



DOCUMENTS TECHNIQUES DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture

No. 8. L'aide alimentaire dans le contexte des marchés internationaux et nationaux et du Cycle de Doha

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	1
2	Que faut-il entendre par aide alimentaire internationale et quel est son rôle?	1
3	Quelles sont les caractéristiques essentielles et les principales tendances des courants d'aide alimentaire?	3
4	Existe-t-il un «consensus» quant à l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés nationaux?	5
5	Comment gérer les questions liées à l'aide alimentaire dans le contexte des négociations commerciales multilatérales	6
6	Références	10

1 Introduction

Le présent document technique¹ passe en revue les principaux faits nouveaux survenus en ce qui concerne le système international d'aide alimentaire ainsi que différentes opinions touchant l'efficacité et l'impact de l'aide alimentaire. Le document essaie en outre d'éclaircir la terminologie, les définitions et les concepts utilisés dans les discussions concernant l'aide alimentaire afin d'améliorer le processus d'analyse et d'aider à focaliser le débat qui se poursuit dans le contexte de l'Accord-cadre sur l'agriculture adopté le 1^{er} août 2004 sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui prévoit l'ouverture de négociations concernant les disciplines applicables en matière d'aide alimentaire. Comme l'aide alimentaire, indépendamment de son impact sur les échanges ou les marchés, est essentiellement et surtout une question complexe et controversée liée au développement et aux secours humanitaires, il serait bon que les institutions internationales ayant l'expérience des questions concernant l'aide alimentaire participent directement et activement à toute tentative visant à imposer des règles ou des disciplines au système d'aide alimentaire dans le contexte des échanges internationaux. En outre, l'imposition de disciplines à l'aide alimentaire au moyen d'un

¹ Le présent document technique est fondé sur les discussions qui ont eu lieu lors d'une consultation informelle d'experts des questions liées à l'aide alimentaire et au développement tenue les 27 et 28 janvier 2005 au siège de la FAO, à Rome, mais ne reflète pas nécessairement les vues de tous ceux qui ont participé à la consultation.

instrument juridique international largement accepté et comportant un mécanisme de règlement des différends bien établi faciliterait l'aide alimentaire légitime et limiterait les abus qui peuvent en être faits.

2 Que faut-il entendre par aide alimentaire internationale et quel est son rôle?

La définition de l'aide alimentaire internationale et la description de son rôle demeurent des sujets extrêmement débattus. Généralement parlant, l'expression «aide alimentaire» a traditionnellement été employée pour désigner les transactions internationales qui débouchent sur la fourniture d'une «aide sous forme de produits alimentaires accordée à un pays considéré comme ayant besoin d'une telle assistance». Cette description remonte aux années 50, période pendant laquelle l'accumulation d'excédents de produits alimentaires (surtout de céréales) dans certains pays développés a fait naître l'idée que ces excédents pourraient être «écoulés» de manière à améliorer simultanément la situation de la sécurité alimentaire dans les pays vulnérables. C'est ainsi qu'en 1954, la FAO a défini les Principes relatifs à l'écoulement des excédents, qui constituent «un code de conduite international visant à encourager une utilisation constructive de l'écoulement des excédents de produits agricoles tout en sauvegardant les intérêts des exportateurs commerciaux et des producteurs locaux.»²

² La dernière mise à jour des *Principes* a été publiée en 2001 et reflète les résultats de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (FAO, 2001).

Ensuite, en 1962, le Programme alimentaire mondial (PAM) a été créé sous les auspices conjoints de l'Organisation des Nations Unies et de la FAO, ce qui a marqué le début de l'aide alimentaire multilatérale. Le jalon suivant, dans le développement du régime d'aide alimentaire internationale a été la signature, en 1967, de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA). Cet instrument visait à mettre la communauté internationale mieux à même de répondre aux besoins d'aide alimentaire en garantissant chaque année un flux prévisible d'aide alimentaire, quelles que soient les fluctuations des prix ou de l'offre. Par cette convention, les signataires, c'est-à-dire les donateurs d'aide alimentaire, se sont engagés à garantir une telle situation en s'entendant sur le niveau minimum de l'aide alimentaire qu'ils sont disposés à fournir. La dernière CAA, signée en 1999, fixe à environ 5,5 millions de tonnes d'équivalent blé le montant minimum global des engagements.³

Cependant, aucun de ces instruments internationaux relatifs à l'aide alimentaire ne contient de définition expresse. Au contraire, l'aide alimentaire est habituellement définie de manière implicite sous forme d'une liste convenue de transactions internationales considérées comme constituant une aide alimentaire. Beaucoup des questions qui entourent cette question dans le contexte des négociations commerciales multilatérales en cours tournent aussi en fait autour de ce qu'il faut véritablement inclure dans ce concept, le principal souci étant de prévenir des distorsions des marchés qui pourraient avoir un impact sur des courants commerciaux internationaux de produits alimentaires. Bien que les recherches empiriques visant à déterminer la mesure dans laquelle les différentes opérations d'aide alimentaire peuvent fausser les marchés internationaux ne soient pas suffisantes pour véritablement guider les négociations commerciales multilatérales en cours, l'application de trois concepts importants pourrait aider à identifier en termes généraux les catégories d'aide alimentaire pouvant servir de base à une classification fonctionnelle aux fins des négociations. Ces concepts sont les suivants: «additionnalité de la consommation», «aide alimentaire liée» et «légitimité de l'aide alimentaire».

Le concept d'additionnalité est la justification des importations commerciales habituelles, telles qu'elles sont définies dans les *Principes*, et s'entend du surcroît de consommation généré par l'aide alimentaire qui n'aurait sinon pas existé en l'absence de celle-ci.⁴ Bien qu'elle soit difficile à

évaluer dans la pratique, la mesure dans laquelle l'aide alimentaire déplace les importations et/ou décourage la production intérieure dans les pays bénéficiaires dépend du degré d'additionnalité de consommation auquel il est possible de parvenir. Force est toutefois de reconnaître qu'étant donné que l'aide alimentaire constitue simultanément un transfert de ressources aux bénéficiaires et que ce surcroît de ressources ne sera pas intégralement consacré à la consommation alimentaire, il n'est pas possible de parvenir à une additionnalité complète de consommation. Autrement dit, il serait impossible de prévenir complètement le «déplacement commercial» causé par l'aide alimentaire. Dans le meilleur des cas, l'additionnalité de consommation peut être maximisée en «ciblant» l'aide alimentaire sur les groupes de population qui sont vulnérables ou qui souffrent d'insécurité alimentaire ou qui manquent d'argent pour pouvoir acheter les aliments dont ils ont besoin dans les pays bénéficiaires. Toutefois, tout comme il est difficile d'évaluer empiriquement le degré de consommation supplémentaire générée par l'aide alimentaire, il est malaisé aussi d'identifier les groupes cibles et de leur faire parvenir des aliments même lorsqu'il est possible de les identifier. Néanmoins, des progrès considérables ont déjà été accomplis sur la voie de l'élaboration de méthodes de ciblage géographique des groupes vulnérables (c'est-à-dire des cartes de la pauvreté) et d'outils statistiques permettant d'affiner de telles analyses (Keyzer et al., 2003). Même ainsi, il demeure nécessaire de rassembler des données établies au niveau des ménages dans de nombreux pays, et ce sur la base d'un cadre cohérent, pour rendre les outils élaborés utilisables au niveau du terrain.

Le concept d'«aide alimentaire liée» se rattache au donateur et désigne les pratiques consistant à demander aux pays bénéficiaires d'accepter d'autres opérations commerciales parallèlement aux livraisons d'aide alimentaire ou bien d'accepter que les services utilisés pour la livrer soient acquis dans les pays donateurs. Bien que certaines disciplines s'appliquent déjà à la première de ces deux pratiques conformément à l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, le second type de pratiques est généralement considéré comme affectant l'efficacité de l'aide alimentaire en retardant les livraisons de produits alimentaires, en augmentant les coûts de livraison et en réduisant ainsi la quantité d'aliments pouvant être fournis aux bénéficiaires, spécialement au cours des premières étapes des opérations d'urgence, en comparaison de méthodes de livraison plus flexibles.

Le concept d'«aide alimentaire liée», tel qu'il est employé ici, ne doit pas être confondu à celui d'«aide liée», qui est défini par le Comité d'aide au

³ Konandreas (2005) donne des informations plus détaillées au sujet des origines.

⁴ Il s'agit du niveau normal des importations commerciales de céréales, concept utilisé pour faire en sorte que les importations commerciales dans les

pays bénéficiaires ne soient pas remplacées par des expéditions d'aide alimentaire.

développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme étant les «prêts, dons ou enveloppes de financement semblables comportant un élément don supérieur à 25 pour cent qui constituent une aide qui, dans la pratique, ... est liée à l'achat de biens et/ou de services au pays donateur et/ou à un nombre limité de pays» (OCDE, 1987). Comme la forme que peuvent revêtir les «prêts ou les dons» n'est pas spécifiquement mentionnée dans cette définition, l'aide alimentaire est habituellement considérée comme une «aide liée» si elle est fournie sous forme de produits alimentaires que le donateur a achetés sur ses propres marchés. Ainsi, environ 90 pour cent de l'aide alimentaire peut actuellement être considérée comme une aide liée (Clay, Riley et Urey, 2005) étant donné qu'elle est habituellement fournie sous forme de produits alimentaires plutôt qu'en espèces, et cela est devenu l'une des principales questions qui devront être réglées lors des négociations commerciales multilatérales en cours, comme prévu dans l'Accord-cadre d'août (OMC, 2004). Comme on le verra plus loin, toutefois, aussi longtemps que cette aide est livrée sous forme de produits alimentaires à leurs bénéficiaires ultimes qui, autrement, n'y auraient pas eu accès, la question de savoir si l'aide est fournie sous forme de produits ou sous une autre forme n'a pas véritablement d'importance, tout au moins dans le contexte des décisions relatives à l'aide alimentaire, de sorte qu'elle n'interviendra pas dans les négociations.

Le troisième concept, celui de «légitimité», remonte à l'origine du système d'aide alimentaire, c'est-à-dire à près de 50 ans, lorsque a été introduite pour la première fois la notion d'«écoulement des excédents», les politiques d'aide alimentaire dépendant alors, pour l'essentiel, de la situation de l'offre dans les pays donateurs. C'est ce que corrobore la corrélation directe et très étroite qui existait à l'époque entre le volume des courants annuels d'aide alimentaire et celui des stocks détenus par les principaux donateurs (voir la figure 1). La question de légitimité, bien qu'elle ne soit généralement pas évoquée dans les discussions générales concernant l'aide alimentaire, est mentionnée dans l'Article 16 de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC ainsi que dans la Décision de Marrakech (OMC, 2002), qui impose aux pays donateurs membres de l'OMC l'obligation de «*revoir le niveau de l'aide alimentaire ... et ... d'établir leurs engagements d'aide alimentaire à un niveau suffisant pour couvrir les besoins légitimes des pays en développement pendant le programme de réforme*». En conséquence, l'évaluation des besoins légitimes des pays en développement et l'ajustement ou la réforme du système international d'aide alimentaire à la lumière desdits besoins sont devenus une question qui

sera sans doute un élément important de tout nouveau régime d'aide alimentaire.

3 Quelles sont les caractéristiques essentielles et les principales tendances des courants d'aide alimentaire?⁵

Les céréales représentent, en termes de volume, la majeure partie (plus de 80 pour cent) de l'aide alimentaire totale. Les expéditions de céréales destinées à l'aide alimentaire ont baissé au cours des 20 dernières années, surtout depuis le milieu des années 90, par suite, principalement, de la diminution des excédents apparents de céréales parmi les principaux donateurs (voir la figure 2). Des produits autres que les céréales sont également livrés sous forme d'aide alimentaire, bien qu'en quantités moins importantes que les céréales, et leur quantité a également diminué ces dernières années. Plus de 90 pour cent du total de l'aide alimentaire provient de cinq donateurs seulement. Le plus gros donateur a traditionnellement été les États-Unis, qui sont à l'origine de plus de 50 pour cent du total de l'aide alimentaire.

La valeur des expéditions d'aide alimentaire en pourcentage de la facture des importations alimentaires des pays en développement ainsi qu'en pourcentage de l'aide publique au développement (APD) a beaucoup diminué au cours des dix dernières années (voir la figure 3). Cela montre que, pour une large part, l'aide alimentaire a perdu de son importance à la fois comme instrument des politiques de développement dans les pays bénéficiaires et comme mécanisme indirect de soutien des prix dans les pays donateurs. C'est ce que confirme aussi la nature changeante des modalités de l'aide alimentaire. L'aide alimentaire d'urgence, laquelle est définie comme étant l'aide alimentaire fournie à des fins de distribution directe en périodes de graves pénuries vivrières, constitue aujourd'hui près des deux tiers du total de l'aide alimentaire. Les programmes d'aide alimentaire, qui représentent pour une large part des transferts de ressources sous forme de produits alimentaires destinés à soutenir la balance des paiements, ne représentent plus que de 15 à 20 pour cent du total des courants d'aide alimentaire, alors que ce chiffre avait atteint 60 pour cent au début des années 90. Le reste de l'aide alimentaire revêt habituellement la forme de projets et sont des transferts de produits

⁵ Les données concernant les expéditions/livraisons d'aide alimentaire sont compilées par le PAM. La source des estimations de la valeur de l'aide alimentaire et des autres variables dont il est question dans la présente section est la FAO.

Figure 1: Livraisons d'aide alimentaire sous forme de blé et stocks d'ouverture des principaux exportateurs de blé

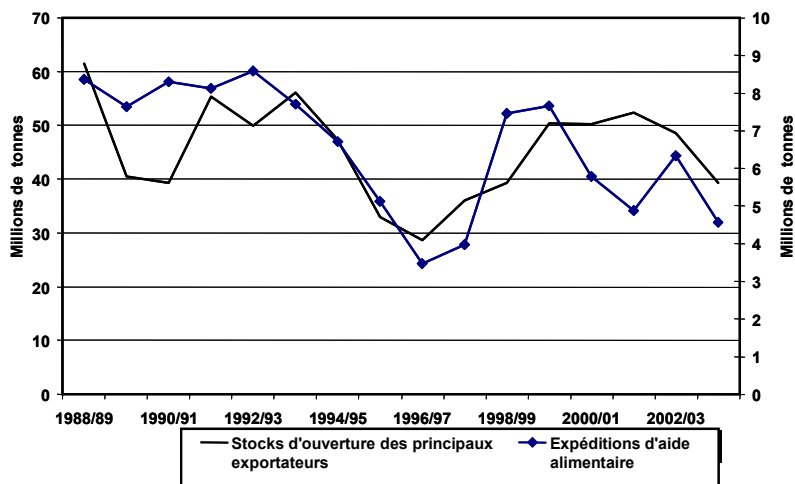


Figure 2: Volume des expéditions d'aide alimentaire vers les pays en développement

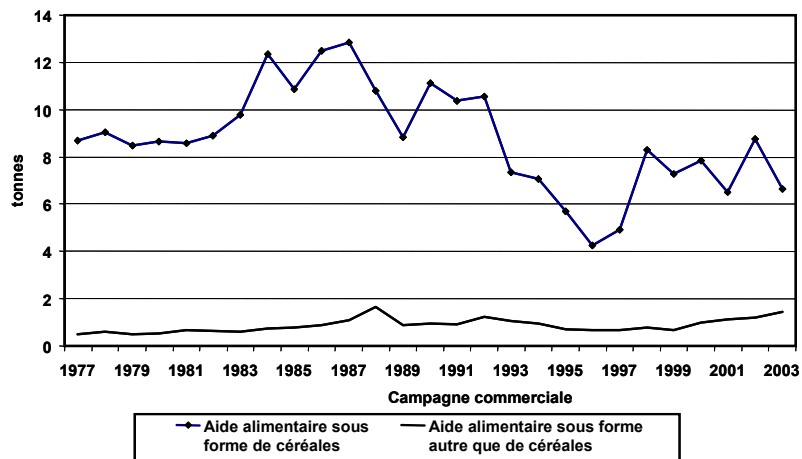


Figure 3: Proportion de l'aide alimentaire par rapport à l'aide publique au développement et à la facture des importations de produits alimentaires des pays en développement

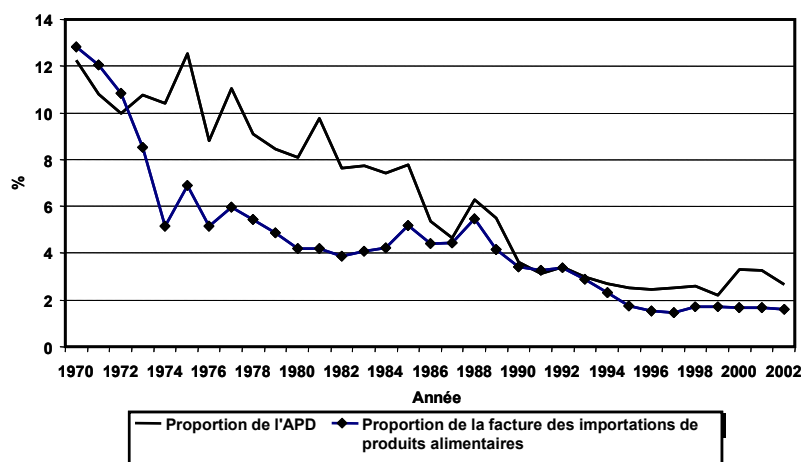
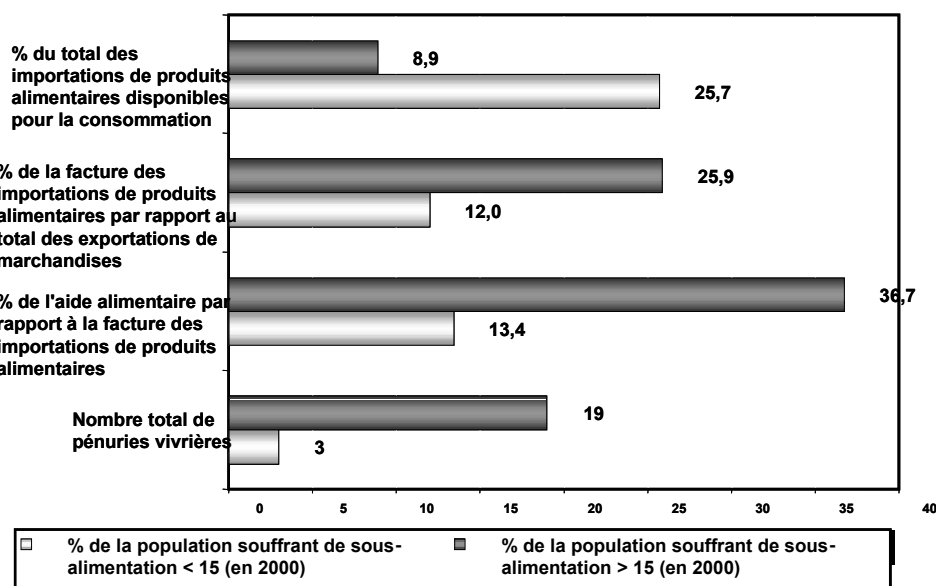


Figure 4: Profils des pays en développement exposés et non exposés à l'insécurité alimentaire au regard de variables sélectionnées



alimentaires destinés soit à être distribués à des groupes ciblés à des fins de développement, soit à être monétisés pour financer d'autres activités tendant à renforcer la sécurité alimentaire. De ces trois grandes catégories, l'aide alimentaire d'urgence est considérée comme ayant le moins d'effet de distorsion sur le marché car elle tend à être livrée directement à ceux qui, autrement, ne pourraient pas se procurer d'aliments et qui, le plus vraisemblablement, consommeront les aliments qu'ils reçoivent plutôt que de les vendre. Les programmes d'aide alimentaire, en revanche, sont considérés comme ceux qui ont le plus fort effet de distorsion car l'intégralité de cette aide est monétisée sur le marché libre, ce qui accroît l'offre dans les pays bénéficiaires.⁶

Du côté des bénéficiaires, la presque totalité de l'aide alimentaire a, la plupart des années, été destinée exclusivement aux pays en développement, et en particulier aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), où une large part de la population est tributaire, pour sa nourriture, de l'aide alimentaire. En moyenne, le degré de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire a augmenté jusqu'au milieu des années 80 mais, par la suite, a diminué à peu

près au même rythme. La figure 4 montre que les pays où l'insécurité alimentaire est relativement plus forte non seulement sont plus tributaires de l'aide alimentaire et sont plus exposés aux risques de pénuries vivrières, mais se trouvent également dans une situation économique difficile:

- leur PIB est bien moindre et leurs niveaux de développement plus bas;
- leurs performances économiques sont plus médiocres;
- leur capacité d'importer les aliments dont ils ont besoin est plus limitée; et
- de ce fait, ils ont tendance, paradoxalement, à être plus autonomes sur le plan de la production alimentaire.

4 Existe-t-il un «consensus» quant à l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés nationaux?

Les experts sont d'avis très différents quant à l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés nationaux des pays bénéficiaires, principalement parce que l'on manque sérieusement d'informations sur les marchés ainsi que d'autres informations pertinentes au niveau micro et au niveau des ménages dans les pays en question. Les analyses fondées sur des données globales donnent des résultats contradictoires, selon la nature du modèle et les statistiques utilisées pour estimer l'impact de l'aide alimentaire (Abdulai, Barrett et Hoddinott, 2004). Les données concernant l'aide alimentaire et les courants d'échange tendent à être plus fiables que, par exemple, les estimations de la consommation humaine, et tel est le cas aussi des conclusions qui peuvent être retirées des types d'analyses semblables tendant à évaluer l'impact de l'aide

⁶ Il va de soi que le produit de la vente de ces aliments pourrait être utilisé pour atténuer la faim et améliorer la sécurité alimentaire. Cependant, si tel est le principal objectif de l'opération, il serait plus rentable de fournir une assistance en espèces plutôt que sous forme de produits même si, comme le soutiennent certains, le niveau global de l'aide diminue (Clay, Riley et Urey, 2005). Tel est particulièrement le cas si l'on considère l'effet de déplacement commercial que produisent les ventes de produits sur les marchés libres.

alimentaire sur le déplacement des importations commerciales.⁷ De manière générale, ces études confirment l'existence d'un effet de déplacement, ce qui justifie dans une certaine mesure les préoccupations qui ont motivé les tentatives d'imposer des disciplines à ces transactions depuis le début des années 50. Il ressort de ces études que, pour une large part, l'aide alimentaire reçue ne se traduit pas par un surcroît de consommation. Cependant, la découverte que les importations commerciales sont déplacées permet également de penser que les livraisons d'aide alimentaire ont probablement un moindre effet de désincitation au plan national, selon l'étendue du déplacement des importations.

Les questions que sont la modification des schémas traditionnels de consommation, la création d'un effet de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire et l'évaluation des effets bénéfiques de celle-ci restent pour l'essentiel en suspens. Néanmoins, certaines indications permettent de croire que, pour une large part, l'aide alimentaire a été livrée aux pays qui sont les plus vulnérables et qui en ont par conséquent plus besoin (USDA, 2004; Gupta, Clements et Tiongson, 2004). Pour répondre pleinement aux préoccupations de ceux qui craignent les distorsions que l'aide alimentaire peut avoir sur les marchés internationaux et nationaux si elle continue d'être fournie ainsi que la perte de bien-être des groupes de population les plus vulnérables qui bénéficient d'une aide alimentaire qui résulterait de la cessation de cette aide, il faut prendre comme principale unité d'analyse non pas le pays mais plutôt les ménages et les marchés locaux.

Si les divergences de vues sont fréquentes en ce qui concerne l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés nationaux et internationaux, chacun s'accorde généralement à reconnaître qu'il importe que cette aide soit ciblée comme il convient et parvienne au moment opportun si l'on veut que l'aide alimentaire fournie se traduise par un surcroît de consommation et, ainsi, réduise au minimum les distorsions du marché et maximise l'impact sur le bien-être des groupes vulnérables. Si l'aide alimentaire d'urgence est, par sa nature même, la plus ciblée des trois principales modalités d'aide alimentaire, les experts considèrent que l'amélioration des méthodes de ciblage de l'aide fournie dans le cadre de projets est la principale raison pour laquelle elle a moins d'effet de distorsion en comparaison des programmes d'aide alimentaire. Si l'on veut que le ciblage de l'aide alimentaire soit plus efficace, il importe aussi qu'elle vienne à point, spécialement lorsqu'il faut faire face à des pénuries vivrières soudaines.

⁷ Même dans ce cas, il faut faire preuve de prudence du fait de la possibilité qu'il existe un commerce informel dans certains des pays bénéficiaires.

5 Comment gérer les questions liées à l'aide alimentaire dans le contexte des négociations commerciales multilatérales

Si le débat se poursuit au sujet de l'aide alimentaire dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, c'est essentiellement parce que certains exportateurs ou donateurs pourraient avoir recours à certaines formes d'aide alimentaire (sous forme de dons et/ou de ventes à conditions particulièrement favorables) pour tourner les mesures qui limitent le subventionnement des exportations. C'est pour cette raison que le texte relatif à l'aide alimentaire a été maintenu sous la rubrique « concurrence aux exportations » de l'Accord sur l'agriculture du Cycle de Doha et, plus récemment encore, dans l'Accord-cadre d'août, qui a établi un « parallélisme » complet entre l'aide alimentaire et les autres formes de subventionnement des exportations.

Dans ce contexte, il a été identifié au moins trois démarches fondamentales que pourraient déterminer les décideurs. La *première* consiste à déterminer/définir le type d'aide alimentaire qui peut entraîner un déplacement des importations commerciales; la *deuxième* consisterait à s'entendre sur certains arrangements institutionnels qui permettent, au plan international, d'évaluer les besoins « légitimes » d'aide alimentaire; et la *troisième* consisterait à mettre en place un mécanisme de suivi efficace et de comptabilisation des courants d'assistance pour faire en sorte que les disciplines convenues pendant les négociations commerciales multilatérales en cours soient respectées.

• « Découplage » de l'aide alimentaire ?

Comme on l'a déjà dit, identifier les types spécifiques d'aide alimentaire qui appellent une réglementation afin de sauvegarder les transactions commerciales n'est pas tâche aisée. Aussi pourra-t-il s'avérer utile d'envisager un système de classification simplifié selon lequel toutes les transactions d'aide alimentaire seraient différenciées en fonction des divers degrés d'additionnalité de consommation qu'elles génèrent apparemment.

Étant donné la tendance à l'augmentation de la proportion représentée par l'aide alimentaire d'urgence, un critère de caractère général, quel que soit le système de classement, serait l'axe urgence/non-urgence. Il est généralement admis qu'une large part de l'aide alimentaire d'urgence se traduit fréquemment par un surcroît de consommation chez les bénéficiaires ultimes. Cependant, tout effet négatif de déplacement des importations et/ou de désincitation de la

Figure 5: Système de classification des transactions d'aide alimentaire au regard de leur impact possible sur les courants commerciaux de produits alimentaires

	LIÉE	NON LIÉE
NON-URGENCE	Aide alimentaire monétisée	
URGENCE		

	Effet de distorsion minimale – pas l'affaire de l'OMC
	Surveillance requise pour veiller à ce que cette aide alimentaire soit destinée à des situations d'urgence à évolution lente et complexe – dans le cas contraire, risque d'effet de distorsion, et donc potentiellement l'affaire de l'OMC
	Surveillance requise pour veiller à ce que cette aide alimentaire soit ciblée sur des groupes de population vulnérables bien définis – dans le cas contraire, effet de distorsion, et donc potentiellement l'affaire de l'OMC
	Surveillance étroite requise pour veiller à ce que les liquidités provenant de la monétisation aillent à des groupes de population vulnérables bien définis – dans le cas contraire, effet de distorsion, et donc potentiellement l'affaire de l'OMC

production nationale découlant de la fuite de l'aide alimentaire sur les marchés locaux des pays bénéficiaires sera sans doute plus que compensé par les avantages représentés par les secours humanitaires immédiats qu'apporterait l'aide. Une deuxième dimension le long de laquelle pourrait être élaboré un système de classement est l'axe liée/non liée de l'aide alimentaire. Cette dimension, sans aborder directement le concept d'additionnalité, peut cependant apaiser certaines des préoccupations liées aux échanges. De plus, comme l'aide alimentaire est généralement considérée comme une ressource dictée par les besoins et comme une maximisation du surcroît de consommation en réduisant au minimum les distorsions sur les marchés nationaux et internationaux, tout système de classement doit donc être inévitablement fondé sur des ciblage des groupes de population vulnérables et menacés par l'insécurité alimentaire en tant que bénéficiaires ultimes de l'aide alimentaire.⁸

Sur la base de ces considérations générales, le système présenté à la figure 5 est un cadre qui identifie, dans leurs très grandes lignes, les transactions d'aide alimentaire axée sur les populations vulnérables et les populations vivant dans l'insécurité alimentaire qui peuvent appeler dans des degrés de surveillance divers selon la mesure dans laquelle elles faussent les marchés internationaux des produits alimentaires en comparaison des avantages qu'elles apportent. Les lignes et les colonnes du tableau reflètent les axes urgence/non-urgence et liée/non liée de l'aide alimentaire respectivement. L'intensité du gris reflète le degré de déplacement apparent des échanges.

Avant d'expliquer les raisons sous-jacentes qui expliquent comment les transactions d'aide alimentaire ont été classées, il faut régler un certain nombre de questions de définition et de questions de caractère international concernant les concepts d'aide alimentaire «urgence» et d'aide alimentaire «liée».

⁸ Il est nécessaire d'avoir recours au concept de ciblage même s'il peut être difficile, dans la pratique, d'identifier avec précision les groupes cibles et de faire en sorte qu'eux seuls reçoivent l'aide fournie. L'on peut cependant, en attendant de pouvoir rassembler des informations plus fiables pour pouvoir véritablement établir une «carte de ceux qui

ont faim», identifier certaines catégories de ménages en fonction de considérations a priori comme étant les plus vulnérables et les plus exposés à l'insécurité alimentaire.

Pour ce qui est de l'«urgence», il importe de dégager d'emblée un accord sur le point de savoir ce qu'il faut entendre par «urgence», qui a le pouvoir de proclamer une telle situation d'urgence et comment les besoins d'aide alimentaire sont déterminés dans chaque situation d'urgence. Dans ce contexte spécifique, le concept d'aide «liée», comme on l'a vu, signifie que les services accessoires utilisés pour la livraison de l'aide alimentaire (par exemple ensachage, traitement, transport, etc.) doivent être fournis par des entreprises nationales du pays donateur.⁹

Les programmes d'aide alimentaire destinés à une monétisation libre (non ciblée) ou à des distributions non ciblées ne seraient pas considérés comme une aide alimentaire «légitime» selon les systèmes présentés à la figure 5. En effet, la prémisse initiale du système est que les principaux bénéficiaires réels de l'aide alimentaire doivent être les populations vulnérables et les populations souffrant de l'insécurité alimentaire, ce qui n'est pas le cas pour les programmes d'aide alimentaire de ce type. Lorsque l'aide alimentaire est envisagée sous l'angle des besoins, les questions longuement débattues que sont l'aspect don, par opposition à des conditions simplement favorables de l'aide et le fait que celle-ci est fournie sous forme de produits plutôt qu'en espèces deviennent sans objet, dans le premier cas parce qu'il est peu vraisemblable que les donateurs «prêtent» des produits alimentaires à leurs bénéficiaires ultimes qui n'avaient en tout état de cause pas assez d'argent pour se les procurer ou qui ne pouvaient pas rembourser le «prêt»¹⁰ et, dans le second cas, parce que, le plus souvent, l'aide parviendra aux bénéficiaires ultimes sous forme d'aliments,¹¹ quelle qu'ait été la forme sous laquelle le don a initialement été fait.

⁹ Le concept d'aide liée, en ce sens que les dons d'aide alimentaire sont subordonnés à des transactions supplémentaires ou à d'autres transactions commerciales, fait déjà l'objet de disciplines en vertu du paragraphe 4.a de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture actuellement en vigueur et n'intervient pas ici.

¹⁰ Il se pourrait que les gouvernements des pays bénéficiaires préféreraient contracter un «prêt de produits alimentaires» mais, aussi longtemps que les produits alimentaires reçus ne sont pas monétisés sur le marché libre mais axés sur les groupes vulnérables, la transaction peut être considérée comme «légitime» tout en appelant une surveillance pour veiller à réduire au minimum les effets de l'opération sur les marchés. Cette question est examinée plus loin.

¹¹ Le système présenté ici permet une monétisation ciblée, à condition que les bénéficiaires des sommes en espèces provenant de l'opération soient des groupes vulnérables bien définis.

Pour revenir au système de classement des transactions d'aide alimentaire, l'aide alimentaire fournie dans une situation d'urgence (qui représente actuellement plus de 60 pour cent du total des expéditions d'aide alimentaire) devrait être celle qui a le moins d'effet de distorsion, comme on l'a déjà vu. De plus, si l'aide alimentaire d'urgence n'est pas liée, il sera beaucoup plus facile de livrer les produits alimentaires là où ils sont nécessaires et avec le minimum de retard, et l'effet de distorsion des échanges sera minime, de sorte qu'une telle transaction n'appellerait aucune surveillance de la part de l'OMC. En revanche, si l'aide alimentaire est liée, les retards que cela entraînera entre la mise en route du processus, le transport jusqu'au port d'arrivée et, enfin, la distribution des produits à leurs bénéficiaires ultimes ne rendraient une telle transaction utile que pour faire face aux besoins dans une situation d'urgence évoluant lentement (comme celles qui sont provoquées par la sécheresse) ou dans des situations d'urgence à long terme (comme les situations d'urgence complexes résultant de conflits). Une surveillance pourra être requise pour veiller à ce que cette aide alimentaire soit effectivement destinée à faire face à de telles situations d'urgence.

Dans l'un ou l'autre cas, cependant, une condition préalable indispensable au bon fonctionnement de cet aspect du régime proposé est l'existence d'un mécanisme international crédible, fiable, indépendant et efficace qui puisse évaluer la nature des situations d'urgence et les besoins d'aide alimentaire en découlant (cette question est discutée plus en détail ci-dessous).

Étant donné la nature des transactions d'aide alimentaire dans une situation autre que d'urgence, il y a davantage lieu de craindre des effets de distorsion des échanges et une surveillance étroite s'impose. Une condition préalable indispensable, pour faire en sorte que les effets de distorsion des échanges provoqués par les transactions soient réduits au minimum, est l'identification des bénéficiaires de des flux d'aide alimentaire. La majeure partie de cette aide sera normalement utilisée pour appuyer ces interventions faisant intervenir des distributions d'aide alimentaire, comme activités vivres-contre-travail, alimentation scolaire, programmes d'amélioration de la situation nutritionnelle des mères et des enfants, programmes de lutte contre le VIH/sida, etc., et l'on peut en pareil cas s'attendre à des fuites de ces produits alimentaires sur les marchés nationaux. Le reste de ces transactions, qui sont peut-être les plus délicates, sont les opérations d'aide alimentaire monétisée et ciblée, les produits étant vendus à des conditions particulièrement favorables à des groupes vulnérables spécifiques ou de manière à apporter un avantage direct à ces groupes vulnérables (par exemple en constituant des banques de céréales dans les villages). Ce type

d'aide alimentaire accroîtra l'offre sur les marchés nationaux mais, selon l'efficacité du ciblage, peut également accroître la demande (Clark, 2005). Ces transactions appellent une étroite surveillance pour veiller à ce que les avantages qu'en tirent les bénéficiaires soient suffisamment importants pour rendre tolérable tout effet négatif.

Il va de soi que les catégories identifiées ici dans leurs grandes lignes ne mentionnent pas expressément tous les types de transactions actuellement considérés comme relevant de l'aide alimentaire en vertu des instruments juridiques internationaux existants. Les achats locaux d'aide alimentaire dans les pays bénéficiaires en sont un exemple important. De telles transactions, cependant, ne se traduisent pas par un déplacement des importations. Elles ne découragent pas non plus la production nationale; au contraire, en accroissant la demande intérieure dans les régions excédentaires du pays, de tels achats peuvent y encourager la production.¹² Il semblerait par conséquent que de tels types d'aide alimentaire n'appelleraient aucune surveillance internationale.

Un autre exemple important est celui des achats triangulaires d'aide alimentaire dans d'autres pays en développement situés à proximité du pays bénéficiaire. Ces dernières années, environ 10 pour cent de l'aide alimentaire fournie a été réunie au moyen de tels achats. Bien que cette pratique puisse avoir pour effet de déplacer les importations et de décourager la production nationale dans les pays bénéficiaires, ses effets positifs sur les marchés dans les pays où les achats sont effectués peuvent être considérés comme semblables à ceux des achats locaux. Le point essentiel à mettre en relief ici est que le système présenté pourrait être utilisé comme cadre pour classer des types spécifiques d'aide alimentaire selon que les négociateurs considèrent qu'ils appellent un degré de surveillance différent. Ce cadre pourrait être utilisé pour faciliter les discussions.

- *Qui surveillera et analysera les opérations d'aide alimentaire incluses dans le régime et en rendra compte?*

Le type de surveillance, d'analyses et de rapports nécessaires si l'on veut que le système exposé ci-dessus fonctionne exige des connaissances spécialisées, du personnel expérimenté et des capacités organisationnelles qui n'existent qu'au sein d'un nombre limité d'institutions spécialisées comme la FAO, le PAM et le Secrétariat de la Convention relative à l'aide alimentaire. Du point de vue des effets de déplacement des échanges que peuvent avoir certains types d'aide

alimentaire, le Sous-Comité consultatif de la FAO de l'écoulement des excédents, auquel peuvent participer tous les pays membres de l'Organisation, a déjà mis en place une procédure de rapports bien établie qui a été dûment reconnue au paragraphe 4.b de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Aux termes de la Convention relative à l'aide alimentaire, les obligations qui incombent aux signataires de la Convention en matière de rapports ne concernent que leurs «engagements minimums» convenus. Le PAM tient les bases de données les plus complètes et les plus à jour sur les expéditions d'aide alimentaire, bien que les donateurs ne soient pas tenus de lui faire rapport. Il ne devrait pas être trop difficile de combiner et de renforcer les capacités de ces institutions et peut-être d'autres institutions intéressées pour rassembler les informations et élaborer les analyses nécessaires pour appuyer la surveillance des opérations d'aide alimentaire du point de vue de leur impact sur les échanges tout en renforçant les objectifs sous-jacents de l'aide alimentaire, qui sont de renforcer la sécurité alimentaire.¹³

Pour ce qui est d'évaluer les besoins d'aide alimentaire lorsque surgit une situation d'urgence, la FAO, par le biais de son Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) et le PAM sont actuellement les seules institutions internationales qui s'acquittent de cette tâche dans les pays confrontés à une crise. En dépit de certaines des défaillances de la méthodologie que ces institutions utilisent à cette fin, qui est actuellement en cours d'amélioration, leurs évaluations des besoins d'aide alimentaire dans les situations d'urgence sont les seules qui soient indépendantes et dépourvues de parti pris.

Comme il indiqué ci-dessus, les instruments internationaux existants qui traitent expressément de l'aide alimentaire n'offrent pas de séries cohérentes de règles qui permettraient de soumettre les transaction internationales d'aide alimentaire à des disciplines largement acceptées. Pour faciliter l'aide alimentaire légitime et réduire les abus dont peut faire l'objet cette aide, un instrument juridique international largement accepté comportant un processus bien établi de règlement des différends demeure nécessaire.

¹² Toutefois, la hausse des prix qui en résulte peut évincer des marchés certains consommateurs vulnérables et compromettre ainsi leur sécurité alimentaire.

¹³ Il va de soi qu'en définitive, les organes directeurs de ces institutions devront déterminer s'ils seraient disposés à assumer une telle responsabilité.

6 Références

Abdulai, A., Barrett, C. B. et Hoddinott J. 2004. *Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa*. Document de travail présenté à la Consultation informelle d'experts de la FAO sur l'aide alimentaire. Rome, 27-28 janvier 2005. (peut être consulté à l'adresse: http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/ABH_june2004.pdf)

Barrett, C.B. 2003. *Food aid effectiveness: it's the targeting, stupid!* Document de travail élaboré par le Service des politiques de la Division de la stratégie et des politiques du Programme alimentaire mondial. (peut être consulté à l'adresse: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=431261)

Clark, C.S. 2005. *Food aid – by other means*. Document de travail présenté à la Consultation informelle d'experts de la FAO sur l'aide alimentaire. Rome, 27-28 janvier 2005.

Clay, E., Riley, B. et Urey, I. 2005. *An assessment of the developmental effectiveness of food aid and the effects of its tying status*. Rapport présenté au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs. (DCD/DAC/EFF (2004/9). Direction de la coopération pour le développement, OCDE. Paris. (à paraître).

FAO. 2001. Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal: A guide to members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal, Rome 2001.

Gupta, S., Clements, B. et Tiongson, E.R. 2004. Foreign aid and consumption smoothing: evidence for global food aid, *Review of Development Economics*, 8(3): 379–390.

Keyzer, M., Merbis, M., Nubé, M., Sonneveld, B. et Voortman, R. 2003. *Food crisis management in sub-Saharan Africa: a bird's eye view of the continent*. Amsterdam (SOW-VU): Centre for World Food Studies, Vrij Universiteit.

Konandreas, P. 2005. *Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture*. Document de travail présenté à la Consultation informelle d'experts de la FAO sur l'aide alimentaire. Rome, 27-28 janvier 2005.

OCDE. 1987. (CAD) Principes directeurs révisés concernant le financement associé et l'APD liée et partiellement déliée. Paris.

OMC. 2002. Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, Document numéro WT/GC/62/G/AG/13, 28 juin 2002, OMC, Genève.

OMC. 2004. *Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général*, Document numéro WT/L/579, 1^{er} août 2004, OMC, Genève. (peut être consulté à l'adresse: http://www.wto.org/french/tratop/f/dda/f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm)

PAM. 2004. The Food Aid Monitor - 2003 Food Aid Flows, Rome, mai 2004.

USDA., 2004. *Food Security Assessment*. Agriculture and Trade Report No. (GFA15), Washington: USDA-ERS. (peut être consulté à l'adresse: <http://www.ers.usda.gov/publications/GFA15/>)

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome (Italie)

Téléphone: (+39) 06 57051

Télécopie: (+39) 06 57053152

Mél: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
