Annexe 12.

Encadré 8 : Calendrier des programmations 2004-2007

2004

- Février : 1^{er} comité interministériel de l'aide alimentaire – programmation d'une enveloppe de 11,4 millions d'euros
- Programmation intermédiaire du MAEE (sans consultation du CIAA) de reliquats PAM au Tchad et en Angola d'un montant de 2,4 millions d'euros
- 30 juin : 2^{ème} CIAA – programmation d'une enveloppe de 2,7 millions d'euros pour les Territoires Palestiniens et la Mongolie et définition des priorités dans l'affectation des reliquats du PAM (dont le montant est estimé à 6 millions d'euros)

2005

- 13 janvier : 1^{er} CIAA – programmation d'une enveloppe de 16 millions d'euros
- 6 juillet : 2^{ème} CIAA – programmation d'une enveloppe de 15,8 millions d'euros
- Août : programmation intermédiaire pour le Mali, Bénin et les Territoires Palestiniens de 1,1 millions d'euros faisant l'objet d'une consultation à domicile
- Octobre : programmation finale sur la réserve pour une enveloppe de 1,4 millions d'euros

2006

- 19 janvier 2006 : 1^{er} CIAA – programmation d'une enveloppe de 15,9 millions d'euros
- Avril 2006 : programmation intermédiaire pour l'Afghanistan, le Burkina Faso et le Niger pour 2,6 millions d'euros
- 29 juin 2006 : 2^{ème} CIAA – programmation d'une enveloppe de 8,5 millions d'euros
- Juillet 2006 : Programmation intermédiaire pour le Liban pour 1 million d'euros
- Octobre 2006 : programmation finale sur la réserve pour une enveloppe de 3,2 millions d'euros

2007

- 26 janvier 2007 : 1^{er} CIAA – programmation d'une enveloppe de 15,05 millions d'euros
- 28 juin 2007 : 2^{ème} CIAA – programmation d'une enveloppe de 11 millions d'euros
- Octobre 2007 : programmation d'une partie de la réserve pour 3,7 millions d'euros
- Novembre 2007 : programmation du reliquat de la réserve 2007 soit 1,5 millions d'euros

Troisième étape : Définition des modalités d'intervention et mise en œuvre des actions

Les modalités d'intervention et de mise en œuvre sont définies conjointement par la DPDEV et les ambassades. Plusieurs échanges ont lieu d'abord pour définir la répartition de l'enveloppe pays entre les différents opérateurs. Des modifications peuvent être demandées par le CIAA sur la base des propositions présentées avant les réunions de programmation. Ensuite, la DPDEV et les postes échangent sur les projets et les budgets soumis par les opérateurs. La DPDEV veille au respect des principes de la Convention de Londres, notamment sur le choix des produits et la part du budget (50%) destiné à l'achat des biens alimentaires (ou de semences). D'autres éléments sont pris en compte, tels le ciblage des populations, la complémentarité avec d'autres actions de la coopération française, la visibilité, l'efficacité du projet (cohérence de la proposition) et des questions d'ordre pratique (comme les conditions de sécurité). Enfin, les modalités de mise en œuvre relèvent de l'opérateur.

Si l'aide alimentaire transite par les canaux multilatéraux comme le PAM, les postes négocient quant à eux avec les représentations locales. Après un accord entre les deux parties, la DPDEV fixe les modalités financières (*funding proposal*) avec le siège à Rome. Le respect de l'allocation de 50% du budget à l'achat des produits, les coûts des opérations et les achats locaux sont les principaux éléments négociés. Après l'approbation du devis, le versement de la contribution se fait directement aux sièges.

En ce qui concerne l'aide transitant par le canal des ONG, les projets sont soumis à l'approbation de la DPDEV. La contribution est versée aux postes (délégation de crédits auprès de l'ambassade) et une convention de subvention est signée entre les deux parties. Les postes sont en charge du suivi et de la mise en œuvre de l'action financée. De même, les aides fournies aux gouvernements font l'objet d'accords signés entre les autorités locales et l'ambassade de France. Le versement de la contribution est fait au nom de l'ambassade qui est en charge de l'attribution des fonds après la signature des accords.

Une analyse détaillée des procédures et des délais de programmation et de mise en œuvre est effectuée dans le chapitre IV (cf. parties 4.2.2. et 4.3.1), sur la base des informations recueillies lors de la première phase de l'évaluation et des missions de terrain.

Analyse des propositions d'intervention par rapport aux requêtes approuvées

La procédure de sélection des demandes est réalisée lors de la réunion préparatoire au CIAA. Le secrétariat assuré par la DPDEV prépare un récapitulatif avec l'ensemble des demandes. Ce dernier précise, entre autres, le pays, le montant sollicité et l'opérateur. Les tableaux correspondants ont pu être analysés pour la programmation de la seconde tranche de 2005, les deux tranches de 2006 et 2007 et la réserve 2006.

En comparant les tableaux récapitulatifs des demandes aux opérations effectivement approuvées en CIAA (cf. Tableau 3), il apparaît que la programmation :

- satisfait à moins de la moitié des montants globaux demandés,
- ne retient que deux propositions d'opérations sur un total de trois présentées,
- parmi les opérations retenues, procède pour un tiers d'entre elles à une réduction des montants demandés.

Tableau 3 : Nombre et montants des demandes de financements

Programmation	Montant approuvé	Montant des demandes*	Nbre d'opérations approuvées**	Nbre de demandes
	(En millions d'euros)			
2006	31,2	60	52	82
2007 (sans la réserve)	25,9	49	44	69

* Le montant sollicité fait parfois défaut lors de l'examen en réunion du MAEE. Il s'agit par conséquent d'un montant minimum.

**Un pays peut comprendre plusieurs demandes d'opérations

Les raisons du refus de financement sont diverses et les motivations varient d'un service à l'autre. Toutefois, le critère géographique et la continuité des interventions constituent des éléments clés de la sélection. Ainsi, la majorité des requêtes qui concernent l'Amérique Latine (sauf Haïti) et l'Asie ne sont pas retenues, contrairement à celles concernant le continent africain. En Afrique, les pays en crise et ceux qui ont bénéficié d'interventions antérieures sont privilégiés.

Le suivi-évaluation

Les rapports de suivi des opérateurs et les échanges avec les postes

Il n'existe pas de système standardisé de reporting ni d'évaluation des actions financées au titre de l'AAP, chaque opérateur utilisant ses propres outils de reporting.

En ce qui concerne les *canaux multilatéraux*, le PAM fournit chaque année un rapport d'avancement, "standard project report", de chacune de ces opérations. Ces rapports sont présentés selon un canevas standardisé à l'ensemble des bailleurs. Ils contiennent trois sections : une description de la situation du pays et des diverses interventions réalisées (EMOP, IPSR, programme de pays) par le PAM, la présentation de l'opération avec ses objectifs, les modalités de gestion, le calendrier, ses résultats ainsi que ses ressources et une section financière montrant la répartition par postes budgétaires et par donateurs. Ces rapports ne fournissent que peu d'éléments permettant d'évaluer l'efficacité et l'impact des interventions. Le PAM ne réalise pas de rapport spécifique à la demande d'un donateur⁹². Le monitoring des activités du PAM se fait ainsi plus souvent à travers les postes. Toutefois, les postes diplomatiques peuvent faire remonter des informations plus qualitatives sur les actions menées par le PAM, ce qui permet d'avoir un feedback plus complet du terrain.

Le PAM dispose d'un service d'évaluation qui propose chaque année une programmation adoptée par son Conseil d'Administration. Les évaluations par pays, par intervention ou thématique sont supervisées soit par le siège, soit par les bureaux régionaux. Des consultants extérieurs sont recrutés pour les mener.

Encadré 9 : Les difficultés du PAM à s'auto-évaluer

Le rapport annuel sur l'évaluation (2007) réalisé par le bureau d'évaluation du PAM mentionne les difficultés à réaliser des analyses sur l'efficacité, l'efficience et l'impact des interventions : "Les évaluations de 2006 ne fournissent pas d'éléments d'appréciation suffisants pour tirer des conclusions en ce qui concerne les résultats obtenus par le PAM. La mesure de l'efficacité et de l'impact comporte, dans le domaine de l'aide alimentaire, des difficultés d'ordre méthodologique que le PAM n'a toujours pas résolues". Les raisons avancées sont les suivantes : "L'une de ces difficultés réside dans le fait qu'il n'y a pas, au moment où une opération est approuvée, de certitude concernant les niveaux de financement. Il s'ensuit que les résultats attendus, à moyen et long termes, et les impacts recherchés sont automatiquement surestimés si les ressources sont insuffisantes ou obtenues tardivement. Il convient donc d'ajuster en conséquence les critères d'évaluation. Les évaluations se fondent sur des données incomplètes : i) il n'y a pas assez de données recueillies concernant les résultats à moyen et long termes ; ii) les systèmes de S&E n'étant pas normalisés, les comparaisons entre données provenant d'opérations différentes ou d'époques différentes sont difficiles à établir et ne sont guère fiables ; et iii) les données ne sont pas de qualité suffisante".

De plus, l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM (2008) a évalué sa crédibilité selon des normes de qualité formelles mais aussi selon les perceptions subjectives du personnel à différents échelons. Les résultats de cet examen montrent que dans certains cas, ces perceptions sont assez différentes de l'estimation de la qualité par les pairs. Certaines évaluations décentralisées et autoévaluations sont considérées comme très crédibles à l'intérieur des pays où elles ont été conduites, car elles font écho aux préoccupations essentielles des acteurs concernés. Toutefois, plusieurs d'entre elles ont été jugées peu satisfaisantes par les pairs, de même que par la plupart des parties prenantes au siège de l'organisation, pour des raisons de méthodologie et de non-respect de règles de qualité.

92) D'autres opérateurs comme le Comité International de la Croix-Rouge ne produisent pas non plus de rapports spécifiques pour les bailleurs en raison de leur politique de confidentialité.

Quant au *système de reporting des ONG*, les rapports peuvent contenir des éléments d'analyse différents mais de manière générale, ils fournissent des informations sur la nature du projet, les objectifs poursuivis, la méthodologie et l'approche adoptées. La plupart des ONG utilisent des outils de gestion de projets tels que le cadre logique ou d'autres méthodes d'évaluation qualitatives. Les rapports soulèvent souvent les limites rencontrées dans la mise en œuvre des projets et les enseignements à tirer notamment pour les actions plus innovantes. Selon les responsables de la DPDEV, les systèmes de reporting des ONG permettent d'évaluer les actions financées au titre de l'AAP de manière plus précise que celles mises en œuvre par les canaux multilatéraux.

L'analyse des résultats et la capitalisation à l'issue de ces interventions restent limitées. A l'heure actuelle, les informations contenues sont exploitées à des fins statistiques (montants, origine, nature des produits,...) pour la comptabilisation des engagements vis-à-vis de la Convention de Londres.

Les postes assurent le suivi des actions financées et ont des contacts réguliers avec les responsables de projets ou les représentations des donateurs dans les pays concernés. Ils peuvent mener des missions de suivi⁹³. Cela dépend toutefois des moyens humains, financiers et des compétences techniques dont ils disposent. La DPDEV dispose d'un budget annuel lui permettant de réaliser des missions de suivi et d'évaluation. Toutefois, ce type de missions n'a pas été encouragé au cours de ces dernières années, compte tenu d'un contexte budgétaire serré, ainsi que de l'existence du réseau des postes à l'étranger, qui était à même de faire remonter des informations.

3.3. Résumé

L'évolution de l'aide alimentaire française

Les bilans de la programmation avant et après réforme mettent en évidence des évolutions significatives tant sur les modalités de fourniture de l'aide (cf. tableau 4) que sur le fonctionnement du dispositif.

En ce qui concerne le *ciblage*, la programmation post-réforme a conduit à un recentrage sur les PMA et sur l'Afrique sub-saharienne. Environ trois quarts de l'aide leur ont été destinés entre 2005 et 2007. Avant la réforme, la part de l'aide ayant bénéficié aux PMA était de deux tiers et de moins de la moitié pour la région d'Afrique sub-saharienne. On constate également une concentration plus prononcée : les 10 principaux pays récipiendaires de l'AAP ont reçu 70% de l'aide fournie lors de trois dernières années, contre 60% avant la réforme.

Un autre changement important a concerné le *canal de mise en œuvre*. La part de l'aide multilatérale a légèrement augmenté ; elle est passée de 66% avant la réforme à 74%. Cette augmentation s'est effectuée notamment en détriment de l'aide bilatérale qui n'a représenté que 13% de l'aide depuis 2005. On constate une montée en puissance du canal non gouvernemental qui était inexistant avant la réforme.

Quant aux modalités de *fourniture et d'approvisionnement*, les transferts financiers ont remplacé les dons en nature qui représentaient 70% du total de l'aide avant la réforme. Les achats locaux et régionaux sont majoritaires depuis 2005 (plus de 55%).

93) Voir note de synthèse et rapports pays pour plus d'informations.

Tableau 4 : Récapitulatif des principales évolutions suscitées par la réforme

Critères	Indicateur	Avant la réforme	Après la réforme
Ciblage	Part de l'aide ayant bénéficié aux PMA	64%	78%
	Part de l'aide destinée à l'Afrique Sub-saharienne	46%	75%
	Part de l'aide ayant bénéficié aux 10 principaux pays	60%	70%
Canal de mise en œuvre	Part de l'aide multilatérale	66%	74%
	Part de l'aide bilatéral	34%	13%
	Part de l'aide transitant par le canal non gouvernemental	0%	13%
Modalités de fourniture et d'approvisionnement de l'aide	Dons en nature	70%	0%
	Transferts financiers :	30%	100%
	Achats locaux/ triangulaires		55%
	Achats internationaux		19%
	Origine inconnue/autres		26%

La réforme de l'AAP dont les orientations ont très rapidement pris effet a considérablement modifié les critères d'allocation et introduit des changements importants du processus de décision. Une programmation en trois temps a été mise en place ; les SCAC jouant un rôle central dans la préparation des requêtes, la définition des modalités d'intervention et l'accompagnement des opérateurs dans la mise en œuvre des actions. Les capacités de suivi-évaluation et de capitalisation sont limitées en raison des faibles moyens de certains postes et de la DPDEV, de la qualité fluctuante du reporting des opérateurs et de l'accent mis en matière de remontée d'informations sur la comptabilisation des engagements à la CAA.

4. *Evaluation de l'instrument aide alimentaire programmée*

4.1. Analyse des orientations stratégiques

Une filiation historique qui se ressent par son approche sectorielle et par son architecture institutionnelle

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'agriculture française a atteint un niveau de performance sans égale dans l'Union européenne. Premier producteur de céréales, d'oléagineux et de produits laitiers, la France est le second pays agro-industriel exportateur dans le monde et produit des excédents dont une partie a longtemps été écoulee sous la forme d'aide alimentaire.

L'instrument intitulé "aide alimentaire programmée" est un héritage de l'ancienne gestion de l'aide alimentaire, ce qui se reflète notamment dans la composition de son organe décisionnel, le CIAA. Plusieurs structures membres de droit (Ministère de l'Agriculture) ou à titre d'observateurs (Ministère des transports, Offices) n'assistent plus aux réunions ou s'interrogent (fort logiquement) sur la raison de leur présence au sein d'une instance dont l'une des fonctions est de statuer sur l'affectation d'allocations financières à des pays en développement.

La perpétuation de cette filiation historique résulte aussi d'une approche par instrument. En effet, l'aide alimentaire pratiquée jusqu'en 2004 pouvait être assimilée à un transfert de ressources car elle servait pour la France et la Commission européenne à écouler des surplus de production. L'affectation des fonds que générerait la vente des produits alimentaires dans les pays bénéficiaires n'était pas nécessairement décidée à l'avance. C'est dans cet esprit que les partisans d'une large utilisation de l'aide alimentaire craignent que le passage d'une aide alimentaire en nature à des transferts financiers n'aboutisse à une diminution des ressources attribuées en faveur des pays pauvres.

Les donateurs traditionnels ont modifié leur perception de l'aide alimentaire, à l'exception des États-Unis, seul donateur traditionnel dont l'aide alimentaire est encore fortement liée et monétisée, et du Japon, qui procède dans la même logique, afin de répondre à ses engagements auprès de l'OMC d'ouverture de son marché domestique. Sa mobilisation, en nature ou sous forme de dons monétaires, se fait sur la base de l'identification préalable de besoins établis par les gouvernements, les agences internationales ou les ONG. Depuis la réforme de l'AAP, la France souscrit à ce principe général, qui est devenu une règle d'or des diverses déclarations des bailleurs à propos de l'amélioration de l'efficacité de l'aide et des pratiques. Les bailleurs doivent, désormais, partir d'une analyse du contexte et d'une évaluation consensuelle des besoins. La CAA encourage une aide alimentaire destinée aux groupes les plus vulnérables avec pour objectifs de réduire la pauvreté et la faim. Elle promeut également la mise en place des actions visant à optimiser l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide fournie en appui à la sécurité alimentaire et qui soient compatibles avec le développement agricole.

L'aide requise doit donc correspondre avant tout aux besoins des populations en s'interrogeant sur la réponse la plus adaptée pour répondre à la dégradation de la situation de sécurité alimentaire.

L'aide alimentaire doit être appréciée dans le contexte global des concepts et stratégies relatifs à la sécurité alimentaire. Ces dernières comprennent un vaste éventail de mesures visant à protéger les populations vulnérables des risques de dégradation de leurs conditions de vie. L'aide alimentaire peut ainsi faire partie d'un dispositif de sécurité sociale visant à soutenir la sécurité alimentaire, mais il ne constitue pas obligatoirement l'instrument le plus approprié.

Dans les contextes de réhabilitation, de sortie de crise et de développement, il convient d'être particulièrement vigilant afin d'examiner si les formes actuelles de subventions "éligibles" constituent la forme la plus appropriée d'appui pour favoriser l'autonomie des populations bénéficiaires.

Un instrument flexible qui peut répondre à une diversité de contextes

La réforme de l'aide alimentaire programmée en 2005 a consacré le recours à l'aide alimentaire avec des finalités diversifiées : préparation aux crises, réponse aux crises prolongées, appui aux sorties de crise, soutien aux politiques sectorielles de santé (lutte contre la malnutrition chronique, malades VIH/Sida et tuberculose) et d'éducation (cantines scolaires).

Bien que cela ne soit pas explicitement prévu, l'AAP peut également répondre aux situations d'urgence immédiate. L'instrument appuie ainsi chaque année les programmes d'urgence du PAM (les EMOP selon la terminologie du PAM qui les différencie des programmes en faveur de crises prolongées et de la réhabilitation - IPRS⁹⁴), de la FAO, ou des ONG, mis en place à la suite de catastrophes naturelles ou de l'émergence de situations conflictuelles.

Dans la pratique, c'est même le contexte privilégié puisqu'il représente plus de 40% des fonds attribués par l'AAP sur la période 2005-07. Les contextes de réhabilitation et de sortie de crise varient, selon les années, entre 30 à 40%. Les appuis à la prévention et au développement constituent des appuis minoritaires (environ 20%).

Outre les contextes, le type de produits pris en charge au titre de l'AAP ne se limite pas à des aliments traditionnels comme anciennement les céréales, l'huile ou le sucre. Il s'est diversifié à des légumineuses, des aliments fortifiés et plus rarement à des aliments thérapeutiques utilisés pour les cas de malnutrition sévère. Il s'étend dorénavant à des opérations non alimentaires (principalement des semences)⁹⁵.

Selon les SCAC⁹⁶ et les ONG⁹⁷, cette souplesse constitue un atout indéniable de l'instrument.

La contrainte de la comptabilisation des produits à la CAA

L'AAP est le principal instrument de la coopération comptabilisé au titre des engagements de la France à la Convention de Londres. Mais, un respect strict des produits éligibles à la Convention ne favorise pas toujours des approches adaptées aux besoins des populations. On constate ainsi l'absence, ou en tout cas une comptabilisation défavorable à la France, de différents coûts (système d'information et enquêtes servant à l'évaluation des besoins, suivi-évaluation pour l'apprentissage et la reddition des comptes) et supports utiles (parfois indispensables) aux contextes d'urgence, de réhabilitation ou de développement : aliments thérapeutiques, micronutriments, semences (intrants agricoles), intrants au secteur de la pêche et de l'élevage, *cash for work*, coupons alimentaires/*vouchers*, transferts financiers, etc.

Même si les programmations pour la période 2005-2007 limitent les interventions qui ne sont pas comptabilisées à la notification de la CAA, il faut reconnaître que les responsables du CIAA et des SCAC ne se sentent pas contraints par une programmation trop restrictive basée uniquement sur les produits les mieux valorisés par la Convention et une volonté de "faire du chiffre".

94) Intervention Prolongée de Secours et Redressement.

95) On note des appuis ponctuels à un système d'information en Haïti ou à des bons d'achat au Zimbabwe.

96) Voir l'Annexe 13.

97) Voir l'Annexe 14.

Mais l'approche par instrument n'apporte pas une réponse globale à l'amélioration des moyens de subsistance

L'approche par instrument ne permet que de fournir une partie des fonds nécessaires aux opérateurs pour mener un projet ou un programme dans sa globalité. Plusieurs financements sont ainsi indispensables au démarrage de leurs activités sur le terrain. Cette approche semble contradictoire, ou en tout cas rend sa réalisation plus compliquée, avec un des principes de la réforme qui vise à “renforcer une approche globale des situations et éviter la dispersion des moyens et l'isolement de l'aide alimentaire”. Par rapport aux anciennes procédures, un grand changement a déjà été opéré en 2005 avec la possibilité de prendre en charge, jusqu'à hauteur de 50%, d'autres types de coûts que ceux consacrés à l'achat des produits : la logistique, l'appui technique, la formation, etc. Ces coûts permettent plus généralement⁹⁸ de couvrir les dépenses annexes à l'achat des produits pour le bon déroulement des interventions alimentaires, mais ne suffisent pas à engager de véritables volets complémentaires d'un projet de sécurité alimentaire. Un des facteurs limitant se révèle la durée des financements qui constitue bien souvent une spécificité des actions de type alimentaire et de l'AAP en particulier, car de courte durée.

De plus, l'AAP ne permet pas de prendre en charge des aides destinées spécifiquement au secteur de l'élevage. Au Darfour, les appuis en semences ou en vivres ne constituent pas l'approche la plus appropriée en faveur de populations pastorales ou l'unique approche à préconiser pour des populations agro-pastorales. Les ONG présentes au Soudan soulignent que peu de bailleurs permettent de financer des opérations adéquates pour ces groupes et que la sélectivité des aides ne doit pas constituer un facteur discriminant supplémentaire dans un contexte de fortes tensions entre les différentes populations. Elles considèrent également que des opérations plus appropriées (coupons ou foires aux semences) que des aides en nature peuvent mieux correspondre aux besoins des populations et accompagner la relance du tissu économique local dans le Sud Soudan.

En résumé : principaux constats sur les orientations stratégiques

L'héritage historique de l'aide alimentaire française reste encore présent ce qui se reflète dans son architecture institutionnelle et son approche sectorielle. La réforme de 2005 a élargi la palette d'intervention et le type de produits pris en charge au titre de l'AAP. Toutefois, l'approche par instrument et le respect strict des produits éligibles à la Convention de Londres limitent le recours à des réponses plus adaptées aux besoins des populations et l'adoption de stratégies plus globales en matière de sécurité alimentaire.

4.2. Cohérence de l'aide

4.2.1. Complémentarité et continuité de l'aide française

Une faible synergie des instruments de coopération (très faible avec l'AFD)

L'AAP est un des rares (si ce n'est le seul) instruments dont dispose la coopération française qui puisse être mobilisé dans différents contextes : prévention, urgence humanitaire⁹⁹, crise prolongée, post-crise et développement. La réforme de l'AAP a érigé la “continuité de l'action” en un des critères principaux de la programmation “visant à en renforcer sa cohérence, son efficacité et sa visibilité”. Elle souligne également que “l'aide alimentaire programmée, qu'elle soit bilatérale, multilatérale ou via les ONG,

98) Les résultats de la mission au Soudan ont ainsi montré que les coûts d'acheminement de l'aide dépassaient largement les coûts d'achat des produits alimentaires et des semences.

99) Instrument logé à la Direction des Politiques de Développement, l'AAP n'est pas censée répondre en tant que telle aux situations d'urgence qui ressortent de l'action humanitaire mais elle y contribue dans la pratique.

devra être considérée par rapport aux autres actions de la coopération française dans l'accompagnement des populations afin de renforcer une approche globale des situations et éviter la dispersion des moyens et l'isolement de l'aide alimentaire".

L'aide acheminée par le canal non gouvernemental

Les complémentarités d'action ne sont donc pas évidentes ; elles sont freinées par la dispersion des guichets (les ONG peuvent par exemple introduire des dossiers à la DAH, la MAAIONG, l'AAP et l'AFD : tous susceptibles de fournir des financements contribuant à la sécurité alimentaire), des procédures distinctes, ainsi que des délais de programmation et de déblocage des fonds différents. Les complémentarités n'existent que par la volonté des ONG de présenter une requête à la fois à la DAH et à l'AAP, mais elles ne correspondent pas à une démarche sollicitée par la DPDEV, la DAH ou par les postes diplomatiques.

L'analyse des programmations pour la période 2005-2007 a révélé quelques actions communes d'aide alimentaire et de soutien de la DAH sur d'autres volets des projets ONG¹⁰⁰. La DAH a été intégrée dans le processus décisionnel de la programmation de l'aide alimentaire, mais cela n'est pas le cas d'autres sources potentielles de financements croisés que sont l'AFD, voire la MAAIONG.

L'aide acheminée par le canal bilatéral

En examinant les pays ciblés par les actions AAP dans un contexte de réhabilitation/sortie de crise ou de développement avec ceux ciblés par un projet de l'AFD, seule la moitié des pays concernés par l'aide alimentaire reçoit des financements AFD, le ratio tombe au quart quand on ne retient que les financements destinés à l'agriculture et à la sécurité alimentaire de l'AFD. En regardant plus précisément les bénéficiaires des interventions de l'AFD et les opérateurs, on ne constate aucune complémentarité.

Les résultats des missions effectuées en Haïti et au Burkina Faso ont ainsi mis en évidence l'absence de collaboration entre les SCAC et les agences de l'AFD. Malgré le transfert des secteurs "développement rural" et "sécurité alimentaire" à l'AFD, les cultures internes et les logiques de fonctionnement de ces structures semblent hermétiques à la recherche de complémentarité entre les actions mises en place sur le terrain.

Le questionnaire envoyé aux postes a mis en évidence le fait que ni la complémentarité des financements français, ni la continuité des actions dans le temps ne figurent parmi les critères prioritaires dans l'instruction des requêtes. Paradoxalement, la coordination de l'intervention avec les autres bailleurs est mieux classée.

Toutefois, dans les pays où existe une coopération traditionnellement importante dans les domaines de la sécurité alimentaire et du développement agricole, les assistants techniques présents sur le terrain ont pu participer activement à l'élaboration de certains dossiers en appui aux SCAC. Ceux-ci s'inscrivent dans la continuité de financements antérieurs (appui au dispositif de prévention et gestion des crises au Burkina Faso ou à la politique d'achats locaux en Haïti et au Burkina Faso). La complémentarité entre les financements français est alors recherchée, par exemple avec les appuis conjugués au dispositif burkinabè (en particulier au système d'alerte précoce) et le relevé de données sanitaires et nutritionnelles appuyé par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Par ailleurs, la politique d'incitation des bailleurs à passer par le canal de l'aide budgétaire au Burkina Faso permettra également une continuité des appuis français au dispositif de gestion des crises dans le domaine de la prévention des crises (appuis à la constitution/reconstitution des stocks physique et financier, aux systèmes d'information, etc.).

100) Cf. le point sur le bilan des opérations post-réforme

L'aide acheminée par le canal multilatéral

Par la voie multilatérale, l'AAP passe à plus de 80% par le PAM. Les autres organisations bénéficiaires ont été le CICR et l'UNRWA pour les Territoires Palestiniens, ainsi que la FAO, au Soudan et en Haïti. L'action 6 du programme 209 destinée à la gestion des crises humanitaires était dotée d'un budget de 19,2 millions d'euros en 2007 en faveur des organisations onusiennes (PAM et UNRWA notamment) et du CICR (7,8 millions d'euros en 2007). Comme l'ensemble des membres du CAD, la France a augmenté ses contributions aux agences des Nations Unies et aux organisations du mouvement de la Croix-Rouge afin de répondre aux bonnes pratiques en matière de financement de l'initiative GHD.

Il existe davantage de complémentarité entre les fonds AAP et ceux des autres lignes de financement envers le PAM, qu'envers les autres organisations internationales. En effet, aux financements de l'AAP au PAM, il convient d'ajouter 7% sur le budget de NUOI qui sert à couvrir les frais du siège de l'organisation induits par les interventions alimentaires. Ce système spécifique au PAM mérite d'être simplifié. Les fonds additionnels de NUOI au PAM n'ont pas de liens directs avec les interventions de terrain mais procèdent d'une stratégie de renforcement de l'institution. Le développement de l'assistance technique au PAM (spécialiste VIH/Sida et appui aux achats locaux) peut directement accroître la capacité des actions de l'AAP.

La FAO, quant à elle, bénéficie des contributions obligatoires de ses membres. Les fonds de l'unité des secours et de réhabilitation dépendent eux de contributions volontaires. Seuls les fonds de l'AAP y ont contribué.

En matière de développement, la complémentarité des axes d'intervention de l'aide alimentaire avec les appuis aux politiques sectorielles apparaît fortuite et non bâtie sur une véritable stratégie concertée entre les financements français. Les stratégies définies par le CICID dans les secteurs de l'éducation et de la santé ne considèrent pas comme des axes prioritaires l'appui aux cantines scolaires et à la nutrition. Cependant, en matière de santé, les axes identifiés visent la santé des enfants (par la vaccination), la santé maternelle et la lutte contre les grandes pandémies (VIH/Sida et tuberculose). On peut donc considérer l'appui alimentaire ou nutritionnel à ces secteurs comme théoriquement complémentaire.

Mais, les interventions proposées par les postes (par exemple au Burkina Faso et en Haïti pour la santé) ou la DPDEV (pour les cantines scolaires au Burkina Faso) n'ont pas fait l'objet d'approches convergentes avec les responsables des secteurs concernés (santé et éducation) au niveau des SCAC (ou de l'AFD)¹⁰¹. De plus, l'ensemble des appuis sectoriels sous financement au titre de l'AAP a été canalisé par le PAM. Ces actions n'ont pas été définies en cohérence avec les stratégies de la coopération française dans le domaine de l'éducation et de la santé. Par ailleurs, le choix du PAM contrevient à la stratégie, élaborée par la France, de recentrage des trois institutions romaines (cf. 3.1.3).

Dans certains pays comme le Burkina Faso (cf. Encadré 10), l'approche programme a été privilégiée sous forme d'aide budgétaire sectorielle dans le domaine de l'éducation. Même si l'aide projet (appui aux programmes du PAM) n'est pas exclue, une meilleure complémentarité entre la contribution aux politiques nationales (aide budgétaire) et l'aide alimentaire destinée aux cantines scolaires semble nécessaire. Cela permettrait ainsi d'assurer la cohérence de l'ensemble des réponses apportées par la France.

101) Les responsables des secteurs "santé" et "éducation" des SCAC n'ont pas été consultés par les personnes impliquées dans la préparation des requêtes au titre de l'AAP.

Encadré 10 : Aide alimentaire et appui budgétaire en faveur de l'éducation au Burkina Faso

Officiellement lancé en 2002, le Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB) est considéré comme le cadre de référence des interventions pour la période 2001-2010. Il s'agit d'un programme sectoriel qui s'inscrit dans le CSLP du Burkina Faso, approuvé en 2000 et révisé en 2003.

Depuis 2004, la France appuie la mise en œuvre du PDDEB en privilégiant une approche concertée avec d'autres donateurs. L'objectif est celui de mieux coordonner leurs actions et d'accroître l'efficacité de l'aide. Cette approche découle des **nouvelles orientations de la coopération française dans le domaine de l'éducation**. En 2004, le CICID a précisé les axes prioritaires d'intervention en matière d'éducation primaire et secondaire et de formation professionnelle¹⁰². La stratégie d'intervention s'est déclinée de façon opérationnelle dans le cadre d'intervention sectoriel (CIS) élaboré par l'AFD et dans les documents cadres de partenariat (DCP). Dans le cas du Burkina Faso, l'éducation a été retenue comme secteur de concentration dans le DCP 2006-2010. En matière d'éducation de base, l'approche programme a été privilégiée **sous forme d'aide budgétaire sectorielle**. Dès lors, la France s'est associée à un consortium des bailleurs de fonds (la Banque Mondiale, les Pays-Bas, le Canada, la Suède et le Danemark) qui ont mis en place un panier commun de ressources destiné au financement du PDDEB.

Concernant l'aide alimentaire programmée, la France a contribué au financement du volet "cantines scolaires" du PAM. Cette contribution a été prévue dans le cadre de l'appui à l'initiative Sahel, stratégie issue de la conférence inter-ministérielle à Dakar en 2003. Même si les objectifs sont convergents, cette intervention ne semble pas avoir été définie en lien avec la stratégie française en matière d'éducation. Il convient de souligner que dans l'approche programme privilégiée dans le secteur de l'éducation, l'aide projet n'est pas exclue. Le CIS 2003-2005 souligne ainsi qu'elle reste utile, spécialement pour renforcer les capacités des administrations et pour la mise au point de solutions innovantes¹⁰³ dans une région déterminée ou sur un aspect opérationnel spécifique du programme sectoriel.

Même si dans les faits, la synergie entre les instruments français de coopération n'est pas plus évidente lorsque l'aide est acheminée via le canal bilatéral plutôt que via le canal multilatéral, on peut penser, a priori, qu'elle devrait être plus facile à concrétiser dans le premier cas où il s'agit de veiller à la cohérence au sein de la coopération française.

L'absence d'instrument relais sur les questions de sécurité alimentaire pénalise la cohérence de l'aide française pour faire le lien entre l'urgence et le développement

L'aide alimentaire, sous la forme de distributions généralisées, trouve toute sa raison d'être pour répondre aux situations d'urgence succédant aux catastrophes naturelles et aux conflits armés dans lesquels les populations civiles sont les premières victimes. Dès que l'organisation des premiers secours est assurée, les bonnes pratiques promues par la communauté internationale revendiquent la mise en place d'interventions qui satisfassent les besoins les plus élémentaires (alimentation, hébergement, santé, eau-assainissement, protection des individus) tout en favorisant un retour progressif vers l'autonomie des populations bénéficiaires.

102) Il convient de souligner que l'AFD a été désormais mandatée pour financer l'ensemble des programmes bilatéraux dans le secteur de l'éducation. Les projets du fonds de solidarité prioritaire (FSP), jusqu'alors gérés par le MAEE, lui ont été transférés dans le courant de l'année 2005 (AFD).

103) L'approche projet reste également utile pour les pays sortant de crises où les administrations ne sont pas en mesure de développer un programme sectoriel d'envergure (AFD, CIS 2007-2009).

Les missions dans les pays ont montré qu'une réponse adaptée aux besoins des populations dans des contextes de réhabilitation/relance agricole ou de développement dépassait bien évidemment une approche basée sur les distributions alimentaires (ciblées ou généralisées ou des distributions de semences). Cette réponse doit également être appréciée dans une approche plus globale de sécurité alimentaire.

Or, l'instrument "aide alimentaire programmée" n'est pas destiné - car privilégiant la prise en charge des coûts éligibles à la Convention de Londres - à une véritable approche "sécurité alimentaire", ni adapté par ses mécanismes de financement à court terme, ni véritablement outillé pour vérifier la pertinence de requêtes s'inscrivant dans la durée. L'absence d'instrument relais au sein de la coopération française est particulièrement pénalisante pour assurer le continuum URD.

Pour des raisons similaires de cohérence de l'aide, les appuis de l'AAP aux politiques sectorielles devraient s'inscrire dans des engagements pluriannuels. On imagine mal que l'AAP puisse servir à démarrer une action structurante dans un pays alors que les allocations des années suivantes fluctuent au gré des besoins et des priorités qui surgissent ailleurs dans le monde.

4.2.2. Un instrument adapté pour répondre aux engagements vis-à-vis de la CAA mais fragilisé par l'insuffisance des ressources

Des objectifs avec des modalités d'intervention cohérentes

La réforme de l'instrument "aide alimentaire programmée" est décrite dans un document général d'orientation, sans qu'une stratégie d'intervention plus détaillée, règlement interne ou cadre logique, ne vienne définir son articulation et ses relations avec les autres instruments de coopération au développement et d'action humanitaire, ni détailler les modes d'intervention et les moyens disponibles, ou même hiérarchiser les priorités ou préciser les processus décisionnels, de suivi et d'évaluation. On ne dispose pas non plus d'indicateurs de moyens, de résultats, ou d'impacts attendus par la mobilisation de l'AAP.

Les orientations de la réforme sont inspirées des modifications apportées à la CAA en 1999. L'ensemble de ses différentes parties est cohérent avec les engagements de la France à la convention de Londres, certaines de ses dispositions pouvant même être jugées plus restrictives. Elle se situe en conformité avec les prises de position de la France et de l'Union européenne dans le cadre des négociations à l'OMC, et en cohérence avec les déclarations sur les bonnes pratiques dans les interventions humanitaires (GHD) et sur l'efficacité de l'aide au développement (Déclaration de Paris) soutenues par les membres du CAD.

Il faut toutefois préciser que les critères édictés par la réforme ne sont pas hiérarchisés et que dans certaines décisions des arbitrages sont nécessaires entre les critères stratégiques (continuité, complémentarité, coordination, visibilité, ciblage géographique et thématique, etc.) et les conditions de mobilisation ou de fourniture de l'aide (achats locaux et régionaux, canal de mise en œuvre, limite des coûts annexes à l'achat des produits alimentaires, etc.). D'autre part, l'acheminement de l'aide par les organisations internationales tend à limiter le respect des conditions et des critères qu'on impose à d'autres intervenants. Les organisations possèdent généralement leurs propres logiques et leurs propres standards d'intervention, ce qui limite la mise en place de procédures harmonisées envers les différents opérateurs. D'autant que les bonnes pratiques privilégiées par la communauté internationale visent à réduire les conditionnalités unilatérales posées aux organisations multilatérales, qui occasionnent des coûts supplémentaires et des retards opérationnels.

Hiatus entre les moyens mobilisés et les modalités de mise en œuvre de l'instrument

Les moyens limités en personnel et en ressources financières dont disposent la DPDEV à Paris et les postes diplomatiques sur le terrain constituent un frein à l'instruction des dossiers et à la supervision des interventions. Ils ne favorisent pas la capitalisation des expériences, leur évaluation et la reddition des comptes.

Une réduction des effectifs et des compétences au sein des postes

Sur le terrain, l'instruction, la sélection, la gestion et le suivi de l'AAP reposent essentiellement sur les personnels des SCAC. Une combinaison de plusieurs facteurs limite leurs capacités à pleinement assurer les tâches requises par l'AAP. En effet, la réforme de 2005 a introduit une utilisation de l'aide alimentaire dans divers contextes et pour différentes formes d'actions, ce qui nécessite des compétences (sécurité alimentaire, urgence, nutrition, agronomie...) que tous les postes ne sont pas à même de mobiliser. De plus, l'on constate une réduction globale d'effectif du personnel de coopération (assistance technique et personnel au sein des SCAC) particulièrement marquée dans les domaines tels que le développement rural et la sécurité alimentaire¹⁰⁴. La charge de travail des conseillers engendre parallèlement une délégation partielle du suivi des dossiers sur du personnel moins qualifié ou moins expérimenté (volontaires internationaux, personnel temporaire,...).

La disponibilité de personnel influe directement sur la préparation des propositions car les assistants techniques du secteur développement rural/sécurité alimentaire participent activement à l'élaboration des dossiers. Dans les autres pays, si les secteurs concernés sont différents¹⁰⁵, la démarche est inverse et repose sur les propositions des ONG, de la FAO, des *funding proposals*, ou des *flash appeals* du PAM. Comme la réforme a édicté un nombre important de critères avant recevabilité des propositions, le manque de ressources des postes peut limiter les capacités à apprécier les orientations techniques ou les modalités d'intervention proposées par les opérateurs. Ce constat est amplifié dans un contexte, tel celui prévalant au Soudan, où les conditions de sécurité, les difficultés de déplacements, l'étendue du territoire, le manque d'informations (ou des informations divergentes comme les estimations de besoins entre le PAM et le CICR ou les ONG) rendent plus difficile cette opération. Les postes ne mènent pas suffisamment de consultations internes avec les responsables des secteurs de l'éducation et de la santé ou les assistants techniques des domaines concernés.

L'acceptation des dossiers repose alors davantage sur la confiance portée en l'opérateur ou sur des compétences reconnues telles que la logistique pour le PAM, la certification phytosanitaire et la gestion de stocks de semences pour la FAO, les enquêtes et interventions nutritionnelles (ACF) pour les ONG. Le financement d'organisations internationales ou la participation à des mécanismes de gestion multi bailleurs permettent d'alléger les tâches de suivi technique et financier tout en offrant des garanties sur la gestion et l'exécution. Au vu des observations effectuées durant les missions, cette appréciation doit être quelque peu nuancée, notamment en ce qui concerne, pour les bailleurs, les moyens de contrôler l'efficacité de l'aide.

Un manque d'évaluation des interventions qui empêche la capitalisation des expériences et limite la reddition des comptes

Aucun budget n'est dégagé par l'AAP pour exercer la supervision des interventions et leur évaluation sur le terrain. Si le manque de ressources constitue un facteur limitant pour le suivi des dossiers, le renouvellement des responsables dans un contexte de faibles effectifs entraîne également une perte de mémoire institutionnelle. Celle-ci se traduit par des ruptures immédiates dans la chaîne d'information et de décision et, à moyen terme, dans la capitalisation des expériences. Ce phénomène est accentué par l'absence de mécanismes d'évaluation propres à l'AAP. On assiste de fait à une dévalorisation de l'expérience avec deux conséquences : un manque de transmission entre les responsables dans un pays et l'impossibilité de tirer des enseignements pour les autres pays.

L'absence de moyens propres de suivi retarde et complique l'enregistrement des informations sur le déroulement des interventions et plus particulièrement les notifications à la CAA.

104) Ce sont des secteurs de coopération qui ont été transférés à l'AFD.

105) Les missions ont observé ce cas de figure concernant les appuis nutritionnels et aux cantines scolaires passant par le PAM en Haïti et au Burkina Faso ainsi que pour l'ensemble de la programmation au Soudan

Une équipe centrale dotée de faibles moyens

La gestion courante de l'instrument AAP est sous la responsabilité d'une équipe très réduite (un chargé de mission à mi-temps et une assistante à temps plein). L'équipe ne dispose pas de dotations budgétaires pour des appuis institutionnels, n'a pas d'appuis spécifiques ni formalisés pour assurer une veille informationnelle et n'a pas la possibilité d'effectuer des missions de terrain.

Une faible concertation intersectorielle à Paris

Continuité et complémentarité des interventions de l'AAP devraient se traduire en terme décisionnel, par des concertations avec les services impliqués, avec les services géographiques et les services spécialisés sur les compétences techniques. Or, formellement seuls les services géographiques et la DAH sont associés aux décisions prises en réunion préparatoire ou en CIAA. L'AFD qui a en charge l'exécution des politiques de développement agricole, de sécurité alimentaire, de santé ou d'éducation dans les pays bénéficiaires et plus récemment des interventions dans des situations de crises prolongées et d'États fragiles n'est pas impliquée dans le processus. Il ne semble pas y avoir d'échanges informels avec l'AFD, contrairement aux contacts avec les conseillers en stratégies sectorielles "éducation" et "santé". Ces derniers ne participent pas aux réunions de consultation interne au Ministère, mais sont consultés de manière ponctuelle par la DPDEV.

Implications des nouvelles procédures de programmation

Le rôle complexe d'interface des postes entre les opérateurs et le CIAA

La réforme a entraîné une modification dans les procédures de sélection des projets financés par l'AAP. La gestion des fonds de contrepartie relevait précédemment de la responsabilité partagée des ambassades et des gouvernements bénéficiaires, les affectations reposant sur des choix essentiellement locaux. Actuellement, la sélection des aides à deux niveaux avec une prise de décision finale par Paris réduit la marge de manœuvre des postes et remet parfois en question les choix locaux engendrant une certaine incompréhension. Plus fondamentalement, le manque de visibilité des postes sur les financements disponibles les empêche de préparer des stratégies d'intervention, et oblige les opérateurs à modifier parfois substantiellement leurs projets d'activités.

Les critères d'éligibilité aux financements de l'AAP constituent un élément essentiel du dialogue entre la DPDEV, les postes et les opérateurs. Les SCAC les répercutent aux ONG ou aux organisations internationales pour la préparation des activités et des budgets. Une autonomie réelle est laissée aux opérateurs pour présenter des requêtes de leur choix. Sans grille préétablie donnée aux postes, chacun applique sa propre grille de lecture (poursuite de financements antérieurs, capacité d'absorption des ONG, etc.) pour juger de la pertinence des propositions. Certains critères peuvent s'avérer contraignants tel le ratio de 50% consacré à l'achat des aliments ou des semences, stipulé par la Convention, qui apparaît difficilement respecté au Soudan, si ce n'est par la prise en charge d'autres coûts liés aux opérations (coûts de structure, transport ou formation) par d'autres bailleurs. Si les ONG peuvent remanier leurs propositions dans ce sens, le SCAC ne dispose pas de marge de manœuvre pour faire respecter ce critère par la FAO et le PAM, dont les coûts consacrés à l'achat des vivres ne dépassent pas 30% du budget au Soudan.

Le calendrier de programmation

Les pressions de l'opinion publique, les crises ponctuelles médiatisées, les visites d'hommes politiques, constituent des facteurs d'influence auxquels sont soumis les gestionnaires de l'aide alimentaire. La programmation de l'AAP en deux tranches principales à des périodes fixes de l'année permet de se soustraire en partie de ces pressions. Les décisions prises en CIAA permettent également à la DPDEV

de s'abriter derrière l'obligation d'une collégialité interministérielle pour ne pas céder aux oukases d'un cabinet ministériel ou d'un ambassadeur. La programmation 2005-2007 n'est cependant pas complètement indemne de décisions politiques, mais en a fortement limité les excès.

La programmation en deux tranches en début de premier et de second semestres peut toutefois poser des difficultés de mise en œuvre d'interventions. Pour les pays du Sahel, la programmation est considérée comme étant peu adaptée au calendrier agricole. Les décisions de la seconde tranche, réunion en juillet, interviennent au début de l'hivernage, donc sans visibilité sur les perspectives de la campagne agricole. Les allocations de la première tranche prises en janvier se déroulent au moment où les achats institutionnels (PAM, dispositif de gestion des crises alimentaires ou ONG) sont réalisés. La période de décembre à février fait suite aux récoltes et correspond aux cours les plus bas de l'année. Compte tenu des délais de décision et de finalisation des modalités, les accords définitifs avec les opérateurs n'interviennent au mieux qu'au cours du second trimestre de l'année, lorsque les prix des céréales sont à la hausse.

Les achats locaux de céréales sont donc reportés après les récoltes suivantes. Des institutions telles que le PAM ou les dispositifs possédant des stocks de sécurité ou gestionnaire d'aide alimentaire en nature peuvent procéder à des emprunts de vivres sur d'autres programmes qui font l'objet d'un remboursement l'année suivante. Ce décalage n'a, jusqu'à présent, pas posé de véritables problèmes vu la nature des opérateurs et des actions mises en œuvre, mais il peut être un handicap important pour les ONG¹⁰⁶ ou dans des situations d'urgence. Cette stratégie n'est également pas sans risque comme l'a illustrée la récente crise alimentaire 2004/05 du Niger, car un pays peut se trouver à gérer une crise d'une grande ampleur alors que ses stocks sont réduits.

Les programmes de distribution de semences¹⁰⁷ sont confrontés à des échéances strictes puisque le calendrier cultural impose des semis en mai-juin (Sud Soudan). La programmation effectuée en début d'année avec des signatures rapides des conventions¹⁰⁸ avec les ONG est essentielle afin de ne pas remettre en cause ces opérations.

Des modalités de sélection et de financements adaptées aux courtes durées

Les modalités de mobilisation par l'instrument aide alimentaire sont peu adaptées pour apporter une réponse durable.

Le document d'orientation de la réforme précise que : les actions de développement tenteront de respecter un cycle de projet adapté (ex : l'appui aux cantines scolaires nécessite un investissement minimum de trois ans). Les actions menées en Haïti soutenues depuis 3 ans sont, dans cette logique, effectuées dans la continuité ; elles relèvent d'actions structurantes en appui au développement du monde rural ou aux politiques sectorielles d'éducation et de santé. Dans ce cas, elles ont plus d'analogie avec une stratégie de sécurité alimentaire que la mise en place d'une stricte aide alimentaire. Les modes de financement annuel de l'aide alimentaire constituent une limite à cette stratégie car ils n'offrent pas la visibilité de moyen terme que requiert le développement optimal de ce type d'activités. Afin de réduire le risque de baisse ou de rupture de financement d'une année à l'autre, il faudrait chercher une complémentarité avec d'autres instruments de financements, français ou européens, ou s'insérer dans des programmations concertées avec d'autres bailleurs.

L'absence d'instrument relais de sécurité alimentaire constitue un risque, celui de favoriser dans certains cas des actions de court terme au détriment d'actions de longue durée qui permettraient de renforcer le développement et l'autonomie des populations.

106) Les ONG ne peuvent pas engager des fonds avant l'accord des ambassades.

107) A l'exception de semences de contre-saison (principalement les semences maraîchères)

108) Les ONG avec des assises financières suffisantes peuvent engager des dépenses avant la disponibilité des crédits mais ce n'est pas le cas de toutes les ONG.

4.2.3. Coordination avec les bailleurs

Les interventions d'aide alimentaire menées par les ONG et les organisations internationales dans les situations d'urgence ou de réhabilitation sont coordonnées avec les structures spécifiques du système des Nations Unies. Des améliorations importantes ont été apportées à la planification et à l'organisation des secours, tout comme au dispositif de coordination et aux modalités de financement.

La coordination avec d'autres acteurs européens (États membres et CE) est assurée dans les soutiens aux dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel. Elle l'est nettement moins dans les autres cadres d'intervention. Cette situation prévaut sans doute de la grande diversité des positions des donateurs européens sur l'utilisation de l'aide alimentaire. Un cas tangible est l'aide alimentaire en faveur du développement où la CE exclut dorénavant de soutenir les programmes de cantines scolaires.

Les Délégations de la CE ont pour mandat de favoriser la coordination des financements des pays membres de l'Union européenne dans les pays ACP. Des réunions régulières sont organisées. La DPDEV assiste aux réunions sur l'aide alimentaire à Bruxelles.

En ce qui concerne les fonds attribués aux projets de développement du PAM, ils font partie d'une enveloppe budgétaire commune. En fonction des besoins de l'organisation, la contribution française est affectée à l'achat de produits alimentaires, ainsi qu'à certaines activités qui ne pourraient être mise en œuvre par ailleurs, par manque de financements.

La France soutient les organisations internationales par des contributions affectées. Seuls des reliquats de financements antérieurs peuvent être alloués aux fonds multilatéraux (IRA) non affectés. Elle cotise très peu au Fonds central de réponse d'urgence du PAM, le CERF, mis en place pour assurer une meilleure prévisibilité des situations d'urgence, ainsi que pour financer les crises oubliées.

4.2.4. Coordination avec les politiques nationales

Le canal bilatéral représentait environ 17% des aides en 2005 et en 2006 et 5% en 2007. Il sert essentiellement à soutenir les actions des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel (Mauritanie, Tchad, Niger, Burkina Faso et Mali) pour leurs actions de reconstitution des stocks de sécurité et les achats locaux en Haïti (réalisés par un opérateur privé PROMIP). Ce type d'appui est en accord avec les politiques menées par les gouvernements. Après deux décennies sans grand changement, ces dispositifs vont devoir évoluer dans un proche avenir suite aux enseignements tirés de la crise nigérienne, la montée de revendications souveraines et les adaptations nécessaires à une meilleure intégration de nouveaux acteurs (cf. chapitre 2.2.6).

La prévention des risques sera aussi plus que jamais au cœur de l'actualité du fait de la fréquence accélérée des catastrophes naturelles. Dans le cas de certains pays comme le Burkina Faso, les appuis au dispositif national pour la reconstitution des stocks (prévention de crises) seront dorénavant effectués à travers l'aide budgétaire. Cela nécessite néanmoins l'existence d'un certain nombre de conditions préalables qui ne sont pas réunies dans tous les pays, notamment en matière de gestion des finances publiques (cf. Encadré 11). L'aide budgétaire peut être utilisée pour appuyer les efforts des gouvernements en matière de prévention des crises, mais cette approche ne peut pas être généralisée. Au Burkina Faso, le passage à l'aide budgétaire n'exclut pas le recours à l'aide alimentaire programmée en situation de crises.

Encadré 11 : Les conditions de réussite d'une approche-programme

Pour atteindre ces objectifs, une approche-programme doit s'appuyer sur plusieurs facteurs clés de succès :

- L'assurance que le pays bénéficiaire possède une stratégie nationale de développement (souvent matérialisée par le CSLP) accompagnée de politiques sectorielles cohérentes dont la faisabilité financière est exprimée dans le Cadre des Dépenses à Moyen Terme.
- Les capacités institutionnelles du pays à mettre en œuvre la politique sectorielle. Les actions de renforcement de capacité peuvent alors permettre une meilleure gestion du programme.
- L'engagement des bailleurs de fonds à fournir une aide prévisible et stable.
- Les revues sectorielles, menées conjointement avec les bailleurs de fonds et les ministères concernés, permettent de suivre les résultats.
- Le suivi des résultats nécessite un système d'information fiable jusqu'au niveau déconcentré et la mise en place d'un ensemble d'indicateurs.
- Une entente entre les bailleurs et la bonne réalisation des principes d'harmonisation de l'aide.

Quelques éléments à prendre en compte lors du choix de la modalité de financement

Pour arbitrer entre ces différentes modalités de financement, il est nécessaire de tenir compte de certains éléments :

- L'environnement macroéconomique (solde budgétaire, situation fiscale...) peut orienter le choix de la modalité de financement vers de l'aide budgétaire ou l'en détourner.
- La qualité de gestion des finances publiques ; la transparence, la crédibilité du budget, le contrôle de l'exécution et la fluidité du circuit budgétaire sont des éléments à vérifier pour évaluer le risque que les fonds ne soient pas dévolus à l'utilisation prévue. Si ce risque est jugé élevé, il peut entraîner un ciblage de l'aide ou le recours à de l'aide projet.

Source : AFD

Dans les pays où l'administration est présente et raisonnablement efficace, le système humanitaire, sous l'égide des Nations Unies, a l'obligation de se coordonner avec les structures de l'État. En Haïti où l'on a pu observer les actions de l'AAP, la coordination entre les structures chargées de gérer la post-urgence et les structures de l'administration étaient réelles. Dans un contexte de fragilité institutionnelle, il faut veiller à "ne pas nuire" à la consolidation du rôle de l'État et des collectivités locales. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre les intervenants de l'aide afin de ne pas accroître le risque de substitution par des opérateurs extérieurs (ONG ou organisations internationales).

Les actions de développement doivent s'inscrire dans les stratégies définies par les pays. Des observations réalisées lors des missions ne vont pas dans ce sens. Bien que collaborant à la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les secteurs sociaux de base, les bureaux du PAM en Haïti et au Burkina Faso définissent leurs propres stratégies d'intervention et mobilisent leurs propres partenaires (ONG internationales et locales). Les stratégies du PAM peuvent ainsi établir des priorités différentes de celles mises en place par les gouvernements qui, dans le cas des projets de cantines scolaires, mettent davantage l'accent sur les approvisionnements locaux, l'appui des collectivités locales, l'implication des communautés à la pérennité des cantines,...

En Haïti, la FAO a relancé la filière semencière de haricots et démarré la constitution d'une réserve stratégique mobilisable en cas de catastrophes naturelles mais sans élaboration préalable ou concomitante des mécanismes de gestion avec les institutions responsables de l'administration.

En résumé : principaux constats sur la cohérence de l'aide

Un des principaux critères de la réforme de 2005 concerne la continuité des actions et la complémentarité entre les différentes actions mises en place par la coopération française. On constate néanmoins une faible synergie des instruments pouvant être mobilisés dans les différents contextes, notamment vis-à-vis des actions mises en œuvre par l'AFD. De plus, l'absence d'instrument relais ne permet pas d'adopter une véritable approche "sécurité alimentaire" ce qui ne permet pas d'assurer le continuum urgence, réhabilitation et développement.

Depuis 2005, les orientations stratégiques de l'AAP sont en conformité avec les principaux engagements et les prises de position de la France sur la scène internationale. En ce qui concerne la cohérence interne, l'instrument souffre de certaines limites liées aux moyens humains et financiers. Cela se ressent au niveau des postes qui ont à leur charge l'instruction, la gestion et le suivi des dossiers mais qui disposent, pour la plupart, de ressources limitées. L'équipe centrale est également dotée de faibles moyens, notamment pour assurer le suivi/évaluation et la capitalisation des expériences.

Par ailleurs, les modalités de sélection et de financement, adaptées essentiellement aux courtes durées, ainsi que la faible concertation intersectorielle, ne favorisent pas la mise en œuvre d'actions structurantes mises en œuvre en appui au développement. La coordination avec les bailleurs et avec les politiques nationales est assurée de manière plus importante dans le cadre des appuis aux dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires et à travers le système des Nations Unies, lors des urgences humanitaires. Toutefois, des améliorations restent à apporter avec les actions menées par les autres pays européens et une plus forte cohérence est à rechercher entre les stratégies d'intervention du PAM et celles mises en place dans le cadre des politiques sectorielles.

4.3. Efficacité

4.3.1. Un instrument plus efficace de délivrance d'aide alimentaire

Les critères et les modalités définis dans la réforme sont largement appliqués

A défaut de cadre logique, le document d'orientation de la réforme a été traduit en quatre objectifs spécifiques (voir cadre d'analyse en Annexe 15) :

Objectif spécifique 1	Fournir une aide alimentaire ciblée sur les populations vulnérables et adaptée aux besoins en fonction des priorités géographiques et thématiques
OS 2	Favoriser une approche globale d'intervention s'inscrivant dans une logique de continuité, de coordination et de complémentarité d'actions
OS 3	Améliorer les pratiques de fourniture de l'aide
OS 4	Mettre en place de nouveaux modes de gestion et de circuits de décision favorisant une meilleure cohérence de l'aide française au développement

Sans indicateurs de résultats, ce sont les critères et les modalités opérationnelles servant à guider la programmation et la mise en œuvre qui ont servi de référence à l'évaluation de l'efficacité. La très grande majorité des critères et modes opérationnels a été respectée :

	Observations de l'évaluation
OS 1	<ul style="list-style-type: none"> • Les actions s'inscrivent dans la typologie définie et sont réalisées dans les contextes envisagés. • Conformément au critère de ciblage géographique, près de deux tiers de l'aide ont été destinés à des PMA en Afrique sub-saharienne. • Le ciblage géographique des zones bénéficiaires, l'identification des groupes vulnérables, ainsi que l'estimation des besoins forment des étapes cruciales dans la préparation des projets. L'expérience des trois pays montre que les méthodes d'estimation sont loin d'être homogènes (Soudan, Burkina Faso) et que divers facteurs (Burkina Faso, Haïti) peuvent entrer en considération (présence d'autres intervenants, substitution lors d'un retrait d'acteur, sécurité, facilité d'accès,...) dans le choix des zones d'intervention.
OS 2	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'actions reçoivent des financements sur plusieurs années consécutives dans une logique de continuité mais l'absence d'instrument relais sur les questions de sécurité alimentaire pénalise la cohérence de l'aide. • La complémentarité avec les autres actions de la coopération française est faible voire quasi inexistante avec l'AFD. • Le canal de mise en œuvre par les organisations des Nations Unies a acheminé plus de 70% de l'aide. Les ONG et les dispositifs de prévention ont canalisé 13% de l'aide, respectivement. Haïti est concerné par des actions d'achats locaux supervisées par un bureau privé. • La coordination dans le soutien aux opérations d'urgence ou post-crise est implicite car celles-ci sont réalisées par les organisations des Nations Unies et le CICR qui bénéficient de plusieurs sources de financements. La coordination avec d'autres acteurs européens (États membres et CE), ainsi qu'avec les parties nationales n'apparaît évidente que dans les soutiens aux dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel.
OS 3	<ul style="list-style-type: none"> • L'aide a été fournie exclusivement sous forme de dons¹⁰⁹ à l'exception de deux opérations : au Niger¹¹⁰ et au Népal, où une opération de monétisation a été menée en 2005¹¹¹. • L'aide a été totalement déliée et aucun transfert en nature n'a été opéré. • Afin de répondre aux engagements de la CAA, une part importante des opérations semble¹¹² respecter le ratio de 50% des financements destinés à l'achat de produits alimentaires. Ce constat est toutefois à nuancer par les limites en termes de suivi et de reporting des coûts¹¹³. D'autre part, certaines opérations ne respectent manifestement pas ce ratio. Ainsi, les conditions du contexte et l'enclavement comme au Soudan et à l'est du Tchad, font que certaines opérations n'y parviennent pas. La CAA prévoit toutefois une dérogation dans ce sens "dans le cas de situations d'urgence reconnues à l'échelle internationale" où des coûts de transport et autres coûts opérationnels pourraient dépasser le ratio de 50% tout en étant valorisés au titre des engagements financiers des Membres.

109) Certaines opérations ont pris la forme de nourriture contre travail.

110) Dans ce cas, des ventes à prix subventionné respectant les règles précisées dans la réforme ont été effectuées.

111) La base de données Interfaïs recense également une opération de ventes subventionnées en Mauritanie en 2005. Les données portant sur le bilan des opérations d'aide alimentaire 2005 fournies par la DPDEV ne précisent pas si l'aide alimentaire bilatérale fournie à la Mauritanie a été distribuée gratuitement ou vendue sur les marchés locaux.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cumulés, les achats locaux et triangulaires¹¹⁴ ont représenté les trois quarts des achats du PAM pour la période 2005-2006. S’agissant des opérateurs autres que le PAM, il est plus difficile d’avancer des précisions sur la part respective des différents types d’achats, sachant que l’origine de plus de la moitié d’entre eux est inconnue. Il semblerait toutefois que la part des achats locaux et régionaux soit majoritaire. Au-delà des problèmes de reporting qui nécessitent d’interpréter ces données avec une certaine précaution, une réserve doit être émise quant à la définition peu satisfaisante retenue par le PAM pour les achats locaux et triangulaires. Selon ces définitions, on peut douter de l’efficacité de ce type d’achat en terme de stimulation de la production comme de l’économie locale/régionale recherchée par la réforme de l’AAP. Les expériences des opérations d’achats réalisés auprès des organisations paysannes (Haïti et Burkina Faso) semblent toutefois contribuer au renforcement des filières locales. Malgré les difficultés rencontrées (notamment les coûts élevés et les capacités d’approvisionnement), cet objectif mérite d’être encouragé, en prenant des précautions (analyse préalable du marché) pour ne pas perturber les marchés locaux. • Les produits alimentaires achetés ont été éligibles à la CAA, à de rares exceptions près (oignons, sel, viande en conserve),. Certains financements n’ont pas été comptabilisables au titre de la CAA, comme les soutiens à l’information sur la sécurité alimentaire (Haïti et Tchad par exemple). • Le PAM, plus grand pourvoyeur de l’aide française, est censé fournir des produits répondant à des critères de qualité internationale ou nationale pour les achats locaux. Il n’a pas été possible de vérifier ce critère.
OS 4	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les demandes ont été appuyées par les postes diplomatiques ou transmises par les organisations internationales et ONG reconnues. • Les procédures et le calendrier de la programmation ont été respectés. • Les postes sont impliqués dans le suivi des opérations, mais il n’existe pas de véritable capacité d’évaluation ni de capitalisation.

112) Avec le degré de précision variable de la ventilation des coûts par manque d’informations détaillées ou absence de remontée des données, il est difficile de s’avancer sur des statistiques précises.

113) Certains sont plus ou moins désagrégés, mais surtout les budgets comparés ne recouvrent souvent pas les mêmes types d’opérations. Par exemple, les opérations ONG incluent souvent dans la catégorie “autres coûts logistiques” des activités de distributions, de formation, de conseil, des distributions de produits “autres” que ne fait pas le PAM ; à l’inverse les ONG s’approvisionnent en partie “gratuitement” auprès du PAM et de la FAO en vivres ou en semences et répercutent une partie de leurs coûts de gestion et d’encadrement sur d’autres sources de financement.

114) La notion d’achat triangulaire est différente de celle introduite dans la réforme qui promeut les achats régionaux de proximité. L’achat triangulaire du PAM concerne un pays en développement tiers. Par exemple, le PAM enregistre en achat triangulaire un produit alimentaire acheté en Afrique du Sud et livré en Haïti.

Des objectifs de programmation atteints

Les trois dernières programmations ont montré une modification effective des pratiques tranchant avec la période précédente. Les critères de sélection des propositions, les modalités d'approvisionnement et de fourniture de l'aide et les principes de programmation ont largement été respectés.

Un seul résultat est apprécié négativement. Il s'agit de la complémentarité entre les divers instruments de la coopération française afin d'envisager de véritables stratégies de sécurité alimentaire en faveur des populations vulnérables et/ou de sortie de l'assistance à l'aide alimentaire.

Les budgets des trois années ont été entièrement consommés.

Efficacité des réalisations : une appréciation partielle

Un manque d'informations

Le manque d'informations (du fait de l'absence de rapports d'évaluation interne et externe des opérations, de remontée de données et d'appréciations systématiques et formalisées des postes) ne permet pas d'apprécier l'efficacité des réalisations financées par l'AAP. Un autre obstacle majeur à l'évaluation provient du mode d'intervention de l'instrument qui opère dans la majorité des cas comme source additionnelle de financement. L'apport spécifique de l'aide alimentaire française ne peut alors être mesuré distinctement des autres soutiens aux interventions qui constituent la plus grande part.

La France n'est malheureusement pas la seule à être confrontée à ces difficultés comme l'atteste le rapport du bureau d'évaluation du PAM 2007 (cf. chapitre 3).

Lorsqu'il s'agit d'évaluer l'aide alimentaire octroyée au PAM, l'évaluation de l'efficacité doit prendre en compte les performances de ses partenaires (ONG locales et internationales) qui assurent la distribution jusqu'au bénéficiaire. Ce cas de figure, qui représente près de deux tiers de l'aide française, complexifie d'autant la démarche.

Quelques éléments d'analyse issus des missions de terrain et des questionnaires envoyés aux SCAC

Les résultats observés sont très variables en fonction des contextes d'intervention, des pays et des opérateurs.

Les postes ont été interrogés, à l'aide d'un questionnaire, sur leur appréciation concernant l'efficacité opérationnelle des différents canaux de mise en œuvre et les réponses apportées par les opérateurs¹¹⁵. L'analyse des résultats de ces consultations fait ressortir les points de vue suivants:

En terme d'efficacité opérationnelle :

- Vis-à-vis de la logistique et des délais de mise en œuvre : le PAM et les ONG internationales sont considérés comme les opérateurs les mieux placés . Dans plusieurs pays, les organisations de la société civile (souvent perçues comme étant bien placées pour aider les populations) ne disposent pas des capacités opérationnelles et des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une d'aide d'urgence.
- En terme de coûts : les ONG internationales, comme locales sont considérées comme étant les plus efficaces, contrairement aux interventions des canaux multilatéraux (PAM et FAO), et aux dispositifs nationaux.

115) L'appréciation sur l'efficacité opérationnelle a porté sur cinq critères : la logistique, les délais, les coûts, les systèmes de reporting et la visibilité. L'appréciation sur les réponses apportées a été basée sur trois critères : l'identification des besoins, l'adéquation aux besoins identifiés et l'atteinte effective des populations cibles.

- En matière de reporting : les ONG internationales, puis le PAM semblent les structures les plus appréciées.
- Au regard de la visibilité de l'aide française : L'appréciation est relativement la même quelque soit les canaux de mise en œuvre, sauf vis-à-vis de la FAO, moins bien notée.
- En ce qui concerne les risques de détournements de l'aide : ils existent dans la plupart des pays. Néanmoins, les postes ont mentionné qu'il est tout à fait possible de les limiter. Un suivi rapproché, le choix des opérateurs (notamment les canaux multilatéraux et les ONG internationales) et des échanges d'information avec d'autres bailleurs permettent de pallier ces difficultés.

Par rapport aux différents canaux de mise en œuvre :

- Il ne semble pas y avoir de différence significative entre les canaux de mise en œuvre en ce qui concerne l'identification des besoins. L'adéquation des réponses apportées aux besoins semble plus appropriée dans le cas du PAM et des ONG internationales. L'atteinte effective des populations visées peut varier d'un canal à un autre. Les dispositifs nationaux, à l'exception des pays sahéliens, ont été de manière générale, moins bien notés que les autres opérateurs.

Les missions de terrain (cf. rapports de mission) ont quant à elles apporté des résultats contrastés¹¹⁶.

a) Soudan

Concernant la *distribution de vivres*, les performances logistiques du PAM sont inégales, mais des progrès sont nécessaires en terme d'analyse de la vulnérabilité des populations afin d'améliorer le ciblage de l'aide sur les populations bénéficiaires, ainsi que de choix des aliments les plus appropriés.

Les projets de *distribution de semences* mis en œuvre par les trois ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française témoignent d'une bonne appréciation du contexte d'insécurité alimentaire. Les études de post-distribution réalisées par les ONG sur un échantillon de bénéficiaires, même si elles sont hétérogènes en termes d'indicateurs observés, indiquent que ces distributions ont donné de bons résultats en termes d'efficacité et d'impact. Les distributions de semences ont ainsi permis de répondre à un réel besoin des populations rentrées chez elles ou des populations agricoles du Darfour, dont l'accès à la terre n'était pas complètement remis en cause. Les trois ONG ont, par ailleurs, souligné que les crédits consentis par la France pour l'achat de semences ont effectivement permis de pallier les faiblesses opérationnelles de la FAO et l'insuffisance des financements des autres bailleurs. Ainsi, bien qu'ils soient limités par rapport à ceux obtenus d'autres bailleurs de fonds, ces financements ont une valeur ajoutée pour les ONG bénéficiaires, car ils leur ont permis de compléter ceux des autres bailleurs et de leur donner une certaine flexibilité dans leurs interventions.

Toutefois, les ONG ont souligné que le soutien à la réhabilitation agricole nécessitait des actions complémentaires au volet distribution de semences, qui doivent être accompagnées par un volet formation aux pratiques culturales, surtout lorsque l'on diversifie la composition des kits. Cette "approche semences" s'avère par ailleurs peu pertinente si l'on se place dans le contexte agro-pastoral du Darfour, car elle ne permet pas de prendre correctement en charge les besoins des populations nomades d'éleveurs. Pour les ONG, une lacune importante de l'aide alimentaire française renvoie à la non prise en charge du volet "élevage", par ailleurs mal financé par les autres bailleurs. Une approche sécurité alimentaire devrait ainsi se révéler plus pertinente que l'approche réhabilitation agricole au Darfour comme au Sud Soudan.

116) Les recommandations spécifiques à l'amélioration des interventions dans chacun des pays figurent dans les rapports de mission.

La continuité des financements accordés aux ONG s'est avérée satisfaisante pour les programmes de relance agricole¹¹⁷. Les ONG ont, toutefois, indiqué qu'une programmation annuelle intervenant en début d'année serait souhaitable pour améliorer la prévisibilité de l'aide alimentaire, ce qui est pertinent pour une structure qui souhaite s'engager dans des actions de réhabilitation agricole pour lesquelles une visibilité sur une année est un minimum.

Les ONG ont été très critiques par rapport au manque de capacités opérationnelles de la FAO. D'un autre côté, celle-ci dispose de connaissances reconnues en termes de semences qui sont des denrées plus compliquées à manipuler que des vivres. Laisser les différentes ONG libres d'effectuer elles-mêmes les achats locaux comporte certains risques en terme de qualité des semences. Or, il semble difficile d'exiger du SCAC de contrôler la compétence des ONG en la matière.

b) Haïti

Les interventions menées en Haïti se démarquent de celles effectuées dans les autres pays. Elles combinent une volonté d'agir sur le court et le moyen terme. Plutôt que l'effet immédiat sur les groupes vulnérables, le poste apporte une attention particulière à une approche de moyen terme. Cette approche est pertinente dans le sens où l'origine des situations d'urgence est intimement liée avec un mal développement¹¹⁸. Mais, les modalités de mobilisation par l'instrument aide alimentaire sont peu adaptées pour apporter une réponse durable.

Les actions soutenues depuis 3 ans sont effectuées dans la continuité. Elles relèvent d'actions structurantes en appui au développement du monde rural ou aux politiques sectorielles d'éducation et de santé, et correspondent davantage à une stratégie de sécurité alimentaire qu'à des opérations d'aide alimentaire. Les financements annuels de l'aide alimentaire constituent une limite à cette stratégie car ils n'offrent pas la visibilité de moyen terme que requiert, pourtant, le développement optimal de ce type d'activités. Afin de réduire le risque de baisse ou de rupture de financement d'une année sur l'autre, il faudrait trouver une complémentarité avec d'autres instruments de financements français ou européens (ou s'insérer dans des programmations multi bailleurs) pour les interventions concernant les achats locaux et la filière semences.

La promotion des achats locaux visant la structuration de groupements de producteurs, l'appui de la FAO à la filière semencière, avec constitution d'une réserve stratégique ou encore le soutien aux activités à double vocation, curative et préventive, du PAM, sont des actions visant plusieurs objectifs, ce qui rend leur mise en œuvre complexe. Ces actions nécessitent une préparation soignée, ainsi qu'un accompagnement tout au long de leur exécution afin d'atteindre les résultats attendus. Or, les modalités d'instruction et de suivi de l'instrument AAP ne permettent ni de sélectionner ni d'accompagner des initiatives à objectifs multiples et complexes. Instrument peu formaliste, l'AAP laisse une grande autonomie d'exécution aux opérateurs, avec les forces et les faiblesses inhérentes à cette implication. La capitalisation d'expériences, sur la base des réalisations d'autres intervenants en Haïti comme de projets réalisés dans d'autres pays, devrait ainsi davantage constituer une priorité pour mettre en valeur des pratiques probantes ou novatrices en matière de cantines scolaires, de centres nutritionnels ou de constitution d'une réserve semencière.

117) L'ONG Solidarités a bénéficié de crédits pour son projet semencier dans le sud et l'ouest du Darfour lors de trois programmations (2nd CIAA en 2006, 1er et 2nd CIAA en 2007). L'ONG Triangle Génération Humanitaire (TGH) a bénéficié de crédits pour son projet au Darfour lors de 2nd CIAA en 2006 et du 1er CIAA en 2007 ; il n'a pas renouvelé sa demande pour le 2nd CIAA 2007, car le financement de début 2007 lui a permis de couvrir ses activités pour l'année agricole (les distributions de semences s'effectuant en mai - juin). L'ONG ACF par contre n'a sollicité de crédits qu'en 2006, pour une intervention dans le Darfour (1er CIAA) et au Sud Soudan (2nd CIAA). Le non renouvellement de la demande de crédit l'année suivante s'explique par des difficultés internes à l'organisation.

118) Caractérisé par : i) de faibles capacités de l'État à planifier son développement, coordonner les intervenants et mettre en œuvre, combinées à une certaine substitution par d'autres acteurs ONG et organisations internationales ; ii) la concurrence de produits alimentaires importés à bon marché, exercée sur les productions locales ; iii) la dégradation de l'environnement dont le déboisement, source de désastres de plus grande ampleur lors des passages de cyclones ; iv) l'émigration d'une partie de l'élite intellectuelle,...

A l'exception de l'intervention sur les achats locaux dont l'efficacité apparaît très satisfaisante (cf. Encadré 12), les résultats des autres opérations PAM et FAO sont plus mitigés. Comme pour le Burkina Faso, se pose la question de la coordination des modalités d'intervention avec celles des programmes sociaux mis en œuvre par le gouvernement et les autres appuis français sectoriels. Les contraintes de l'environnement haïtien (mauvais état des voies de communication, insécurité, vulnérabilité aux catastrophes naturelles) constituent, somme toute, des paramètres non négligeables de frein à l'opérationnalisation. Par ailleurs, les faibles moyens dont dispose le poste pour le suivi et l'évaluation ne facilitent pas la mesure des effets des interventions. Le recrutement d'un consultant haïtien permet cependant au SCAC d'assurer un suivi sur l'ensemble des dossiers AAP et d'entretenir une "mémoire institutionnelle" au sein du poste, mémoire trop souvent dépendante du personnel expatrié, dont la durée du séjour est limitée.

Encadré 12 : Achats locaux en Haïti : une action innovante financée par l'AAP

Après plusieurs expériences d'achats locaux au début de la décennie, le PAM a souhaité que la France prenne en charge leur organisation dans le cadre de l'aide alimentaire programmée. Le poste a recruté un bureau d'études pour réaliser les achats avec les organisations paysannes.

PROMIP réalise un travail de fond avec les organisations paysannes signataires des conventions. Au démarrage des premiers contrats en 2005 et 2006, les organisations ont été suivies et appuyées afin d'identifier et lever les différentes contraintes liées aux engagements des contrats. Ces contraintes se situaient à de nombreux niveaux : organisation et planification des associations pour effectuer les différentes tâches, gestion financière des contrats, amélioration des techniques de culture, nécessité d'améliorer la qualité des produits afin de répondre aux exigences du PAM, séchage et transformation des productions, entreposage, livraison, gestion des reliquats. PROMIP réalise de fréquentes missions de terrain pour résoudre les difficultés que rencontrent les organisations, des formations, des échanges d'expérience entre chambres d'agriculture dans le département du Nord.

Tous les contrats signés en 2005 et 2006 ont été honorés par les organisations. En raison du non versement de l'ensemble de l'enveloppe 2006 par le SCAC, il subsiste un reliquat qui ne sera engagé qu'en 2007/08. Les achats représentent sur les crédits de :

- 2005 : 425 TM de maïs moulu et 260 TM de riz, soit un montant dépensé de 98%,
- 2006 : 280 TM de riz et 25 TM de haricots, correspondant à 70% des crédits.

Le riz est fourni par l'APMP jusqu'aux magasins du PAM dans un délai rapide après les signatures des conventions. Lors des dernières conventions, il fallait moins de deux mois pour que les livraisons soient effectuées. Les chambres d'agriculture du Nord dépendent de la disponibilité des camions du PAM pour que soit avaluée la livraison. Les délais sont plus étendus, d'une durée globale de 5 à 6 mois. Les dépenses engagées par les associations de planteurs pour l'achat des productions auprès des membres s'élèvent entre 72% et 89% des budgets.

Les reliquats ont permis la constitution de fonds de roulement pour l'achat d'engrais et la construction d'un bureau avec salle de réunion.

La stratégie des achats locaux apparaît d'autant plus pertinente que l'augmentation des cours internationaux des denrées de base pénalise le recours aux importations. Bon nombre d'intervenants concernés par les achats institutionnels commencent à réfléchir à un changement de pratiques en Haïti. Toutefois, le passage à des achats de plus grande ampleur, de même qu'une approche identique, initiée par d'autres intervenants, mériterait que l'on se penche sur la capacité d'absorption par le marché des achats institutionnels, sans toutefois provoquer de perturbations sur la commercialisation habituelle.

c) Burkina Faso

Pendant la période 2005-2007, les interventions françaises au titre de l'aide alimentaire programmée ont concerné l'appui aux politiques sectorielles "éducation" et "santé" à travers les programmes du PAM et la reconstitution du stock national du dispositif national de sécurité alimentaire.

En matière d'**éducation**, la France a contribué au financement du volet "cantines scolaires" du PAM. S'agissant de l'efficacité opérationnelle, des effets positifs ont été observés sur le taux de fréquentation des écoles et la diminution du nombre d'abandons, notamment pour les filles. Peu d'éléments sont disponibles en ce qui concerne les autres objectifs recherchés par le programme du PAM sur l'amélioration du régime alimentaire des enfants et des résultats scolaires.

A travers son programme de cantines scolaires, le PAM contribue à la mise en place du PDDEB. Mais l'absence de stratégie de sortie amène à s'interroger sur l'efficacité de ces interventions. En effet, le PAM approvisionne les cantines scolaires de la région du Sahel, qui étaient auparavant prises en charge par l'ONG CRS¹¹⁹. Il s'agit donc de la substitution d'un opérateur par un autre, sans qu'il y ait une redéfinition de la stratégie. L'ONG CRS, dans un bilan sur son plan de désengagement en 2001, soulignait déjà la nécessité d'assurer une phase de transition graduelle, de mettre en place des actions de sensibilisation dans les communautés et d'encourager les autres bailleurs à intervenir avec des solutions alternatives. De surcroît, ce rapport met en évidence le risque de dépendance à l'aide alimentaire si ce type d'interventions perdure dans le temps. La définition d'une stratégie de sortie semble ainsi une condition nécessaire pour la poursuite de ces interventions. Elle doit être formulée en cohérence avec le Plan Décennal, qui prévoit la promotion des cantines endogènes (prises en charge entièrement ou en partie par les communautés) et assistées (avec un appui du gouvernement, des bailleurs et/ou des collectivités locales). Même si les conditions ne semblent pas remplies à l'heure actuelle¹²⁰, les financements fournis par les partenaires doivent s'inscrire dans une dynamique visant à pérenniser les cantines scolaires. Une meilleure complémentarité entre la contribution française à la mise en œuvre du PDDEB et aux cantines scolaires est par conséquent nécessaire (cf. section 4.2.1. sur la complémentarité et la continuité de l'aide française). L'aide budgétaire reste l'approche privilégiée en matière d'éducation de base au Burkina Faso mais l'aide projet peut être utile notamment pour renforcer les capacités des administrations et pour la mise au point de solutions innovantes dans une région déterminée ou sur un aspect opérationnel spécifique du programme sectoriel, comme prévu par le cadre d'intervention sectoriel (AFD, CIS 2007-2009)¹²¹.

La composante d'appui nutritionnel aux groupes vulnérables du programme du PAM est basée quant à elle sur une approche à la fois préventive et curative. Les démonstrations culinaires et la distribution des produits alimentaires ont en effet entraîné une augmentation de la fréquentation des formations sanitaires. Inversement, une diminution est constatée quand il y a rupture d'approvisionnement. La mission de terrain a soulevé des problèmes liés à l'utilisation effective des rations distribuées. On lui a rapporté que les rations sont partagées avec les autres enfants du ménage, voire avec l'ensemble des membres de la famille ce qui limite les effets attendus de l'intervention. En ce qui concerne l'amélioration de l'état nutritionnel, on dispose de peu d'informations. Toutefois, ces types de programmes sont très discutés tant sur leur efficacité que sur leur pertinence (cf. encadré ci-dessous).

119) L'ONG Catholic Relief Service (CRS) a annoncé l'arrêt progressif de ses interventions dans les cantines scolaires dans certaines régions du pays. Jusqu'en 2004, cette ONG intervenait dans 23 provinces du pays. En 2006, elle est concentrée dans huit provinces dans les régions du Nord, du Centre-Nord et de l'Est du pays essentiellement.

120) La prise en charge par les communautés semble difficile à mettre en place dans certains contextes (provinces déficitaires, faibles revenus,...). De plus, le gouvernement ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources financières (mais aussi des compétences techniques) pour assurer l'approvisionnement des écoles dans tout le pays.

121) Il n'y a pas lieu d'opposer les deux approches car pouvant être complémentaires, d'autant plus que l'aide programme repose sur des principes (cf. Déclaration de Paris) qui doivent être réunis pour assurer son efficacité.

Encadré 13 : Les centres de nutrition supplémentaire¹²²

Des structures, dites “centres de nutrition supplémentaire” (CNS), sont mises en œuvre habituellement dans le but de compléter la ration alimentaire générale, de combler les besoins nutritionnelles de groupes “vulnérables” (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et allaitantes), mais aussi de traiter la malnutrition aiguë modérée et prévenir la malnutrition aiguë sévère. Ces types de programmes sont très discutés, tant sur leur efficacité que sur leur pertinence. La question se pose en effet de savoir s’ils répondent vraiment aux besoins des bénéficiaires ou s’ils n’obéissent pas plutôt à un “effet de mode” facile à mettre en œuvre. Ils ont souvent montré leurs limites, avec des résultats très inégaux (centres non visités par les populations alors que des taux de malnutrition importants avaient été mesurés). Les premiers résultats d’une étude rétrospective d’évaluation des programmes CNS (82 rapports de programmes CNS ont été pris en compte, rapports fournis par 17 ONG ou agences des Nations Unies) concluent que les données collectées ne démontrent pas d’impact sur l’état nutritionnel de la population. Au contraire, un certain nombre d’études montrent une détérioration du statut nutritionnel après une période de mise en œuvre de CNS. Au niveau individuel, bien qu’au total 69% des enfants présentent un rétablissement complet, moins de 40% des CNS atteignent un taux de rétablissement acceptable (Navarro, 2007). Le CICR a décidé pour sa part de ne pas mettre en œuvre ce type de programmes.

Du point de vue de la qualité des rations, une des principales critiques concerne l’utilisation du CSB importé qui, selon plusieurs rapports, ne répond pas à l’ensemble des objectifs nutritionnels associés à une farine infantile. Ceci est particulièrement remarquable pour ce qui concerne les teneurs en lipides, calcium, fer, iode et vitamine E¹²³. Une approche plus axée sur la qualité des produits distribués semble nécessaire pour améliorer l’efficacité de ces interventions. La différence des coûts entre le CBS importé et les aliments fortifiés produits localement pose des problèmes quant aux procédures définies par le PAM pour les achats locaux. Elles nécessitent d’être révisées ce qui permettrait de privilégier les achats locaux.

Malgré les avancées récentes dans la formulation/reformulation des stratégies en matière de nutrition (du côté du gouvernement comme du PAM), leur pertinence reste limitée face à l’ampleur et à la complexité du problème. Ainsi, plusieurs études s’accordent à dire que certaines stratégies doivent être privilégiées comme celles consistant à promouvoir l’allaitement exclusif, la mise à disposition des soins prénatals et des services de base de santé maternelle et infantile ainsi que des programmes de suppléments et enrichissement en micronutriments (voir plus loin).

En ce qui concerne l’**appui au dispositif national de sécurité alimentaire**, la contribution française a permis de relever le niveau du stock national de sécurité alimentaire qui s’est trouvé en dessous de son niveau statutaire minimum après la campagne 2004/2005. Les diagnostics et les réponses apportées au sein du dispositif ont été partagés entre les partenaires techniques et financiers, malgré quelques divergences avec la partie nationale (cf. rapport de mission). Ce cadre de concertation a fonctionné de façon satisfaisante. Il convient de souligner qu’au Burkina Faso, les appuis au dispositif national pour la reconstitution du stock national de sécurité alimentaire seront dorénavant effectués dans le cadre de l’aide budgétaire.

122) Pour une discussion plus détaillée des interventions alimentaires et nutritionnelles (cf. Annexe 2).

123) Bruyeron et al., Faisabilité d’une production locale d’aliments mélangés fortifiés destinés aux activités du PAM au Burkina Faso, rapport provisoire, avril 2006.

4.3.2. Un dispositif adapté pour faciliter le décaissement

Un dispositif organisationnel et des procédures flexibles qui renforcent l'efficacité

Une des grandes forces de l'AAP consiste en sa flexibilité d'utilisation qui peut être :

- thématique : bien que certaines actions soient limitées pour pouvoir être notifiées à la Convention de Londres et que les financements de l'AAP soient de faible ampleur, l'instrument peut être sollicité dans un large éventail de contextes, de l'urgence (Soudan) au développement (Haïti et Burkina Faso), comme pour d'autres volets sous-financés par les autres donateurs, dont les "opérations semences" au Soudan constituent une illustration.
- opérationnelle : il est ouvert à une diversité d'opérateurs, organisations internationales, ONG, secteur privé, administration publique. Il peut être mobilisé pour répondre à des ruptures temporaires d'approvisionnement de certains produits et dans des délais raccourcis. Il est possible d'aménager des propositions initiales en fonction de l'évolution du contexte.
- temporelle : la programmation par tranche avec la possibilité de mobiliser une réserve jusqu'en fin d'année ou de recourir à une consultation à domicile.
- dans les procédures administratives : l'AAP n'impose pas de formats prédéfinis de proposition, de convention, ni de rapport de suivi et d'évaluation. L'habitude des ONG urgentistes de soumissionner au fonds ECHO (voire à d'autres coopérations européennes plus formalistes en la matière) leur a imposé une rigueur dans les procédures administratives. Ce professionnalisme permet aux ONG de satisfaire aux exigences des SCAC et de la DPDEV. Les procédures administratives avec les organisations internationales reposent sur un niveau d'exigence moins élevé, mais le plus souvent standardisé avec la communauté des bailleurs.

Un dispositif léger de gestion

Instruction des demandes

La souplesse de l'instrument s'impose pour réagir rapidement aux situations d'urgence. Dans le cas de l'AAP, cette souplesse, ainsi que l'absence de formalisme sont plutôt liées aux capacités limitées de gestion à la DPDEV et peuvent au contraire limiter l'efficacité de l'instrument. En effet, l'équipe centrale doit compter avec des ressources humaines limitées pour préparer les programmations ce qui implique pour elle de devoir :

- élaborer les appels à proposition en amont des réunions de CIAA,
- analyser les requêtes transmises par les postes ou provenant directement des sièges des ONG et des organisations internationales,
- préparer les tableaux d'avancement des opérations et de présentation des nouvelles demandes en vue des réunions de programmation.

Afin d'envisager un saut qualitatif, la veille d'information, l'évaluation du bien fondé des requêtes et la vérification des besoins gagneraient à être améliorées et systématisées.

Procédures de financement

La préparation des conventions avec les organisations internationales est du ressort de l'équipe centrale appuyée par la représentation à Rome. La flexibilité des procédures administratives entraîne normalement des délais relativement courts pour la mise à disposition des financements aux opérateurs et les délégations de crédits aux ambassades, bien que certains postes dénoncent les délais d'obtention des crédits. La durée de la mise à disposition des fonds dépend surtout du degré de préparation des modalités d'intervention lors de la période d'instruction et du respect des critères de recevabilité des propositions.

Cette relative rapidité qu'offre l'instrument le positionne avantageusement pour le traitement de situations de crises prolongées ou de sorties de crise, en permettant des tuilages avec d'autres sources de financement, pour lesquelles les délais sont plus longs et les formalités plus complexes. Depuis 2005, l'aide alimentaire programmée a permis aux ONG de diversifier leurs partenaires¹²⁴. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que malgré les montants encore limités, ils permettent d'intervenir de manière assez réactive surtout quand d'autres bailleurs font défaut. Le PAM est le principal partenaire en produits alimentaires pour une bonne partie des ONG rencontrées. L'AAP leur permet de mieux adapter leurs réponses, notamment en ce qui concerne la qualité des produits, et d'intervenir de manière régulière quand les ruptures des stocks et les problèmes logistiques, parfois fréquents, se présentent. Il a été également souligné que les conditions négociées avec le PAM ne permettent pas toujours de couvrir les frais de distribution (taux négociés à la tonne).

Parfois, les délais entre la préparation des projets et la disponibilité des financements peuvent s'étaler sur une durée plus longue. En Haïti, les délégations de crédits sont arrivées à l'ambassade entre 5 et 7 mois après les décisions d'allocations de janvier. Les conventions de financement ont alors été signées, le plus souvent, 10 à 11 mois après la réunion du CIAA.

Les délais de mise en place des financements constituent donc un facteur limitatif vis-à-vis du type d'intervention et du mode opérationnel. En dehors des contextes d'urgence, des procédures plus longues permettraient de renforcer l'efficacité sur certains projets .

Suivi et évaluation

Comme mentionné précédemment, l'absence de contrôle et, plus encore, l'absence d'évaluation des interventions sur le terrain, sont reconnues par les acteurs eux-mêmes comme la principale faiblesse du dispositif de gestion. Cette carence limite la capacité de capitalisation et de reddition des comptes. Il est ainsi apparu que les exigences vis-à-vis des ONG sont supérieures en matière de reporting à celles demandées aux organisations internationales, qui possèdent pourtant leurs propres systèmes de reporting et d'évaluations standardisés.

Depuis l'adoption de la réforme, les bases de données de la DPDEV permettent d'enregistrer davantage d'informations sur les interventions de l'AAP, qui ne concernaient précédemment que les coûts des interventions et les quantités de produits livrés (base Gestaid). Malgré ces améliorations, les données ne concernent qu'un nombre limité de critères énoncés dans la réforme (ciblage géographique vers les PMA d'Afrique Sub-saharienne, promotion des achats locaux ou régionaux, canalisation des aides par les organisations des Nations-Unies et la typologie des actions). Le traitement de ces données donne lieu depuis la réforme à un bilan annuel des opérations d'aide alimentaire, réalisé par la DPDEV.

Un processus décisionnel rapide

La programmation s'effectue en trois temps (cf. chapitre 3). La procédure de décision est rapide, soit moins d'un mois entre l'envoi des TD et les réunions de CIAA. En cas de consultation à domicile, la durée d'acceptation des demandes peut être plus courte. Interrogés sur l'appréciation qu'ils portent sur le processus, les postes et les ONG se disent satisfaits des délais concernant la prise de décisions, ainsi que de la transmission et de la diffusion des informations.

Les postes effectuent un premier filtrage des requêtes en privilégiant la qualité du ciblage et l'évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations, puis le contexte d'intervention, les canaux et les conditions de mise en œuvre et la coordination avec les autres bailleurs (cf. Annexe 13). Des critères tels que la continuité des actions dans le temps, la complémentarité avec les autres actions de la coopération française, la visibilité des actions et les coûts des opérations, semblent être moins prioritaires dans la sélection des requêtes.

124) Contrairement à la MAAIONG, l'AAP n'exige pas de cofinancement ou de fonds propres.

La qualité des requêtes transmises par les postes est fluctuante. Contrairement à la période précédant la réforme, les propositions d'intervention sont motivées par des analyses du contexte d'insécurité alimentaire. Mais, ces dernières sont dépendantes des capacités des systèmes d'information locaux ou internationaux et des dispositifs statistiques nationaux ; lors de requêtes ciblées, elles dépendent de l'analyse des informations fournies par les organisations requérantes. L'analyse du contexte et l'évaluation des besoins sont donc de qualité irrégulière.

L'ordre des critères est sensiblement différent lors de la sélection retenue par les réunions préparatoires internes et le CIAA. La sélection réalisée est forte puisque les fonds ne satisfont que la moitié des montants demandés. Si les raisons mises en avant pour refuser des interventions sont diverses et les motivations varient d'un service à l'autre, le critère géographique, la continuité des interventions, ainsi que la situation qui prévaut au plan alimentaire, constituent toutefois des éléments clés de la sélection. Ainsi, la majorité des requêtes qui concernent l'Amérique Latine (sauf Haïti) et l'Asie ne sont pas retenues, alors qu'elles le sont pour le continent africain. En Afrique, les pays en crise et ceux qui ont bénéficié d'interventions antérieures sont privilégiés.

Les procédures d'instruction des demandes permettent de limiter les interventions à caractère politique ou médiatique. Des propositions bien préparées et la pression des postes avant les réunions de programmation peuvent aussi peser dans la sélection. Lors de l'examen des requêtes en réunion préparatoire, il semble que les priorités des services conservent de l'importance, mais l'arbitrage permet d'orienter la programmation vers une majorité de zones dont les besoins sont avérés.

La réunion préparatoire interne au MAEE est devenue le lieu de décision. Le CIAA est perçu comme une chambre d'enregistrement, bien qu'il puisse servir de rempart à certaines demandes plus politiques.

4.3.3. Influence et visibilité de l'aide française

Visibilité dans les pays bénéficiaires

La question de la visibilité de l'aide alimentaire française et de son utilisation pour peser dans les débats internationaux et accroître la capacité d'influence de la France dans les pays bénéficiaires a été au cœur des préoccupations de nombreux interlocuteurs des services membres du CIAA ainsi que des responsables dans les postes diplomatiques. La visibilité constitue dans le TD envoyé au poste pour la préparation des demandes un des critères de recevabilité énoncés. Dans la réforme, il n'est pourtant pas cité en critère à part entière, mais est mentionné comme un effet complémentaire à la recherche de continuité et de cohérence des actions de la coopération française. Dans les débats sur le déploiement et la promotion de bonnes pratiques de l'aide humanitaire et de l'efficacité de l'aide au développement, la question de la visibilité de l'aide peut être posée en termes d'effet contre-productif et de coût additionnel au transfert de ressources.

Sur le terrain, certains postes (cf. Annexe 13) font valoir que l'aide alimentaire donne une visibilité et un affichage que ne permettent pas d'autres moyens traditionnels de la coopération. Les changements de modes de financement rencontrés ces dernières années (notamment vers l'aide budgétaire) ont eu pour effet de priver les ambassades d'un instrument facile à mobiliser avec des modalités flexibles.

Bien qu'il n'ait pas été possible de mesurer l'importance donnée à ce paramètre dans l'ensemble des propositions transmises par les postes, ni d'estimer l'impact de la visibilité de l'aide auprès des acteurs concernés dans les pays, les volumes d'aide de la France la placent au rang d'un donateur de second ordre dans les pays récipiendaires. Plus que la quantité, la visibilité peut être accrue par la qualité des interventions¹²⁵.

125) En Haïti, la majorité des interlocuteurs à Port-au-Prince de la mission connaissait les interventions d'achats locaux soutenues par la France, mais moins les autres actions d'aide alimentaire.

Plus fondamental, il apparaît souhaitable de réduire tout risque de dispersion des faibles ressources consacrées à l'aide alimentaire en évitant toute confusion avec des anciennes pratiques et en détournant l'instrument de sa vocation strictement humanitaire.

Une influence faible de la France sur les stratégies et les modes de fonctionnement des organisations internationales

Acteur majeur de la communauté internationale de par ses responsabilités au sein du Conseil de sécurité des Nations-Unies, la France est aussi attachée à conserver une capacité d'influence sur les enjeux dans les enceintes internationales ou dans les pays avec laquelle elle entretient des relations historiques.

Comme nombre de bailleurs, la France est soucieuse de la visibilité de son aide dans les pays bénéficiaires et de sa capacité d'influer sur les orientations des organisations internationales. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, les contributions et, davantage encore, les volumes d'aide alimentaire ont fortement baissé au cours des dernières années. En privilégiant les canaux multilatéraux, l'aide française devient moins directement perceptible, bien que les pratiques de marquage de sacs, de communication par les médias ou encore de visites de terrain de haut responsables de la coopération soient largement répandues pour répondre aux exigences des donateurs.

En acheminant près des deux tiers des montants de l'aide alimentaire programmée à travers le PAM, la France reste encore loin des contributeurs les plus généreux. Entre 2002 et 2007, elle navigue entre le 13^{ème} et le 19^{ème} rang¹²⁶. Les montants beaucoup plus faibles qu'elle fait transiter par l'unité des opérations d'urgence et de réhabilitation de la FAO la placent encore en moins bonne position.

D'autres voies sont utilisées pour faire passer des préoccupations ou des revendications :

- la sensibilisation des partenaires des États membres de l'UE, à l'exemple de l'initiative interministérielle de recentrage des trois institutions du pôle romain (FAO, FIDA et PAM),
- les financements additionnels sur fonds NUOI portés sur des thématiques stratégiques : a) le renforcement de l'analyse des besoins avec l'appui à l'initiative SENAC et b) la logistique du PAM avec des études favorisant le développement des achats locaux, l'implantation d'une base régionale en Afrique de l'Ouest ou encore la création d'un fonds servant à mettre à disposition des experts français pour renforcer la logistique d'urgence ;
- le développement de l'assistance technique détachée au PAM.

En résumé : principaux constats sur l'efficacité

La réforme de 2005 a considérablement modifié les principes de programmation qui ont été largement respectés au cours des trois derniers exercices. Une des principales forces de l'instrument AAP constitue la flexibilité de ses procédures, qui permettent de réagir rapidement aux situations d'urgence et apportent une souplesse largement appréciée par les postes et les opérateurs, en particulier par les ONG. Les montants de l'aide française et les canaux d'acheminement ne favorisent ni son influence ni, semble-t-il, sa visibilité. La recherche de visibilité risque, par ailleurs, de perpétuer des allocations sur des critères autres qu'humanitaires.

L'appréciation de l'efficacité des réalisations ne peut-être que partielle en raison de l'insuffisance des informations de suivi, d'évaluation et du mode d'intervention de l'instrument qui opère comme source additionnelle à d'autres financements. Les missions de terrain montrent des résultats contrastés en fonction des pays, des contextes d'intervention et des opérateurs.

126) La France contribue à moins de 1% du budget du PAM en 2006 mais est par contre bien représentée dans le personnel (7%, citation personnelle) à l'exception des postes décisionnels.

4.4. Efficience

4.4.1. Un dispositif peu coûteux centré sur la gestion

La réduction de postes de conseillers et d'assistants techniques en général, et de spécialistes en développement rural et sécurité alimentaire, en particulier, poussent à une externalisation de plus en plus poussée de l'ensemble des étapes du cycle des projets. En effet, la réduction des ressources humaines et l'absence d'activités d'appui au renforcement institutionnel limitent les capacités de veille, d'instruction des projets, de suivi-évaluation et de capitalisation. Le choix du canal multilatéral, ou d'ONG reconnues internationalement, s'impose naturellement par le fait qu'elles proposent des projets "clés en main", et offrent à la coopération une assurance de qualité dans l'exécution et les résultats des interventions.

L'équipe centrale très réduite avec ses moyens limités procède dans une logique similaire en consacrant la très grande majorité de son temps et de ses ressources à l'avancement du processus décisionnel et à la préparation des conventions avec les opérateurs au détriment d'une analyse plus poussée des propositions, de l'évaluation et de la capitalisation.

Au vu des résultats des missions, il apparaît que ce système de gestion permet effectivement de réduire les coûts administratifs inhérents au fonctionnement de l'instrument mais ne garantit pas la qualité des résultats. Cette approche ne permet pas non plus à la France d'avoir une stratégie propre d'intervention dans le pays. Elle est davantage adaptée à une réponse à l'urgence qu'au contexte de sortie de crise ou développement.

A moyen terme, le risque encouru par l'institution est une perte progressive de compétences au niveau des équipes pays et centrale et un recours toujours accru aux opérateurs extérieurs pour les différentes phases du cycle des interventions.

Le coût opérationnel élevé de certaines agences internationales n'est pas non plus un facteur stimulant l'efficience des interventions. Selon les postes, les interventions par le canal des ONG (internationales et locales) sont moins onéreuses que celles menées par les canaux multilatéraux (PAM et FAO) et les dispositifs nationaux.

4.4.2. Une capitalisation à faire sur les modes opérationnels performants et efficaces

Favoriser les achats locaux auprès d'organisations paysannes, à l'exemple d'Haïti, permet de stimuler le développement de filières locales d'approvisionnement et de contribuer indéniablement à une amélioration des conditions de vie des communautés même si les coûts d'achat des produits alimentaires sont plus élevés que sur le marché international. De nombreuses expériences existent dans ce domaine, bonnes et moins bonnes. La France a depuis les années 80 appuyé ces approvisionnements dans le cadre des dispositifs sahéens. Compte tenu de la réduction de l'offre en aide alimentaire, cette option doit être plus systématiquement étudiée par les opérateurs quitte à prendre en charge directement les opérations comme dans le cas d'Haïti. Une articulation avec d'autres sources de financements (AFD) se justifierait pour développer des programmes spécifiques de renforcement des acteurs des filières vivrières.

En fonction des compétences disponibles dans les postes, une autonomie est laissée aux opérateurs sur les modalités stratégiques et opérationnelles des interventions. Or, ces modalités influencent les coûts des opérations et leur efficacité. Parfois, elles ne sont pas cohérentes avec celles menées par d'autres intervenants. A titre d'exemple, la stratégie et les modalités d'intervention en matière de nutrition peuvent

être débattues à partir d'une comparaison des standards adoptés par d'autres intervenants dans le domaine. Le public ciblé (enfants de moins de 2 ans ou de moins de 5ans), l'approche curative versus préventive, les interventions dans les centres de santé ou/et en milieu communautaire, la sensibilisation à l'éducation nutritionnelle, le type d'aliments à préconiser en matière de récupération (CSB, farine fortifiée, aliments thérapeutiques) constituent des orientations sur lesquelles des études récentes ou moins récentes ont déjà apporté des éclaircissements sur les pratiques les plus efficaces (cf. Encadré 14).

Les postes devraient pouvoir davantage analyser le contenu des propositions et les orienter vers les modes de faire les plus pertinents. Des actions pilotes pourraient également être soutenues afin d'améliorer les pratiques. Malgré les limites et difficultés opérationnelles, les opérations de transferts monétaires telles que les coupons alimentaires pourraient être explorées dans certains contextes.

Encadré 14 : Quelques éléments de débat sur les interventions en matière de malnutrition infantile

La revue scientifique *The Lancet* a récemment publié une série d'articles sur la malnutrition infantile. Ces travaux soulignent l'importance de l'éducation nutritionnelle des mères et de la mise en place des interventions de prévention. Les conseils en allaitement maternel, l'alimentation de complément adaptée et les suppléments en vitamine A et en zinc ont un potentiel important de réduction de la mortalité infantile et de morbidité. Les interventions destinées à augmenter les apports en fer et en iode ont, quant à elles, des impacts limités sur la mortalité et la morbidité infantiles, mais sont importantes pour la survie maternelle et pour le développement cognitif futur des enfants.

Des chercheurs de l'IRD (Y. Martin-Prével et F. Delpeuch) insistent également sur la nécessité de mettre en place un continuum entre le traitement des cas aigus sévères dans les centres de nutrition thérapeutiques, le traitement ambulatoire des mal-nutris moins sévères et modérés, et la prévention par des actions touchant les différentes causes de la malnutrition, en privilégiant une approche communautaire. Pour une efficacité maximale, la fenêtre d'intervention préférentielle va de 6 mois avant le début de la grossesse jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant.

En résumé : principaux constats sur l'efficience

Les ressources institutionnelles limitées pour appuyer la programmation et la mise en œuvre de l'AAP poussent à une externalisation accrue des différentes phases de projet avec le risque de perte de compétences en interne et une maîtrise plus faible sur le choix des modalités d'intervention les plus appropriées. Le dispositif s'avère donc peu coûteux, mais sans garantie sur la qualité des résultats, qui reposent en effet de plus en plus sur les compétences des opérateurs.

4.5. Impact de la réforme

4.5.1. Une aide en forte baisse consacrant une amélioration des règles de mobilisation

Entre 1995 et 2001, la France a mobilisé annuellement environ 200 000 t d'aide alimentaire. À partir de 2002, ce volume n'a plus atteint les 100 000 t et est en constante régression. Il s'élevait à environ 50 000 t en 2006¹²⁷ (48 000 tonnes selon Interfaïs). Compte tenu de la progression continue du prix des produits alimentaires et de la stagnation de l'enveloppe allouée à l'aide alimentaire, cette tendance confirme que l'aide française touche de moins en moins de bénéficiaires et/ou les quantités reçues sont de plus en plus faibles.

L'enveloppe annuelle consacrée par la France à l'aide alimentaire bilatérale¹²⁸ la place loin derrière les principaux donateurs¹²⁹ au niveau mondial mais aussi dans chacun des pays étudiés. On a vu que sa capacité d'influence pour peser sur des orientations au sein des organisations et instances internationales sur l'aide alimentaire est également limitée. L'impact de son aide est, à l'image de ses contributions, sans nul doute modéré. Toutefois, les constats sur le terrain témoignent de l'efficacité de cette aide quand elle comble des lacunes dans les programmations des autres donateurs, quand elle expérimente des actions pilotes ou quand la flexibilité de l'instrument constitue sa force.

Si la réforme ne s'est pas accompagnée d'une augmentation quantitative de l'aide, elle a permis à la France d'effectuer un saut qualitatif au niveau des pratiques de mobilisation et de délivrance de l'aide. Elle a permis notamment de se mettre au diapason des pratiques internationales des autres bailleurs. Les nouvelles pratiques respectent désormais les formes et les conditions d'approvisionnement et de distribution de l'aide (Articles IX à XII) de la CAA en étant plus stricts par exemple sur l'interdiction d'opérations de monétisation. Aucune opération ne semble avoir entraîné d'effets nuisibles sur le commerce ou la production locale. Trois éléments mis en avant par la CAA ont été néanmoins moins bien repris dans la réforme : la référence aux principes humanitaires fondamentaux ; l'implication des bénéficiaires dans l'évaluation des besoins ; et, l'incitation à réaliser des évaluations communes des programmes et opérations d'aide alimentaire.

Il existe aussi des mécanismes de financement promus par la communauté internationale (contributions multilatérales non affectées au PAM) qui garantissent mieux l'impartialité des allocations et minimisent les risques de pression politique ou médiatique.

4.5.2. Impact des interventions : bonnes pratiques en matière d'aide alimentaire

L'impact de l'aide française est particulièrement malaisé à apprécier sans des études approfondies de terrain en interrogeant, notamment, les bénéficiaires. Ce type d'investigation n'a pu être mené dans le cadre de cette évaluation. En outre, l'AAP constitue rarement le financement principal d'un projet. Il apparaît, par conséquent, irréalisable de distinguer les effets de la contribution française par rapport aux autres contributions, tout comme d'imputer la réussite ou l'absence de résultats à l'AAP plutôt qu'à une autre source de financement.

127) Les interventions d'intrants agricoles (représentant environ 10 % du budget total) ne sont pas comptabilisées.

128) Sans compter sa contribution par le biais de l'Union européenne (ECHO essentiellement).

129) Alors que l'Allemagne livrait comme la France de l'ordre de 200 000 TM d'aide alimentaire sur la période 1998-2003, elle a baissé ses livraisons à 120 000 TM en 2006. La CE qui avait changé son règlement de mobilisation de l'aide alimentaire dès 1996 n'a baissé ses livraisons que d'un tiers en 10 ans passant de 1,16 million de TM en 1997 à 0,75 million de TM en 2006.

Une grille de bonnes pratiques figure ci-dessous sous la forme d'un tableau présentant succinctement :

- les principales interventions d'aide alimentaire pratiquées dans trois contextes d'intervention différents,
- les objectifs recherchés en lien avec la sécurité alimentaire,
- des indications sur l'efficacité des actions relatées par la littérature,
- des activités complémentaires nécessaires à une mise en œuvre adéquate de l'intervention alimentaire et les actions pouvant remplacer l'intervention alimentaire,
- le rappel des principaux constats sur la mise en œuvre de ce type d'action alimentaire financée par l'AAP : les appréciations détaillées figurant dans les autres sections du chapitre 4 et les rapports de mission.

La grille a été élaborée à partir des analyses fournies par des études rétrospectives et le travail effectué par l'URD (cf. Annexe 2). Cet inventaire des bonnes pratiques est loin d'être exhaustif¹³⁰ ; il s'efforce de fournir quelques indications sur les principaux types d'actions d'aide alimentaire et de les mettre en perspective avec les constats effectués par l'évaluation de l'AAP.

Il faut toutefois mettre en garde le lecteur sur le fait que la colonne "constats AAP" repose sur les observations limitées aux trois pays où les missions ont été réalisées. Il se pourrait que les opérateurs utilisent des modalités différentes dans un autre pays et que l'impact se révèle différent.

Cette hétérogénéité de l'efficacité des réalisations est fortement soulignée dans les analyses rétrospectives. Une intervention mise en œuvre avec des pratiques similaires ne donnera pas le même résultat si le contexte économique, politique et social est différent. Les engagements nationaux et les mesures adoptées par un gouvernement font également varier l'impact des aides. En définitive, une multitude de paramètres (de la qualité des partenaires opérationnels, au sexe des bénéficiaires, en passant par l'éloignement du marché d'approvisionnement) vont influencer l'impact d'un projet. Sans compter que la faible qualité du suivi et des évaluations de nombreux projets et programmes constitue, la plupart du temps, un facteur pénalisant les analyses a posteriori et les enseignements à tirer.

130) Il se base principalement sur les analyses de Clay (OCDE, 2006) et de la FAO (2006).

Tableau 5 : Grille des bonnes pratiques

Contexte	Principales actions alimentaires existantes	Objectifs en lien avec la sécurité alimentaire	Avantages/Inconvénients	Autres actions nécessaires ou alternatives	Constats AAP
<i>Prévention et développement</i>					
- Politique de prévention des risques et gestion des catastrophes	- Constitution stocks de réserve alimentaire nationaux et décentralisés (banques de céréales producteurs) - Constitution réserve semencière*	- Mobilisation en cas de crise pour distributions alimentaires ou stabilisation des prix	- Efficace mais nombreuses conditions pour obtenir une bonne gestion - Risque d'utilisation politique	- Veille et alerte sur les déterminants de l'insécurité alimentaire : systèmes d'informations pour ciblage groupes vulnérables et évaluation des besoins - Mesures favorables à l'accroissement des capacités de stockage du secteur privé, à la stimulation des échanges commerciaux - Investissements dans la recherche agricole - Partenariat public-privé	- Coût/efficacité favorable à long terme par rapport au recours à l'aide d'urgence - Continuité des interventions - Coordination avec politique gouvernementale et autres bailleurs - Haïti : résultats mitigés dus à un programme à objectifs complexes - Nécessité d'élaboration d'une stratégie associant les pouvoirs publics - Faible participation de groupes vulnérables dans le processus de production - Coût élevé
- Politique lutte contre la pauvreté et protection sociale	- FFW	- Augmentation des revenus et des actifs - Renforcement de la résilience des groupes vulnérables	- Peu d'impact à long terme sur les actifs des populations et mise en œuvre complexe - Entretien négligé des infrastructures - Exclusion des personnes inaptes aux travaux physiques - Risque d'inclusion de personnes favorisées	- Ciblage des groupes bénéficiaires - Investissement pour entretien des infrastructures - Développement économique (micro-crédit, AGR, appuis aux filières agricoles), - Filets de sécurité aux groupes vulnérables (transferts monétaires, bons alimentaires, CFW) - Aménagement/protection des zones sensibles aux aléas naturels (CFW)	- Peu pratiqué
	- Programme d'alimentation scolaire	- Amélioration capital sanitaire et nutritionnel	- Efficacité pour fourniture immédiate de repas mais faible sur l'amélioration de la sécurité alimentaire à long terme - Risque d'exclusion des familles pauvres - Programmes coûteux - Nécessité de recherche dans quelles conditions l'aide alimentaire est plus efficace que d'autres transferts	- Mesures complémentaires d'éducation nutritionnelle et santé (hygiène, assainissement), équipement des écoles - Participation de la communauté éducative et des parents - Allocations monétaires en faveur des populations défavorisées	- Financements de court terme - Nécessité meilleure association des collectivités et populations à la gestion - Manque de coordination avec priorités gouvernement et autres instruments de coopération
	- Programmes d'alimentation complémentaire en appui à la santé : appuis aux groupes vulnérables (malades de pandémies, femmes enceintes et allaitantes, enfants) et interventions de nutrition thérapeutique	- Amélioration du capital sanitaire et nutritionnel des groupes vulnérables	- Nécessité de recherche continue sur les meilleures pratiques (coût/efficacité des aliments, modalités d'intervention en fonction des tranches d'âge, ...) micronutriments) - Efficacité des aliments fortement enrichis mais coûts élevés - Besoin de continuité des interventions entre dépistage, récupération thérapeutique, ambulatoire et mesures préventives - Risque d'exclusion des populations éloignées des centres de santé	- Nécessité approche globale d'accès aux soins - Programme de prévention par approche communautaire	- Financements de court terme - Manque de coordination avec priorités gouvernement et autres instruments de coopération - Pratiques existantes plus performantes

Crise	Distributions gratuites généralisées et ciblées (centres de récupération)	- Amélioration état nutritionnel et limite la destitution de ressources des populations	- Indispensable dans de nombreuses situations de crises (réfugiés, déplacés) - Risques de rupture d'approvisionnement, coût élevé - Systématisation des allocations alimentaires sans analyse des autres possibilités d'intervention	- Enquêtes de sécurité alimentaire et anthropométriques avec évaluation des besoins - Mesures de facilitation des importations, soutien à la balance des paiements - Analyse préalable du marché afin d'envisager des actions de soutiens des revenus et allocations monétaires	- Procédures de gestion adaptées
	Approvisionnement de banques de céréales	- Amélioration de l'approvisionnement de zones déficitaires - Stabilisation des prix	- Nombreux échecs de cumuler objectifs court et long termes - Risque d'exclusion des non membres	- Ciblage des groupements pertinents - Actions d'accompagnement (formation, gestion) sur le long terme	- Pas pratique
	Ventes subventionnées	- Amélioration de l'approvisionnement de zones déficitaires - Stabilisation des prix	- Efficace mais risque de perturbations des échanges commerciaux - Risque d'exclusion par ventes en gros et coût trop élevé - Risque d'inclusion de personnes non prioritaires	- Ciblage des zones bénéficiaires - Analyse préalable du marché afin d'envisager des actions de soutiens des revenus (déstockage bétail, CFW, ...) et allocations monétaires - Mesures de facilitation des échanges commerciaux	- Peu pratique
	FFW	- Amélioration état nutritionnel et limite la destitution de ressources des populations	- Efficace comme fourniture d'aliments mais pas pour développement économique - Risque d'exclusion	- Ciblage des groupes bénéficiaires - Investissement pour entretien des infrastructures - Filets de sécurité aux groupes vulnérables (transferts monétaires, bons alimentaires, CFW)	- Peu pratique
Post-crise	- Distributions de semences*	- Relance agricole	- Efficace pour redémarrage d'activités économiques - Effet alimentaire différé : besoin de rations alimentaires avant récolte	- Activités complémentaires (outillage, formation, suivi, rations alimentaires de court terme) - Intrants pour d'autres activités économiques : élevage, pêche	- Soudan : résultats satisfaisants obtenus, - Nécessité de couplage avec autres financements - Procédures de gestion adaptées
	- Distributions ciblées (centres de santé, cantines scolaire, rations de réinstallation)	- Amélioration état nutritionnel	- Souvent nécessaire dans une phase de réhabilitation	- Ciblage des groupes bénéficiaires - Filets de sécurité aux groupes vulnérables (transferts monétaires, bons alimentaires) - Mesures complémentaires d'éducation nutritionnelle et santé (hygiène, assainissement)	- Procédures de gestion adaptées

* Cette action n'est pas une "action alimentaire". Elle est intégrée à la typologie en raison de son éligibilité par le règlement de l'AAP

Bonnes pratiques et interventions de l'aide alimentaire programmée

La majorité des interventions de l'AAP concernent des opérations reconnues comme ayant un potentiel intéressant : distribution alimentaire et récupération nutritionnelle en contexte de crise et post-crise, distribution de semences pour la réhabilitation agricole ou reconstitution de stocks de sécurité.

Les critères d'approbation des projets et les modalités de fourniture de l'aide alimentaire appliqués par la France font aussi partie des bonnes pratiques valorisées par la communauté internationale. Par contre, les modes opérationnels ne sont pas toujours apparus comme les plus performants et les plus efficaces, par exemple en matière d'appuis aux cantines scolaires et aux centres nutritionnels dans les appuis sectoriels. L'AAP devrait ainsi davantage se préoccuper des méthodologies des opérateurs afin de promouvoir les meilleures pratiques.

Les modalités de financement sont apparues inadaptées pour les interventions de long terme. La prévisibilité des financements constitue aussi une pratique améliorant l'efficacité et l'efficience des interventions ; les opérateurs pouvant mieux planifier le rythme de leurs actions et organiser leurs achats et les bénéficiaires pouvant intégrer l'aide dans leur propre stratégie de survie ou de réintégration économique. Certains donateurs ont commencé à s'engager sur des allocations pluri-annuelles aux opérateurs ou à des fonds communs.

Par ailleurs, tout opérateur¹³¹ devrait explicitement s'engager à respecter les principes humanitaires (code de bonne conduite de l'action humanitaire) et des normes minimales d'efficacité (projet Sphere).

131) La majorité des opérateurs a déjà adhéré ou est déjà soumise à ses obligations par d'autres partenaires.

5. Conclusions

La réforme de l'aide alimentaire programmée a concrétisé le passage d'une gestion de l'offre à une gestion répondant à la demande ciblée vers des populations en vulnérabilité alimentaire. Désormais, 85%¹³² de l'AAP est mobilisée dans le cadre des interventions d'urgence, de post-urgence ou de reconstitution de stocks de sécurité suite à des crises alimentaires.

Ces nouvelles modalités d'intervention ont permis à la France de se mettre en conformité avec les bonnes pratiques internationales de fourniture de l'aide alimentaire et de renforcer la cohérence de sa politique avec celle de la majorité de ses partenaires européens et avec ses propres prises de position dans les débats internationaux. Toutefois, cet alignement ne suffit pas à ce que la France contribue efficacement à la réponse aux besoins humanitaires, ni ne la prépare aux futurs enjeux alimentaires.

A quoi sert l'aide alimentaire ?¹³³

Cette question fait toujours débat au sein de la communauté internationale et ne fait pas l'objet d'un consensus.

Une aide d'urgence de dernier recours

En cas de crise majeure, l'aide alimentaire d'urgence permet généralement de sauver des vies et, dans une grande majorité de cas, de maintenir ou d'améliorer l'état nutritionnel. Pour des populations déplacées et réfugiées, les distributions alimentaires généralisées au déclenchement des crises constituent bien souvent la source principale d'alimentation; des interventions plus ciblées à travers les centres de santé ou les écoles renforcent, quant à elles, la situation alimentaire et nutritionnelle des groupes plus vulnérables.

L'intervention de la communauté internationale et de ses organismes spécialisés, agences multilatérales et ONG spécialisées dans l'humanitaire s'est professionnalisée au cours des vingt dernières années. Celle-ci a accru ses capacités de veille, de ciblage et d'évaluation des besoins ainsi que sa capacité de réaction logistique. Elle a amélioré la coordination des financements et des intervenants et a instauré des codes de conduite s'appliquant à la majorité des intervenants acheminant l'aide alimentaire des donateurs traditionnels.

Au-delà de ces constats généraux, des données probantes manquent pour quantifier les effets positifs de l'aide alimentaire, le plus souvent en raison de la faible disponibilité de données de référence détaillées dans la période précédant la crise et, dans certaines situations, des difficultés à assurer des suivis en période d'intervention.

L'aide alimentaire internationale d'urgence, malgré son coût élevé, les retards fréquents dans son acheminement et les difficultés à la mobiliser dans une période de contraction de l'offre internationale, reste indispensable. Mais elle doit être de plus en plus considérée comme la solution de dernier recours et ses interventions restreintes dans la durée et de plus en plus ciblées vers les catégories de population les plus nécessiteuses.

132) Selon Interfais, 60% de l'aide alimentaire mondiale est destinée à l'aide d'urgence.

133) Avant d'aborder les conclusions proprement dites de l'évaluation de l'instrument, cette synthèse intègre des éléments des premiers chapitres du présent document et de la section sur les bonnes pratiques tirées des études rétrospectives. Les réponses sont présentées en fonction des principaux contextes d'intervention.

Favoriser la complémentarité des interventions d'urgence et la sortie de l'aide alimentaire dans les crises prolongées

L'aide alimentaire constitue encore trop souvent la réponse uniformisée et durable des agences humanitaires dans les contextes de catastrophes naturelles et de crises prolongées et complexes.

En dehors de situations conflictuelles et des périodes de crises aiguës, la communauté internationale doit privilégier des mesures complémentaires aux distributions alimentaires. Lors de pénuries conjoncturelles, le secteur privé s'adapte à l'évolution du marché et s'avère généralement capable d'augmenter fortement les importations commerciales. Des mesures incitatives facilitant ces importations et leur distribution peuvent s'avérer plus performantes que des importations d'aide.

D'autre part, lorsque le marché intérieur est suffisamment efficace et l'offre locale de produits alimentaires satisfaisante, des opérations favorisant les transferts de revenus ou le subventionnement de la consommation au profit des catégories les plus pauvres sont plus appropriées. L'expérience actuelle montre qu'il ne faut pas opposer les interventions alimentaires aux autres formes de transfert servant de filet de sécurité (coupon alimentaire, bons d'achat, transfert monétaire), mais les envisager simultanément en fonction des objectifs recherchés, de la période de l'année, du sexe des bénéficiaires, de la zone géographique, de l'éloignement au marché.

Les interventions alimentaires doivent aussi rapidement faire place à des stratégies de renforcement de la sécurité alimentaire des populations affectées. Afin de mettre en place ces actions, il est nécessaire d'améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire pour garantir que les interventions sont fondées sur les besoins et les potentialités à court et moyen terme¹³⁴.

Les politiques de prévention et gestion des crises doivent donc évoluer afin de disposer d'une diversité de mesures pouvant être mobilisées de façon complémentaire. Elles doivent aussi davantage s'intégrer dans des stratégies de protection sociale agissant sur le court terme en réponse aux aléas naturels et économiques tout en réduisant la vulnérabilité structurelle. Le soutien aux politiques de prévention et d'atténuation des crises peut s'avérer plus adapté et plus économique sur le long terme que le recours au coup par coup à la communauté internationale humanitaire.

Aide alimentaire et volatilité des cours des produits alimentaires

Cette question n'est pas nouvelle puisque, suite à l'Accord de Marrakech concluant le cycle des négociations du cycle d'Uruguay en faveur d'une libéralisation accrue du secteur agricole, l'aide alimentaire faisait partie des mesures susceptibles d'être mobilisées afin de compenser des effets potentiellement négatifs pour les importateurs des produits alimentaires.

Face à la volatilité des prix des marchés internationaux, l'aide alimentaire en faveur des PFRDV ne peut être qu'un pis aller pour subvenir aux coûts élevés des importations. Seules des solutions à long terme qui i) intensifient les investissements locaux pour accroître la productivité et la production vivrière, ii) favorisent les échanges nationaux et régionaux et les capacités de stockage iii) facilitent les débouchés par des politiques agricoles et commerciales cohérentes aux différents échelons national, régional et international, réduiront les risques de crise. A court terme, les interventions de protection des populations vulnérables reposent sur les mécanismes de prévention et gestion des crises¹³⁵.

134) Relance des activités agricoles et pastorales, redynamisation des opportunités économiques et des marchés, création de capacité tout en agissant parallèlement, si nécessaire, à la pacification des conflits.

135) Soutien des catégories les plus pauvres dans des programmes de protection sociale, gestion de stocks de réserve au niveau national et décentralisé en associant les acteurs locaux, mesures financières en appui à la balance des paiements afin de favoriser les importations alimentaires commerciales et mesures de facilitation du commerce régional

Limiter l'utilisation de l'aide alimentaire à vocation d'appuis sectoriels au développement

L'aide alimentaire, qui a vocation à lutter contre l'insécurité alimentaire chronique, cible de longue date des secteurs comme la santé, la scolarisation des enfants et le renforcement des actifs et des ressources des populations pauvres. Plus récemment ont été inclus dans cette logique des appuis aux malades des grandes pandémies VIH/SIDA et tuberculose. A la faveur de la lutte contre la pauvreté et sous l'impulsion donnée par les OMD, les programmes ciblés d'aide alimentaire au profit de la santé et de l'éducation ont connu un regain. Ils visent, à court terme, à apporter des avantages nutritionnels immédiats et à améliorer les moyens de subsistance de groupes défavorisés et, à plus long terme, à favoriser le développement économique et humain.

Bien que les différentes analyses rétrospectives reconnaissent qu'il est difficile de tirer des conclusions générales¹³⁶ sur les appuis sectoriels, les résultats de ces interventions sont globalement mitigés¹³⁷. Plusieurs éléments participent à en améliorer les performances : la disponibilité d'apports non alimentaires complémentaires à la mise en œuvre de l'action, l'inclusion des aides dans les stratégies sectorielles, l'intégration des aides dans des systèmes éducatifs bien en place (leur institutionnalisation à la sortie d'une crise n'offrant pas les mêmes gages de pérennisation), des engagements pluriannuels, une prise en charge progressive par la communauté.

La grande majorité des études conclut qu'il est plus efficace et efficient de contribuer au développement par des aides financières et que les aides alimentaires doivent être réservées à des situations particulières.

Concernant les **appuis alimentaires à l'éducation**, si des résultats positifs peuvent être obtenus sur la fréquentation et la fourniture de repas atténuant la faim immédiate des enfants, l'impact sur d'autres objectifs éducatifs et nutritionnels est moins évident¹³⁸. De plus, les enfants des familles les plus pauvres bénéficient rarement de ces programmes. Ceux-ci ont la réputation d'être coûteux à mettre en œuvre et difficiles à gérer sans que l'on sache si d'autres interventions ne seraient pas tout aussi efficaces.

Les **programmes d'alimentation complémentaire en appui à la santé** comprennent divers modes d'interventions : les programmes globaux de santé maternelle et infantile, les appuis alimentaires spécifiques aux groupes vulnérables et les interventions de nutrition thérapeutique. Dorénavant, il est admis que la malnutrition des enfants en bas âge a des conséquences directes sur leur développement par un risque immédiat de morbidité et de surmortalité et par des dommages irrémédiables sur leur croissance et leurs capacités cognitives. La détection des stades de malnutrition et des carences en micro-nutriments se fait sur la base de critères et de méthodologies standardisés.

L'aide alimentaire est le plus souvent distribuée par les structures de santé dans le but de compléter la ration alimentaire générale et de combler les besoins nutritionnels de groupes "vulnérables" (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et en cours d'allaitement). Ces types de programmes sont très discutés tant sur leur efficacité que sur leur pertinence et ont souvent montré leurs limites avec des résultats très inégaux¹³⁹.

136) Outre la médiocrité des systèmes de suivi et d'évaluation, les objectifs et les modalités d'intervention varient d'un pays à l'autre ou d'une région à une autre ; la combinaison d'objectifs de sécurité alimentaire et d'éducation et de santé créant également des problèmes de conception et d'évaluation.

137) Dans une revue des interventions avant 2004, Clay (OCDE, 2006) concluait que "l'examen des données vont de modérément positives à totalement négatives. Les données ne montrent pas toujours que l'aide-projet alimentaire peut atteindre les plus pauvres, en particulier les femmes."

138) L'analyse de Bennett (OCDE, 2006) aboutit aux conclusions suivantes sur les liens entre les éventuels objectifs des Programmes d'Alimentation Scolaire et l'évaluation des éléments tendant à leur réalisation : i) atténuer le problème de la faim à court terme - nombreux éléments probants ; ii) accroître les effectifs et les taux de fréquentation scolaires - nombreux éléments probants ; iii) réduire l'écart entre les sexes du point de vue de la réussite scolaire - éléments probants ; iv) améliorer l'apport de micronutriments - données disponibles seulement sur quelques programmes ; v) améliorer les acquis scolaires - peu d'éléments probants ; vi) accroître la participation communautaire - résultats dépendant des modalités des PAS et du contexte local ; vii) améliorer la santé et l'état nutritionnel des écoliers - peu d'éléments probants ; viii) améliorer la santé et l'état nutritionnel des familles des enfants- présomptions seulement.

139) Selon les premiers résultats d'une étude rétrospective d'évaluation de ce type de programmes, moins de 40% d'entre eux atteignent un taux de rétablissement acceptable (Navarro, 2007).

L'innovation des dernières années est l'apparition d'aliments thérapeutiques hautement fortifiés prêts à l'emploi, mais ces aliments sont très coûteux et posent la question de l'efficacité de l'aide.

Les **travaux à forte intensité de main-d'œuvre** montrent des résultats que l'on peut considérer comme négatifs en terme de recul durable de la pauvreté. Bien que l'on observe 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, les résultats mitigés obtenus pour la création d'actifs s'expliquent tout d'abord par une conception trop ambitieuse de projets, qui combine des objectifs à court et long terme peu compatibles ; et, d'autre part, par des travaux ruraux difficiles à réaliser, compte tenu du contexte propre à certains pays.

En conclusion, les résultats observés dans les études rétrospectives confortent la nécessité de recenser les meilleures pratiques avant d'entreprendre des actions de longue durée. Ce sont les objectifs recherchés qui doivent commander les modalités d'intervention les plus opportunes et non les moyens disponibles. Les engagements d'aide alimentaire en faveur des appuis sectoriels doivent donc faire l'objet d'une analyse préalable approfondie afin d'en justifier la valeur ajoutée par rapport à d'autres transferts de ressources et modes d'intervention.

Une insécurité alimentaire qui risque de se poursuivre à l'avenir

Les projections à l'horizon 2015 pour réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées ne sont guère optimistes. Les tensions sur les prix des produits agricoles de base, les risques écologiques, économiques et sociaux croissants, et la perpétuation de situations conflictuelles internes ou régionales permettent d'affirmer que l'insécurité alimentaire restera un défi majeur pour la communauté internationale. Les effets de ces facteurs seront d'autant plus dramatiques qu'ils affecteront en premier les pays PFRDV (surtout ceux d'Afrique sub-saharienne dont la facture des importations alimentaires va continuer de croître) et les catégories de populations (agriculteurs et éleveurs acheteurs nets de produits alimentaires) qui vivent déjà dans une situation de pauvreté et de précarité alimentaire.

La multiplication et l'ampleur des crises aiguës, la longueur et la complexité des situations post crises conduisent la communauté internationale à accorder une part croissante de l'APD à la prise en charge des questions humanitaires et d'urgence. Dans ce contexte, l'aide alimentaire se concentrera davantage sur les situations critiques et sur les groupes de population vulnérables.

Des politiques d'aide alimentaire en constante évolution

Depuis une dizaine d'années, les politiques d'aide alimentaire des donateurs traditionnels ont évolué sous l'influence des résultats négatifs de certaines formes d'utilisation de l'aide alimentaire, des modifications de leurs politiques agricoles et commerciales ainsi que de l'émergence de meilleures pratiques dans l'action humanitaire (initiative GHD, codes de conduite des humanitaires, projet SPHERE) et en faveur du développement (Déclaration de Paris et Déclaration d'intention et des principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires).

La CAA de 1999 définit des règles de bonne conduite et les engagements internationaux des principaux donateurs de l'aide alimentaire. Dans la perspective de sa révision¹⁴⁰, certains donateurs expriment une forte demande d'en modifier certains volets en parallèle aux évolutions de leurs politiques. La notion d'aide alimentaire pourrait ainsi faire place à la notion d'assistance alimentaire. Cette position pourrait être défendue par la CE dans le cadre de sa renégociation, bien que les pays européens soient loin de partager une vision homogène de l'utilisation de l'aide alimentaire.

140) Sa renégociation est actuellement bloquée par l'absence de compromis sur les négociations commerciales liées à l'agriculture, aux biens industriels et aux services à l'OMC.

Evolution à la baisse des fournitures d'aide alimentaire de la France

Avec le renchérissement des prix des produits alimentaires, l'augmentation des coûts des interventions, la diversification des interventions et, en raison de montants budgétaires stagnants alloués à l'AAP, la France a divisé par quatre le volume de ses livraisons alimentaires en quelques années. Elle ne remplit plus que la moitié de ses engagements auprès de la Convention de l'aide alimentaire. Dans le cadre de la renégociation de la CAA, un engagement en valeur permettrait de mieux valoriser les coûts annexes dans la comptabilisation de l'aide française.

Contrastant avec l'évolution des besoins mondiaux d'aide humanitaire et alimentaire et les tendances de l'APD des autres membres de l'OCDE, ces décalages interpellent sur la capacité de la France et, plus encore, sur sa volonté à développer une politique bilatérale en matière d'action humanitaire et de sécurité alimentaire. La France ne dispose pas en effet d'une politique humanitaire actualisée, ni de véritable stratégie faisant le lien entre l'urgence et le développement ou permettant de s'impliquer dans la prévention et la gestion des risques et des catastrophes.

L'aide alimentaire post réforme : une aide plus vertueuse

En comparaison de la période 1999-2004, l'aide alimentaire post-réforme a connu un degré de concentration légèrement supérieur : les 10 premiers pays bénéficiaires cumulant 70% du total contre 60% précédemment. Les changements les plus notoires en matière de ciblage géographique concernent la concentration plus élevée vers les PMA (78% contre 64%) et surtout vers l'Afrique sub-saharienne (75% contre 46%), les pays sahéliens de la Mauritanie au Tchad ayant bénéficié de 25% des crédits et le Soudan, premier pays bénéficiaire, de 11% de l'aide.

Les opérations en nature et de monétisation fortement contestées pour leurs faibles résultats à répondre à l'insécurité alimentaire et leur faible efficacité ont été suspendues. Aucun effet néfaste de l'aide alimentaire française n'a été observé sur les productions locales, les habitudes alimentaires des populations bénéficiaires ou sur les marchés locaux.

L'évolution de cette programmation peut-être symbolisée par le retrait de la liste des destinataires de certains pays anciennement gros bénéficiaires : le Maroc, l'Egypte et l'Angola qui cumulaient à eux trois 27% de l'AAP.

La réforme a donc permis de faire évoluer positivement certaines pratiques par rapport aux diagnostics portés précédemment.

L'AAP et la promotion de la sécurité alimentaire

L'aide alimentaire sert à des opérations de distributions alimentaires (50% des crédits), de récupération nutritionnelle (13%), des intrants agricoles (11%) et des cantines scolaires (11%). Un peu plus de 15% des financements se répartissent entre des appuis à la reconstitution des stocks des dispositifs de gestion des crises, des appuis aux systèmes d'information et des distributions ciblées pour des malades (VIH/Sida et tuberculose).

Des considérations politiques et de visibilité de l'aide toujours présentes

Les critères géopolitiques ou commerciaux pèsent dorénavant beaucoup moins dans l'attribution des aides. En effet, les nouveaux critères et procédures d'attribution ont pu minimiser, sans toutefois les écarter complètement, les allocations à caractère politique ou en réponse à une forte médiatisation.

D'autre part, certains postes diplomatiques pourraient également être sensibles à l'opportunité de mobiliser une des rares lignes de financement flexibles, notamment à des fins de visibilité de l'action française.

Cette dernière constitue d'ailleurs une des préoccupations précisées dans les télégrammes diplomatiques envoyés aux postes dans le cadre de la préparation des propositions.

Sans pouvoir quantifier précisément ces phénomènes, il apparaît souhaitable de réduire tout risque de dispersion des faibles ressources consacrées à l'aide alimentaire, ce qui, de plus, contreviendrait aux bonnes pratiques d'aide humanitaire auxquelles la France souscrit. Il faut également éviter toute confusion avec les anciennes pratiques, ainsi que limiter le risque de dévoiement de l'objectif de la réforme, initialement centrée sur un instrument à vocation strictement humanitaire.

Par conséquent, la portée de la visibilité doit être bien circonscrite dans les demandes et ne doit ni empiéter sur les critères d'allocation des aides, ni engendrer de coûts additionnels contre-productifs. Compte tenu des moyens limités de vérification des demandes par les structures décisionnelles, des améliorations devraient être apportées afin de conforter les critères d'indépendance et d'impartialité des allocations.

Le manque de complémentarité des financements français pénalise l'efficacité de l'instrument

La réforme de l'AAP a érigé la continuité de l'action et sa complémentarité avec les autres actions de la coopération française parmi les principaux critères de sélection des interventions. L'examen des programmations consolidé par les observations de terrain et les entretiens durant l'évaluation a montré que, quel que soit le canal d'acheminement de l'aide, ces critères ne font que rarement partie des priorités.

Des financements croisés avec ceux de la DAH ont été rencontrés, mais ils ne s'insèrent pas dans une démarche délibérée de la DPDEV, de la DAH ou des postes. La complémentarité des interventions avec des financements de l'AFD est inexistante, l'AFD ne prenant pas non plus la relève des financements d'AAP. Cette situation est symptomatique d'un manque de coordination des financements dans les contextes de crise et de post-crise et de l'absence d'instruments relais pour la sécurité alimentaire de l'AFD. Elle est aussi révélatrice de l'absence d'alternative à l'aide alimentaire dans de nombreuses situations. L'absence d'instrument relais de sécurité alimentaire constitue un risque de faire perdurer, dans certains cas, des actions de court terme au détriment d'actions de longue durée qui renforceraient le développement et l'autonomie des populations.

En matière de mobilisation de l'aide alimentaire en appui au développement, les secteurs concernés (santé et éducation) peuvent, dans certains pays, recevoir des financements d'autres instruments français de coopération. Cependant, les interventions de l'AAP n'ont pas fait l'objet d'approches convergentes avec les responsables des secteurs concernés au niveau des SCAC ou de l'AFD. La tendance à acheminer l'aide alimentaire par les agences multilatérales ne facilite pas dans ce cas les synergies avec les autres appuis sectoriels de la coopération.

Un instrument sollicité aux modalités d'interventions alimentaires relativement flexibles

L'AAP est conçue comme l'instrument de la coopération servant à comptabiliser les engagements de la France à la Convention de Londres. Le respect strict des produits éligibles à la Convention ne permet pas de prendre en charge des approches adaptées à l'ensemble des situations d'insécurité alimentaire, ni d'imputer des coûts indispensables au bon déroulement des opérations.

L'AAP répond à de vrais besoins de financements non satisfaits. Son dispositif décisionnel conduit à refuser la moitié des demandes émanant des postes diplomatiques, des organisations internationales ou des ONG. L'instrument est fortement sollicité (sans doute à défaut d'autres instruments de financement dans certains contextes), car il finance un éventail d'actions alimentaires dans les différents contextes, il complète (ou assure un tuilage) d'autres sources de financement (DAH, ECHO, PAM pour les ONG), ses procédures administratives sont moins contraignantes que celles d'autres donateurs et ses décisions sont rapides.

Un grand changement a été opéré en 2005 avec la possibilité de prendre en charge, jusqu'à 50%, d'autres types de coûts que ceux consacrés à l'achat des produits, tels la logistique, l'appui technique, la formation, etc. Ces coûts permettent en effet généralement de couvrir les dépenses annexes à l'achat des produits pour le bon déroulement des interventions alimentaires, mais ne suffisent pas à engager de véritables volets complémentaires d'un projet de sécurité alimentaire. L'AAP est donc perçue le plus souvent comme une source additionnelle de financement et non comme le financement central permettant de bâtir un projet de sécurité alimentaire ou d'offrir une réponse globale à une crise.

Un instrument aux procédures administratives et de financement hybrides

L'AAP est une des rares enveloppes budgétaires dont dispose la coopération qui puisse être mobilisée à toutes les phases du continuum urgence-réhabilitation-développement, ce qui n'est pas sans engendrer certaines ambiguïtés, en matière de gestion, par rapport à des procédures uniformisées. Alors que certaines modalités apparaissent tout à fait adaptées aux financements d'interventions humanitaires (requêtes initiales simplifiées, processus décisionnel rapide, souplesse et adaptation des projets à l'évolution des besoins, reporting non formalisé), d'autres rendent, dans certains cas, les interventions plus compliquées : deux tranches principales de financement, calendrier de programmation en décalage avec les achats au Sahel, nombreux critères théoriques d'éligibilité (continuité, complémentarité, coordination, visibilité, promotion des achats locaux, coût des produits > à 50% du total, etc.), ou encore délais de mise à disposition de crédits.

Inversement, pour des interventions s'inscrivant dans un contexte de développement, il est apparu que les financements de court terme sont inadaptés et que les délais courts d'instruction ne favorisent pas une instruction optimale des requêtes, notamment en matière de concertation intersectorielle dans les postes et à Paris, d'implication des bénéficiaires, de coordination avec les autres bailleurs et avec les politiques nationales. Les modalités d'instruction et de suivi de l'AAP sont peu adaptées pour sélectionner et accompagner des initiatives à objectifs multiples et complexes.

Une difficile estimation des résultats des programmations

L'efficacité de l'aide est délicate à évaluer dans sa globalité. Les observations de terrain, réalisées au Burkina Faso, en Haïti et au Soudan, montrent des résultats hétérogènes, car dépendant des contextes spécifiques (y compris des mesures adoptées par les gouvernements locaux), des opérateurs et des types d'interventions. Dans les pays où les missions ont été réalisées, certaines actions se démarquent par leurs résultats positifs comme les achats locaux effectués en Haïti et les opérations semences au Soudan (à condition que les ONG puissent mobiliser d'autres financements pour accompagner les actions semences).

De façon générale, sans que cela soit propre à l'AAP, le manque de rétro-information sur les interventions et d'évaluations externes empêche une appréciation plus précise de l'impact des opérations. Le PAM, qui achemine la majorité de l'aide totale de l'AAP, ne fournit que des informations parcellaires qui ne permettent pas de juger de l'efficacité et de l'impact réel de ses projets.

Toutefois, les critères d'approbation des projets et les modalités de fourniture de l'aide alimentaire (ciblage, déliement, dons, allocations financières) appliqués par la France correspondent aux principes recommandés par la communauté internationale. Ils sont adaptés aux interventions mises en œuvre et favorisent l'efficacité et l'efficience du transfert de ressources. La typologie des interventions soutenues par l'AAP (distributions alimentaires et récupération nutritionnelle en contexte de crise et post-crise, distributions de semences pour la réhabilitation agricole ou reconstitution de stocks de sécurité) est très majoritairement celle pour laquelle l'aide alimentaire s'avère la plus opportune selon la littérature.

Par contre, les modes opérationnels ne sont pas toujours apparus comme les plus performants et les plus efficaces, surtout en matière d'appuis aux cantines scolaires et aux centres nutritionnels. L'AAP devrait, dès lors, davantage se préoccuper des méthodologies des opérateurs afin de promouvoir les meilleures pratiques.

Le choix des opérateurs

73% de l'aide alimentaire française est acheminé par une organisation multilatérale, 13% par les ONG et 13% par les gouvernements des pays bénéficiaires. Sur la période 2005-2007, la part de l'aide alimentaire ayant transité par le canal multilatéral a été relativement stable, même si celle ayant transité par le PAM, principal canal multilatéral, est à la baisse (70% en 2005 contre 58% en 2007). Les distributions alimentaires sont généralement assurées par le PAM, secondairement par les ONG, le CICR et l'UNRWA. Les ONG constituent le canal privilégié pour des opérations de relance agricole avec fourniture de semences ; la FAO en a bénéficié pour le Soudan. Elles sont, avec le PAM, également sélectionnées pour appuyer des opérations nutritionnelles. Le PAM constitue par contre l'unique canal pour les programmes de cantines scolaires.

L'acheminement de l'aide par les organisations internationales tend à limiter le respect des conditions et des critères qu'on impose à d'autres intervenants. Les organisations possèdent généralement leurs propres logiques et leurs propres standards d'intervention, ce qui limite la mise en place de procédures harmonisées pour l'ensemble d'opérateurs.

En matière d'efficience, les agences internationales, telles que la FAO et le PAM, ont été souvent critiquées par les postes ou les ONG. Il n'en demeure pas moins que beaucoup leur reconnaissent un rôle indispensable, que ce soit en matière de logistique, de capacité de coordination des acteurs ou de certification par exemple.

Les ONG humanitaires et les organisations internationales (PAM, CICR, UNRWA) possèdent indéniablement un savoir-faire dont la communauté internationale ne peut se priver dans certaines situations d'urgence voire de réhabilitation. Dans les autres contextes, il faut chercher à consolider les dispositifs nationaux et régionaux et favoriser les acteurs privés (ONG locales, organisations socio-professionnelles) qui accompagneront à longue échéance le renforcement de la sécurité alimentaire des populations défavorisées.

La valeur ajoutée de l'aide française : flexibilité et promotion d'actions innovantes

L'enveloppe annuelle consacrée par la France à l'aide alimentaire bilatérale la place loin derrière les principaux donateurs dans chacun des pays étudiés. Sa capacité d'influence pour peser sur les orientations des organisations internationales est également limitée. L'impact de son aide est à l'image de ses contributions, sans nul doute, modéré.

Toutefois, les constats sur le terrain témoignent de l'efficacité de cette aide quand elle comble des lacunes dans les programmations des autres donateurs, quand elle expérimente des actions pilotes ou quand elle apporte une valeur ajoutée grâce à la flexibilité de ses procédures. L'avantage comparatif de la France n'est donc pas de se positionner sur le même terrain que les principaux donateurs en volume, mais de se placer sur des secteurs où elle possède une spécificité et où sa contribution peut avoir valeur d'exemple ou servir d'effet démultiplicateur. Actuellement, l'absence de capitalisation des expériences constitue un frein à un positionnement plus net sur la promotion d'actions innovantes.

Les améliorations devront trouver un compromis entre une concentration géographique ou thématique plus forte et la perte de souplesse de l'instrument qui en découlera. Cette évolution apparaît cependant indispensable afin d'effectuer un saut qualitatif global.

Une coordination qui pourrait être améliorée

Avec les autres bailleurs et la CE

Dans les contextes de crise et de réhabilitation, le système des Nations Unies, dans lequel s'insère l'aide française, permet d'assurer un niveau de coordination élevé des interventions humanitaires, qui sont en effet essentiellement canalisées par les agences multilatérales et les ONG.

En attribuant plus de la moitié de ses crédits au PAM, l'AAP contribue à consolider un mécanisme de réponse coordonnée de la communauté internationale. En ne procédant que par des contributions affectées (à l'exception de certains reliquats pouvant être alloués aux fonds multilatéraux (IRA) non affectés), elle ne participe pas au mode actuellement promu pour une meilleure prévisibilité de l'aide.

La coordination avec les acteurs européens (États membres et CE) est élevée dans les soutiens aux dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel qui prévoient souvent des fonds mutualisés. Elle l'est nettement moins dans les autres cadres d'intervention. Cette situation résulte en partie de la grande diversité des positions des donateurs européens sur l'utilisation de l'aide alimentaire. L'évolution récente de la politique d'aide alimentaire de la CE montre un décalage avec l'AAP sur les finalités de l'aide alimentaire (utilisation humanitaire exclusive marquée notamment par l'arrêt de l'aide dans les programmes de cantines scolaires), sur l'approche préconisée, fondée sur la réponse la plus appropriée aux besoins, et sur les modalités de financement (l'aide alimentaire ne constituant plus un instrument à part entière).

Il n'existe pas de mécanismes formalisés de collaboration (système de veille et d'alerte, études, évaluations, moyens de capitalisation, ressources humaines) tendant à faciliter la gestion de l'instrument ou une complémentarité de programmation avec les partenaires européens.

Avec les politiques nationales et les dispositifs de prévention et gestion des crises

Près de 12% des financements¹⁴¹ ont été destinés à appuyer les actions des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel. La forte augmentation, comparée à la période 1999-2003 (2% des aides), traduit les efforts consentis en réponse à la crise de 2004-2005, mais les allocations sont, en revanche, retombées en 2007. Cette forte fluctuation révèle aussi le fonctionnement classique de ces dispositifs, les actions de prévention se limitant à la reconstitution de stocks et au maintien d'un système d'alerte. Après deux décennies sans grand changement, ces dispositifs vont devoir évoluer dans un proche avenir suite aux enseignements tirés de la crise nigérienne afin de renforcer la résilience des populations vulnérables et de s'adapter à une meilleure intégration ou articulation avec les "nouveaux" acteurs (autres donateurs, institutions régionales, société civile, secteur privé). La prévention des risques sera aussi plus que jamais au cœur de l'actualité du fait de la fréquence accélérée des catastrophes naturelles. Des financements plus réguliers, notamment sous la forme d'aide budgétaire, si les conditions de gestion des finances publiques le permettent, devraient être envisagés afin de soutenir une évolution cohérente de la stratégie d'intervention des dispositifs.

Dans les pays où l'administration est raisonnablement efficace, le système humanitaire sous l'égide des Nations Unies se coordonne avec les structures de l'État, tandis que dans les contextes de fragilité institutionnelle, l'AAP tend essentiellement à privilégier les ONG et les agences multilatérales. Toutefois, il faut veiller à ne pas accroître le risque de substitution de ces opérateurs extérieurs aux rôles de l'État et des collectivités territoriales.

Les actions de développement doivent s'inscrire dans les stratégies définies par les gouvernements : lutte contre la pauvreté, politiques sectorielles de santé et d'éducation. Les politiques sectorielles s'inscrivent le plus souvent dans une logique d'aide programme ou budgétaire (fondée sur une stratégie élaborée par le gouvernement et appuyée par une majorité de bailleurs de fonds), alors que l'AAP intervient sous forme d'aide projet sans visibilité sur la durée des financements. En outre, les actions de développement de l'AAP passent en très grande majorité par le PAM. Celui-ci se coordonne évidemment avec le gouvernement et son action s'insère dans les objectifs globaux des politiques sectorielles, mais il peut établir des priorités différentes ou des modalités d'intervention spécifiques.

141) Ce chiffre ne comprend pas les appuis en faveur de l'est du Tchad suite à la crise du Darfour, le dispositif tchadien n'intervenant pas directement sur sa gestion.

Le cadre institutionnel de gestion

Un système de gestion peu coûteux centré sur la décision

Les moyens limités en personnel et en ressources financières dont dispose l'équipe centrale à la DPDEV à Paris et les postes diplomatiques incitent à une externalisation de plus en plus poussée de l'ensemble des étapes du cycle des projets. L'équipe centrale, très réduite, consacre la très grande majorité de son temps et de ses ressources à l'avancement du processus décisionnel et à la préparation des conventions avec les opérateurs. Sur le terrain, la réduction de postes de spécialistes en développement rural et sécurité alimentaire limite les capacités analytiques des requêtes et la constitution d'une mémoire interne. Le système de gestion permet, par conséquent, de réduire les coûts administratifs inhérents au fonctionnement de l'instrument, mais cela au détriment de ses capacités de veille (par exemple la faible capitalisation sur les bonnes pratiques, la faible capacité à vérifier l'opportunité du ciblage dans les propositions), d'instruction des dossiers (par exemple sur certaines modalités d'intervention retenues par les opérateurs), de supervision des interventions. Ce système ne favorise donc ni la capitalisation des expériences, ni la reddition des comptes. A moyen terme, l'institution court le risque d'une perte progressive de compétences sur la gestion des interventions.

Dans ce contexte de restriction budgétaire, le choix du canal multilatéral ou d'ONG de renom s'impose en raison des propositions de projets "clés en main", et offre à la coopération une assurance théorique de qualité dans l'exécution et les résultats des interventions. Il ne devient alors plus possible de définir une stratégie propre d'intervention dans le pays et cela rend d'autant plus difficile l'articulation avec les autres instruments de la coopération française.

Une évolution nécessaire du dispositif institutionnel

Le système décisionnel est composé de trois étages : les ambassades, la réunion interne du MAEE et le CIAA. La réunion interne préparatoire à la réunion de CIAA est devenue le lieu de décision des allocations de l'aide alimentaire. Le CIAA permet de définir une position concertée de la France vis-à-vis des institutions internationales. Il constitue néanmoins un héritage de l'ancienne gestion de l'aide alimentaire, qui se reflète dans sa composition. Celle-ci devra être actualisée avec les partenaires adaptés (notamment la présence de services de l'AFD).

Le principe de décision interministérielle semble procurer aux gestionnaires de l'instrument un bouclier face aux pressions politiques. D'une part, en comparaison d'autres sources de financements, il n'apparaît pas certain que l'aide alimentaire soit davantage soumise à ce risque. D'autre part, en recourant à d'autres mécanismes d'allocation (par exemple avec des crédits non affectés ou en précisant un ciblage thématique et géographique), il est possible d'accroître la transparence et l'indépendance des affectations. Les fonctions du CIAA devront aussi être reprécisées compte tenu des évolutions du mode d'instruction préconisé.

6. *Recommandations*

6.1. **Questionner le rôle de l'aide alimentaire dans la politique de coopération : un passage obligé**

Les conclusions de l'évaluation ne suffisent pas à proposer des recommandations, car les forces et faiblesses de l'instrument, précédemment analysées, ne permettent pas de déboucher sur des propositions univoques. Dès lors, celles-ci doivent être replacées dans le cadre plus large des évolutions de la CAA et de l'APD française, évolutions qui comportent pour certaines composantes un degré d'incertitude.

Avant d'exposer les recommandations proprement dites, il apparaît indispensable de s'attarder sur les facteurs pouvant influencer sur les orientations à donner à l'AAP. A la suite de leur description et des conséquences qu'ils pourraient entraîner, les évolutions possibles des principaux éléments composant la stratégie d'intervention de l'AAP seront récapitulées dans un tableau mettant en perspective leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, à la lumière des changements attendus de la CAA et de la politique de coopération.

Ce n'est qu'à l'issue de ce travail préparatoire que sont proposés différents scénarii stratégiques ainsi que les implications organisationnelles et institutionnelles qui en découlent.

L'objectif de ce préambule aux recommandations consiste à mettre dans les mains des décideurs les principaux éléments devant conduire à un choix raisonné pour l'utilisation future de l'aide alimentaire française.

6.2. **Principaux facteurs susceptibles d'influencer les orientations stratégiques**

L'environnement international et les orientations de l'aide française risquent, à des degrés divers, d'influencer les orientations stratégiques, institutionnelles, organisationnelles et financières de l'instrument. Cette section s'intéresse aux éléments dont l'influence sera, à court terme, probablement la plus marquante : la renégociation de la CAA, les effets de la réforme institutionnelle engagée de la coopération française et le développement des interventions dans le champ des crises longues et complexes. Les évolutions politiques dans les pays du Sud occasionneront nécessairement d'autres influences sur la programmation pays par pays, en fonction des changements d'orientations stratégiques et des mesures qui en découleront.

L'évolution de la Convention de l'aide alimentaire

L'absence de compromis sur le cycle de Doha bloque actuellement la renégociation de la Convention de Londres. En décembre 2007, celle-ci vient d'être prolongée d'une nouvelle année. La Conférence de Berlin a, quant à elle, mis en avant la nécessité de la faire évoluer dans plusieurs directions. Un des changements attendus sur lequel un consensus pourrait être trouvé est le passage du concept d'"aide alimentaire", comprenant une liste restreinte de produits éligibles, au concept d'"assistance alimentaire", qui inclurait un élargissement des produits alimentaires et intrants éligibles, les financements servant au transfert de l'aide alimentaire, et l'intégration de transferts monétaires directs aux populations vulnérables. Cette position est défendue par la CE qui souhaite y inclure également les soutiens aux systèmes d'information et d'analyse de la sécurité alimentaire, les enquêtes de surveillance nutritionnelle, les programmes *safety nets*, les actions de jumelage pour l'acheminement de l'aide alimentaire et la reconstitution de stocks de sécurité, c'est-à-dire toute forme de réponse à un besoin alimentaire qui découlerait d'une situation "humanitaire" y compris par anticipation.

Les recommandations de la Conférence soulignent la nécessité d'une augmentation des engagements des bailleurs. D'autres recommandations de la Conférence vont, quant à elles, dans le sens d'une amélioration des pratiques : capitaliser et favoriser les bonnes pratiques d'intervention, améliorer les systèmes d'évaluation des besoins élargis aux enjeux de sécurité alimentaire, impliquer davantage les bénéficiaires et développer la coordination au sein des pays avec les divers intervenants, améliorer les capacités de préparation et de gestion des crises au niveau local, mieux lier les interventions d'urgence à celles de développement.

Conséquences : La position de la CE entre dans la logique de l'évolution du rôle de l'aide alimentaire dans sa politique d'aide : utilisation recentrée comme outil humanitaire dans les contextes d'urgence et de sortie de crise.

L'évolution vers l'assistance alimentaire favoriserait, de fait, une notification accrue des dépenses de l'AAP à une CAA rénovée (où les engagements seraient réalisés en valeur, position soutenue par la CE) et permettrait d'inclure des dépenses provenant d'autres sources bilatérales de financement (action humanitaire et AFD). Elle obligerait à une relecture des règles d'engagement de l'AAP. Ceci aboutirait soit à un élargissement des opérations éligibles, soit à une limitation volontaire des opérations. Dans le premier cas, on assisterait à une transformation progressive d'un instrument, destiné à l'origine uniquement à l'aide alimentaire en nature, en un instrument de sécurité alimentaire ou, tout au moins, de gestion des crises alimentaires et de protection des moyens de subsistance. Cette évolution n'est guère cohérente avec le retrait de plus en plus prononcé du niveau opérationnel par la DgCiD.

Dans le second cas, elle nécessiterait une redistribution des opérations éligibles à la CAA entre les différents services existants ou la création d'un nouvel instrument de financement.

Enfin, si la CAA ne subissait pas d'évolution, la faible capacité de la France à intervenir différemment de l'aide alimentaire classique demeurerait.

La poursuite de la réforme institutionnelle de la coopération française

Bien que la réforme de la coopération française soit entamée depuis plusieurs années, et se soit traduite par un transfert progressif de la responsabilité opérationnelle à l'AFD dans les domaines touchant à la sécurité alimentaire, l'AAP reste, elle, gérée par la DgCiD. La dernière décision qui devrait connaître une mise en œuvre opérationnelle en 2008 concerne la suppression de la DAH et l'intégration de l'action humanitaire dans une nouvelle structure chargée de la gestion des crises.

De nouveaux changements sont envisagés avec un recentrage plus marqué du MAEE sur la stratégie et une externalisation opérationnelle plus poussée.

Conséquences : Ces orientations posent la question du maintien d'un instrument opérationnel à la DgCiD, d'autant plus que la réduction des ressources humaines, au niveau central comme dans les postes diplomatiques, va à l'encontre des améliorations souhaitables de l'instrument, et pousse à l'externalisation de la gestion de cette ligne budgétaire. Certains postes diplomatiques ne possèdent déjà plus de spécialiste du développement rural et de la sécurité alimentaire, à l'inverse des agences de l'AFD qui devraient probablement être renforcées. Par ailleurs, au cours des dernières années, des correspondants à l'action humanitaire ont intégré les ambassades.

Toutefois, c'est au sein de la DgCiD que demeurent les compétences spécifiques concernant la gestion de l'aide alimentaire, les dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires, les interactions entre commerce des produits agricoles, aide alimentaire et sécurité alimentaire, ou encore l'évolution des politiques des bailleurs et les relations avec les partenaires européens sur toutes ces questions. Modifier l'organisation de la gestion de l'aide alimentaire devrait s'accompagner d'un transfert ordonné des compétences humaines.

Les prémisses d'une stratégie et la création de nouveaux instruments pour les situations de fragilité

En parallèle à cette étude, le MAEE a commandité une évaluation des interventions de la France dans les contextes de crises et de fragilité institutionnelle afin de préciser sa stratégie dans les pays confrontés à ce type de contexte. Encore inconnus lors de la réalisation de cette évaluation, les résultats de cette étude ont été rendus publics en même temps que cette étude¹⁴².

L'AFD a adopté en 2007 un CIT spécifique aux interventions dans un contexte de sortie de conflit et dans les États fragiles¹⁴³. Elle a créé une Facilité d'innovation sectorielle dédiée au financement d'opérations novatrices portées par les ONG, la FISONG. L'un des premiers appels à projets, lancé en décembre 2007 dans le cadre de ce nouvel instrument, porte sur les "sorties de crise".

Conséquences : En investissant ce nouveau champ d'actions du continuum URD, l'AFD s'offre la possibilité d'intervenir comme opérateur global en amont du développement. Le CIT est en effet destiné à assurer une transition entre l'action humanitaire et le développement. Il prévoit de définir dans les pays d'intervention des stratégies adaptées au contexte qui viseront notamment la génération d'emplois et de revenus (chantiers HIMO¹⁴⁴, relance agricole) et la couverture des besoins essentiels dans les secteurs sociaux de base (santé, éducation primaire, approvisionnement en eau potable). Plusieurs axes de cette stratégie vont dans le sens des recommandations de l'évaluation ; l'accent mis sur la prévention, la production de connaissances thématiques afin de valoriser de bonnes pratiques, la capitalisation et la formation des agents sont des pratiques à généraliser.

Avec une évolution possible de la CAA de l'aide alimentaire vers l'assistance alimentaire, et l'évolution des prérogatives de l'AFD, le risque de chevauchement des champs de compétences et de la typologie des actions financées au titre de l'AAP par le MAEE et celles de l'AFD sera de plus en plus présent.

142) Voir le rapport d'évaluation n°103.

143) Bien qu'il n'existe pas de liste officielle de pays entrant dans cette catégorie, plus des trois quart des financements de l'AAP sont destinés en définitive à ce type de pays.

144) Programme à Haute Intensité en Main d'œuvre

Des évolutions dans les secteurs stratégiques et les financements

Les orientations du nouveau gouvernement en matière de coopération au développement devront prendre effet dans le courant de l'année 2008 ou en 2009. Des questions restent en suspens sur :

- l'évolution des ressources (financières et humaines) dédiées à l'aide au développement,
- les secteurs de concentration prioritaires : migration et santé au cours des dernières années. L'aide d'urgence, la sécurité alimentaire et l'agriculture recevront-ils plus d'attention dans les prochaines années ?
- les canaux d'acheminement de l'aide : la politique consistant à privilégier l'aide multilatérale va-t-elle être poursuivie ?

Perspectives : L'engagement de la France d'atteindre 0,7% de son PNB pour l'APD dans les prochaines années semble de moins en moins réaliste. Les contraintes budgétaires ne permettront guère d'inverser la tendance observée depuis plusieurs années d'une faible progression de la part consacrée aux dépenses de la mission aide publique au développement.

Dans les secteurs de l'aide d'urgence et de l'aide alimentaire, les dernières années sont marquées par la stagnation des crédits, elle-même précédée d'une baisse des allocations à la fin des années 1990. Ces secteurs ne sont pas prioritaires pour l'aide bilatérale française qui privilégie dans les faits une politique de développement dans laquelle le remboursement des dettes et l'augmentation des prêts ont pris une place considérable.

Ce constat peut être justifié par l'existence d'organisations multilatérales plus compétentes pour gérer ces problématiques humanitaires. Cependant, un décalage progressif s'est opéré entre, d'une part, les prises de position de la France dans les enceintes internationales ou à la CAA, les besoins financiers croissants que requière la gestion des crises internationales et, d'autre part, ses contributions pour y répondre. Le ratio des contributions françaises dans l'ensemble des contributions de la communauté internationale n'a cessé de se réduire au risque d'une perte de crédibilité dans les débats internationaux sur l'aide humanitaire et alimentaire et au sein de l'UE par rapport à ses partenaires. Un effort de rattrapage apparaît désormais indispensable ; d'autant plus que la construction d'une stratégie française dans la phase post-crise amènera logiquement à prendre en compte le rôle des interventions de soutien à l'alimentation.

Avec une aide bilatérale peu présente, la France se coupe d'un retour d'expérience et perd progressivement des compétences. Des acteurs français spécialisés comme les ONG, les instituts de recherche ou les bureaux d'études pâtissent également de cette situation. Les retards pris par rapport à d'autres donateurs pour bâtir une politique en faveur des pays en sortie de crise ne sont sans doute pas étrangers à cette situation.

6.3. Présentation des évolutions possibles des composantes de la stratégie et de leurs avantages et inconvénients

La réforme de 2005 a entraîné une amélioration des pratiques mais a également ouvert les financements à une large typologie d'interventions et de contextes éligibles requérant davantage de compétences dans la gestion de l'instrument. Par ailleurs, l'ampleur et la variabilité des crises actuelles, la complexité des sorties de crises et des réponses à y apporter et les transformations de l'APD française constituent autant de paramètres à prendre en compte dans l'évolution de l'instrument.

En partant des constats de l'évaluation, cette section recense les différentes alternatives (voir tableau ci-après dans la colonne "évolutions possibles") pouvant améliorer le fonctionnement de l'AAP. La présentation de ces alternatives permet de préciser les opportunités ou avantages et les menaces ou inconvénients qui y sont liées en les replaçant dans le contexte plus large des facteurs évoqués à la section précédente.

Les alternatives sont envisagées pour les quatre éléments suivants de la stratégie :

- le volume de l'aide et sa répartition géographique,
- les contextes d'intervention,
- la stratégie d'intervention dont la typologie des actions,
- les modalités d'intervention et de gestion.

Avant d'aborder dans la section suivante les principes sur lesquels pourraient porter une stratégie, le tableau met en évidence les nombreuses contraintes soulevées par les orientations actuelles de la coopération pour mettre en œuvre les évolutions.

Tableau 6 : Synthèse sur l'utilisation de l'aide alimentaire programmée et ses évolutions possibles

	Constats sur l'AAP	Evolutions possibles
Volume et répartition géographique	Donateur modeste à l'échelle internationale et dans chacun des pays bénéficiaires Risque de décalage croissant avec les enjeux alimentaires	A) Limitation de la dilution particulièrement dans des pays où le volume est peu élevé et où les compétences en présence sont faibles
		B) Maintien de la répartition actuelle
		C) Accroissement du volume de l'aide
Contexte d'intervention	Il est moins pertinent d'intervenir sur les actions de développement : actions généralement à objectifs complexes nécessitant des stratégies élaborées et de longue durée, coordonnées avec les différents acteurs et les politiques nationales pour lesquelles les procédures de l'AAP ne sont pas adaptées. Procédures de sélection uniformisées adaptées aux interventions humanitaires avec des financements de court terme	A) Les interventions en appui au développement sont écartées
		B) Les actions de développement sont limitées à des financements d'amorce
		C) Les appuis au développement sont conservés
Stratégie d'intervention	Large typologie d'actions permettant une grande flexibilité et rendant l'intermédiation plus opérationnelle. Propositions de projets laissées aux opérateurs, pas de stratégie française d'intervention, peu d'actions communes et de continuité avec les autres financements français Actualisation nécessaire du rôle de l'aide alimentaire par rapport aux enjeux alimentaires et de développement agricole futurs, et par rapport aux évolutions des pratiques (accent sur prévention, protection sociale, apparition de nouveaux acteurs) dont celles de la CAA	A) Réduction de la palette des interventions pour accroître la spécificité thématique de l'aide française
		B) Maintien d'une large typologie élargie à l'assistance alimentaire
		C) Séparation des interventions d'aide alimentaire des autres interventions contenues dans l'assistance alimentaire

Opportunités/Avantages	Menaces/Inconvénients
<p>Meilleure complémentarité entre la DAH et l'AFD dans un nombre commun de pays. Meilleure complémentarité avec les financements de la CE (ECHO) Réduction des allocations à caractère politique</p>	<p>Décalage croissant de l'assistance alimentaire et humanitaire française avec les autres donateurs</p>
<p>Satisfaction d'un grand nombre de postes diplomatiques</p>	<p>Décalage croissant de l'assistance alimentaire et humanitaire française avec les autres donateurs</p>
<p>Redéfinition du rôle de l'aide alimentaire dans une politique liant l'action humanitaire au développement</p>	<p>Contraintes budgétaires actuelles et priorités de la coopération sur les questions de développement</p>
<p>Cohérence avec la position de la CE. Le renforcement de la sécurité alimentaire relève de la mobilisation d'autres fonds : aide projet AFD, aide budgétaire</p>	
<p>Continuité des interventions par l'AFD ou d'autres fonds Modification des procédures de préparation des projets de l'AAP</p>	<p>Absence de financement relais</p>
<p>Efficacité accrue de l'aide Modification des procédures de préparation et de financement des projets de l'AAP</p>	<p>Divergence avec la position CE Complexification de la gestion de l'instrument Engagement sur le long terme au détriment de nouvelles interventions</p>
<p>Absence d'avantages comparatifs à pratiquer comme un donateur important Spécialisation sur des pratiques innovantes ou la valorisation de bonnes pratiques Recherche d'une complémentarité avec les financements CE (ECHO)</p>	<p>Investissement en préparation, évaluation et capitalisation des interventions</p>
<p>Cohérence avec la position de la CE à la renégociation de la CAA Modification de l'éligibilité des actions, réactualisation du concept aide alimentaire</p>	<p>Dispersion accrue de l'aide Capitalisation peu réaliste Elargissement du champ d'action vers la sécurité alimentaire avec duplication des interventions avec AFD</p>
<p>Spécialisation des interventions prises en charge par l'AFD, la DAH et l'AAP</p>	<p>Transfert des responsabilités à l'AFD (sortie de crise, sécurité alimentaire) Recentrage des missions de la DPDEV Risque de manque de coordination Complication de la notification des engagements à la CAA</p>

	Constats sur l'AAP	Evolutions possibles
Modalités d'intervention Opérateurs Dispositif de gestion	Instrument aux financements sollicités, décision rapide, procédures souples Cellule légère de gestion, centrée sur le processus décisionnel, aux capacités de veille, de suivi et de capitalisation insuffisantes Critères d'éligibilité contraignant les opérateurs à la recherche d'autres financements pour réaliser les activités complémentaires Procédures favorisant l'externalisation par des opérateurs multilatéraux mais à faible visibilité pour l'aide française Amélioration nécessaire de la mesure de l'efficacité et l'impact	A) Externalisation plus poussée B) Fusion de l'instrument avec d'autres lignes budgétaires et services (action humanitaire, sortie de crise/ États fragiles) C) Maintien des dispositions actuelles

Opportunités/Avantages	Menaces/Inconvénients
Retrait de la DgCiD/DPDEV de la gestion opérationnelle Cohérence avec la réduction des ressources humaines dans les postes, notamment sur les profils sécurité alimentaire et développement rural et à la DgCiD	Perte de compétences sur la gestion de l'aide alimentaire
Synergie de la réponse aux besoins des populations vulnérables Harmonisation des procédures Mutualisation des moyens Cohérence avec la création de postes de correspondants humanitaires et de renforcement des agences AFD	Perte de connaissances par les transferts dans d'autres services
Renforcement des capacités de veille, de suivi et de capitalisation Mise en place de mécanismes de coordination avec DAH et AFD	Faibles ressources disponibles

6.4. Redéfinition d'une stratégie : principes généraux

Les propositions d'évolution mettent en exergue l'importance du critère de spécialisation de l'aide alimentaire. L'acceptation ou non d'une spécialisation devient centrale dans l'arbitrage politique sur le devenir de l'instrument. Quelle que soit l'évolution retenue, elle conditionne les modifications à y apporter.

La spécialisation peut se marquer par une réduction du nombre de pays bénéficiaires, une limitation des contextes d'intervention ou une sélectivité accrue de la typologie d'action (Encadré 15).

Encadré 15 : Exemples de spécialisation

Orientation 1 : restreindre le nombre de pays

En confirmant le ciblage des pays de la catégorie PMA, un nombre plus limité d'entre eux pourrait bénéficier des interventions. Les pays¹⁴⁵ devraient être identifiés en fonction de l'existence des caractéristiques suivantes :

- groupes de populations à vulnérabilité alimentaire (et nutritionnelle) élevée,
- appuis de la coopération française, en lien avec l'action alimentaire et la sécurité alimentaire,
- part significative des financements français dans l'ensemble de l'aide alimentaire apportée,
- présence de personnel de coopération spécialisé.

En fonction de l'évolution de la situation alimentaire des pays, cette liste devrait faire l'objet d'une révision annuelle.

Orientation 2 : limiter les contextes d'intervention

L'AAP n'est pas le bon instrument pour réaliser durablement des appuis sectoriels en matière de santé, d'agriculture et d'éducation. Caractérisés par des financements annuels sous la forme d'aide projet, ils ne peuvent pas se substituer à des appuis au développement. La flexibilité de l'instrument par rapport à d'autres procédures (aide projet pluriannuelle, aide programme ou aide budgétaire) pourrait laisser toutefois l'opportunité que l'AAP puisse servir de financement d'amorce pour des activités de longue durée.

L'AAP devrait davantage se concentrer sur des situations de crise, sortie de crise ou de prévention et de gestion des risques agro-climatiques.

Orientation 3 : privilégier une typologie d'intervention limitée

Cette concentration d'activités pourrait être fondée sur une complémentarité des appuis avec la DAH et l'AFD dans les pays retenus ou sur des thématiques que l'AAP contribuerait à développer permettant d'accumuler de l'expérience.

Afin d'assurer une plus grande continuité des actions et une meilleure capitalisation, l'AAP pourrait ainsi privilégier la poursuite d'actions soutenues par le service humanitaire telles que les actions nutritionnelles et la complémentarité avec les actions soutenant les moyens d'existence financées par le CIT sortie de conflit/État fragiles.

Dans une logique de continuité historique, les appuis à la prévention et gestion des crises pourraient être redynamisés. Des volets plus novateurs et structurants devraient y être inclus afin de mieux faire face aux enjeux alimentaires et préparer les dispositifs et les populations aux risques de nouvelles crises (cf. enseignements de la crise du Niger) en contribuant à l'amélioration des pratiques (évolution des interventions comprenant des actions préventives et de sortie de crise plus systématiques, une implication plus forte des bénéficiaires et des nouveaux acteurs, des actions intégrant mieux les composantes de l'insécurité alimentaire alimentation/nutrition/santé).

145) Dans les pays hétérogènes, à forte population ou décentralisés, la notion de pays peut s'appliquer aux régions.

D'autres thématiques pourraient être retenues avec pour objectif d'accroître l'efficacité et l'impact des interventions. Ces actions seraient conçues avec le souci de capitaliser sur les pratiques testées :

- les appuis nutritionnels en cas d'urgence et en prévention : modalités d'intervention, identification et promotion des bonnes pratiques (impact des différents aliments proposés, rapport coût/efficacité) ;
- la promotion des achats locaux : mode d'emploi (conditions du marché, pré-requis pour impliquer les acteurs privés, activités prioritaires,...) ;

A l'avenir, si d'autres actions deviennent éligibles à la notification de la CAA, ces thématiques pourraient être complétées par :

- un suivi alimentaire et nutritionnel : méthodologies d'enquêtes nutritionnelles et indicateurs simplifiés de sécurité alimentaire. Plusieurs organismes français (IRD, ACF,...) possèdent des compétences reconnues internationalement.
- des alternatives à l'aide alimentaire intégrées dans l'assistance alimentaire: soutien à la production (subvention aux engrais, assurance sur les pertes de production), aux programmes de protection sociale.

Le degré de spécialisation peut aussi être modulé par le niveau de financement accordé à l'aide alimentaire sans que ce dernier n'apparaisse toutefois comme le facteur principal.

En comparaison de ses partenaires européens et afin de répondre à ses obligations internationales, un rattrapage budgétaire conséquent de la ligne aide humanitaire et alimentaire devrait être recommandé. Cependant, même en doublant les financements actuels, ceux-ci permettant alors de remplir les engagements à la CAA, la France ne pointerait toujours qu'en bas de tableau des donateurs de l'OCDE. Si cette hypothèse apparaît peu réaliste compte tenu des priorités stratégiques de l'aide bilatérale et du contexte des finances publiques, elle doit néanmoins demeurer un objectif de moyen terme.

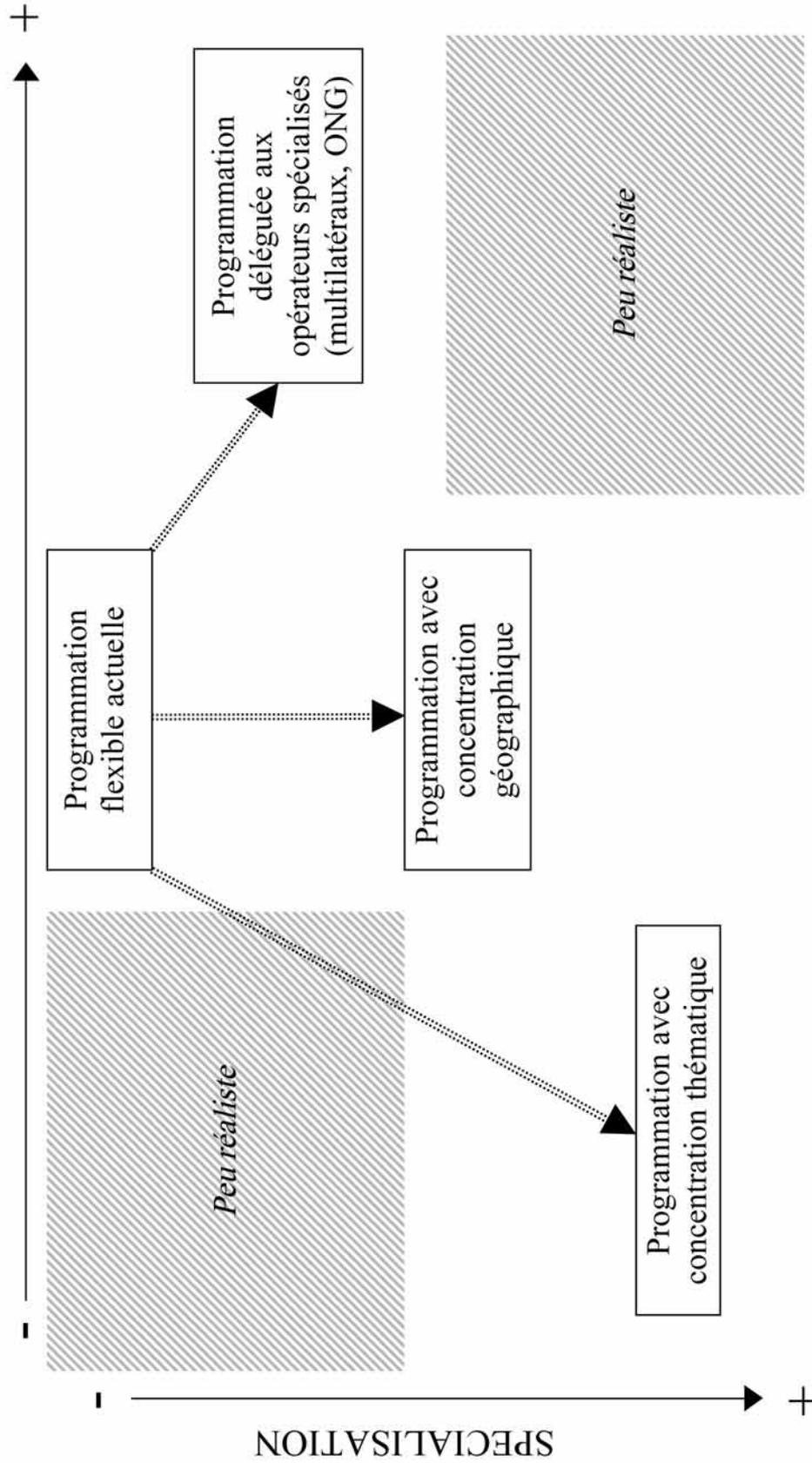
Le choix d'une réactualisation de la stratégie portant sur une spécialisation de l'aide n'est cependant pas indépendant d'autres décisions. Il conduit à la mise en place de modalités d'intervention et de gestion spécifiques qui nécessite un minimum de renforcement (ou/et leur réorganisation) des moyens et une meilleure coordination des différents services chargés par les questions de sécurité alimentaire (DAH, DPDEV et AFD).

Comme le montre la figure ci-dessous, les évolutions de programmation sont, en définitive, fonction de l'intensité de la spécialisation et de l'externalisation. Ainsi, une programmation avec concentration thématique (telle que la promotion d'actions innovantes) nécessitera plus d'implication et d'accompagnement qu'une programmation avec concentration géographique, plus encore qu'une programmation sans spécialisation.

Indépendamment du volume de l'aide octroyé à l'aide alimentaire, deux grandes orientations possibles se dessinent :

- une tendance à l'externalisation plus poussée de l'exécution et de la gestion de l'aide alimentaire correspondant à une volonté de privilégier une APD concentrée sur les questions de développement et d'en simplifier la gestion,
- une tendance à une spécialisation de l'aide bilatérale, qui repositionne la France comme acteur engagé sur des créneaux où elle peut apporter une valeur ajoutée.

EXTERNALISATION DE LA GESTION OPERATIONNELLE



6.5. Propositions de redéfinition d'une stratégie d'aide alimentaire et scénarii institutionnels

Le maintien d'une programmation non différenciée avec le mode d'organisation actuel, l'évolution de l'utilisation de l'aide alimentaire par la CE, et les réformes en cours au sein de la coopération, apparaît une solution peu pertinente et moins efficace que d'autres alternatives (voir les colonnes avantages/inconvénients du Tableau 6 et la colonne "programmation actuelle" du Tableau 7).

Deux propositions d'amélioration de la stratégie sont proposées : une première sans spécialisation dans la continuité de la programmation actuelle, mais sous d'autres formes opérationnelles, et une seconde mettant l'accent sur la spécialisation de l'aide.

Le tableau ci-dessous applique à chacune des propositions un qualificatif de faible (+), moyen (++) ou élevé (+++) à quelques caractéristiques permettant de les différencier.

Tableau 7 : Caractérisation des programmations

	Programmation actuelle	Programmation révisée sans spécialisation*	Spécialisation géographique et thématique
Modification de l'éligibilité des interventions	+	++	+++
Modification du processus de sélection	+	+++	+++
Cohérence avec l'évolution CAA	+	++	++
Cohérence avec la position de la CE	+	++	++
Coordination inter-services (action humanitaire-développement)	+	+	+++
Ressources d'appui à la gestion (veille, instruction, suivi, capitalisation)	++	+	+++
Besoin de capitalisation	+	+	+++

**à l'exception de la suppression des interventions en appui au développement*

Le niveau de financement de l'aide alimentaire n'est pas déterminant pour favoriser l'option avec spécialisation, bien qu'il paraisse plus logique qu'elle se fasse dans un contexte financier favorable. Il serait plutôt discriminant si celui-ci venait encore à baisser.

Le volume des financements peut par contre contribuer à l'équilibre entre les différents volets d'une stratégie, certains devant être pourvus en priorité.

Les propositions comprennent au minimum deux volets dont l'un concerne l'appui à la résolution des crises par un appui aux organisations multilatérales, la France se devant de contribuer à l'organisation du système international de réponse aux crises humanitaires. Afin de ne pas pénaliser davantage la notification des engagements de la France à la CAA, les interventions demeurent limitées aux produits éligibles.

Dans les différentes stratégies, le rôle du CIAA (cf. section 6 ci-dessous) est remodelé. Les implications des deux stratégies sur les critères de programmation sont développées à la section 7 du présent chapitre.

Stratégie No. 1 sans spécialisation

La France déciderait dans ce cas d'approfondir l'externalisation initiée avec la réforme. Cette externalisation qui touchait essentiellement la mise en œuvre avec la réforme 2005 peut être accentuée en touchant sa gestion (veille d'information, instruction et suivi). Cette approche est cohérente avec le choix de la voie multilatérale et la baisse des ressources humaines à Paris (DgCiD) et dans les postes diplomatiques, notamment dans les profils de sécurité alimentaire et de développement rural.

A défaut d'améliorer les capacités permettant de mieux gérer les phases en amont et en aval des décisions, une simplification de la gestion de l'AAP peut être envisagée, marquée par une externalisation accrue des fonctions d'élaboration de la programmation en appuyant davantage le système multilatéral. En complément, cette proposition peut inclure des contrats cadre avec des ONG françaises spécialisées dans la mobilisation de l'aide alimentaire

Les contrats cadre élaborés en début d'année définissent les objectifs, les modalités d'utilisation et le montant de l'allocation annuelle. Les organisations rendent des comptes a posteriori.

En raison des résultats de l'évaluation et par souci de cohérence avec la CE, les contextes d'utilisation sont limités aux interventions d'urgence et de réhabilitation.

Les objectifs spécifiques de cette stratégie se déclinent de la façon suivante :

- 1) Appuyer le système multilatéral à la résolution des crises alimentaires en phase d'urgence et de réhabilitation : les organisations multilatérales bénéficient de la grande majorité des financements.
- 2) Renforcer ces organisations en appuis institutionnels¹⁴⁶ ciblés sur des préoccupations de l'aide française.
- 3) Appuyer les ONG françaises dans leurs interventions d'urgence et de réhabilitation par des contrats cadre annuels : les principes de fonctionnement sont similaires aux accords passés avec les organisations multilatérales.

Une seule réunion annuelle de programmation est nécessaire afin d'entériner la sélection des organisations bénéficiaires. Une évaluation cible chaque année un tiers des organisations, si bien que, dans une organisation recevant plusieurs années de suite des financements, un contrôle a lieu au moins une fois tous les trois ans.

Proposition de répartition

La répartition des financements serait de deux tiers en faveur des organisations multilatérales et d'un tiers pour les ONG.

Caractéristiques complémentaires

- Poids faible de la France dans l'affectation des fonds
- Faible visibilité
- Risque de désengagement accru sur la problématique aide alimentaire/sécurité alimentaire, force de proposition amoindrie dans les débats internationaux et dans le dialogue avec les institutions multilatérales

146) Afin de ne pas réduire les notifications à la CAA, les fonds seront sollicités sur la ligne budgétaire destinée aux financements des organisations internationales. Un accord cadre pluri-annuel devrait définir les secteurs (achats locaux, coûts des interventions, appuis logistiques,...) et activités prioritaires (assistance technique, études-évaluations,...).

- Prévisibilité des fonds pour les agences multilatérales, afin de permettre d'améliorer leur efficacité,
- Risques de pressions politiques réduits avec des enveloppes pré-affectées.

Scénario institutionnel

Différents scénarii peuvent être envisagés :

- Tant que la DPDEV possède des responsabilités sur le suivi des politiques agricoles et des politiques d'aide alimentaire des donateurs et participe aux organes de décision de la CE sur la gestion de l'aide alimentaire, celle-ci peut conserver la gestion de l'AAP.
- Avec une stratégie recentrée sur les interventions d'urgence et de réhabilitation, la DAH (ou future structure chargée de l'aide humanitaire) pourrait fort logiquement compléter ses secteurs d'activités avec l'aide alimentaire. Ce transfert pourrait concerner les contrats cadre avec les ONG, opérateurs habituels de la DAH, et, directement ou indirectement en collaboration avec NUOI, les accords avec les organisations multilatérales.
- Enfin, NUOI est le service habilité à traiter les financements destinés aux organisations multilatérales bien qu'étant moins bien doté en compétences techniques.

Au vu des réformes de la coopération, mais bien que rien ne soit encore arrêté, le deuxième scénario pourrait s'imposer.

Stratégie No. 2 avec spécialisation géographique et thématique

L'objectif principal de cette stratégie est de marquer une spécialisation de l'action en évitant une trop grande dispersion, compte tenu des réalités actuelles de l'aide française. La France ne chercherait donc pas à imiter les acteurs dominants de l'aide alimentaire et humanitaire, mais à mieux valoriser ses propres compétences et à identifier des niches où elle peut apporter une valeur ajoutée. Elle ne se soustrairait pas ainsi à son devoir de contribuer à la résolution des crises internationales.

Au vu des conclusions de l'évaluation, mieux intervenir nécessite :

- d'assurer une meilleure continuité et complémentarité des actions, donc de mieux se coordonner avec les autres instruments de coopération, se compléter avec les actions des autres bailleurs dont au premier chef la CE, et s'insérer dans les politiques nationales et locales
- d'identifier les créneaux et les modalités d'intervention dans lesquels l'aide française est plus efficace
- de se donner les moyens de mieux instruire, suivre, évaluer et capitaliser.

Afin d'atteindre ces objectifs, les orientations nécessitent une concentration thématique et géographique.

Objectifs spécifiques

1) Contribuer à la résolution internationale des crises alimentaires d'urgence : Il est proposé une affectation annuelle (contrat cadre), en début d'année, au PAM (opérations d'urgence) et autres institutions internationales permettant de gérer les situations de crise. Cette allocation ne concernerait pas les pays de concentration. Il peut être conservé un fonds de réserve accessible à quelques ONG reconnues pour les pays en dehors de la zone de concentration permettant de subvenir à des besoins exceptionnels en cours d'année.

2) Assurer une réponse renforcée, intégrée et coordonnée de l'aide alimentaire française. Dans un nombre limité de pays, la coopération développerait des stratégies d'intervention¹⁴⁷ concertée avec la DAH et l'AFD pour des actions s'inscrivant dans l'urgence, sortie de crise/réhabilitation ou l'appui à la

147) Les modifications engendrées sur les règles de programmation, les modes de financement et les canaux d'acheminement de l'aide sont complétées à la section 7 du chapitre.

prévention et la gestion des risques. Le développement ne serait donc retenu que pour des appuis de court terme afin de démarrer des programmes devant trouver d'autres sources de financements, et à la condition que l'aide alimentaire comporte une réelle valeur ajoutée par rapport à d'autres transferts.

La stratégie serait préparée localement en concertation avec les autorités locales (insertion dans la politique de sécurité alimentaire, si elle existe), les bénéficiaires et les autres bailleurs de fonds ; la France pourrait ainsi jouer un rôle de chef de file de l'UE dans les pays où sa contribution serait significative.

La stratégie pays serait élaborée annuellement et préciserait les activités financées et les modalités d'intervention. Des moyens humains et financiers seraient mis à disposition (dont certains inclus dans les devis des opérateurs) pour instruire, suivre et évaluer les actions. Une assistance technique régionale pourrait être alors envisagée pour appuyer ce processus.

Ces orientations apporteraient un grand changement avec les programmations pays actuelles où dans la majorité des cas, les opérateurs proposent des projets clés en main. En associant les services de l'action humanitaire et du développement, les stratégies chercheraient ainsi à assurer un continuum dans les interventions et à rendre progressivement l'aide alimentaire moins indispensable pour les populations bénéficiaires en la remplaçant par d'autres actions plus structurantes ou d'autres filets sociaux. Les stratégies devraient donc aussi servir à programmer les relais avec les autres instruments de financement de la coopération ou d'autres partenaires. Ainsi, il serait également possible de renouveler la liste des pays prioritaires.

3) Développer des actions innovantes : ces actions pourraient être réalisées dans le cadre des stratégies pays, et/ou pourraient faire l'objet de projets spécifiques pilotés par des ONG, des instituts de recherche, ou des bureaux d'études. A partir d'un thème sélectionné par le CIAA, un appel à proposition ou des contrats cadres avec des partenaires identifiés pourraient être lancés. Ces projets, à la frontière entre l'expérimentation et la recherche, ont volontairement un objectif de détecter et valoriser des pratiques qui améliorent l'efficacité, l'impact ou l'efficacité des modalités d'intervention habituelles.

Compte tenu des faibles montants consacrés à l'AAP, le financement d'actions innovantes devrait prendre davantage d'ampleur avec une hausse du budget général.

Proposition de répartition

Avec un montant stagnant à 30 millions d'euros, la répartition des financements pourrait se faire dans deux directions : à hauteur de 30% à destination des organisations multilatérales, et de 60% dans le cadre des stratégies pays. Répartis au bénéfice de 5 pays, les financements aux stratégies pays représenteraient environ 4 millions d'euros à moduler aussi en fonction de l'ampleur des besoins entre les pays retenus. Ce montant représenterait une progression de près d'un tiers du montant des financements attribués sur la période 2005-2007 aux cinq premiers pays bénéficiaires. Par ailleurs, une augmentation de l'enveloppe globale de l'AAP permettrait évidemment de développer une politique plus ambitieuse de concentration géographique, politique plus en adéquation avec le statut de la France en matière d'APD.

L'appui aux actions innovantes devrait alors être programmé au minimum à hauteur de 10%.

Avec une augmentation du budget, la clé de répartition devrait être plus favorable aux actions innovantes ; elle pourrait s'établir à 30-50-20.

Caractéristiques complémentaires

- Suppression des montants alloués aux programmes IPSR et des programmes pays du PAM : renforcement du rôle du PAM comme agence de logistique dans les situations d'urgence et risque de baisse des financements aux institutions multilatérales par rapport à la période actuelle

- Réduction du nombre de postes diplomatiques bénéficiaires
- Meilleure prévisibilité des fonds pour les agences multilatérales
- Possibilité d'élaborer des appuis pluriannuels
- Processus de programmation et de veille allégé à Paris, contrebalancé par une fonction accrue de capitalisation et d'échange d'expérience entre les pays
- Processus de déconcentration avec des responsabilités accrues des postes diplomatiques dans la définition des stratégies et la gestion des financements
- Risques moindres de pressions politiques avec des enveloppes pré-affectées
- Visibilité accrue de l'aide française, mais sur un nombre limité de pays
- Renforcement de l'efficacité des actions de la DAH et de l'AFD

Scénarii institutionnels

Deux scénarii sont présentés. Dans les deux cas, la gestion des financements servant aux réponses d'urgence est confiée à la structure chargée de l'action humanitaire, la DAH ou celle qui lui succèderait.

Concernant les financements servant à la mise en œuvre des stratégies pays et des actions innovantes, les scénarii se basent sur deux évolutions différentes de l'instrument :

A) L'instrument demeure rattaché à la DPDEV, mais avec une mise en retrait de celle-ci de l'instruction et de la gestion des opérations transférées dans les pays de concentration, ainsi qu'un retrait de la veille informationnelle. La DPDEV continue à assurer le secrétariat du CIAA remodelé.

Suite à la réunion de CIAA de fin d'année qui précise les grands axes de mobilisation de l'AAP, la DPDEV ne fait plus que valider les orientations des stratégies pays en début d'année suivante, le financement global étant transféré dans la foulée aux postes. Les modalités d'intervention sont finalisées par le poste avec les opérateurs. Le calendrier de l'instruction est ainsi accéléré.

La DPDEV accroît ses capacités d'évaluation et de capitalisation.

B) L'AFD prend la tutelle sur la validation des stratégies pays et gère l'enveloppe aide alimentaire hors aide d'urgence. La complémentarité de la politique aide alimentaire, au sens d'assistance alimentaire, avec celle du CIT sortie de crise/États fragiles facilite son intégration dans le portefeuille d'activités de l'AFD. Le CIT pourrait être légèrement modifié en prévoyant un axe "protection sociale" qui couvre un ensemble de prestations sociales (transferts monétaires et en nature dont l'aide alimentaire) et des appuis à la relance agricole et pastorale (dont les intrants). Il faut noter qu'une grande partie des actions faisant partie du concept d'assistance alimentaire peuvent déjà faire l'objet de financement par le CIT.

Le transfert des financements de l'AAP à l'AFD et à la DAH permet ainsi un traitement global de l'insécurité alimentaire des populations.

L'AFD pourrait aussi investir le champ de la prévention et la gestion des risques de crises alimentaires qui pourrait comprendre des appuis classiques aux dispositifs et des innovations, soit en termes d'activités, soit de mode de financement par l'aide budgétaire.

Le basculement à l'AFD de l'instrument permet une mutualisation des moyens de suivi et de capitalisation.

Le deuxième scénario paraît le plus cohérent si les réorganisations institutionnelles françaises se poursuivent. Le scénario 1 peut subsister dans une phase transitoire en attendant les modifications stratégiques réglementaires nécessaires à l'AFD, ainsi que le renforcement en personnel spécialisé.

Conclusions sur les stratégies

Les propositions aboutissent à des recommandations allant dans des directions relativement différentes. L'évaluation a montré que la réforme de 2005 a conduit l'aide alimentaire programmée française à une situation où des choix doivent être opérés qui dépassent une simple amélioration technique et organisationnelle de l'instrument et de ses modes de gestion.

Les enjeux alimentaires internationaux, la renégociation de la Convention de Londres, les évolutions des pratiques des donateurs et les réformes en cours de la coopération française, rendent nécessaire une adaptation de l'aide alimentaire au nouveau contexte, ce qui implique de reconsidérer son rôle et sa place dans la politique de coopération de la France.

En définitive, plus qu'une simple actualisation de la politique d'aide alimentaire et de l'instrument AAP, il s'avère indispensable de procéder à une mise à plat des politiques de l'action humanitaire, de la sécurité alimentaire, de la prévention et de la gestion des risques qui aboutisse à des orientations stratégiques clarifiées.

6.6. Evolution du CIAA

Dans les différentes options stratégiques, le rôle du CIAA devrait être revu. Il doit continuer à assurer la concertation interministérielle sur les débats internationaux relatifs à l'aide alimentaire (lien avec les politiques agricoles, position à la CAA), alimenter la réflexion sur l'évolution de la stratégie française et définir les grandes orientations de la programmation annuelle (par l'examen ex post de la programmation écoulée, par la planification des évaluations et par la détermination des directives de la programmation suivante pour d'éventuelles sélections de pays et thématiques). Il ne pourrait se réunir qu'une fois en fin d'année et, exceptionnellement à d'autres reprises, en cas de besoin pour la préparation des positions françaises. Il ne serait plus sollicité pour l'acceptation des budgets et la sélection des interventions.

La composition de ses membres et observateurs nécessite quoiqu'il arrive d'être revue. Le comité devrait en effet intégrer les services de l'AFD et pourrait s'ouvrir à des organisations extérieures ayant une fonction d'observateur (centre de recherche sur le développement, CE).

6.7. Implications des propositions stratégiques sur les critères de programmation

Le règlement de la réforme 2005 devra subir des modifications afin de correspondre aux nouvelles orientations. Le tableau (voir ci-dessous) présente pour chaque volet du règlement les changements à apporter en fonction de la stratégie retenue.

Afin de simplifier la disponibilité budgétaire, les contributions de NUOI aux interventions d'aide alimentaire acheminée par le PAM devraient être transférées au budget de l'AAP.

6.7.1. Stratégie 1 sans spécialisation

La poursuite d'une externalisation de la mise en œuvre de l'aide alimentaire ne doit pas accroître les conditionnalités posées aux opérateurs. Les accords de financement devraient bénéficier aux organisations opératrices de l'AAP au cours des dernières années : PAM, FAO, UNRWA, CICR, UNICEF¹⁴⁸. Ils devront inclure des règles d'intervention révisées (voir tableau 8).

La procédure par contrat cadre ne modifie pas l'influence limitée de la France dans les grandes institutions, parfois inhérente aux modes de fonctionnement (CICR) de celles-ci. Les accords devront préciser la périodicité et les méthodes de transmission des informations sur l'utilisation des financements, leurs renégociations annuelles offrant l'occasion de préciser les modifications et les améliorations souhaitées dans les processus d'intervention. Par ailleurs, les appuis institutionnels constituent également un moyen de favoriser l'émergence de meilleures pratiques. Toutefois, la voie de l'externalisation ne permettra guère de peser de façon plus importante qu'à l'heure actuelle.

L'augmentation des contributions à hauteur de 10 millions d'euros permettrait d'apporter une contribution non négligeable aux quelques ONG françaises spécialisées, afin de conforter leurs capacités opérationnelles. C'est ici davantage la prévisibilité des fonds que leur volume qui permettrait de renforcer l'efficacité des interventions. Les ONG susceptibles de bénéficier des contrats cadre devraient avoir acquis une expérience minimale de 5 ans dans la gestion de l'aide alimentaire et être reconnues par ECHO. Le montant du contrat cadre ne devrait pas dépasser 20% du budget général de l'organisation.

Les organisations internationales et les ONG informent régulièrement la coopération des actions qu'elles soutiennent. Des contrôles sur le terrain pourront être réalisés par les postes diplomatiques. Des évaluations doivent être entreprises périodiquement afin de vérifier l'adéquation des interventions, améliorer les modes de financements et modifier, si nécessaire, la liste des organisations bénéficiaires.

148) Des dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises qui offriraient des garanties de bonne gestion pourraient également bénéficier de ces financements, s'ils ne reçoivent pas d'autres contributions françaises telles que celles provenant de l'aide budgétaire.

Tableau 8 : Modifications des règles de mobilisation de l'aide alimentaire par rapport à la réforme 2005

	Stratégie 1 sans spécialisation
Préambule	
Identification des besoins en aide alimentaire	Suppression de l'aide en appui aux actions de développement Modification des responsabilités des postes et des opérateurs dans les décisions d'allocation
Typologie des actions soutenues	Suppression de l'aide en appui aux actions de développement (appuis sectoriels santé, éducation ou développement agricole)
Formes de l'aide	Déliement total de l'aide Aide fournie uniquement sous forme financière
Ciblage géographique	Aide, limitée aux PMA, mobilisée par les organismes internationaux et les ONG sur la base d'une évaluation de la situation d'insécurité alimentaire Procédures d'information "en temps réel" sur les décisions de mobilisation à prévoir dans les contrats cadre
Canaux de mise en œuvre	Modification du ratio de financement entre les organisations internationales et les ONG
Programmes d'aide alimentaire	Elaboration de conditions (pays concerné, contexte de crise aigue) permettant de déroger à la règle des 50% du budget consacré à l'achat de produits alimentaires, cette règle devant évoluer avec la renégociation de la CAA Suppression de la référence à la continuité de l'action et à la coordination avec les autres aides de la coopération française et remplacement par l'acceptation par les opérateurs des codes de bonne conduite internationaux dans l'action humanitaire
Achats locaux et régionaux	
Nature des produits	
Programmation	Modifications des règles d'engagement budgétaire, du calendrier, du rôle du CIAA Mise en place des procédures d'élaboration des contrats cadre, d'information du bailleur, du reporting et des évaluations

Stratégie 2 spécialisation géographique et thématique

Reformulation de la section soulignant que l'aide s'inscrit dans un double objectif :

- soutenir les efforts de la communauté internationale,
- intégrer l'aide alimentaire dans une stratégie cohérente avec les autres actions françaises et en coordination avec les politiques nationales de sécurité alimentaire développées par les pays

Reconnaissance des besoins par les organismes internationaux ou par les dispositifs compétents de pilotage des politiques de sécurité alimentaire

Utilisation de l'aide alimentaire pour le développement et la prévention à des conditions restrictives (limitée dans la durée à des financements d'amorce, analyse préalable de sa pertinence et valeur ajoutée par rapport à tout autre type d'actions)

Modification des responsabilités de programmation

Modification de l'utilisation de l'aide alimentaire dans les appuis au développement (cf. supra)

Déliement total de l'aide

Aide fournie uniquement sous forme financière

Double ciblage répondant à des évaluations de situation d'insécurité alimentaire avec:

- des pays de concentration au sein des PMA
- des PMA hors concentration uniquement pour l'urgence

Modification des canaux de mise en œuvre et suppression du ratio concernant les organisations des Nations Unies

Ouverture des stratégies pays à l'ensemble des opérateurs pertinents et qualifiés

Dans le cadre de l'appui aux organisations internationales :

- idem stratégie 1

Dans le cadre des stratégies pays :

- Ajout du principe de coordination avec la stratégie et les modalités d'intervention des acteurs nationaux

Modifications du processus d'instruction, des règles d'engagement budgétaire, du calendrier, du rôle du CIAA

Mise en place de procédures d'élaboration des contrats cadre, d'information du bailleur, du reporting et des évaluations

6.7.2. Stratégie 2 avec spécialisation géographique et thématique

L'évaluation a montré que l'AAP est un des rares instruments mobilisables sous différents contextes et que cette flexibilité constitue un atout majeur. Mais l'homogénéité des modalités d'intervention doit être révisée.

Sans s'enfermer dans des grilles restrictives (voir encadré) qui risquent d'amputer l'instrument de sa flexibilité et dans lesquelles les pays pourraient se trouver à cheval entre deux catégories, il est proposé des indications de programmation adaptées aux différents contextes. Il apparaît beaucoup plus important de juger au cas par cas l'adéquation de la stratégie d'intervention au vu des nombreux paramètres qui peuvent l'influencer, au rang desquels : les priorités nationales, la coordination avec les interventions des autres bailleurs, la capacité de mise en œuvre des acteurs nationaux et locaux, l'existence de fonds et de procédures communes d'intervention, la confiance entre les partenaires, les secteurs de concentration de l'aide française, etc. C'est l'objectif recherché par l'élaboration d'une stratégie de programmation.

Les questions de prévention et de préparation à la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles constitueront à l'avenir un domaine clé afin de minorer les effets du réchauffement climatique. Des systèmes d'informations plus performants, des populations vivant dans un environnement vulnérable mieux préparées, des dispositifs locaux et nationaux plus adaptés à prendre en charge des événements exceptionnels constituent des garanties pour atténuer les dommages sur les moyens de subsistance des populations et baisser les coûts des interventions d'urgence¹⁴⁹. La prévention et la gestion des crises pourront constituer un volet important des stratégies pays.

En articulation avec les activités de l'AFD, il s'agit aussi d'expérimenter ou d'améliorer des mécanismes d'assurance (dans lesquels peuvent s'insérer la micro-finance dans des zones de production aléatoire et les dispositifs sahéliens de gestion des crises alimentaires) à l'échelle locale et nationale afin de protéger les investissements dans l'agriculture vivrière et l'élevage et fournir un minimum de protection sociale. Il est important que l'aide alimentaire fasse maintenant partie de ces stratégies globales.

Encadré 16 : Exemples de programmation des interventions selon les contextes

Les pays sont classés en trois catégories:

A) Pays politiquement stables, dans un contexte de développement, disposant d'une politique de sécurité alimentaire de type Sahel, Mozambique, Madagascar, Ethiopie, Ouganda, Amérique Latine, Bangladesh

Risques d'insécurité alimentaire : malnutrition chronique et crise conjoncturelle liée aux catastrophes naturelles, à l'instabilité des marchés.

Actions à privilégier :

- Soutien aux dispositifs chargés de la prévention et gestion des crises alimentaires.
- Aide alimentaire en prolongation des actions de sortie des crises conjoncturelles.
- Politiques sectorielles les plus adaptées pour des appuis à long terme ; l'aide alimentaire est mobilisée si elle a une réelle valeur ajoutée attestée par une analyse préalable.

Modes de financements et canaux

- l'État et les administrations décentralisées constituent des acteurs clés de la concertation sur la stratégie pays.
- les opérateurs sont désignés en fonction de leurs capacités opérationnelles et des procédures appliquées dans les programmes nationaux ; privilégier les acteurs privés et publics locaux, voire les partenariats avec les ONG françaises.

149) En ne recourant pas automatiquement au système humanitaire international.

- les appuis via les fonds communs ou l'aide budgétaire sont privilégiés s'il existe une capacité révélée de bonne gestion par l'État, de l'aide projet en complément pour appuyer des actions innovantes ou pour cibler certains opérateurs.

- Le recours à la communauté internationale (PAM, ONG humanitaires) n'intervient qu'au-delà d'un seuil critique.

B) Pays en situation de fragilité à contexte dominant de réhabilitation sans politique structurée de sécurité alimentaire de type Haïti, Sud Soudan, Tchad, RCA, RDC.

Risques d'insécurité alimentaire : malnutrition chronique et crise conjoncturelle liée aux catastrophes naturelles, aux difficultés politiques, économiques et sociales.

Actions à privilégier :

- Appuis à la prévention et la gestion des crises alimentaires : renforcer la mise en place de dispositifs ad hoc.

- Aide alimentaire (y compris soutien à la production agricole, cantines scolaires, actions nutritionnelles) en prolongation des actions de sortie des crises conjoncturelles ou processus de réhabilitation avec un souci d'autonomisation des populations bénéficiaires et d'intégration progressive dans des actions/programmes de développement sans aide alimentaire.

Modes de financements et canaux

- l'État et les administrations décentralisées constituent des acteurs à associer aux interventions ; leur degré d'implication (concertation, instruction, mise en œuvre) est à étudier au cas par cas en fonction de leurs capacités et de leur adéquation

- En cas de crises politiques et sociales, des opérateurs peuvent se retrouver "hors-jeu" par défaut de neutralité et d'impartialité. Il convient d'analyser au cas par cas la réponse à adopter.

- les opérateurs sont désignés en fonction de leurs capacités opérationnelles et des procédures appliquées dans les programmes nationaux ; privilégier les acteurs privés locaux et les ONG françaises

- Les organisations multilatérales ne sont sollicitées qu'exceptionnellement, si nécessaire lors des crises conjoncturelles

- Privilégier les appuis via les fonds communs ou aide projet directe

C) Pays en situation de conflit ou sortie de conflit de type Darfour, Est Tchad, Territoires Palestiniens, Somalie

Risques d'insécurité alimentaire : absence d'autonomie alimentaire pour des populations déplacées et réfugiées, populations en voie de réinstallation

Actions à privilégier :

- Rations alimentaires ciblées, compléments et récupérations nutritionnels, intrants agricoles, programme de génération de revenus HIMO

- Préparation d'interventions en lien avec le CIT sortie de crise AFD

Modes de financements et canaux

- Assistance humanitaire : organisations internationales, ONG spécialisées en préparant le désengagement progressif des humanitaires dans la phase de réhabilitation

Document de stratégie de la programmation dans les pays de concentration

Le document de stratégie pays est un document léger qui met particulièrement en évidence les liens entre les interventions d'aide alimentaire avec :

- les interventions de la DAH
- les interventions de l'AFD
- les priorités nationales de sécurité alimentaire.

Il comporte plusieurs volets : le diagnostic de l'insécurité alimentaire, les orientations de la stratégie de sécurité alimentaire élaborées par les autorités, les appuis des principaux bailleurs de fonds, la stratégie de la CE, la description des actions de la coopération française en lien avec la sécurité alimentaire, les orientations préconisées pour la stratégie d'aide alimentaire et les principales modalités d'intervention.

Ce document fait l'objet d'un consensus ("validé") par les différents services de coopération.

Il devrait logiquement être intégré dans les DCP qui reprennent déjà en partie ces informations.

Dans chacun des pays, un responsable du poste ou de l'AFD selon le scénario institutionnel, est chargé de l'élaboration de la programmation. Un assistant technique ou responsable régional "aide alimentaire-sécurité alimentaire" conseille les pays dans les orientations, les possibilités d'introduire des actions innovantes.

Après l'accord donné par le service de tutelle sur le document, les modalités d'intervention sont finalisées et les procédures de contractualisation, si nécessaire, avec les opérateurs sont réalisées. En cas d'appui par l'aide budgétaire ou des fonds communs, les procédures idoines s'appliquent.

Titres parus dans la série “Évaluations”

- Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).
- L'Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).
- Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).
- Le Comité Interafricain d'Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).
- La politique des bourses. Evaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n°11).
- La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l'aide française (1986-1992) (n°12).
- L'Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).
- L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).
- L'appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).
- L'appui au système éducatif tchadien (n°16).
- L'appui à l'opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).
- L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n°18).
- Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).
- Les réseaux de développement (n°20).
- La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).
- La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n°22).
- L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).
- La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n°25).
- Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).
- Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n°29).
- La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).
- Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n°34).
- Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).
- Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).
- Evaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n°38).
- Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n°39).
- Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).
- Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).
- Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).
- Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).
- Evaluation du projet ARCHES (n°46).
- Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n°47).

Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).

Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n°49).

Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n°50).

Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n°51).

Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n°52).

Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n°53).

Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n°54).

Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n°55).

Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n°56).

Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n°57).

Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n°58).

Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique - Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n°59).

Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).

Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n°60).

Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés "Fonds social de développement" (n°61).

Festival international des francophonies en Limousin (n°62)

Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n°63).

Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n°64).

Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n°65).

Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n°66).

Soutenir le cinéma des pays du Sud (n°67).

La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n°68).

Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n°69).

Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).

L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).

Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n°72).

Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n°73)

Evaluation Convention d'objectifs avec Cités Unies France (n°74)

L'appui de la France aux éducations en développement (n°75)

Amélioration des conditions sociales de vie des réfugiés palestiniens (n°76)

Evaluation des programmes d'appui aux actions non-gouvernementales en Bolivie (n°77)

Evaluation rétrospective des actions d'appui à la mise en place de SAMU (1993-2002) (n°78)

Projet d'appui à la réforme des systèmes hospitaliers dans les pays de la ZSP / Evaluation rétrospective (1998-2003) (n°79)

Evaluation du programmes des évaluations 2000-2004 / Les évaluations dans la ZSP (n°80)

Evaluation de la politique des bourses attribuées par le MAEE aux étudiants étrangers (1998-2004) (n°81)

La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales (1992-2004) (n°82)

Programmes d'actions intégrées de recherche (PAI) franco-tunisiens (1996-2004) (n°83)

Projet d'appui au développement de l'anesthésie réanimation et médecine d'urgence dans l'Océan Indien (PARMU) (n°84)

Appui de la coopération française à l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (n°85)

Programme franco-chinois de recherches avancées (1993-2003) (n°86)

Actions de formation dans le domaine du développement social (1997-2003) (n°87)

Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique (n°88)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n°89A - résumé du n°89)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n°89 - version complète)

Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) - Evaluation finale du projet mobilisateur FSP n°2000-120 (2001-2004) (n°90)

Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et françaises - Evaluation du "Programme concerté Maroc" (1999-2005) (n°91)

Programme Solidarité Eau - Evaluation 2000-2004 (n°92)

Coopération audiovisuelle et médiatique française au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb 1995-2005 (n°93)

Echanges scientifiques et universitaires entre la France et l'Amérique Latine -Evaluation des programmes ECOS Nord et ECOS Sud - 1992-2005 (n°94)

Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004 (n°95)

Partenariat pour le développement municipal (PDM) - Evaluation conjointe franco-canadienne 1991-2006 (n°96)

Evaluation rétrospective de coordination Sud (1997 - 2005) (n°97)

La coopération éducative et linguistique française avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne (1995-2005) Evaluation rétrospective (n°98)

Programme DUO-France -Evaluation rétrospective (n°99)

Expertise évaluative des programmes de coopération post-gradués, PCP (n°100)

Fonds fiduciaires d'assistance technique auprès des banques de développement (n°101)

Evaluation de la convention MAEE/CUF 2005-2007 (n°102)

Politique de la France dans les pays en situation de fragilité (n°103)

Evaluation de l'aide alimentaire programmée (n°104)



La France a engagé en 2005 une réforme des priorités et des modes de gestion de son aide alimentaire programmée principalement gérée par la direction des Politiques de Développement du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Trois ans après la mise en œuvre de cette réforme, la présente évaluation dresse le bilan du changement des pratiques et de leur mise en conformité avec les engagements pris au plan européen et international. Elle tente notamment de répondre aux questions concernant son utilité et sa cohérence dans les différents contextes où elle est mobilisée. Elle analyse également la bonne adéquation des procédures d'instruction et de décision avec les moyens humains et financiers disponibles.

Au-delà d'une simple actualisation de la politique d'aide alimentaire et de son dispositif de mise en oeuvre, cette évaluation invite à une remise à plat des politiques menées dans les domaines de l'action humanitaire, de la sécurité alimentaire, mais aussi en matière de prévention et de gestion des risques engendrés par les crises humanitaires.