Document hors série no 14

Aide alimentaire: tendances, besoins et défis au 21ème siècle

Patrick Webb

WFP
Programme Alimentaire Mondial

Aide alimentaire: tendances, besoins et défis au 21ème siècle

Patrick Webb[1]

INTRODUCTION[2]

La pauvreté dans le monde a été réduite de 20 pour cent au cours des années 90 (Chen et Ravallion 2000). Si l'on peut discuter de l'ampleur exacte du mouvement, la tendance à la baisse des récentes décennies permet d'espérer que le but du Sommet mondial de l'alimentation, à savoir diminuer de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015, et l'objectif des Nations Unies pour le Millénaire qui est de diminuer de moitié la pauvreté, pourraient effectivement être atteints au niveau mondial. Ainsi, d'après les indicateurs du développement dans le monde (2002a) de la Banque mondiale, "la croissance économique rapide en Chine et en Inde permettra au monde d'atteindre l'objectif global qui est de diminuer de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015". Il s'agit certes d'une bonne nouvelle, mais les progrès ont été inégaux d'une région à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays, et les gains enregistrés dans la lutte contre la pauvreté n'ont pas toujours été accompagnés d'avancées analogues dans la lutte contre la faim. Ainsi, bien que le nombre de personnes chroniquement sous-alimentées dans les pays en développement ait régressé de 816 à 777 millions au cours des années 90, cette diminution nette ne tient pas compte de deux faits importants: tout d'abord, l'essentiel (66 pour cent) des progrès est le fait d'un seul pays—la Chine; en second lieu, durant la même période, une douzaine de pays ou davantage ont enregistré des *augmentations* du nombre de personnes sous-alimentées dont le total dépasse 77 millions, notamment en Inde, où pourtant la croissance économique est positive et la production de céréales alimentaires très "excédentaire" (FAO 2001).

C'est dans le contexte d'une insécurité alimentaire durable *malgré* la croissance économique et agricole que l'aide alimentaire joue souvent un rôle essentiel. L'aide alimentaire est une ressource très visible, à fort impact, qui sauve des vies innombrables en cas d'urgence, mais qui a aussi pour effet de mettre les plus pauvres mieux en mesure de se doter de moyens de subsistance durables dans un environnement hostile et de protéger les pays pauvres contre la volatilité des prix du marché mondial. Depuis 1996, le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies a aidé plus de 400 millions de personnes victimes de pénuries alimentaires d'un type ou d'un autre—83 millions pour la seule année 2000 (PAM 2002).

---

1 Patrick Webb est Directeur du *Food Policy and Applied Nutrition programme* à la *Friedman School of Nutrition Science and Policy*, *Tufts University*, Medford, Massachusetts, États-Unis.

2 L'auteur tient à remercier de leurs contributions Dianne Spearman, Wolfgang Herbinger, Georges Simon et Robin Jackson (PAM); Robert Paarlberg (*Wellesley College*); Tom Marchione (USAID); Chris Barrett (*Cornell University*); Bernd Dreesman (précédemment d' EURONAID); et Bea Rogers et John Hammock (*Tufts University*). Il remercie aussi Suneetha Kadyala qui a aidé à préparer le rapport.

Dans certains cas, l'aide a permis aux gens de sortir de la pauvreté; dans d'autres, les transferts de vivres leur ont simplement permis de survivre un jour de plus. Quoiqu'il en soit, l'aide alimentaire ciblée réduit effectivement le nombre de gens qui ont faim.

Mais quel rôle pourrait jouer l'aide alimentaire alors que s'approche l'échéance de 2015? D'un chiffre record de 17 millions de tonnes en 1993, les flux mondiaux sont tombés à 11 millions de tonnes en 2001, ce qui représente seulement 4 pour cent du commerce mondial de produits céréaliers et 0,5 pour cent de la production céréalière mondiale (FAO 2002a; OCDE 2002). Même dans un contexte de budgets d'aide en diminution, l'aide alimentaire représentait à peine 6 pour cent de l'aide publique au développement (APD) en 2000—au lieu de 22 pour cent en 1965 (Stevens 1979; OCDE 2002). Si l'aide alimentaire n'est pas le seul moyen de lutte contre la sous-alimentation au niveau mondial, elle n'en a pas moins un rôle important à jouer (PAM 1996; DFID 2002). Le présent rapport examine les tendances et les problèmes de l'aide alimentaire des années 80 jusqu'au début des années 2000, soulignant les principaux changements intervenus au cours de cette période et les facteurs pouvant jouer dans les années à venir. La première section examine les principales influences qui se sont exercées sur les fournitures d'aide alimentaire et les tendances au niveau de l'utilisation de l'aide depuis les années 80. La seconde partie aborde un certain nombre de problèmes nouveaux qui peuvent gagner de l'importance dans les débats sur l'aide alimentaire des prochaines années. La dernière partie tire les grands enseignements qui se dégagent de l'étude en tenant à l'esprit que, même si les tendances sont positives au niveau mondial, le changement est trop lent dans la plupart des pays pour que puissent être atteints les objectifs extrêmement importants du Sommet mondial de l'alimentation et du Millénaire.

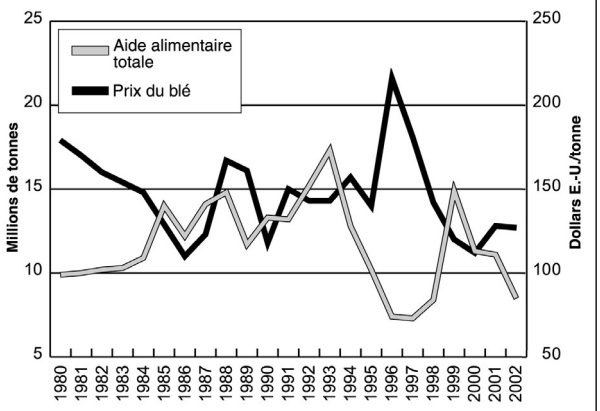
DES HAUTS ET DES BAS

La figure 1 indique que les fournitures mondiales d'aide alimentaire (ligne bleue) sont passées de moins de 10 millions de tonnes au début des années 80 à plus de 17 millions de tonnes en 1993. Cette progression a été suivie d'une diminution de plus de 50 pour cent en 1996, l'année du Sommet mondial de l'alimentation à Rome. Deux ans plus tard, les flux de l'aide alimentaire atteignaient de nouveau près de 14 millions de tonnes, pour retomber une fois de plus au début des années 2000 à 11 millions de tonnes—le niveau atteint 20 ans plus tôt (FAO 2000). Pourquoi ces hauts et ces bas? La réponse réside dans l'interaction de trois facteurs: i) prix commerciaux mondiaux des céréales alimentaires, ii) tableau mondial des crises d'urgence humanitaires, et iii) décisions des donateurs relativement aux évaluations des besoins.

Prix du marché et excédents nationaux

En ce qui concerne les marchés céréaliers, une relation très étroite a depuis longtemps été observée entre les expéditions d'aide alimentaire et les prix mondiaux des céréales (Eggleston 1987; Shapouri et Missiaen 1990). Clay et al. (1998), par exemple, ont démontré l'existence d'une corrélation statistique significative entre les deux du début des années 70 à la fin des années 90. Lorsque les prix mondiaux des céréales ont accusé une hausse brutale au cours de la période allant de 1992 à 1998, les flux de l'aide alimentaire ont diminué, et l'augmentation de ces flux en 1999 est allée de pair avec une chute des prix internationaux des céréales (figure 1).

Figure 1. Flux d'aide alimentaire mondiaux et prix mondiaux du blé, 1980-2001

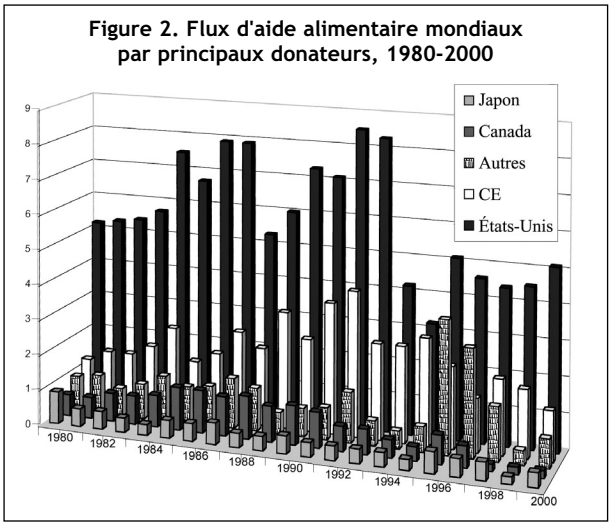


Source: Données sur l'aide alimentaire du PAM, INTERFAIS; les cours mondiaux du blé représentent les prix à l'exportation du blé dur rouge d'hiver No 2 des États-Unis fixés par le Conseil international des céréales et le Département de l'agriculture des États-Unis.

Bien sûr, la plus grande incertitude règne en ce qui concerne d'une part, les effets sur les prix de la libéralisation du marché, et d'autre part, l'évolution des prix du pétrole brut (qui a des incidences sur l'aide alimentaire via les coûts de transport). Bien que de nouvelles négociations sur le commerce des produits agricoles sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aient été décidées en 2001, il est loin d'être acquis que les systèmes de subventions et les régimes tarifaires continuent d'être démantelés, cela pour deux raisons principales. Tout d'abord, de nombreux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) continuent de se sentir menacés par la volatilité potentielle des prix. La Décision de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du Programme de réforme pour les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires a été prise dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture du début des années 90 en vue de prévoir une augmentation de l'aide alimentaire dans les pays touchés par les hausses des prix alimentaires. Mais elle n'a jamais été appliquée pleinement ou de manière adéquate faute d'une définition claire des seuils de déclenchement de l'action (OMC 2001). Les récentes délibérations sur le renforcement des mesures visant à protéger les pays pauvres contre les effets négatifs des prix ont essentiellement eu pour but de persuader les donateurs d'augmenter les engagements minimums d'aide alimentaire et de maintenir des niveaux élevés d'aide alimentaire *surtout* pendant les périodes où les prix mondiaux des produits alimentaires sont élevés (OMC 2001). À un moment où les budgets de l'aide alimentaire sont soumis à des pressions à la baisse, ces deux buts semblent par trop optimistes, et la menace que paraît faire peser la volatilité des prix sur les pays importateurs nets de produits alimentaires risque de perdurer.

La seconde cause d'inquiétude quant à l'orientation de la future libéralisation des échanges tient aux fluctuations de la politique agricole intérieure des principaux donateurs d'aide alimentaire. La figure 2 montre que, si le Japon, le Canada et plusieurs autres pays (principalement l'Australie, la Chine et la Corée du Sud) restent d'importants fournisseurs d'aide alimentaire, les flux depuis 1980 ont été essentiellement déterminés par les États-Unis et, dans une moindre mesure, par l'Europe (Commission européenne et États membres combinés). En fait, ces deux grandes régions se sont fait contrepoids et, quand les approvisionnements en provenance des États-Unis ont diminué après 1994, ils ont été partiellement compensés par les contributions accrues de l'Europe. Cependant, comme les flux mondiaux dépendent très fortement de la productivité dans ces deux grandes régions, les futurs excédents alimentaires seront fortement influencés par le Farm Bill des États-Unis et par la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne.

Figure 2. Flux d'aide alimentaire mondiaux par principaux donateurs, 1980-2000



Malgré les modifications de la PAC intervenues en 1992 et en 1998, la politique de l'Union européenne actuelle favorise la stabilité des prix, des systèmes coûteux d'appui à l'agriculture et des tarifs fixes qui sont accusés d'introduire des distorsions dans les relations entre les prix du marché intérieur et ceux du marché mondial (Banque mondiale 2000; Guyomard et al. 2000). Il est trop tôt pour dire dans quel sens ira le changement. D'une part, l'élargissement à l'est fait douter de la capacité de l'Union européenne de maintenir aux niveaux actuels les aides à l'agriculture, ce qui donne à penser que la production pourrait diminuer si les subventions étaient réduites. D'autre part, l'introduction d'économies essentiellement agricoles, comme celles de la Pologne, de la Bulgarie et de la Roumanie, dans le consortium de producteurs céréaliers européens pourrait augmenter la production et pousser les prix à la baisse.

Le Farm Bill des États-Unis suscite des débats analogues sur la stratégie des prix, des aides et des exportations. La version précédente (le FAIR Act de 1996) introduisait davantage de souplesse au niveau de la production et libéralisait la commercialisation en dissociant le soutien compensatoire du revenu des producteurs des prix des produits. Les agriculteurs des États-Unis ont maintenant plus de latitude face aux forces du marché (du moins en ce qui concerne les principales céréales et graines oléagineuses) bien que la structure des subventions à l'exportation reste pour l'essentiel inchangée (Orden et Paarlberg 2000; Guyomard et al. 2000).[3] Dans ces conditions, on prévoit que d'ici à 2011, les exportations céréalières pour la consommation humaine et animale des États-Unis augmenteront de près de 50 pour cent par rapport au niveau de 2000 (FAPRI 2002).

Cela dit, les fournitures d'aide alimentaire des États-Unis dépendront dans une large mesure de la réaction des producteurs aux conditions de prix fixées par le Farm Bill de 2002, et de leur réaction au retournement de politique rétablissant des garanties de prix tout en maintenant l'appui aux exportations et aux ventes outre-mer à des conditions de faveur. On pense que le nouveau projet de loi permettra d'accroître les subventions aux agriculteurs et aux éleveurs d'un montant de plus de 30 milliards de dollars E.-U. jusqu'à la fin de 2007, soit une augmentation supérieure de plus de 75 pour cent par rapport aux niveaux actuels (IUST 2002; USHR 2002). Cela pourrait encourager la production d'excédents (dont l'aide alimentaire facilite traditionnellement l'écoulement). Toutefois, cette hypothèse soulève elle-même un certain nombre de questions, notamment: a) quelles quantités d'excédents peut-on écouler dans des conditions économiquement acceptables en dehors des canaux de l'aide alimentaire sans contrevenir aux règles de l'OMC? b) quelle quantité serait acheminée par le biais d'accords bilatéraux à titre d'aide alimentaire non ciblée (d'une portée limitée pour réduire la sous-alimentation chronique)? et c) une éventuelle augmentation des fournitures des États-Unis au titre de l'aide alimentaire s'ajouterait-elle à l'aide totale ou compenserait-elle d'éventuelles réductions opérées par d'autres donateurs?

Étant donné les tendances récentes et le revirement de la politique des États-Unis concernant les subventions directes à l'agriculture, une augmentation de l'aide alimentaire des États-Unis est probable les prochaines années de bonne récolte, l'essentiel allant à des pays présentant un intérêt politique et militaire, ou pouvant devenir des importateurs de céréales américaines sur des bases commerciales. Si tel était le cas, il s'ensuivrait probablement une augmentation des subventions dans l'Union européenne (ou du moins un relâchement des engagements antérieurs à supprimer les subventions), qui aurait un effet d'entraînement ailleurs. Ainsi, après plusieurs années d'assouplissement progressif des mesures freinant les importations, le Japon a mis en vigueur en 1999 une Loi fondamentale sur l'agriculture vivrière et la politique rurale qui reprend de vieilles revendications sur l'importance

3 Essentiellement le Programme de développement des exportations qui appuie les exportations de blé –produit très important- en grains et en farine.

que revêt au niveau national la production intérieure (non rentable économiquement) de riz et d'autres produits de base. La loi part du principe que "pour des considérations de sécurité alimentaire nationale, l'agriculture du pays doit atteindre un niveau minimum de production" et qu'au delà de ces considérations, la riziculture est très importante pour la régularisation du débit des crues, la protection de la biodiversité et le soutien des modes de vie ruraux. (Dyck 2001).

La Chine et l'Inde apprennent actuellement à faire face à un problème entièrement nouveau pour ces deux pays: l'écoulement d'importants excédents de céréales (Gale et al. 2001). Entre 1980 et 2000, la production céréalière chinoise a presque doublé sous l'effet de politiques davantage orientées vers le marché, associées à l'adoption de la technologie de la Révolution Verte. La politique dite du "sac de céréales du Gouverneur" appliquée au milieu des années 90 a particulièrement bien réussi à accroître la production de céréales de base en garantissant le prix à la production et en fixant des quotas au niveau des provinces. En Inde, les gains de productivité ont également été encouragés par des mesures de soutien des prix et, au niveau de l'infrastructure, par d'importants investissements indispensables pour l'adoption de variétés à rendements plus élevés. Au début des années 2000, la Chine et l'Inde étudiaient ensemble la destination des excédents de céréales, estimés à plusieurs centaines de millions de tonnes (Gale et al. 2001; PAM 2001). Théoriquement, les deux pays pourraient devenir dans les prochaines années d'importants donateurs d'aide alimentaire. L'Inde aide déjà le Népal et le Bangladesh périodiquement, tandis que la Chine est depuis 1996 un donateur d'aide alimentaire assez important. Toutefois, la qualité des céréales reste incertaine et la production varie d'une année à l'autre (d'où le peu de fiabilité des fournitures au titre de l'aide alimentaire).

Les prix internationaux du pétrole (et les coûts connexes d'assurance du fret) renchérissent le coût des produits alimentaires. Il est à noter que les deux années enregistrant des flux maximum d'aide alimentaire dans la décennie 90 (1993 et 1998) ont été caractérisées par des pressions à la baisse exercées sur les prix de référence du pétrole brut (USDA 2001a). Au contraire, les prix du brut ont augmenté pendant la période 2001/2002 et devraient suivre cette tendance jusqu'en 2011 (USDA 2001b). Le coût du transport devient ainsi un problème en soi, rendant éventuellement nécessaire l'augmentation des budgets de l'aide alimentaire pour que les livraisons puissent être assurées dans les régions du monde les plus reculées.[4]

Les difficultés logistiques qu'il a fallu surmonter (et les coûts élevés en résultant) pour atteindre des communautés isolées en Amérique centrale après le cyclone Mitch, dans certaines parties de l'Indonésie profonde pendant la sécheresse/famine de l997, et en Afghanistan au cours de l'hiver de 2001/2002 ont attiré l'attention sur les tensions inhérentes au financement de l'impératif humanitaire. L'engagement que prend le PAM d'assurer la fourniture d'une aide alimentaire à toute population en ayant besoin où que ce soit dans le monde a d'importantes implications pour d'autres opérations qui ne sont pas liées à des situations d'urgence. Même si l'aide alimentaire est largement considérée comme un moyen de secours incontournable, il est de plus en plus exigé des organisations qu'elles démontrent le rapport coût-efficacité dans un contexte impliquant des coûts particulièrement élevés. Des investissements à long terme dans la construction d'infrastructure ou la lutte contre l'érosion des terres marginales pourraient dans de nombreux cas atténuer l'impact des sécheresses ou des inondations.

4 Les grands opérations d'urgence dans un environnement où le commerce est peu développé engendrent habituellement des pressions inflationistes considérables sur des produits locaux, tels que véhicules tout terrain, interprétation, chambres d'hotel et connections Internet. L'aide alimentaire, d'un autre côté, peut avoir un effet stabilisateur sur les prix locaux. Comme noté par *the Economist* (2001) à propos des secours en Afghanistan, “les organisations d'aide constatent que les coûts sont plus faibles si les transactions se font avec des produits alimentaires plutôt qu'avec de l'argent.”

L'existence d'activités de développement peut accélérer les interventions de secours et faciliter le ciblage du fait qu'existent déjà une filière de produits alimentaires, des dispositions institutionnelles et une évaluation préalable des capacités et des vulnérabilités locales. Pourtant il est généralement difficile de mettre en évidence des coûts-avantages positifs et d'autres effets économiques à court terme dans des environnements hostiles et isolés. Il en est résulté une érosion lente mais inexorable des engagements alimentaires pour le développement, qui a entraîné à son tour une réduction des investissements dans les lieux qui sont souvent exposés à des crises récurrentes.

Crises d'urgence humanitaires

D'après la FAO (2001), “il y a une relation inversement proportionnelle évidente entre les épisodes de crises (causées par des catastrophes naturelles ou dues à l'homme) et la réduction du nombre de cas de sous-alimentation". La figure 3 montre que la part de l'aide alimentaire allouée aux secours d'urgence a augmenté au milieu des années 80 (en réponse à la famine dans la Corne de l'Afrique), et à nouveau de 1992 jusqu'en 1998, lorsque la Guerre froide a fait place à une série de conflits sanglants à l'intérieur des États plutôt qu'entre États. En fait, la part de l'aide alimentaire destinée aux urgences s'est accrue, passant à plus de 40 pour cent en 1997/1998—c'était la première fois depuis les années 70 que les secours constituaient la catégorie la plus importante de l'aide alimentaire. Cette catégorie dépasse depuis 1992 l'aide alimentaire projet (pour le développement). Pour le Programme alimentaire mondial notamment, le renversement des priorités de l'aide alimentaire depuis les années 80 a été particulièrement lourd de conséquences (figure 4).

Figure 3. Livraisons d'aide alimentaire mondiale par principales catégories, 1980-2001

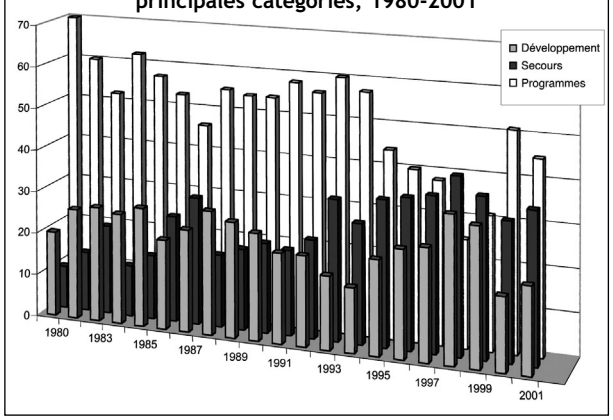
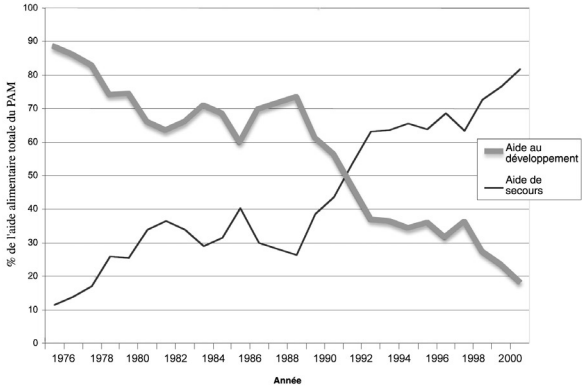


Figure 4. Tendances de l'aide alimentaire du PAM pour le développement par rapport aux secours d'urgence, 1975-2000



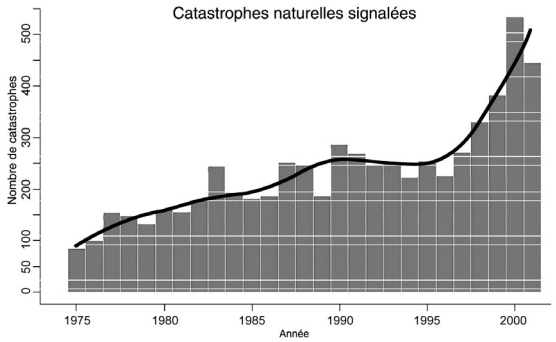
Certaines des nouvelles crises “d'urgence complexes” ont retenu l'attention des médias, comme la violence inter-clanique en Somalie, le génocide dans la région des Grands Lacs en Afrique, le démantèlement violent de la Yougoslavie, les combats interminables pour le contrôle des mines de diamants et le pouvoir politique en Afrique de l'Ouest, la lutte pour l'indépendance au Timor oriental, et les conflits larvés qui ont flambé à différents moments de la décennie en Tchétchénie, au Sri Lanka, en Angola et en Afghanistan. Ces nouvelles crises intestines ont contraint la communauté humanitaire à reconsidérer de nombreuses politiques et pratiques (Slim 2001). Les principes jusque là privilégiés de neutralité et d'impartialité ont été tempérés par certaines réalités comme la nécessité de recourir à des convois militaires pour protéger les ressources alimentaires (et les responsables de l'aide), de négocier (et parfois de payer) l'accès aux communautés en détresse, et par la tension inhérente à la nécessité de porter secours à tous, tout en rendant témoignage de l'agression et des atrocités.[5]

5 La réflexion a pour l'essentiel été très salutaire, soulignant par opposition à l'amateurisme bien intentionné la nécessité du professionalisme et de la coordination, codifiés dans un certain nombre d'initiatives interinstitutions importantes, comme le Code de conduite des Sociétés de la Croix-Rouge internationale et du Croissant-Rouge, les normes minimales du Projet Sphere, et de nombreuses revues des meilleures pratiques (CARE et *Save the Children-États-Unis*, entre autres).

Comme certains de ces défis étaient nouveaux, ils ont été au centre des débats humanitaires des années 90 et ont malheureusement relégué au second plan d'autres problèmes (de caractère plus permanent) en attente de solution. Si le rôle des sécheresses ou des inondations à l'origine des crises alimentaires a été justement réévalué, les effets pervers de chocs déstabilisateurs sur des économies et des moyens de subsistance déjà fragiles ont eu tendance à être sous-évalués (von Braun et al. 1999). Mais cela a changé à la fin de la décennie quand le cyclone Mitch, le supercyclone Orissa et les sécheresses et inondations accompagnant El Niño dans le monde entier ont à nouveau braqué les feux de l'actualité sur les dangers des catastrophes naturelles et concentré l'attention sur les liens entre les vulnérabilités écologiques, économiques et politiques. Comme l'écrit Sparrow (2001), “la catastrophe n'est plus une petite encoche sur la courbe du développement mais un danger pour le processus lui-même”.

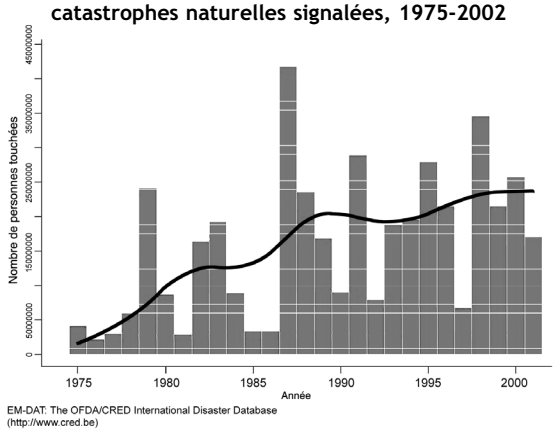
D'après la compagnie de réassurance mondiale Munich Re, les coûts des catastrophes naturelles en valeur réelle ont été multipliés par quatorze entre les années 50 et la fin des années 90 (Munich Re 2001). La figure 5 suggère une augmentation constante depuis le début des années 80 du nombre d'événements importants signalés au Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) qui a son siège en Belgique.[6] Les années 80 ont certes été marquées par plusieurs sécheresses graves, y compris celle qui a dévasté la Corne de l'Afrique aux alentours de 1985 et une autre en Inde en 1987 (touchant plus de 300 000 personnes selon le CRED), mais le nombre de catastrophes a beaucoup augmenté dans la seconde moitié des années 90.

Figure 5. Catastrophes naturelles, 1975-2002.



Simultanément, le nombre des victimes de catastrophes a également grossi –passant de 50 millions environ en 1980 à 250 millions en 2000 (Figure 6). Au cours de chacune des années de la décennie 90, une moyenne de 211 millions de personnes ont été tuées ou frappées par des catastrophes naturelles—chiffre sept fois supérieur à celui des personnes tuées ou frappées par des crises d'urgence en rapport avec des conflits (IFRC 2001). Ces chiffres sont dus en partie à la croissance démographique, mais aussi aux concentrations croissantes de population dans des mégalopoles souvent situées à proximité des côtes ou dans des plaines inondables et à la concentration grandissante de richesse dans ces lieux.[7] Ainsi, si les sécheresses et les épidémies

Figure 6. Nombre de personnes touchées par des catastrophes naturelles signalées, 1975-2002



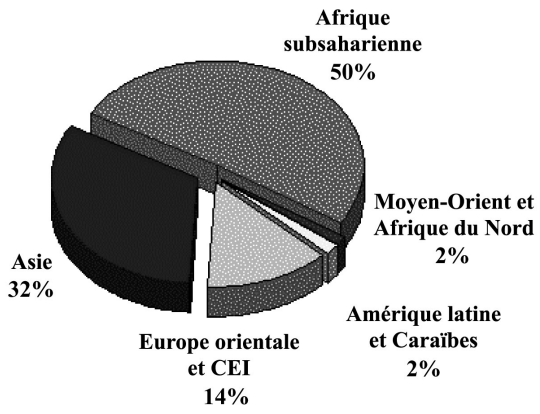
6 Ces données doivent être traitées avec prudence. D'une part, elles sont biaisées, du fait que la mesure et l'enregistrement de catastrophes récentes se sont améliorés, si bien que les évaluations actuelles ne sont que partiellement comparables à celles qui remontent à plusieurs décennies. D'autre part, l'estimation du nombre des victimes par opposition à celui des tués n'est pas une science exacte.

7 La question de savoir si les catastrophes naturelles sont devenues plus graves ou plus fréquentes est toujours débattue. Le lien entre les catastrophes et les cycles d'El Niño (ou d'autres cycles plus longs) est à l'étude, de même que le lien entre les catastrophes et le changement climatique mondial).

tendaient à être le principal fléau des pays en développement au cours des décennies passées, les cyclones et les supercyclones frappant les régions côtières, les inondations, les tremblements de terre et les glissements de terrain viennent maintenant au premier rang des causes de destruction, non seulement de vies humaines, mais aussi de l'infrastructure dont dépend la croissance économique.

En outre, tout comme les conflits, les risques naturels tels que la sécheresse, l'érosion fluviale ou l'activité volcanique provoquent des mouvements massifs de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. À la fin des années 90, on estimait à 25 millions le nombre de personnes réfugiées pour des raisons touchant à l'environnement, soit un nombre supérieur à celui des réfugiés ayant fui un conflit armé (IFRC 2001). Malheureusement les deux types d'urgence sont souvent mêlés. Par exemple, l'éruption volcanique qui, au début de 2002, a détruit des parties de Goma à la frontière entre le Rwanda et la République démocratique du Congo a touché pour l'essentiel les gens qui avaient précédemment été déplacés, soit par le conflit armé au Rwanda au milieu des années 90, soit par les combats en cours en République démocratique du Congo. L'Afrique subsaharienne a été fortement représentée dans toutes les crises majeures des années 80 et 90, y compris le conflit en Angola pendant deux décennies, la famine dans la Corne de l'Afrique au milieu des années 80, la sécheresse de 1991/1992 en Afrique australe, et les conflits armés en Somalie, en République démocratique du Congo, au Mozambique, au Soudan, au Rwanda/Burundi, et en Sierra Leone, pour ne citer que quelques cas. Au cours des années 80, la part des flux de l'aide alimentaire mondiale reçue par l'Afrique était de l'ordre de 30 pour cent, atteignant même 40 pour cent pendant la famine de 1984/1985 en Éthiopie et au Soudan. Elle a atteint le même niveau en 1993, quand se sont produites la crise somalienne, la tragédie de la Région des Grands Lacs et d'autres urgences. En 2000, l'Afrique subsaharienne absorbait 35 pour cent des flux totaux d'aide alimentaire, 50 pour cent de l'aide étant consacrés aux secours d'urgence (figure 7).

Figure 7. Distribution de l'aide alimentaire de secours par grande région géographique, 2000.



Naturellement, d'autres parties du monde n'ont pas été à l'abri des catastrophes naturelles ou des conflits durant cette période. Les cyclones et les inondations se sont succédés avec une certaine régularité en Asie du Sud et du Sud-Est au cours des années 80 (comme les sécheresses en Afrique), mais les catastrophes naturelles se sont surtout manifestées à la fin des années 90, avec les inondations en Asie du Sud-Est et des tempêtes dévastatrices en Amérique Centrale et en Inde. De même, la République populaire démocratique de Corée est devenue l'un des plus importants bénéficiaires de secours alimentaires dans le milieu des années 90, et les conflits armés au Cambodge, en Afghanistan, au Sri Lanka, au Népal et au Timor oriental ont obligé à maintenir les opérations de secours à un niveau élevé en Asie.

Certes, l'Europe et l'ex-Union soviétique ont été le théâtre des crises les plus inattendues des années 90. Au moment même où étaient organisées les célébrations marquant le 50ème anniversaire du Plan Marshall (représentant l'un des plus importants transferts d'aide alimentaire de l'histoire), le donateur originel du Plan *et* ses anciens bénéficiaires étaient de nouveau confrontés à des demandes d'aide alimentaire venant d'Europe continentale. Les tragédies de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de la Tchétchénie (deux fois), de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan (durablement),

ainsi que de plusieurs républiques de l'ex-Union soviétique (notamment la Géorgie, la République kirghize et le Tadjikistan), ont démontré que d'importants flux d'aide alimentaire ne pouvaient être exclus au-delà des latitudes tropicales. Les secours envoyés par le PAM en Europe et dans les États nouvellement indépendants (ENI) sont passés de zéro avant 1990 à plus de 300 000 tonnes en 1994. En 1995, l'Europe et les ENI absorbaient 17 pour cent des livraisons mondiales d'aide alimentaire au titre des *secours* —une part qui était toujours à deux chiffres au début des années 2000 (PAM 2001).

Quant aux prochaines décennies, en l'état des débats engagés sur la nature et les causes du changement climatique, il est assez difficile d'établir des plans pour des catastrophes en rapport avec la météorologie. Un récent rapport du Groupe de travail II du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) suscite de sérieuses inquiétudes au sujet des impacts à long terme sur l'environnement. Le tableau 1 résume certaines des conclusions de ce groupe au sujet de la vulnérabilité des pays en développement aux catastrophes naturelles. Le Groupe intergouvernemental suggère (avec une marge de confiance de 66 à 90 pour cent) que les événements extrêmes (tels que sécheresses, inondations et cyclones) augmenteront en nombre et en intensité dans la plupart des régions du monde en développement, causant une diminution de la productivité agricole, d'importants dégâts à l'environnement et à l'infrastructure et mettant en danger des vies humaines, en particulier dans les pays les plus pauvres où la capacité d'adaptation de l'appareil social et économique est faible. Si l'on ne peut faire grand-chose pour *prévenir* ces changements potentiellement dévastateurs, en revanche il faudrait prendre des mesures pour protéger les progrès réalisés dans les domaines du développement économique et de la sécurité alimentaire. Il faudrait notamment prêter davantage attention à la protection des côtes et des rives des fleuves, à la planification d'événements extrêmes (état de préparation et alerte précoce) et à l'amélioration de la planification de la politique alimentaire à moyen terme.

Tableau 1. Exemples d'impacts résultant de changements prévus relativement à des événements climatiques extrêmes

Changements prévus au 21ème siècle	Exemples d'impacts
Augmentation des intensités maximales des cyclones tropicaux, des précipitations moyennes et maximales (probable)[1]	• Risque accru d'épidémies • Érosion côtière accrue • Dégâts subis par les écosystèmes côtiers
Sécheresse d'été accrue dans la plupart des régions continentales intérieures à latitude moyenne (probable)	• Chute des rendements agricoles • Dégradation de la qualité et de la quantité de l'eau • Risques accrus de feux de forêt
Sécheresses et inondations intensifiées associées aux manifestations d'El Niño (probable)	• Réduction de la productivité agricole et des parcours dans les régions exposées à la sécheresse et aux inondations
Variabilité accrue des précipitations de la mousson d'été asiatique (probable)	• Aggravation des dégâts causés par la sécheresse et les inondations
Intensité accrue des orages à latitude moyenne (probabilité inconnue –peu d'accord entre les modèles utilisés).	• Augmentation des risques directs pour la vie humaine • Augmentation des dégâts subis par les infrastructures • Augmentation des dégâts subis par les écosystèmes

[1] "probable" se réfère aux estimations de l'intervalle de confiance utilisées par le Groupe de travail: probable correspond à une probabilité de 66 à 90 pour cent. Source: IPCC (2001)

Priorités des donateurs et besoins convenus

Si la responsabilité directe des investissements visant à réduire la vulnérabilité aux chocs incombe aux gouvernements nationaux, les donateurs doivent de leur côté se préoccuper des menaces pesant sur les engagements internationaux. La question se pose de savoir comment les donateurs établissent la hiérarchie des priorités de leurs engagements compte tenu des besoins perçus. Au cours des années 90, les Nations Unies ont mis en place un processus d'appel commun visant à unifier au sein de l'Organisation et entre les partenaires les procédures d'appel de fonds à l'appui d'opérations de secours d'urgence. La plupart des années, les donateurs ont fourni approximativement 60 pour cent du montant total demandé et la part de l'aide alimentaire dans le cadre du processus a toujours été très supérieure à ce chiffre.[8]

Cependant, le même type de système rationalisé reste encore à instituer pour les besoins en ressources à plus long terme à l'appui du *développement, de la planification préalable ou de la reconstruction*. Il est extrêmement difficile de planifier des budgets et des activités d'aide alimentaire plus d'un an à l'avance parce que les dons varient beaucoup d'une année sur l'autre et qu'on ne sait pas quelles activités seront financées dans quels pays. Comme indiqué plus haut, les prix élevés des céréales semblent liés à des diminutions des niveaux de l'aide alimentaire. Bien que les niveaux minimum fixés par la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA)[9] soient toujours atteints, le plancher a beaucoup diminué au cours de la dernière décennie. Les engagements au titre de la CAA n'ont ni empêché le niveau plancher de diminuer progressivement ni prévenu d'importantes fluctuations des dons d'une année sur l'autre –fait qui reflète le rôle dominant des conditions du marché (Clay et al. 1998; IGC 2001).

Il a été dit que la variabilité et l'incertitude viennent de ce que les décisions des donateurs en matière d'allocations d'aide alimentaire ne sont que partiellement guidées par les appels à faire face aux besoins alimentaires essentiels des populations affamées du monde (Hopkins 1990; Gabbert et Weikard 2000). S'il paraît évident que les pays importateurs de produits alimentaires les plus pauvres ont besoin de davantage d'aide alimentaire que les pays à revenu moyen, les nations les plus démunies ne peuvent compter sur une part stable des flux annuels d'aide alimentaire (figure 8). Ainsi, en 1998, quand les livraisons totales ont atteint 8 millions de tonnes, la part des pays à faible revenu et à déficit vivrier a été de 86 pour cent. L'année suivante, alors que l'aide alimentaire dépassait 13 millions de tonnes, la part des pays en question a seulement été de 60 pour cent.

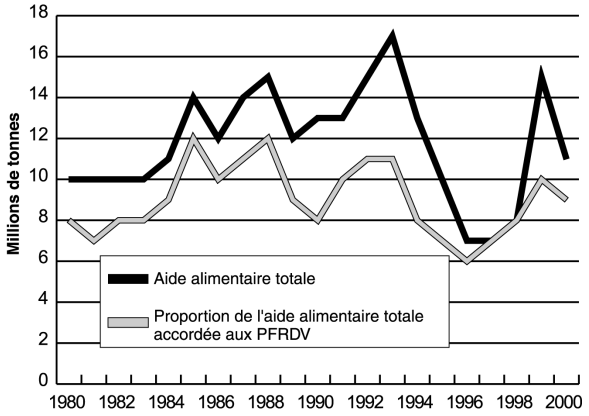
En fait, depuis les années 80, les projections des besoins d'aide alimentaire au niveau mondial ont essentiellement été tirées par les projections parallèles des fournitures alimentaires mondiales au regard de la demande. Dans la seconde moitié du XXème siècle, on comptait au moins 30 projections quantitatives des bilans alimentaires mondiaux, dont chacune utilisait des sources de données, des méthodes et des calendriers très différents. Inévitablement, la couverture des données et la complexité de la modélisation ont augmenté avec le temps et les projections plus récentes (disons, à l'an 2000) ont eu tendance à être plus compatibles avec les effets directs observés que les essais de prévision à plus longue échéance. Toutefois, si les erreurs de projection sont pour l'essentiel modestes au niveau mondial, les "erreurs" (projection moins

8 Par exemple, de 1994 à 2001 en réponse à la demande d'aide du PAM dans le cadre du processus d'appel commun des Nations Unies, les donateurs se sont engagés à pourvoir en moyenne à 85 pour cent des besoins, au lieu de seulement 58 pour cent pour tous les autres secteurs combinés (UNOHA 2002).

9 La CAA fait partie d'une série d'instruments de coopération multilatérale qui couvrent les engagements d'aide alimentaire depuis 1967. Le niveau minimum actuel d'engagements, décidé en 1999, est de 4,9 millions de tonnes de céréales en équivalent blé (plus de 130 millions d'euros), alors qu'il était de 7,6 millions de tonnes dans l'accord précédent, et il est très inférieur en termes réels (part de céréales produites par les membres de la CAA) au niveau de 4,5 millions de tonnes fixé en 1967.

réalisation mesurée) augmentent notablement au niveau des pays (McCalla et Revoredo 2001). Dans les cas d'erreurs importantes, on a argué de la faiblesse des données et des modèles utilisés. S'agissant de projections de l'*aide* alimentaire, des problèmes supplémentaires surgissent.

Figure 8. Livraisons d'aide alimentaire aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) par rapport aux flux totaux, 1980-2000.



Source: données du PAM et de la FAO

À la fin des années 80, une série de prévisions des besoins d'aide alimentaire ont été faites par au moins cinq grandes institutions de recherche (NRC 1989). La plupart avaient utilisé le concept de "la quantité de céréales nécessaire pour combler l'écart entre ce qu'un pays peut produire plus sa capacité financière d'importations commerciales et un niveau de consommation ciblé" (USDA 1995). Le déficit céréalier était calculé sur la base de bilans alimentaires, tandis que le niveau de consommation ciblé variait en fonction des niveaux de consommation du moment (dits statu quo) par rapport à un niveau idéal (désiré) établi sur la base des besoins nutritionnels connus de chaque population.[10] L'éventail des projections en résultant pour l'année 2000 était très large: les besoins d'aide alimentaire prévu par l'USDA pour 69 pays en développement se montaient à 40 millions de tonnes; la Banque mondiale citait un chiffre de 23 millions de tonnes; la projection de l'IFPRI pour 85 pays à faible revenu était de 39 millions de tonnes; et celle de l'IIASA de 30 millions de tonnes.[11] Il s'agit de niveaux moyens, les chiffres les plus bas tournant autour de 20 millions et les chiffres élevés dépassant 70 millions de tonnes (Hopkins 1990).

Le seul domaine dans lequel les fournitures d'aide alimentaire à grande échelle peuvent encore faire l'objet de projections assez fiables est celui de l'aide *non ciblée*. Comme le montre la figure 3, le remplacement des importations d'aide alimentaire de gouvernement à gouvernement a eu tendance à baisser. La part de l'aide programme est tombée de près de 80 pour cent en 1977 à 25 pour cent en 1997, avant de remonter à 40 pour cent en 2001 (soit la moitié seulement du niveau de 1977). La diminution globale de cette aide depuis les années 70 résulte de la "multilatéralisation" croissante de l'aide au développement, du rôle renforcé d'institutions et d'organismes d'assistance multilatérale comme la Commission européenne et le Programme alimentaire mondial, de l'évolution de la politique macroéconomique qui tend à ne plus appuyer des subventions alimentaires universelles (comme en Égypte et au Mexique), à la croissance agricole rapide dans des pays ex-importateurs d'aide (comme l'Inde) et, comme indiqué plus haut, à la priorité croissante donnée à la population (destinataire de l'aide sous forme de produits alimentaires) plutôt qu'aux États nations.

Naturellement, à aucun moment des années 90, les flux effectifs de l'aide alimentaire n'ont été près de correspondre aux *projections* des flux nécessaires. Le tableau 2 compare les projections de besoins (estimations basses proposées par l'IFPRI) et l'aide alimentaire effectivement reçue par région en 1995 et en 2000. L'écart est important tant au niveau global qu'au niveau régional. Au niveau mondial, les projections de 40 à 50 millions de tonnes étaient de quatre à cinq fois supérieures aux flux réels pour 1995 et 2000. Au niveau régional, la plupart des projections

10 Certaines analyses récentes utilisent encore la même approche; "les besoins en aide alimentaire sont calculés sur la base d'une comparaison entre la fourniture énergétique alimentaire et les besoins énergétiques alimentaires". (Gabbert et Weikard 2000).

11 *International Institute of Applied Systems Analysis,* Vienne.

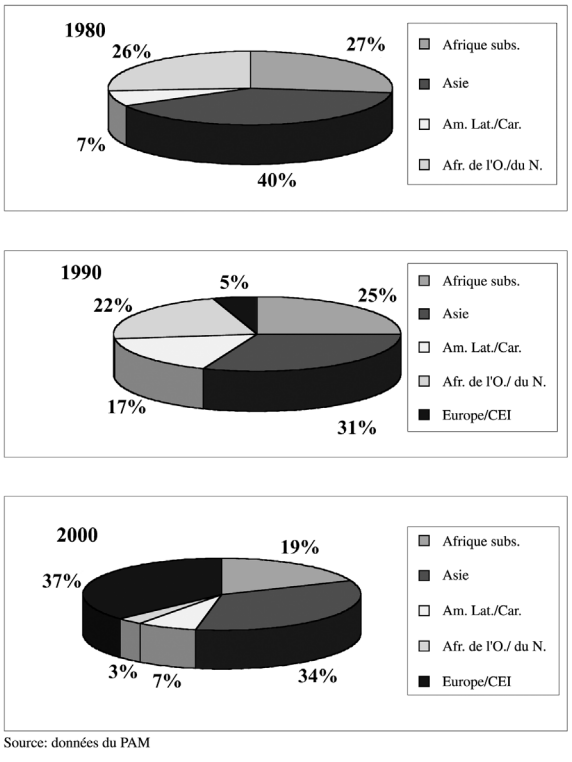
Tableau 2. Comparaison des besoins en aide alimentaire prévus en 1988 avec les données pour 2000 ("estimations basses" fournies par l'Institut national de recherche sur les politiques alimentaires).

Région	1995		2000	
	Projection	Chiffres effectifs	Projection	Chiffres effectifs
	(Millions de tonnes)			
Asie	3,1	2,4	2,6	3,1
Afrique subsaharienne	18,2	3,3	26,0	3,8
Afrique de l'Ouest/du Nord	16,2	0,6	19,1	1,1
Amérique latine et Caraïbes	4,9	0,9	6,3	0,9
Europe/CEI	0	3,0	0	2,1
Total	42,3	10,2	53,8	11,0

Source: NRC 1989; PAM 2002

prévoyaient d'énormes besoins dans la région Asie occidentale/Afrique du nord (19 millions de tonnes), alors que cette région a reçu seulement 1 million de tonnes en 2000 (Figure 9). De même les crises d'urgence humanitaires n'ont guère été prises en compte. Par suite, la région Europe et Communauté des États indépendants n'a été incluse dans aucune des projections, et les besoins pour l'Asie ont été sous-estimés parce que le risque d'importantes catastrophes naturelles a lui-même été sous-estimé.

Figure 9. Distribution géographique de l'aide alimentaire mondiale, 1980, 1990, 2000



Source: données du PAM

Faut-il en déduire que les projections faites en 1988 étaient erronées en raison de la faiblesse des données ou de l'insuffisance des modèles? Probablement pas. D'une part, les modèles de 1988 étaient établis sur la base d'un calendrier d'aide alimentaire des années 70 et 80; à la mi-90, d'importants changements étaient intervenus. D'autre part, en 1988 la modélisation partait du principe que l'aide alimentaire suivait les besoins calculés sur la base d'une évaluation du déficit énergétique au niveau national. En réalité, les donateurs ne sont toujours pas d'accord sur la portée optimale et sur le rôle de l'aide alimentaire dans la lutte contre l'insécurité alimentaire.

En ce qui concerne la modification des priorités, les débats sur l'aide alimentaire des années 70 et 80 ont essentiellement porté sur les effets perturbateurs de l'aide alimentaire sur la production locale (Isenman et Singer 1993), sur les distorsions du marché local (et la monétisation des produits alimentaires comme solution) (Clay et Stokke 1991), et le risque de dépendance dans le cas de pays comptant sur des donateurs pour combler des déficits alimentaires structurels (Hopkins 1990). Ces trois sujets de préoccupations ont amené à revoir, au cours des années 90, les politiques et la programmation et à introduire plusieurs modifications importantes par rapport aux pratiques antérieures:

a) engagement renforcé à utiliser l'aide alimentaire pour cibler la population plutôt que pour dispenser les gouvernements d'importations (Club du Sahel 1990; CE 1996; PAM 1996);
b) attention accrue prêtée aux risques de distorsions ou aux effets perturbateurs des livraisons d'aide alimentaire (ou de la monétisation de l'aide) pour les économies locales; maintenant que de nombreux organismes d'aide alimentaire interviennent sur les marchés locaux, les effets démobilisateurs du peu d'attention prêtée à la dynamique des prix deviennent rares (Aker 2000; ODI 2000; Barrett 2002);
c) volonté de s'engager à fournir, indépendamment des produits, des prestations

de qualité en prêtant davantage d'attention aux compétences professionnelles du personnel des gouvernements et des ONG partenaires, aux nouvelles politiques voulant que les produits alimentaires soient remis aux femmes (pour leur donner un certain pouvoir d'action et pas seulement des nutriments), ainsi qu'à la planification et à la mise en oeuvre faisant appel à la participation (PAM 1999a; Sphere 1999);

d) efforts pour renforcer les interactions géographiques et programmatiques des interventions d'urgence et de développement (c'est-à-dire renforcer la cohérence entre les activités d'urgence et de développement conduites dans un même lieu, même si elles sont encore très limités et menées ponctuellement) (FIDA 1995; Coste 1998); et

e) réduction de la gamme d'activités de développement appuyées par l'aide alimentaire, par exemple exclusion de la production laitière, de l'extraction minière et de l'appui à la réinstallation des populations en liaison avec la construction de barrages (Ruttan 1993; PAM 1999).

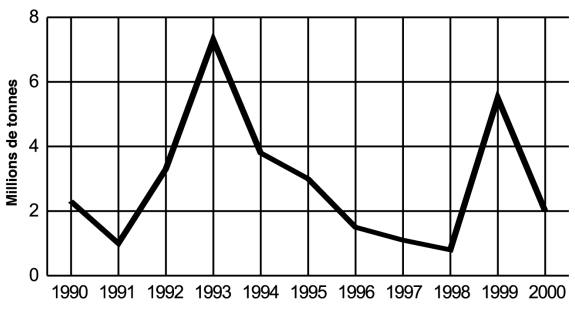
Bien que certaines de ces idées aient déjà été évoquées dans les années 80, c'est dans la décennie 90 que l'attention s'est déplacée des fournitures de produits alimentaires vers les populations victimes de l'insécurité alimentaire. Cette réorientation radicale a exigé des organisations qu'elles commencent à étudier, non seulement les contextes dans lesquels les produits alimentaires *pouvaient* changer la vie des populations vulnérables, mais aussi les conditions dans lesquelles l'aide alimentaire pouvait avoir un *avantage comparé*. Cependant, la question de savoir en quoi consiste le *besoin* n'a pas encore reçu de réponse satisfaisante. De nombreux indicateurs de la nécessité d'une *action* sont mentionnés dans la littérature universitaire et dans les textes sur la programmation; il s'agit notamment a) de la proportion de la population totale pouvant satisfaire moins de 80 pour cent des besoins énergétiques minimum, b) d'un apport énergétique quotidien inférieur à 1 500 kilocalories par personne et par jour, c) d'une prévalence élevée (>15 pour cent) de cas d'émaciation (faible poids-pour-l'âge) chez les enfants de moins de 5 ans, d) d'une surmortalité supérieure à 1 pour 10 000 par jour, e) d'une grande vulnérabilité aux chocs extérieurs combinée à des moyens limités (ou épuisés) de faire face à des pénuries alimentaires imminentes (AusAID 1997; PAM 2002).

Aucun de ces indicateurs du seuil n'est entièrement satisfaisant pour déclencher l'action puisqu'aucun ne définit les liens de causalité entre la détresse humaine d'une part, et l'absence de nourriture en soi ou la nécessité d'une aide alimentaire d'autre part. Si des termes comme "vulnérabilité" et "insécurité des moyens de subsistance" sont largement utilisés pour encadrer l'analyse et l'action dans le contexte de crises alimentaires, ils ne constituent pas une définition simple, d'usage courant. La vulnérabilité est liée, mais n'est pas identique à la malnutrition, à la pauvreté ou à la détresse physiologique (Webb et Harinarayan 1999). Il en résulte que les évaluations du besoin d'aide alimentaire devraient davantage tenir compte, non seulement de la nature des risques dans le contexte donné et de la capacité des ménages de les gérer (aptitude à faire face ou à résister), mais aussi (séparément) des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour renforcer le potentiel des ménages par une aide alimentaire ciblée ou par *d'autres* interventions. Dans ces conditions, les projections classiques d'aide alimentaire d'il y a dix ans sont devenues aussi peu pertinentes que les analyses de la (dis)parité entre les déficits alimentaires nationaux et les flux d'aide alimentaire. À l'heure actuelle, les flux de l'aide alimentaire ciblée sont davantage déterminés par des évaluations au cas par cas de l'urgence des problèmes humains (là où l'aide alimentaire est souvent la première ressource disponible), la possibilité d'obtenir des ressources alimentaires auprès d'autres donateurs (conduisant à de possibles effets de substitution) et, au niveau des donateurs, l'appréciation de la valeur de l'aide alimentaire pour faire face aux problèmes. Aucun de ces facteurs ne se prête facilement à des projections prospectives.

Cela dit, les années 90 ont constitué une période au cours de laquelle l'utilisation géopolitique de l'aide alimentaire a connu un regain de respectabilité (et par suite a connu un nouvel élan autour de 1999/2000). Si les efforts pour dissocier l'aide alimentaire des intérêts de politique étrangère ont été longtemps poursuivis, les crises économiques dans les États nouvellement indépendants, en Russie et dans certaines régions de l'Asie du Sud-Est les ont réduits à néant ou du moins contrariés pour un temps (Ruttan 1993; PAM 1996; Alfonso et von Steekelenburg 1999).
Une des principales causes des hauts et des bas des années 90 a été l'aide programme en provenance principalement des États-Unis et de l'Europe.
La volonté de promouvoir la stabilisation macroéconomique et politique dans des contextes économiques perturbés a été à l'origine d'importants transferts de produits alimentaires, d'abord vers la Russie (1992/1993) dans la période qui a suivi la chute du régime soviétique, puis vers l'Indonésie pendant la crise financière asiatique (1998/1999), et de nouveau vers la Russie et d'autres États nouvellement indépendants (1998/2000). Entre ces pics, l'aide est tombée brutalement, de même que la contribution des États-Unis aux flux mondiaux.

En 1993 (année record pour les flux mondiaux), l'Europe orientale, les États nouvellement indépendants et la Russie ont reçu près de 7 millions de tonnes, soit environ 40 pour cent de tous les flux de cette année-là—au lieu de seulement 5 pour cent au début de la décennie (figure 10). Quatre ans plus tard, la même région recevait seulement 0,83 million de tonnes, dont 0,3 million de tonnes représentait des transferts

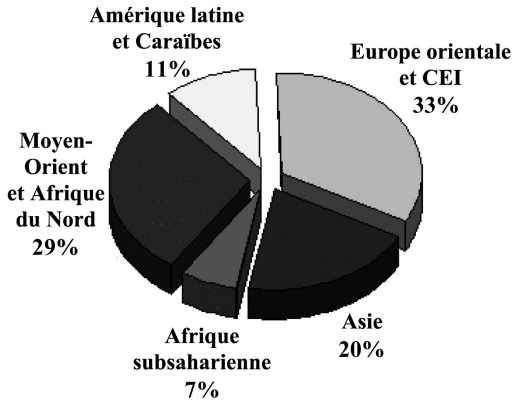
Figure 10. Flux de l'aide alimentaire vers l'Europe et la Communauté des États indépendants, 1990-2000.



Source: PAM 2001.

de programme. Cependant, un regain d'incertitude en Russie et en Asie du Sud-Est s'est traduit par une nouvelle augmentation brutale des flux. Même si les expéditions à destination de l'Indonésie sont passées de 9 000 tonnes en 1997/1998 à plus de 700 000 tonnes en 1998/1999, et si les dons au Bangladesh ont augmenté de plus de 50 pour cent d'une année sur l'autre, l'essentiel de l'augmentation est allé à la Fédération de Russie (FAO 1999a). En 2000, l'aide programme représentait encore environ 26 pour cent du total, soit une part un peu plus importante que celle de l'aide alimentaire projet, l'essentiel continuant d'aller à l'Europe/Communautés des États indépendants et à l'Asie occidentale/Afrique du Nord – dans le cas de cette dernière, les principaux destinataires étaient l'Égypte, la Jordanie et le Yémen (figure 11).

Figure 11. Aide programme par région géographique, 2000



Source: PAM 2001.

Il est clair que d'importants excédents, combinés à la faiblesse des prix mondiaux des céréales et aux crises alimentaires dans des pays présentant un intérêt stratégique ont donné lieu à d'énormes flux supplémentaires d'aide alimentaire. Le phénomène se reproduira vraisemblablement dans les prochaines années. En 1998/1999, le Gouvernement des États-Unis a lancé une initiative d'aide alimentaire autorisant des dons de produits excédentaires à des pays/régions comme la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Caucase et l'Albanie. Selon le Secrétaire à l'agriculture, il s'agissait de "réduire nos excédents de blé dans le pays tout en répondant aux besoins humanitaires à l'étranger" (USDA 1998). D'autres pays présentant une importance géopolitique justifieront

sans doute une aide analogue dans les prochaines décennies; il pourra éventuellement s'agir des principaux acteurs dans les pourparlers de paix au Moyen-Orient, des républiques d'Asie Centrale qui engagent des réformes économiques, et des gouvernements de pays d'Afrique à faible revenu et à déficit vivrier à la sortie d'un conflit.

Toutefois, il y a des raisons de penser que l'ampleur et la fréquence des tranches supplémentaires d'aide diminueront avec le temps. De récentes recherches ont montré que les investissements des États-Unis dans l'aide alimentaire, programme où les coûts du déplacement commercial sont essentiellement supportés par le donateur, comportaient des externalités négatives inattendues (Barrett et al. 1999). La menace brandie par la Russie au cours de la période 2000/2001 d'imposer des tarifs aux poulets surgelés des États-Unis (initialement importés à titre d'aide alimentaire) peut amener les États-Unis à s'interroger sur les bénéfices à long terme en parts de marché de ce type d'assistance bilatérale. En fait, en 2002, la Russie engageait des négociations avec le PAM en vue de devenir pour la première fois donateur – s'ajoutant à une liste de plus en plus longue de nouveaux donateurs non-traditionnels, parmi lesquels l'Algérie, la Jordanie, le Nigeria, la Thaïlande et le Vietnam.

PROBLÈMES NOUVEAUX

Un certain nombre de problèmes supplémentaires doivent être abordés dans le contexte de l'évolution permanente de la réflexion sur les priorités de l'aide alimentaire ciblée. Trois de ces problèmes sont soulevés ici.

Réduction des fluctuations de la disponibilité de produits alimentaires

Comme il a été noté dans la dernière section, on se préoccupe de plus en plus de l'érosion de la capacité déjà limitée des ménages exposés à l'insécurité alimentaire de gérer et de supporter des crises (Wodon et Morris 2001; Quisumbing 2001). Les sécheresses successives, les inondations périodiques, les conflits, l'entretien inadéquat de l'infrastructure, et l'instabilité politique et économique peuvent aggraver les risques auxquels sont quotidiennement confrontées les communautés vulnérables, contraignant souvent les gens à recourir à des mesures qui compromettent leur bien-être dans le long terme. Pire encore, les investissements visant à assurer le développement économique, la réduction de la pauvreté, la cohésion sociale ou l'amélioration de l'environnement peuvent être compromis par les moyens auxquels les gens recourent simplement pour survivre au jour le jour. Ces moyens qui visent à réduire le risque sont souvent particulièrement inefficaces quand les crises sont générales. Par exemple, dans une région où pratiquement personne n'est épargnée, si l'abattage d'arbres vendus comme combustible est l'un des rares moyens de survie, beaucoup de familles apporteront du bois supplémentaire au marché, ce qui fera tomber les prix et réduira d'autant le rapport de chaque vente. Par ailleurs, ces mécanismes de "survie" n'empêchent pas nécessairement les ménages pauvres de s'engager dans des activités criminelles en les marginalisant davantage. Par conséquent, même si les risques individuels sont spécifiques et privés, ils peuvent avoir des retentissements sur le secteur public qui devrait donc prendre des mesures appropriées.

La Banque mondiale parle de “gestion du risque social” (Siegel et Alwang 1999); d'autres évoquent le concept d'amélioration des moyens de subsistance (Young et al. 2002). Les approches centrées sur la gestion des risques sociaux et sur les moyens de subsistance cherchent à combiner le meilleur des stratégies de survie (diversification des revenus, constitution d'un capital social, accumulation d'actifs) avec différents programmes de transfert public à visée redistributive tendant à réduire les risques. La fonction redistribution cherche à atténuer les effets pervers des politiques de croissance économique. La fonction réduction des risques vise à protéger les ménages des pénuries importantes au niveau des revenus et de la consommation associées à des crises temporaires.

Des investissements dans une gestion bien conçue des risques permettent d'éviter que les pauvres recourent à des comportements compromettant leur avenir et que les crises ne donnent un coup d'arrêt au développement humain (étant admis que les catastrophes peuvent altérer et pas seulement retarder le développement). Comme le note van de Walle (1998) dans le contexte vietnamien, "des données empiriques de plus en plus nombreuses montrent qu'en mettant les ménages pauvres mieux en mesure de faire face au risque, des dispositifs qui sont habituellement considérés comme des mesures intérimaires à court terme peuvent avoir des impacts importants à plus long terme sur la productivité et l'efficience. Ces résultats peuvent aussi promouvoir la stabilité politique et l'équité au niveau des revenus – deux préoccupations importantes du gouvernement.”

En fait, les mesures de stabilisation mises en oeuvre pendant et après des périodes d'instabilité économique peuvent faciliter l'acceptabilité politique de réformes faisant appel aux forces du marché et d'autres mesures (Milanovic 1998; Gough 2000). Pendant les années 90, la Banque mondiale a appuyé l'établissement de programmes de protection sociale de divers types dans plus de 60 pays, et aujourd'hui elle considère que les investissements dans la gestion du risque social sont la clé du développement durable (Jorgensen et Van Domelen 1999; Holzmann 2001). L'avenir des réformes macroéconomiques dans de nombreuses économies en transition dépend donc d'investissements accrus dans de tels programmes au profit des populations les plus vulnérables. Les économies se développant à un rythme accéléré doivent amortir les risques d'une croissance rapide, de même que les économies progressant peu doivent se protéger des aléas d'une croissance lente.

La régulation de la consommation n'est pas une idée nouvelle en soi, mais son rôle dans la dynamique de l'insécurité alimentaire n'a été analysé que récemment (McCulloch et Baulch 1999; Yaqub 2000). Ainsi, une étude d'Antolin et al. (1999) portant sur six pays développés a mis en évidence que la "pauvreté" n'est pas une condition statique. Les fluctuations entre la pauvreté et la non-pauvreté sont la norme. Les auteurs ont constaté que le nombre de gens "tombant" dans la pauvreté (c'est-à-dire au-dessous du seuil de pauvreté au moins une fois sur une période de six ans) est beaucoup plus important que le taux de pauvreté trans-sectionnel le suggère, alors que la part de ménages restant pauvres pendant une longue période (la pauvreté chronique) est plus faible. La même constatation a été faite dans une analyse de dix pays en développement (Baulch et Hoddinott 2000) montrant que si les ménages étaient répartis entre ménages toujours pauvres (pauvreté chronique) et parfois pauvres (pauvreté transitoire), la proportion des ménages transitoirement pauvres était presque toujours plus importante que celle des ménages chroniquement pauvres.

Les implications de cette constatation sont doubles. Tout d'abord, une meilleure compréhension de la nature de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté qui lui est associée devrait permettre des interventions mieux adaptées. Des épisodes de faim récurrents, nombreux mais brefs, donnent à penser qu'il faudrait privilégier des interventions régularisant le flux de ressources dans les périodes difficiles, non par une aide non ciblée "inefficace pour

stabiliser la disponibilité de produits alimentaires au macro niveau" (ce qui a été montré par Barrett [2001]), mais par des systèmes de crédit à la consommation ciblé, des travaux publics (vivres-contre-travail), et éventuellement des banques de céréales auto-renouvelables au niveau de la communauté pour aider les ménages vulnérables pendant les périodes de crise (McCulloch et Calandrino 2001). D'autre part, des épisodes durables de pauvreté profonde peuvent mettre en avant la nécessité de politiques d'accumulation de capital humain et autre faisant appel à des investissements dans la gestion du sol et de l'eau afin d'augmenter la productivité agricole, à l'éducation dans le cadre d'initiatives vivres pour l'éducation et à des investissements dans la santé liés à des activités de santé maternelle et infantile appuyées par des distributions d'aliments.

Les constatations relatives à la pauvreté transitoire ont une seconde implication: en cas de fluctuation des niveaux de consommation alimentaire, il peut être plus profitable d'étaler ces fluctuations que de simplement chercher à réduire le pourcentage de ménages totaux vivant au-dessous d'un niveau fixe qui correspond à la "sous-alimentation". Au Viet Nam, par exemple, on a estimé qu'il était possible d'abaisser l'incidence nationale de la pauvreté à 34 pour cent en mettant en œuvre des politiques de croissance classiques, mais que cela aurait pour effet d'accroître l'inégalité des revenus (qui atteindrait un coefficient de Gini de 0,38). En revanche, une croissance plus équitable (coefficient de Gini de 0,30), mais à un moindre niveau global, abaisserait le taux de pauvreté à 22 pour cent de la population (Banque mondiale 1998).
La meilleure distribution des revenus et la plus grande stabilité de cette distribution donnent un gain global plus important. Cela est également vrai pour la pénurie d'aliments et pour la distribution des calories et des nutriments nécessaires.

De même, McCulloch et Baulch (1999) ont constaté qu'au Pakistan, si l'on égalisait les flux de revenus par une série de filtrages, l'effet sur la pauvreté serait tout à fait remarquable: réduction de 50 pour cent des carrés des écarts. Comme il n'y a pas d'augmentation des niveaux de revenu moyens, l'incidence de la pauvreté chronique reste inchangée et l'effet tient donc essentiellement à une réduction de 64 pour cent de la pauvreté transitoire. En fait, en deux ans la pauvreté globale a diminué dans les mêmes proportions que si le revenu réel moyen avait augmenté de près de 40 pour cent. En d'autres termes, les programmes de lutte contre la pauvreté doivent associer des modèles de croissance sectorielle à long terme et des mesures de nivellement de la consommation qui permettront de réduire dans des proportions plus importantes la pauvreté globale dans le court terme. L'opération pourrait inclure la mise en place de dispositifs de protection sociale, des travaux publics prévoyant une meilleure garantie de l'emploi, l'assurance des récoltes, l'établissement de banques de céréales assurant la soudure et des plans de stabilisation des prix alimentaires.

Cela dit, pour réduire véritablement le nombre de gens exposés à l'insécurité alimentaire (et confrontés en fait à de multiples risques), il faut les atteindre là où ils vivent. Cela exige que l'aide alimentaire et d'autres ressources soient centrées sur les populations les plus marginalisées, qui sont encore à l'écart du processus de développement (Webb 1998). Les difficultés sont considérables. Les activités de réduction des risques et les investissements dans le développement sont coûteux et risquent d'être peu rentables là où vivent ces populations (en raison des nombreux besoins conflictuels et de l'absence de moyens humains et matériels). Ce contexte constitue l'un des plus grands paradoxes du programme d'aide alimentaire: c'est là où l'aide alimentaire a les meilleures chances de fournir une assistance appréciée qu'elle a le moins de chances d'avoir un rapport coût-efficacité satisfaisant en termes économiques classiques. Pour cette raison, les activités des donateurs visant à stabiliser la consommation et les capacités de gestion des risques doivent pouvoir s'appuyer sur des bases solides.

L'importance des programmes nationaux utilisant des transferts de produits alimentaires dans la lutte contre l'insécurité alimentaire va en augmentant. Des initiatives de grande et de petite envergure ont été enregistrées, non seulement à travers l'Asie (PAM 2001) mais aussi en Afrique et en Amérique latine (von Braun et al. 1999). Si certaines sont explicitement conçues pour amortir les effets de chocs, (Sumarto et al. 2001), d'autres doivent promouvoir un développement plus complet (Handa et King 2001; Ahiadeke et al. 2002). Les programmes internationaux cherchent de plus en plus à s'associer à ces activités, partageant les connaissances, facilitant les achats locaux et des modalités de redistribution ciblée, et concevant des activités de développement rendant possible une réaction plus rapide et plus efficace quand la crise frappe.[12]

Quelles que soient les approches considérées, deux faits importants sont reconnus au niveau local. Tout d'abord, les aliments peuvent avoir un rôle important à jouer pour le développement. En second lieu, les activités soutenues par des produits alimentaires peuvent atteindre certains objectifs bien définis. En fait, d'excellentes revues des activités de développement appuyées par des produits alimentaires qui ont été effectuées dans les années 90 ont émis un jugement positif avec des réserves sur la valeur de ces activités pour le développement (CMI 1993; Ruttan 1993; Clay et al. 1998; Barrett et al. 1999; Bellin-Sesay et al. 1999; Mohapatra et al. 1999; Barrett 2002).[13] Cela dit, si l'aide alimentaire au développement est restée constante depuis le milieu des années 70 (l'aide alimentaire projet recevant généralement de 15 à 25 pour cent du total), elle provient pour l'essentiel des excédents des États-Unis et l'on ignore combien de temps durera cet engagement.[14]

12 Les achats locaux d'aide alimentaire ont considérablement augmenté au cours des années 90, passant d'environ 230 000 tonnes en 1989 à 500 000 tonnes en 2000. Les opérations triangulaires se sont aussi développées dans la première moitié de la décennie, passant d'environ 750 000 tonnes en 1989 à 1,6 million de tonnes en 1995 (et retombant depuis lors aux niveaux antérieurs). Si l'achat d'aliments dans les pays en développement peut parfois être meilleur marché, plus rapide et plus conforme au régime alimentaire de la population que les expéditions classiques, il faut tenir compte des problèmes de transport, des difficultés du contrôle de la qualité et de l'impossibilité d'enrichir les produits.

13 Par exemple, Barrett (2002) affirme que les données sur les interventions d'aide alimentaire donnent à penser qu'elles "peuvent améliorer la consommation alimentaire,….et les indicateurs anthropométriques de l'état nutritionnel, qu'elles peuvent efficacement cibler les bénéficiaires voulus avec des fuites raisonnablement modestes et sans induire de coûts administratifs directs excessifs ou de politique des prix rigoureuse, ou d'effets pervers sur la main-d'œuvre ou la demande des consommateurs. Cependant, il y a eu aussi de nombreux programmes coûteux ou inefficaces.

14 La part de l'aide alimentaire PL.480 Title II des États-Unis dans les projets de développement est passée de 7 pour cent en 1989 à 46 pour cent en 1998 (USAID 1999).

Les ingrédients de l'aide alimentaire

Une autre implication du rôle explicite de l'aide alimentaire *en tant qu*'aliment a trait aux micronutriments. Des organisations de secours ont dû reconnaître que la consommation sur une longue période de produits d'aide alimentaire pauvres en nutriments pouvait en soi causer des carences en micronutriments responsables de maladies telles que le scorbut, le béribéri et la xérophtalmie. En outre, l'enrichissement des produits d'aide alimentaire destinés aux opérations de développement et de secours vient en tête de l'ordre du jour de plusieurs donateurs (Toole 1992; Hansch 1999). De nombreux gouvernements ont prêté la plus grande attention au sevrage expérimental ou aux aliments complémentaires (comme Indiamix en Inde, Totomix en Tanzanie et Lukuni Phala au Malawi) qui sont parfois "enrichis" en micronutriments et souvent produits par le secteur privé avec des ingrédients principalement locaux. Des problèmes se posent quand on essaie d'aider les producteurs locaux, dont la capacité dépasse la demande locale, à assurer la disponibilité d'intrants non-locaux nécessaires à l'enrichissement, à supporter les coûts supplémentaires (certaines organisations s'inquiètent du fait qu'il faille sacrifier la quantité de macronutriments afin que la qualité des micronutriments puisse être standardisée), à "enrichir" les produits alimentaires achetés dans les pays en développement et à aborder la question de la préférence des bénéficiaires.

La plupart des pays en développement ne peuvent se permettre d'insister pour bénéficier de normes de qualité identiques à celles qu'exigent les pays industrialisés. Il existe déjà un système commercial quasiment à deux niveaux dans lequel les entreprises exportatrices utilisent des normes de qualité différentes en fonction de leur marché. Des inquiétudes se sont fait jour quant à la diversité et à la qualité de l'aide alimentaire livrée à la Bosnie et au Kosovo comparées, disons, au Rwanda ou au Timor oriental. En 1998, par exemple, 20 pour cent des livraisons d'aide alimentaire à la région Europe et États nouvellement indépendants comportaient des produits non céréaliers de haute valeur (PAM 1999b). Cela représentait une proportion beaucoup plus élevée que partout ailleurs dans le monde, alors que l'année 1998 enregistrait le plus faible niveau mondial d'expéditions de produits non céréaliers. Les donateurs prétendent que cette part reflète l'attention prêtée aux caractéristiques des régimes alimentaires locaux.

CONCLUSIONS

Il est beaucoup question dans les sommets et les conventions des mesures à prendre pour faire face aux besoins de ceux qui ont faim, mais il n'y a guère d'accord international sur la question de savoir a) comment définir et évaluer ces besoins ou b) comment répondre au mieux aux besoins quelle qu'en soit la définition.[15] Si des progrès sont perceptibles en direction des buts fixés en matière d'aliments et de nutrition par le Sommet mondial de l'alimentation (diminuer de moitié le nombre des personnes sous-alimentées), ils sont à la fois trop lents pour que la date butoir de 2015 soit respectée et trop inégaux pour que tous les pays puissent parvenir au but. Certains pays ont fait des progrès remarquables, dans d'autres la situation est restée stationnaire ou s'est aggravée. En fait, au cours des années 90, seulement 32 des 99 pays en développement ont enregistré une diminution du nombre des personnes sous-alimentées (FAO 2002b).

Quels changements faut-il introduire? Selon l'Économiste en chef de la Banque mondiale, il est nécessaire pour surmonter la faim durant la décennie de développer fortement le commerce (Banque mondiale 2002b). Selon la FAO, il faut prendre des mesures pour renforcer la prévalence de la bonne gouvernance, la primauté du droit, la paix et la stabilité politique; [et] promouvoir une stratégie de développement intégré … accordant un rang de priorité élevé aux besoins des pauvres" (FAO 2002c). Le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) (2002) indique qu' "une approche multi-sectorielle est nécessaire pour réduire la malnutrition, promouvoir la santé et l'éducation … et améliorer l'accès à de l'eau salubre." Il précise que "l'aide alimentaire est un instrument essentiel" mais qu'il faut procéder à "une révision radicale des dispositions institutionnelles prévues pour l'aide alimentaire". Le Département de l'Agriculture des États-Unis (2002) suggère en outre dans sa dernière projection des besoins d'aide alimentaire que, d'ici à 2011, plus de 16 millions de tonnes seront nécessaires pour répondre aux besoins nutritionnels des plus pauvres dans 67 pays en développement.
En d'autres termes, beaucoup des solutions habituelles au problème de la faim sont proposées à une époque où l'aide publique au développement (APD) stagne, où les discussions commerciales rencontrent un regain de difficulté en raison de la nouvelle orientation des politiques agricoles des États-Unis et de l'Union européenne, et où les flux de l'aide alimentaire sont la plupart des années inférieurs à 12 millions de tonnes, l'essentiel étant alloué aux secours d'urgence (OCDE 2002; FAO 2002b).[16]

Si beaucoup de choses ont changé pour le mieux en ce qui concerne les activités d'aide alimentaire au cours des années 90 - renforcement des normes de professionnalisme et de l'obligation redditionnelle, conjugaison de l'action publique et privée, arrivée de nouveaux donateurs d'aide alimentaire (comme la Slovénie, la Pologne et la Corée du Sud) – l'incertitude sur l'avenir de l'aide alimentaire demeure. Les États-Unis et l'Europe continuent de jouer un rôle prédominant et les intérêts stratégiques de ces deux donateurs n'ont rien perdu de leur importance. Si l'idéal du multilatéralisme non lié (donnant aux objectifs du développement la primauté sur les buts des politiques commerciales et étrangères) a gagné un peu de terrain, les progrès ont été lents en dehors des secours d'urgence. En l'absence par exemple de code de conduite, il est difficile d'imposer le principe d'un système d'aide alimentaire véritablement tiré par la demande. Aucun modèle économique nouveau pouvant stabiliser le cycle excédent-pénurie de fournitures d'aide alimentaire

15 Le DFID (2002) soutient que "de nouvelles approches sont nécessaires pour évaluer la faim à l'échelle mondiale et nationale."

16 L'indice alimentaire mondial de *The Economist* a fait un bond de 11 pour cent de juin à juillet 2002, atteignant ainsi son plus haut niveau depuis 1998. D'après l'expérience passée, cela donne à penser que l'ensemble des dons d'aide alimentaire risque d'être inférieur par rapport aux années 2000 et 2001 (*The Economist* 2002).

n'a été mis en place. Il n'existe pas un ordre mondial nouveau faisant respecter le droit à la nourriture d'une personne qui a faim.

Étant donné qu'au niveau mondial l'aide extérieure ne paraît guère devoir se développer, et que les engagements pris à Monterrey ne se sont pas encore concrétisés, on n'entrevoit guère d'augmentation du financement des activités d'aide alimentaire ciblée en dehors des grandes crises d'urgence humanitaires. Quand il y aura d'importants excédents agricoles, l'aide bilatérale continuera d'assurer, selon son rôle traditionnel, l'écoulement des excédents – forme de transfert qui n'a qu'un impact limité sur le bien-être des très pauvres. Quand les excédents céréaliers et/ou budgétaires des donateurs sont limités, les flux de l'aide ciblée sont habituellement réduits. Il est donc très probable que les flux d'aide alimentaire se stabiliseront à leurs niveaux actuels (tout en restant inférieurs à la demande) au cours des prochaines années, puisque les paramètres économiques, institutionnels et politiques qui les déterminent sont pour l'essentiel inchangés. L'engagement à faire face aux besoins d'urgence reste fort, mais d'autres activités d'aide alimentaire continueront de dépendre des prix, des excédents de récoltes et des programmes des donateurs.

C'est peut-être l'aide alimentaire projet (développement) qui offre les meilleures perspectives de changement au plan d'une plus grande convergence des activités de secours et de développement, d'une amélioration de la qualité des nutriments et de l'appui aux synergies aliments-nutrition. Cependant, si les fournitures globales demeurent limitées et si les besoins de secours d'urgence augmentent, il est très possible que le portefeuille de projets se contracte.

En l'absence de flux compensatoires accrus d'aide financière étroitement ciblée (issue peu probable malgré toute la littérature cherchant à justifier le remplacement des produits alimentaires par des espèces), l'insécurité alimentaire de millions de ménages pourrait s'aggraver. Étant donné qu'ils ne se trouvent pas dans des régions en développement vastes ou d'accès facile, il est malheureusement très possible que les buts globaux puissent être atteints en 2015, alors qu'un nombre considérable de gens continuera d'avoir faim.

L'aide alimentaire a précisément pour but de répondre aux besoins de ces millions de gens marginalisés. Comme l'indique l'*Overseas Development Institute* (ODI) (2000), le problème de la faim doit être abordé par "des mesures concertées d'aide alimentaire, conçues et mises en œuvres au niveau national, avec l'appui international". Ces mesures doivent viser prioritairement à atténuer les aléas de la consommation dans des environnements à haut risque, à concevoir des investissements de nature à améliorer les réponses aux crises de demain et à tenir compte de la caractéristique essentielle de l'aide alimentaire – à savoir qu'il s'agit d'aliments, et par suite d'une ressource désirée, pas seulement d'une ressource de dernier recours.

RÉFÉRENCES

Ahiadeke, C., M. Armar-Klemesu, C. Levin, D. Maxwell, S. Morris et M. Ruel. 2002. "Achieving Urban Food and Nutrition Security for the Vulnerable in Greater Accra." WHO Multi-country Study on Improving Household Food and Nutrition Security for the Vulnerable. Genève. OMS. Mimeo.

Aker, J. 2000. "Global Food Aid and Local Markets: The Potential (Dis)incentive Effects of Food Aid." Catholic Relief Services. Baltimore, Md. Mimeo.

Barrett, C. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In B.L. Gardner et G.C. Rausser (eds.). *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Pays-Bas: Elsevier Science.

3M. 2001. "Does Food Aid Stabilize Food Availability?" *Economic Development and Cultural Change*, 49 (2): 335-49.

Barrett, C., S. Mohapatra et D. Snyder. 1999. "The Dynamic Effects of U.S. Food Aid." Economic Inquiry, 37 (4): 647-56.

Baulch, R., et J. Hoddinott. 2000. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies*, 36 (6): 1–24.

Bellin-Sesay, F. G. Dressruesse et H. Pfeiffer. 1999. "Food Aid and Food Security: German Experience During 20 Years of Cooperation." In Kracht, U. and M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 601–16.

Chen, S., et M. Ravallion 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Draft Working Paper. Washington, D.C.: Banque mondiale.

Clay, E., N. Pillai et C. Benson. 1998. "Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness." Working Paper 113. Londres: Overseas Development Institute.

Clay, E., et O. Stokke, eds. 1991. *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*. Londres: Frank Cass.

Club du Sahel. 1990. *Charte de l'aide alimentaire pour les pays du Sahel*. Paris, France: Club du Sahel/CILSS.

Coste, J. 1998. "Food Security: Beyond Emergencies." *Le Bulletin* (Club du Sahel), 20: 1–2.

CMI. 1993. "Evaluation of the World Food Programme: Final Report." Bergen, Norvège. Mimeo.

Deben Alfonso, C., et P. von Steekelenburg. 1999. "The Current European Policy and Programmes on Food Security." In Kracht, U. et M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 591–600.

Delgado, C. L., M. W. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, et C. Courbois. 1999. "The Growing Place of Livestock Products in World Food in the Twenty-First Century." Markets and Structural Studies Division, Discussion Paper No. 28, Washington, D.C.: IFPRI.

DFID 2002. "Eliminating Hunger: DFID Food Security Strategy and Priorities for Action." Londres. (http://www.dfid.gov.uk)

Dyck, J. 2001. Japan's Changing Agricultural Policies. *Agricultural Outlook*, April: 14–19.

The Economist. 2001. "Inefficient Frontier." 27 octobre 2001: 69.

_____. 2002. "The Economist Food Index." 27 juillet 2002: 85. Commission européenne. 1996. "Regulation (EC) No. 1292/96 of the Council of the European Union of 27 June 1996 concerning policies and management of food aid and specific actions in support of food security." Official Journal no. L166, 05/07/1996: 0001-0011.

Eggleston, R.C. 1987. Determinants of the Levels and Distribution of PL 480 Food Aid: 1955-79. World Development, 15 (6): 797–808.

FAC. 1999. Voir *Official Journal of the European Communities*, No 222, 24/08/99: 41–52.

FAO. 2002a. Various issues of Food Outlook from 1995 to 2002. Rome.

____. 2002b. "Assessment of the World Food Security Situation." Rapport du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale, 28ème session, Rome, 6-8 juin 2002.

____. 2001. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome.

____. 2000. "Food Aid." *Food Outlook*, No 5: 9–13.

____. 1999b. *Food Outlook*, No 5, novembre. Special feature: "Number of Food Emergencies in 1998/99 Increases sharply Due to civil Strife, Natural Disasters and Economic Crises." Rome: FAO.

____. 1996 Plan d'Action du Sommet mondial de l'alimentation. Rome: FAO.

FAPRI. 2002. *World Agricultural Outlook*. Ames, Iowa.

_____. 1998. *World Agricultural Outlook*. Iowa State University, Ames, Iowa.

Gabbert, S., et H-P. Weikard. 2000. "The Poor Performance of the Rich—Bilateral versus Multilateral Food Aid Allocation." *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39 (2): 199–218.

Gale, F., H-H. Hsu, B. Lohmar, et F. Tuan. 2001. "China's Grain Policy at a Crossroads. *Agricultural Outlook,* 14-17 septembre.

Guyomard, H., J-C. Bureau, A. Gohinard, et C. le Mouel. 2000. "Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World Trade Organization Context: The Decoupling Issue." *Food Policy*, 25 (1): 17–34.

Handa, S. et D. King. 2001. "Adjustment with a Human Face: Evidence from Jamaica." Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13-14 novembre 2001, Banque mondiale, Washington, D.C.

Hansch, S. 1999. "Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets: Overview of Knowledge and Experience." Background paper prepared for the workshop on Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets, Washington, D.C., 28–30 avril 1999. Washington, D.C.: Congressional Hunger Center.

Holzmann, R. 2001. "Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World." Social Protection Discussion Paper Series No. 0109. Washington, D.C. Banque mondiale.

Hopkins, R. 1990. "Increasing Food Aid: Prospects for the 1990s." Food Policy, 15 (8): 319–27.

FIDA. 1995. Investing in the Poor to Prevent Emergencies." Rapport 4 pour la Conférence sur la faim et la pauvreté, Bruxelles, 20–21 novembre 1995.

FICR. 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Genève.

IGC. 2001. *International Grains Agreements: Grains Trade and Food Security Cooperation*. Londres.

____. 2000. *Grain Market Report*. No 286, 20 janvier 2000. Londres.

Isenman, P. J., et H.W. Singer. 1993. Food Aid Disincentive Effects and Their Policy Implications. In Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid*? Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, pp. 99–122.

IUST (*Inside U.S. Trade*). 2002. “Farm Bill Boosts Commodity Support, Raising Doubts About WTO Caps,” 3 mai: 1.

Jorgensen, S., et J. Van Domelen. 1999. “Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.” Social Protection Discussion Paper Series No. 9934. Washington, D.C.: Banque mondiale.

La Prensa. 2002. *Transgenicos: maldicion o bendicion?* Editorial, 8 juin, 2002: 10A.

Leader, N. 1999. “Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review.” *Relief and Rehabilitation Network*. Discussion Paper (with Number 15).

Liefert, W. 1999. Food Aid for Russia. In USDA. 1999 “Food Security Assessment.” Situation and Outlook Series. Report GFA-11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service, p. 24.

McCalla, A., et C. Revoredo. 2001. “Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projections and Predictions.” Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper No. 35. Washington, D.C.: IFPRI.

McCulloch, N., et W. Baulch. 1999. “*Distinguishing the Chronically from the Transitorily Poor: Evidence from Rural Pakistan.*” Working Paper No. 97. Brighton, Royaume-Uni: Institute for Development Studies.

Mohapatra, S., C. Barrett, D. L. Snyder, et B. Biswas. 1999. “Does Food Aid Really Discourage Food Production?” *Indian Journal of Agricultural Economics*. 54 (2): 212–19.

Munich Re. 2001. Topics: *Natural Catastrophes* 2001. Munich, Allemagne.

NRC (National Research Council). 1989. “Food Aid Projections for the Decade of the 1990s.” Report of an ad hoc panel meeting, 6 and 7 October, 1988. Washington, D.C.: National Research Council, Office of International Affairs.

ODI. 2000. “Reforming Food Aid.” ODI Briefing Paper 2000 (1). Londres.

OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique). 2002. *Comité d'aide au développement: Décaissements et engagements de flux officiels et privés*. Paris.

_____. 2001. L'APD reste stable en 2000, *les autres apports diminuent*. PAC/COM/NEWS (2001)108.

_____. 1999b. *Qualité et sécurité alimentaires: les dimensions commerciales.* Paris.

_____. 1997. *Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du 21ème siècle: lignes directrices du CAD: prévenir les conflits violents: quels moyens d'action?* Paris.

Orden, D., et R. Paarlberg. 2000. “Has the FAIR Act Failed?” Statement presented to the Commission on 21st Century Production. Wellesley College, Mass. Mimeo.

Quisumbing, A. 2001. “Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 novembre 2001, Banque mondiale, Washington, D.C.

RESAL (European Food Security Network). 1999. London Convention Debate. http://www.resal.org:8107/Public/international/negoc/index.html.

Rosen, S. 1999. “Most—But Not All—Regions See Food Gains.” *FoodReview*. 22 (3): 13–19.

Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.

Shapouri, S., et S. Rosen. 2001. “Food Security and Food Aid Distribution.” Issues in Food Security, Agriculture Information Bulletin No. 765–4. Washington, D.C.: États-Unis Département de l'agriculture.

Shapouri, S. et M. Missaen. 1990. “Food Aid: Motivation and Allocation Criteria.” Foreign Agricultural Economic Report 240. Washington, D.C.: États-Unis, Département de l'agriculture.

Siegel, P., et J. Alwang. 1999. “An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework.” Social Protection Discussion Paper Series No. 9926. Washington, D.C: Banque mondiale.

Slim, H. 2000. “Fidelity and Variation: Discerning the Development and Evolution of the Humanitarian Idea.” *Fletcher Forum on World Affairs*, 24 (1): 5–22.

Sparrow, J. 2001. “Relief, Recovery and Root Causes.” In FICR 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Genève, pp. 9–33.

Sphere Project. 1999. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Genève. http://www.sphereproject.org/handbook/foodaid.htm.

Stevens, C. 1979. *Food Aid and the Developing World*. Londres: Overseas Development Institute.

Sumarto, S., A. Suryahadi, et L. Pritchett. 2001. “Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Two Indonesian JPS Programs.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 novembre 2001, Washington, D.C., Banque mondiale.

Toole, M. 1992. “Micronutrient Deficiencies in Refugees.” Lancet, 339: 1214–16.

UNOCHA. 2002. “Consolidated Inter-Agency Appeals: Mid-Year Review Status Report.” New York/Genève.

UPI (United Press International). 2002. “*Activists Say Nicaragua Used as U.S. Guinea Pig,*” 5 juin 2002.

USAID. 1999. U.S. International Food Assistance Report 1998. Washington, D.C.: USAID.

USDA. 2001a. *USDA Agricultural Baseline Projections to 2010*. Economic Research Service. Washington, D.C.

_____. 2001b. *US Agricultural Sector Measures, 2002–2011*. Economic Research Service. Washington, D.C.

_____. 2000. *Russia—Outlook*. Economic Research Service. Washington, D.C.: http://www.econ.ag.gov/briefing/russia/outlook.htm.

_____. 1999. “Food Security Assessment.” Situation and Outlook Series. Report GFA–11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.

_____. 1998. “Glickman and Atwood Announce Countries Eligible for U.S. Food Aid Initiative.” Press Release No. 0322.98.

_____. 1995. “World Food Aid Needs and Availabilities.” 20 octobre 1995. World Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.

USAID. 1995. “Food Aid and Food Security Policy Paper.” Washington, D.C.: Bureau for Program and Policy Coordination.

USHR (United States House of Representatives, Agriculture Committee). 2002. “2002 Farm Bill Status: Joint Explanatory Statement Of The Committee Of Conference.” http://agriculture.house.gov/fbconfrpt.htm.

von Braun, J., T. Teklu, et P. Webb. 1999. Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

Webb, P. 1998. “Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream.” *L’heure du changement: aide alimentaire et développement*. Rome: PAM.

Webb, P., et A. Harinarayan. 1999. “A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to Malnutrition.” Disasters, 23 (4): 292–305.

PAM. 2002. “The Promise of Food: WFP’s 40 Years of Fighting Hunger.” Rome.

____. 2001. “*Food Aid Flows.*” http://www.wfp.org/interfais/2000/index.htm.

____. 2000. *Enabling Development: Food Assistance and Food Security in South Asia.* New Delhi: Oxford University Press.

____. 1999a. “L’heure du changement: aide alimentaire et développement. Politique et mise en oeuvre.” Rome, PAM.

____. 1999b. *Special Edition of the Food Aid Monitor: Food Aid Flows 1998.* Rome.

____. 1996. *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food Aid.* Rome, PAM.

WFS (World Food Summit)(Sommet mondial de l'alimentation). 1996. “Déclaration et Plan d'Action.” Rome, FAO.

Wodon, Q., et S. Morris. 2001. “The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 novembre 2001, Washington, D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 2002a. *Indicateurs du développement mondial 2002.* Washington, D.C.

_____. 2002b. “Many Developing Countries Not on Track to Reach 2015 Poverty Goals.” Press Release, 20 avril 2002. Washington, D.C.

_____. 2000. “Global Commodity Markets” January 2000 Monthly Report, http://www.worldbank/developmentnews/archives/html/jan31-feb4-00.htm.

OMC. 2001. Rapport au Conseil général du Vice-Président. Comité de l'agriculture. Rapport G/AG/11, 28 septembre 2001. Genève, Suisse. Mimeo.

_____. 1993. Accord de Marrakech portant création de l'Organisation mondiale du commerce: Décision sur les mesures en faveur des pays les moins développés. http://www.sice.oas.org/trade/ur_round/UR30E.asp.

Yaqub, S. 2000. “Intertemporal Welfare Dynamics.” Document de fond préparé pour le Rapport sur le développement humain 2001 (PNUD). Brighton, Royaume-Uni: Institute for Development Studies.

Représentations: de gauche à droite, Imagebank, PAM/C. Hughes; Imagebank, PAM/M. Higgins; PAM/T. Haskell

WFP
Programme Alimentaire Mondial

DIVISION DES STRATÉGIES ET DES POLITIQUES
PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL
Via Cesare Giulio Viola, 68/70 - 00148 Rome, Italie
Site Web: www.wfp.org
E-Mail: wfpinfo@wfp.org