

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET  
EUROPÉENNES –

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION  
INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

ANNEXES VOLUME I

# Evaluation de l'aide alimentaire programmée

Denis MICHIELS

Vanessa ALBY-FLORES

Anne WAGNER

Comité de pilotage sous la présidence de

M. Jean Jacques COURTANT

Mai 2008

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel.*

• **iram Paris (siège social)**

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

• **GRET**

45 bis avenue de la Belle Gabrielle

94736 Nogent-sur-Marne Cedex France

Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00

gret@gret.org • www.gret.org

## Liste des annexes

Annexe 1 : Termes de référence de l'évaluation.....	2
Annexe 2 : Liste des membres du comité de pilotage .....	13
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées .....	14
Annexe 4 : Note sur les bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crise et post crise ....	16
Annexe 5 : Situations conflictuelles dans le monde.....	41
Annexe 6 : Nouveaux enjeux en matière d'insécurité alimentaire .....	42
Annexe 7 : La charte de l'aide alimentaire .....	43
Annexe 8 : Conclusions et recommandations de la Conférence de Berlin .....	45
Annexe 9 : La position du Comité international des ONG et OSC pour la souveraineté alimentaire .....	49
Annexe 10 : Good Humanitarian Donorship.....	51
Annexe 11 : Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires .....	54
Annexe 12 : Arrivée de nouveaux acteurs dans la gestion de l'aide alimentaire.....	56
Annexe 13 : Les interventions d'aide alimentaire et de la DAH par pays.....	58
Annexe 14 : Modalités de gestion des reliquats des opérations PAM .....	61
Annexe 15 : Résultats des consultations auprès des ambassades et SCAC.....	62
Annexe 16 : Résultats des consultations auprès des organisations non gouvernementales .....	79
Annexe 17 : Cadre d'analyse : Réforme de l'instrument « aide alimentaire programmée » .....	84
Annexe 18 : Note de synthèse des missions de terrain au Burkina Faso, en Haïti et au Soudan.....	90
Annexe 19 : Biographie des auteurs du rapport .....	102
Annexe 20 : Bibliographie.....	103

## Annexe 1 : Termes de référence de l'évaluation

### 1. Contexte et justification

L'évaluation de l'instrument « aide alimentaire programmée » a été retenue comme prioritaire lors de la réunion du comité des évaluations de la DgCiD de décembre 2006, sur proposition de la DPDEV, Sous Direction des politiques sectorielles et des OMD, inscrite au programme 2006/2007 du Bureau de l'évaluation et présentée au Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA) du 26 janvier 2007.

La justification de cette évaluation tient à la réforme introduite en 2005 touchant à la fois ses orientations et ses modes opératoires (déliement de l'aide, fin de la monétisation, regroupement des budgets au MAE, articulation avec les autres instruments de l'aide française). Le contenu de cette réforme est consigné dans une stratégie française pour l'aide alimentaire programmée (cf. fiche en annexe2).

La réforme de l'aide alimentaire française de 2005 introduit des évolutions significatives. Les objectifs de l'aide alimentaire sont ainsi mieux précisés : des objectifs de court terme en réponse à des situations d'urgence (lutte contre les déficits alimentaires et la malnutrition résultant de crises graves) ; des objectifs de plus long terme de sécurité alimentaire (restauration des capacités de production agricoles et semencières affectées par des crises humanitaires, appui ciblé à des zones ou à des populations vulnérables de manière chronique). Ceci répond explicitement à 2 objectifs de la stratégie sectorielle française adoptée par le CICID en 2005 en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire : prévention et gestion des crises en milieu rural, amélioration des conditions de vie en milieu rural (en ciblant les populations vulnérables sur le plan nutritionnel). Cet instrument répond également au premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) lequel vise à réduire de moitié la population souffrant de la faim.

Le circuit de décision a été revu ; les décisions sont prises dans le cadre du Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA) dont le secrétariat est assuré par le MAE (DPDEV/PEA). Deux ans après la mise en place de cette réforme, la DgCiD souhaite faire le bilan de sa mise en œuvre.

Sur la période 2005-2006 les grandes caractéristiques de l'aide alimentaire française sont les suivantes :

- un montant moyen de 32 M € par an,
- concentrée à 77% sur l'Afrique sub-saharienne,
- transitant via le PAM pour 64%, d'autres organisations multilatérales pour 9%, les gouvernements pour 17%, des ONG pour 10%,
- déliée à 100% et versée exclusivement sous forme financière.

En outre, la priorité est donnée à l'achat de produits locaux ou régionaux ; la fourniture de semences est encouragée. En 2005, 50% des opérations ont concerné des situations d'urgence aiguë et prolongée, le reste ciblant en premier lieu la réhabilitation via l'appui à la relance de la production dans plusieurs pays sahéliens. Les nouvelles orientations et dispositions répondent ainsi aux principaux engagements pris au plan international, que ce soit dans la convention relative à l'aide alimentaire, dite « Convention de Londres » de 1999 (cf. annexe 3), dans le cadre du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ou en conformité avec les positions de négociation de la France et de l'UE dans le cadre du cycle de Doha à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC, cf. annexe 4).

Il convient de noter que la France n'est pas parvenue à respecter l'engagement minimum de 200.000 tonnes équivalent céréales dans le cadre de l'accord de Londres. En outre, alors que la réponse aux urgences, notamment alimentaires, requiert la fourniture d'une assistance diversifiée (intrants agricoles, eau potable, services logistiques, protection), celle-ci n'est que partiellement prise en compte par la convention de Londres ; se pose également la question de l'adéquation du dispositif français à l'éventail des besoins des bénéficiaires.

Par ailleurs, au niveau de l'UE, les pressions sont fortes en vue d'une reformulation des différents principes de la convention de Londres (déliement, arrêt de la monétisation, recours aux achats locaux, engagements annuels des pays sur des montants d'aide alimentaire calculés en équivalent céréales), voire d'une évolution significative de ceux-ci.

## 1. Contexte et justification

L'évaluation de l'instrument « aide alimentaire programmée » a été retenue comme prioritaire lors de la réunion du comité des évaluations de la DgCiD de décembre 2006, sur proposition de la DPDEV, Sous Direction des politiques sectorielles et des OMD, inscrite au programme 2006/2007 du Bureau de l'évaluation et présentée au Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA) du 26 janvier 2007.

La justification de cette évaluation tient à la réforme introduite en 2005 touchant à la fois ses orientations et ses modes opératoires (déliement de l'aide, fin de la monétisation, regroupement des budgets au MAE, articulation avec les autres instruments de l'aide française). Le contenu de cette réforme est consigné dans une stratégie française pour l'aide alimentaire programmée (cf. fiche en annexe2).

La réforme de l'aide alimentaire française de 2005 introduit des évolutions significatives. Les objectifs de l'aide alimentaire sont ainsi mieux précisés : des objectifs de court terme en réponse à des situations d'urgence (lutte contre les déficits alimentaires et la malnutrition résultant de crises graves) ; des objectifs de plus long terme de sécurité alimentaire (restauration des capacités de production agricoles et semencières affectées par des crises humanitaires, appui ciblé à des zones ou à des populations vulnérables de manière chronique). Ceci répond explicitement à 2 objectifs de la stratégie sectorielle française adoptée par le CICID en 2005 en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire : prévention et gestion des crises en milieu rural, amélioration des conditions de vie en milieu rural (en ciblant les populations vulnérables sur le plan nutritionnel). Cet instrument répond également au premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) lequel vise à réduire de moitié la population souffrant de la faim.

Le circuit de décision a été revu ; les décisions sont prises dans le cadre du Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA) dont le secrétariat est assuré par le MAE (DPDEV/PEA). Deux ans après la mise en place de cette réforme, la DgCiD souhaite faire le bilan de sa mise en œuvre.

Sur la période 2005-2006 les grandes caractéristiques de l'aide alimentaire française sont les suivantes :

- un montant moyen de 32 M € par an,
- concentrée à 77% sur l'Afrique sub-saharienne,
- transitant via le PAM pour 64%, d'autres organisations multilatérales pour 9%, les gouvernements pour 17%, des ONG pour 10%,
- déliée à 100% et versée exclusivement sous forme financière.

En outre, la priorité est donnée à l'achat de produits locaux ou régionaux ; la fourniture de semences est encouragée. En 2005, 50% des opérations ont concerné des situations d'urgence aiguë et prolongée, le reste ciblant en premier lieu la réhabilitation via l'appui à la relance de la production dans plusieurs pays sahéliens. Les nouvelles orientations et dispositions répondent ainsi aux principaux engagements pris au plan international, que ce soit dans la convention relative à l'aide alimentaire, dite « Convention de Londres » de 1999 (cf annexe 3), dans le cadre du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ou en conformité avec les positions de négociation de la France et de l'UE dans le cadre du cycle de Doha à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC, cf. annexe 4).

Il convient de noter que la France n'est pas parvenue à respecter l'engagement minimum de 200.000 tonnes équivalent céréales dans le cadre de l'accord de Londres. En outre, alors que la réponse aux urgences, notamment alimentaires, requiert la fourniture d'une assistance diversifiée (intrants agricoles, eau potable, services logistiques, protection), celle-ci n'est que partiellement prise en compte par la convention de Londres ; se pose également la question de l'adéquation du dispositif français à l'éventail des besoins des bénéficiaires.

Par ailleurs, au niveau de l'UE, les pressions sont fortes en vue d'une reformulation des différents principes de la convention de Londres (déliement, arrêt de la monétisation, recours aux achats locaux, engagements annuels des pays sur des montants d'aide alimentaire calculés en équivalent céréales), voire d'une évolution significative de ceux-ci.

Ces évolutions s'inscrivent également dans le cadre des négociations à l'OMC. En effet certaines formes d'aide alimentaire liée (notamment l'aide « programme » en nature) se substituent à des échanges commerciaux normaux (donc assimilables à des subventions déguisées à l'exportation) et sont en outre susceptibles d'entraver le développement agricole des pays bénéficiaires. Dans le cadre du volet « concurrence à l'exportation » de la négociation agricole du cycle de Doha, l'aide alimentaire fera l'objet de disciplines, avec pour ambition d'éviter ces effets négatifs. La France, dont l'aide alimentaire s'est réformée dans le sens du déliement, de la gratuité et de l'abandon de l'aide en nature, milite activement pour ces disciplines. Si des accords sur l'aide alimentaire étaient conclus à l'OMC, on peut penser qu'ils imposeraient alors un cadre à l'évolution éventuelle de la Convention de Londres.

L'ensemble de ces questions relatives à la mise en œuvre de l'aide alimentaire est également à mettre en perspective avec :

- les initiatives portant sur l'efficacité de l'aide aux pays en développement (Déclaration de Paris) ;
- les montants mobilisés et l'évolution des approches des principaux partenaires en matière d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire ;
- les initiatives visant à améliorer l'identification des besoins des populations vulnérables et le ciblage de l'aide (PAM) ;
- la montée en puissance de nouvelles thématiques : malnutrition infantile, cantines scolaires, sida et nutrition, mise en cohérence de l'aide alimentaire d'urgence avec les actions de reconstruction et de développement, modes de réponses non alimentaires aux crises (argent contre travail) ;
- l'évolution des politiques en matière de sécurité alimentaire et de développement des pays bénéficiaires (inclusion croissante de l'aide aux cantines scolaires dans un cadre pluriannuel de politique et de planification approprié par les états bénéficiaires, évaluation et relecture en cours de la Charte de l'aide alimentaire des pays du Sahel par le CILSS et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest) ;
- L'action concomitante de la Délégation à l'action humanitaire, qui alloue annuellement 9 M€ à des opérations d'urgence pouvant inclure, en fonction des besoins, une aide alimentaire ;
- des critères plus généraux qui s'appliquent à la mise en œuvre de l'aide alimentaire (visibilité de l'action de la France à l'étranger).

## **2. Objectifs et démarche de l'évaluation**

### **2.1. Objectifs de l'évaluation**

#### *Objectifs généraux*

Il s'agit, au regard de la réforme française de 2005 et après deux ans de mise en œuvre :

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

#### *Objectifs spécifiques*

Les objectifs spécifiques de cette évaluation, au delà d'une évaluation a posteriori de l'aide alimentaire française, développée selon les critères habituels d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience) qui devra renseigner sur la réalité des principales évolutions constatées avec la mise en œuvre de la réforme de 2005, visent à répondre aux questions suivantes :

- En matière d'aide alimentaire, la France fait-elle ce qu'elle dit au regard de la stratégie qu'elle s'est fixée, des positions qu'elle a prises dans les débats multilatéraux et des engagements internationaux auxquels elle a souscrit ?
- Le fait-elle de manière claire et en cohérence avec ses autres instruments d'aide ?
- Dispose t-elle des critères d'analyse et outils de suivi et de gestion permettant de le vérifier ?

Concernant les orientations suivies par l'aide alimentaire, il conviendra tout particulièrement :

- D'apporter un éclairage sur la coexistence de deux logiques perceptibles dans les actions d'aide alimentaire : une logique d'urgence et une logique de plus long terme axée sur les questions de sécurité alimentaire et de développement,
- De qualifier la pertinence et la cohérence des différents modes d'intervention pratiqués couvrant une palette de thématiques et d'action sectorielles assez diversifiées (malnutrition infantile, éducation, santé). Ces nouvelles thématiques, en particulier sectorielles, sont-elles bien en cohérence avec la stratégie française de l'aide alimentaire ? Faut-il maintenir un éventail aussi ouvert ou resserrer celui-ci autour de quelques thématiques plus prioritaires ?

Ces deux premières questions doivent permettre d'orienter la réflexion sur les orientations données à l'aide alimentaire française : la nécessité ou non de revoir la stratégie française, son articulation et le continuum avec les autres instruments d'appui de l'aide française au développement (MAE, AFD, DGTPE).

Concernant les modalités de mise en œuvre, il s'agira :

- de vérifier la pertinence des modes d'instruction, de décision et de suivi, ainsi que la bonne adéquation entre les procédures et les objectifs assignés à l'aide alimentaire. Quels enseignements peut-on en tirer sur le fonctionnement du dispositif institutionnel : procédures, CIAA, positionnement de sa gestion au niveau du dispositif de la coopération française ?
- d'affiner les critères utilisés (géographiques, thématiques et sectoriels) dans le processus d'instruction et leur conformité pour orienter l'instrument vers les objectifs qui lui ont été assignés, en particulier fournir aux SCAC des critères de recevabilité des requêtes qui leur permettent de transmettre des demandes argumentées en conséquence.

Concrètement cette évaluation doit permettre d'aider les SCAC à mieux utiliser l'instrument de l'aide alimentaire, et le CIAA à améliorer son processus d'instruction et de décision. Ces éléments permettront également d'apprécier la pertinence et l'efficacité du dispositif français au regard des besoins des pays bénéficiaires, des efforts en matière d'harmonisation de l'aide et de l'évolution des approches des partenaires (notamment européens, Nations Unies et CILSS/Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest). L'évaluation devra fournir des éléments d'analyse pour dégager des recommandations visant à réorienter ou réorganiser, si nécessaire, le dispositif institutionnel français.

## **2.2. Les contextes et questions spécifiques à prendre en compte dans l'évaluation**

L'évaluation doit permettre de répondre à une série de questions découlant de l'observation des contextes, des pratiques actuelles et des nouveaux enjeux :

*Des questions d'orientation stratégique :*

- A quoi sert l'aide alimentaire et à quoi doit elle servir, face au constat de son recours en réponse à des situations et justifications encore très diverses : situation d'urgence, de crise ou post-crise, de pénurie conjoncturelle ou de déficit structurel ?
- Faut-il élargir la typologie des actions incluant des logiques à plus long terme ou au contraire la resserrer autour de logiques et procédures d'aide d'urgence ?
- Lorsque des raisons ou critères d'ordre politique entrent en jeu, que ce soit vis à vis des autorités locales ou de la communauté internationale, comment, et jusqu'à quel point, les prendre en compte sans pour autant entrer en contradiction avec les principes fixés par notre stratégie ?
- L'aide alimentaire peut-elle s'inscrire dans la durée ? Doit-elle répondre à des besoins qui s'avèrent structurels ? Comment dépasser des logiques d'abonnement caractérisant certaines requêtes ?
- Comment traiter des besoins d'aide alimentaire lorsque les autorités gouvernementales se refusent de les reconnaître ou les exprimer officiellement ?

*De continuité et de cohérence :*

- La stratégie française a-t-elle bien pris en compte les études et analyses antérieures ayant conduit à la

- réforme, toutes les leçons ont-elles été tirées de ces études et analyses ?
- Comment intégrer l'aide alimentaire en bonne synergie avec les autres instruments de l'aide française de réponse aux crises et d'aide au développement ; en particulier comment l'intégrer avec :
    - a. l'aide d'urgence mobilisée comme réponse globale à des crises humanitaires, relevant du mandat d'autres structures telle que la Délégation à l'action humanitaire (DAH) du MAE ?
    - b. les actions en faveur de la sécurité alimentaire des pays en développement, y compris celles initiées par l'AFD ?
    - c. ou celles portant contribution à un mécanisme de développement durable ?
  - L'aide alimentaire française est-elle un instrument efficace de promotion de la sécurité alimentaire ? Si non comment y parvenir ? Doit-elle jouer ce rôle en l'absence d'instrument bilatéral ou communautaire crédible ? Existe-t-il des alternatives réalistes et crédibles ?
  - Quel lien dégager entre l'aide alimentaire centrée sur des thématiques sectorielles (éducation, santé, nutrition, sécurité alimentaire) et les politiques sectorielles spécifiques correspondantes : cantines scolaires pour l'éducation des enfants et des filles, nutrition infantile, distribution de semences et reconstitution du capital semencier, lutte contre les grandes endémies ?

*Efficacité, efficacité et mise en œuvre opérationnelle :*

- Les modalités actuelles de distribution de l'aide (ciblage, déliement, visibilité, dons, cash, recours aux canaux institutionnels) sont-elles adaptées aux objectifs ? Sont-elles efficaces ? Quels sont les facteurs entrant en ligne de compte dans le choix des modalités et quelles sont les marges de manœuvre ?
- Avec quels acteurs la gérer et comment la suivre pour répondre au plus près des besoins des populations cibles ? Quels rôles confier aux différents acteurs : Le PAM, les ONG, les dispositifs nationaux (y compris les réserves stratégiques de céréales) et sur quels critères ? Quelle flexibilité donner à l'opérateur depuis l'analyse des besoins jusqu'aux modes d'intervention ? Les pratiques récentes mettent-elles en avant des modes de gestion locaux innovants ?
- Peut-on apprécier l'impact de l'aide alimentaire française selon ses différentes formes ? Sans mener une analyse d'impact de l'aide alimentaire, il sera demandé au consultant de fournir des éléments qui rendraient possible une telle analyse et seraient susceptibles d'éclairer le CIAA dans son travail : dresser un état des lieux de la question (études, rapports, analyses disponibles), souligner les bonnes pratiques en la matière, faire des propositions en termes d'indicateurs de résultats (voire certains éléments d'impact) relatifs aux différentes situations et aux différents niveaux d'analyse : clignotants d'alerte ou de neutralisation du risque alimentaire auprès des populations cibles, prix locaux des denrées, productions locales et régionales, commerce local, emplois, émergence d'opérateurs privés et d'ONG locales, développement local ?

*Coordination avec les autres bailleurs, articulation avec les politiques nationales :*

- Existe-t-il une spécificité de l'aide alimentaire bilatérale française par rapport à celle des autres aides bilatérales et multilatérales, en particulier européennes ? Dispose-t-on d'éléments d'évaluation de l'aide des autres bailleurs ? Quelles sont la crédibilité et la valeur ajoutée (réactivité, souplesse de mise en œuvre) de l'aide alimentaire française, en particulier, en regard à l'étendu du champ géographique potentiellement concerné, des différentes situations auxquelles elle est appelée à répondre (urgence, situation post-crise, problématiques de développement), des thèmes d'intervention et de l'éclatement entre différents acteurs ?
- Quelle coordination avec les autres aides bilatérales et multilatérales (les institutions spécialisées telles que la FAO, le PAM, la Commission européenne et les pays membres de l'UE) au plan international et au plan local des interventions : réalité de la coordination sur le terrain (concurrence et chevauchements entre différentes sources de financement) ?
- L'évolution récente des mécanismes et procédures d'aide alimentaire et d'aide d'urgence de la CE : articulation de l'aide française avec ce nouveau cadre ;
- Cohérence et articulation de l'aide française avec les dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises.



*Le cadre institutionnel de gestion :*

- Le cadre institutionnel de gestion est-il en adéquation avec les objectifs : dispositif d'identification des besoins, amélioration des sources d'information et hiérarchisation des priorités, évaluation du bien fondé des requêtes, recours aux systèmes d'alerte, suivi des opérations sur le terrain, évaluation des opérations en réservant une enveloppe spécifique à cet effet, évaluation d'actions pilotes, etc.) ?
- Le processus d'instruction et de décision interministériel (CIAA) et la composition actuelle du CIAA donnent-ils satisfaction ?

### **2.3. Missions de terrain**

De par la nature des questions posées, cette évaluation requiert un travail de terrain bien identifié et bien préparé. Celui-ci fera l'objet d'une mission du consultant dans trois pays représentatifs de contextes et modes d'intervention différents :

- en fonction de thématiques et de modes d'intervention intéressants à analyser : Haïti pour la recherche de modes de gestion innovants avec les ONG,
- tenant compte du cas de situations d'urgence ou de post conflit avec un ciblage sur des populations déplacées ou réfugiées difficiles à atteindre, faisant appel à des logistiques complexes, à une coordination étroite avec les interventions urgentistes et les institutions multilatérales spécialisées : Soudan ; pour des raisons de sécurité, un déplacement à l'intérieur du pays lors de la mission de terrain n'est envisagé que dans le Sud Soudan et soumis à confirmation de sa faisabilité par le SCAC à Khartoum,
- se référant à une grande diversité de situations (insécurité alimentaire, malnutrition infantile), d'intervenants, de partenaires et de pratiques, présentant un cadre de coordination locale des bailleurs pour l'appui aux politiques nationales mené théoriquement sous la responsabilité des autorités locales : Burkina Faso.

### **2.4. Champ de l'évaluation**

La principale délimitation du champ de l'évaluation porte sur la période analysée. Compte tenu de l'objet de l'évaluation, gestion de l'aide alimentaire depuis la réforme intervenue depuis 2005, ainsi que de la nécessité de suivre certaines évolutions depuis plusieurs années consécutives de façon à faire ressortir les pays figurant de manière réitérée sur la liste des pays bénéficiaires de l'aide française, la partie analyse quantitative de l'évaluation portera plus spécifiquement sur les 3 dernières années écoulées 2004, 2005, 2006 et la programmation de l'année 2007. Un rappel des données relatives aux années antérieures sera toutefois nécessaire pour caractériser des évolutions significatives des montants alloués et de leurs ventilations.

### **2.5. Démarche méthodologique**

La réalisation de l'évaluation repose sur les éléments suivants :

- une revue de la documentation existante (réflexions stratégiques, pratiques des bailleurs, analyses et recommandations des institutions internationales et des autres bailleurs) et des données disponibles (programmations, bilans, suivis) sur la période récente, à savoir 2004 - 2007,
- une analyse du questionnement préalable (questions évaluatives) à traiter dans le cadre d'un référentiel à construire,
- un recueil de l'avis des décideurs (administration centrale, membres du CIAA), des acteurs et opérateurs mobilisés par l'aide française (en particulier le PAM<sup>1</sup> et les ONG directement impliquées) ou des initiateurs (les SCAC en particulier qui pourront être interrogés par téléphone ou internet),
- une analyse de terrain menée dans le cadre des trois missions spécifiques évoquées ci-dessus. Ces missions doivent être mises à profit pour analyser l'effectivité de l'aide, rencontrer les différents

---

<sup>1</sup> Une mission à Rome pour rencontrer et interviewer les correspondants du PAM et de la FAO sera nécessaire à la bonne réussite de l'évaluation.

- acteurs sur place et recueillir l'avis des autorités et des bénéficiaires, si cela est possible,
- un travail d'analyse et de synthèse appliqué aux objectifs généraux et spécifiques de l'évaluation. Ce travail qui devra constituer le cœur du rapport d'évaluation s'efforcera de faire apparaître les réponses aux différentes questions soulevées à propos des objectifs de l'évaluation (questions spécifiques).

L'appréciation des experts devra être formulée de manière explicite selon les critères communément reconnus dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques : pertinence, effectivité, efficacité, efficience, cohérence, viabilité, impact. Les évaluateurs pourront notamment se reporter au Guide de l'évaluation publié par la DgCiD (site : [diplomatie.gouv.fr/publications/série\\_évaluations/2007](http://diplomatie.gouv.fr/publications/série_évaluations/2007)).

### **3. Contenu de l'évaluation**

Les évaluateurs articuleront leurs travaux autour des éléments suivants qui devront apparaître de manière explicite dans le rapport final :

- Une présentation générale de l'instrument, de la stratégie française, des enjeux internationaux, de la politique suivie et du dispositif d'instruction et de mise en œuvre ;
- Un bilan quantitatif et qualitatif détaillé sur la période 2004-2007 présentant les réalisations par pays, par action et modalités de mise en œuvre ;
- Une présentation de la méthodologie suivie et du référentiel de questionnement appliqué au cours des différentes phases de l'évaluation ;
- L'analyse proprement dite dressant le constat et apportant des éléments de réponses aux grands objectifs et aux principales questions posées par l'évaluation. Celle-ci sera développée selon les niveaux de questionnement relatifs aux orientations stratégiques de l'aide française, à la nature des actions, au dispositif institutionnel, aux modalités de mise en œuvre, à la bonne intégration de l'instrument « aide alimentaire » dans le dispositif français et à sa bonne articulation avec l'architecture internationale de l'aide alimentaire. L'analyse fera référence aux différents critères d'évaluation communément admis : pertinence, effectivité, efficacité, efficience, cohérence, viabilité, impact ;
- Des conclusions claires, circonstanciées et étayées par un raisonnement explicite ; celles-ci pourront faire apparaître les points forts et points faibles du dispositif français ;
- Des recommandations hiérarchisées et opérationnelles ; dans la mesure du possible, les recommandations seront classées selon leur portée générale ou selon les diverses parties auxquelles elles s'adressent, assorties d'un calendrier de mise en œuvre (à court, moyen ou long terme) et accompagnées de proposition d'indicateur de suivi ;
- Une synthèse fidèle à l'esprit et au contenu du rapport ; cette synthèse, d'une dizaine de pages, devra pouvoir être utilisable de manière autonome. Elle fera apparaître les objectifs de l'évaluation, les principales questions auxquelles elle tente de répondre, les conclusions apportées sur chacune des questions et les recommandations correspondantes.

### **4. Conditions particulières de présentation de la soumission**

#### **4.1. Le mode de consultation**

La réalisation de l'évaluation sera confiée à un consultant extérieur. Celui-ci sera sélectionné dans le cadre d'une mise en concurrence. Celle-ci fera l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt auprès d'un large éventail de consultants.

A la suite d'une première sélection, les termes de référence de l'évaluation seront adressés à une liste restreinte de consultants pour demande de proposition technique et financière (à remettre dans un délai de 3 semaines). Les propositions des consultants devront comporter les éléments suivants :

- une analyse des termes de référence faisant apparaître la compréhension par les experts du sujet à évaluer,
- une proposition méthodologique d'investigation et d'analyse explicitant la démarche des experts,
- une présentation et les références du cabinet de consultant,

- les CV des experts proposés,
- un chronogramme des différentes tâches de l'évaluation,
- un devis prévisionnel présenté conformément au modèle joint en annexe 5 (sur entête du cabinet de consultant, daté et signé).

Le prestataire retenu se verra notifier un contrat sous forme de lettre de commande couvrant l'ensemble des prestations, la fourniture et la présentation des différents rapports.

#### **4.2. Constitution de l'équipe d'évaluation**

Cette évaluation devra être réalisée par un minimum de 2 experts aux profils complémentaires, dont un expert senior désigné comme chef de mission.

Les compétences à réunir sont les suivantes :

- Une bonne expérience dans l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des projets de développement international,
- La connaissance des institutions internationales d'aide au développement et particulièrement des institutions de la coopération française : organisation, missions, stratégies,
- Des connaissances en matière d'opérations d'aide alimentaire ou d'aide d'urgence dans les pays en développement,
- Une compétence générale en analyse économique des questions de développement,
- Une connaissance des zones géographiques concernées (Afrique, Caraïbes) sera appréciée.

#### **4.3. Critères de sélection du consultant**

Les consultants sont invités, en prenant connaissance des présents termes de référence, à faire des propositions techniques et financières pour la réalisation de l'évaluation. La sélection s'effectuera sur la base des critères suivants :

- exposé de la problématique et compréhension du sujet ;
- démarche méthodologique proposée ;
- qualifications, expériences et compétences des experts ;
- références du cabinet de consultant en rapport avec l'objet de l'évaluation,
- détail des prix et coûts des différentes prestations;
- chronogramme de réalisation de l'ensemble des prestations.

#### **4.4. Enveloppe financière estimée pour cette évaluation**

L'enveloppe financière pour la réalisation de cette évaluation est estimée à un maximum de 100 000 €. Les consultants sont invités à soumettre leurs propositions financières à l'intérieur de cette enveloppe.

### **5. Organisation de l'évaluation**

#### **5.1. Comité de pilotage**

La préparation de l'évaluation, le suivi de sa mise en œuvre et la validation des différents rapports et recommandations seront menés sous la responsabilité d'un comité de pilotage, composé d'une douzaine de personnes mandatées par la structure ou service auxquels elles appartiennent. Sa composition reflète de manière assez proche celle du CIAA :

*Pour le Ministère des affaires étrangères et européennes :*

- Sous Direction des politiques sectorielles et des ODM (DPDEV/P),
- Bureau de l'insertion des économies du Sud, mondialisation et développement agricole (DPDEV/PEA),
- Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG),
- Sous Direction de la coordination géographique (SMR/CG),

- Délégation à l'action humanitaire (DAH),
- Direction Afrique et Océan indien (DAOI),
- Direction des Nations unies et organisations internationales (NUOI),
- Bureau de l'évaluation de la DGCID (SMR/EVA),

*Pour les autres institutions :*

- Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP/DGPEI, Direction générale des politiques économique européenne et internationales),
- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (MINEFI/DGTPE),
- Agence Française de Développement (AFD), service en charge du pilotage et des relations stratégiques,
- Commission européenne, unité en charge des questions de sécurité alimentaire.

Le comité de pilotage discute et approuve les termes de référence. Il donne un avis sur le choix des experts, puis les informe et favorise leur travail. Il étudie le rapport d'étape ainsi que le rapport provisoire et fait part de ses remarques. Il valide le rapport final. Le comité de pilotage est le garant du bon déroulement et de la bonne qualité de l'évaluation. Il veille à ce que les évaluateurs étayent leurs appréciations, sans pour autant en partager nécessairement toujours le contenu.

Le travail du comité de pilotage sera préparé et relayé par un groupe de travail restreint de 5 personnes (MAE/DPDEV/PEA, MAE/SMR/EVA, MAE/DAH, MAP/DGPEI, MINEFI/DGTPE). Le comité de pilotage pourra s'adjoindre en tant que de besoin l'expertise d'autres personnes ou représentants d'autres services ou institutions. La représentation française à Rome, compétente sur la FAO et le PAM, ainsi que le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) seront associés au suivi de cette évaluation de la manière la plus appropriée.

Dans les pays visités par les missions de terrain, des groupes de travail seront sollicités pour préparer et suivre le bon déroulement de l'étude.

La présidence du comité de pilotage est confiée à M. Jean Jacques Courtant, Ingénieur général honoraire du GREF, ancien chef de SCAC et ancien responsable du bureau en charge du développement rural à la DgCiD. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré conjointement par le Bureau de l'évaluation de la DgCiD (SMR/EVA) et le Bureau de l'insertion des économies du Sud et du développement agricole et la DPDEV (DPDEV/PEA).

## **5.2. Les étapes de l'évaluation**

### *Première phase : étude des dossiers en France*

Cette première étape couvre le travail de revue de la documentation existante et des données disponibles, ainsi que la collecte de l'avis des décideurs, acteurs et opérateurs rencontrés ou interrogés depuis la France. La mission de contact avec les institutions basées à Rome entre dans ce cadre. Au cours de cette phase et à l'issue du travail sur dossier et des entretiens, le consultant sera invité à présenter devant le comité de pilotage un rapport d'étape avant lancement des missions de terrain.

### *Deuxième phase : missions de terrain*

Les 3 missions de terrain d'une durée estimée d'une dizaine de jours par pays sont préparées à l'avance. Les experts pourront bénéficier, dans la mesure du possible, de l'appui des SCAC dans les pays visités (demandes de RV), sans pour autant perturber les priorités des services ; des possibilités d'appui logistique (véhicule avec chauffeur) pourront être accordées par les SCAC de Port au Prince en Haïti et de Khartoum au Soudan<sup>2</sup>; à l'issue de chaque mission, un aide mémoire sera rédigé, présenté et discuté avec le SCAC et des acteurs que le SCAC jugera bon d'inviter. Les trois aides mémoire de fin de mission seront ensuite consolidés dans un rapport de fin de mission transmis au secrétariat de l'évaluation.

---

<sup>2</sup> Les frais correspondants de logistique ne sont pas à budgéter par les consultants.

### *Troisième phase : synthèse et restitution*

Cette troisième phase couvre le travail de mise au point, présentation et validation par le comité de pilotage du rapport provisoire et du rapport final complété de ses annexes.

### **5.3. Le calendrier de l'évaluation**

Le calendrier de l'évaluation pourrait être le suivant :

- Première réunion du comité de pilotage fin avril 2007 : validation des termes de référence de l'évaluation,
- Validation du choix du consultant après analyse et sélection des candidatures fin juillet 2007,
- Première phase de l'étude : travail sur documents et entretiens à Paris en septembre 2007, présentation d'un rapport d'étape fin septembre 2007 avant le départ pour les missions de terrain,
- Seconde phase de l'étude : réalisation des missions de terrain par le consultant entre fin septembre et mi novembre,
- Remise d'un rapport provisoire en décembre 2007, réunion du comité de pilotage,
- Remise du rapport final fin décembre 2007.

### **6. Les livrables : rapports et restitution**

En début de mission, les consultants seront invités à présenter une note de cadrage, précisant la méthodologie de l'évaluation, le référentiel du questionnement (l'ensemble des éléments nécessaires pour répondre au questionnement) et la liste des personnes à rencontrer.

A l'issue de la première phase, un rapport d'étape sera remis par les consultants ; celui-ci comportera un premier bilan établi sur la base de l'étude documentaire et des entretiens à Paris, le rappel de la méthodologie suivie, les éléments complémentaires à collecter et l'approche des études sur le terrain, ainsi qu'un calendrier prévisionnel mis à jour.

Chacune des missions de terrain fera l'objet d'un entretien au SCAC en début de mission pour présenter le cadre et les objectifs de celle-ci et donnera lieu en fin de mission à la remise d'un aide mémoire au SCAC présenté dans le cadre d'une réunion ouverte organisée par le SCAC. Un rapport de fin de mission sera rédigé à l'issue des 3 missions et adressé au secrétariat ; sans procéder à une analyse approfondie, il rendra compte des visites et des rencontres, des éventuelles difficultés rencontrées et des compléments d'information qui apparaîtraient nécessaires.

Le rapport provisoire préparé au retour des missions de terrain rendra compte de l'intégralité du travail des experts et de l'analyse d'évaluation ; il sera soumis pour observations et commentaires au comité de pilotage. Une fois validé, ce rapport provisoire constitue le rapport final de l'évaluation.

Ce rapport final, présenté selon un plan type proposé pour les évaluations (cf. annexe 6), intégrant les observations émises par le comité de pilotage et tenant compte des demandes de compléments, de modifications et de précisions du commanditaire, sera établi conformément à la charte graphique. Il comportera une synthèse de l'évaluation d'une dizaine de pages, rédigée par l'évaluateur, insérée au début de ce rapport. Une fiche-résumé distincte de deux pages, sera par ailleurs rédigée selon le schéma adopté par le Bureau de l'évaluation de la DgCiD.

Le rapport provisoire et le rapport définitif devront comporter la mention suivante : « *Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires étrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel* ».

Le rapport final sera fourni en 5 exemplaires papier (recto verso), sous format électronique (fichier Word) et sur CD-Rom pour son édition éventuelle dans la collection « évaluations » du Ministère des Affaires étrangères. Dans la perspective d'une publication, il est demandé au consultant de fournir au moins 6 photographies libres de droits sur support numérique (d'un bon niveau de contraste et de définition) illustrant les sujets de l'évaluation pour figurer sur la 1<sup>ère</sup> et la 4<sup>ème</sup> page de couverture, ainsi qu'un résumé, en une demi-page, pour la 4<sup>ème</sup> de couverture.

Chacune des présentations des différentes étapes du rapport devant le comité de pilotage fera l'objet d'une présentation powerpoint remise au secrétariat. A l'issue de chaque réunion avec le Comité de pilotage, un compte rendu sera transmis par le consultant au secrétariat.

### **La restitution**

La restitution des conclusions, des leçons à tirer de l'évaluation et des propositions des évaluateurs, bien que se situant hors évaluation, concerne tous les acteurs de cette coopération. Elle fera l'objet d'une séance de restitution organisée à Paris par le commanditaire de l'étude avec la participation de l'expert principal, sans que cette prestation ne puisse faire l'objet d'un coût additionnel facturable.

## Annexe 2 : Liste des membres du comité de pilotage

Noms	Organismes et fonctions
<i>Président du comité de pilotage</i>	
Jean Jacques COURTANT	Ingénieur général honoraire du génie rural et des eaux et forêts
<i>Ministère des Affaires Etrangères</i>	
Dominique BAILLET	Délégation à l'action humanitaire, Sous-direction de la Politique et de la Veille humanitaire (DAH/P)
Pierre LUCAS	
Marc MERTILLO	Direction Afrique et Océan indien (DAOI)
Daniel MERKEZ	Direction des Nations-Unies et des Organisations internationales, Sous-direction des Affaires économiques (NUOI/EC)
André POUILLES-DUPLAIX	Sous-direction des Politiques sectorielles et du développement (DPDEV/P)
Mme Florence LASBENNES	Bureau de l'insertion des économies du Sud, mondialisation et développement agricole (DPDEV/PEA)
Philippe DARDEL	
Daniel VOIZOT	Bureau de l'évaluation (SMR/EVA)
Mlle Diamylatou DIALLO	Stagiaire au Bureau de l'évaluation
<i>Ministère de l'Agriculture et de la pêche</i>	
Philippe BERYES	Sous-direction des Echanges internationaux Bureau du développement, de la solidarité et des Organisations internationales
Mme Anne Sophie CERISOLA	
<i>Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie</i>	
Mme Laurence MEGARD	Bureau Politique agricole extérieure, commerce et développement (DGTPE/Multicom 3)
Aymeric PONTVIANNE	
<i>Agence Française de Développement</i>	
Claude TORRE	Département du pilotage stratégique et de la prospective (STR/PSP/APR)
<i>Autres organismes</i>	
Stéphane DEVAUX	EUROPAID : Unité développement rural et sécurité alimentaire

### Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Structure	Personnes rencontrées
<i>Ministère des Affaires Etrangères</i>	
Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID)	André Pouillès-Duplaix
	Gilles Champetier de Ribes
	Jacques Malpel
	Philippe Dardel
	Marie-Cécile Thirion
Elena Tonev	
Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales (NUOI)	Daniel Merkez
Délégation à l'Action Humanitaire (DAH)	Louise Avon
	Dominique Baillet
Direction des Affaires Administratives et Financières (DAOI)	Marc Mertillo
Bureau de l'évaluation (SMR/EVA)	Daniel Voizot
<i>Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (MEFE)</i>	
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE)	Aymeric Pontvianne
	Laurence Megard
<i>Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR)</i>	
Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale (DGPEEI)	Philippe Beyries
Direction des Politiques Economiques et Internationales	Anne-Sophie Cerisola
<i>Agence Française de Développement (AFD)</i>	
	Bernard Esnouf
	Claude Torre
	Jean-Bernard Véron*
<i>Commission Européenne</i>	
	Stéphane Devaux
	Matthias Lange*
<i>Comité de pilotage de l'évaluation</i>	
	Jean-Jacques Courtant
<i>Programme Alimentaire Mondiale (PAM)</i>	
	J. Wickens
	H. Salha
	T. Due
	G. Simon
	N. Menage
	F. Buratto
	C. Heider
	A-C. Luzot
	J. Marzilli
	S. Were Omamo
	U. Gentilini
	A. Kohli



<i>FAO</i>	
	H. Josserand
	A.M. Bauer
	J-A. Scaglia
	J-F. Gascon
	P. Jacqueson
	C. Amaral
	R. Vinet
	M. Flores
	C. Andrews
<i>Représentation permanente de la France à Rome</i>	
	Marc Trouyet
	Jean-Jacques Soula
<i>ONG</i>	
Action contre la Faim (ACF)	Karine Jacquemart
	Hanna Mattinen
	Ondine Ripka
Première Urgence	Jean Javogues
Secours Catholique – Caritas France	Marjolaine Edouard*
Solidarités	Pierre Gallien
Triangle Génération Humanitaire (TGH)	Ivan Deret*

*\*Entretiens téléphoniques*

## **Annexe 4 : Note sur les bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crise et post crise, élaboré par le groupe URD (F. Grünewald, D. Kauffmann et B. Sokpoh)**

### **1. Introduction**

#### **1.1. Objectifs de la contribution**

Dans le cadre de l'évaluation de l'aide alimentaire programmée de la France, il a été demandé au Groupe URD une participation au recensement des bonnes pratiques de l'aide alimentaire dans les contextes de crises et de post-crisis. Il s'est agi de faire une revue critique des pratiques mises en avant par d'autres donateurs, organisations multilatérales ou ONG. Cet inventaire permettra ensuite de comparer les orientations, les modalités d'intervention et le dispositif de gestion de l'aide alimentaire française aux modalités opérationnelles valorisés par la communauté internationale.

#### **1.2. Éléments clés de la note**

L'inventaire sera réalisé sur la base de l'expérience du Groupe URD et de rapports/études/guides reconnus. Les éléments de la note consistent en :

1) La caractérisation des phases urgence et réhabilitation. Depuis quelques années, le continuum urgence – réhabilitation - développement s'est imposé dans les politiques de coopération. Mais un foisonnement d'autres termes ont surgi : post-crise, sortie de crise, état fragile, urgence prolongée,... qui recouvrent divers contextes. Quels sont les termes actuellement les plus adaptés ? Dispose-t-on d'une caractérisation précise de ces différents termes ?

2) Un recensement des pratiques les plus adéquates en situation de crise et de réhabilitation en matière de :

- ciblage des populations ;
- estimation des besoins alimentaires,
- délais de programmation et d'intervention,
- nature des interventions alimentaires,
- canaux de mise en œuvre /opérateurs,
- cohérence des interventions avec les objectifs de sortie de crise/ développement,
- suivi-évaluation des opérations (existence de procédures normalisées, d'indicateurs de résultats et d'impact)

Le traitement de chacun de ces points s'est fait dans le cadre des différentes phases du cycle de projet et du cycle de gestion des désastres.

## 2. L'analyse des crises : Clarification sémantique

Le schéma théorique d'analyse des crises, encore présent dans de nombreux esprits, représente le « phénomène crise » comme un passage momentané et temporaire dans le « long fleuve tranquille » de la paix. De nombreux diagrammes linéaires illustrent encore cette approche : une courbe de type « courbe de Gauss » schématise la crise avec son pic d'intensité, son avant et son après. Ce schéma n'est malheureusement applicable qu'à de rares exceptions et ne correspond pas à la majorité des crises qui nous entourent. La réalité nous montre plutôt une typologie complexe et multiforme. Les courbes sont multimodales, plates, dissymétriques, mais en tout cas pas « gaussiennes » :

- Crises récurrentes sur de nombreux terrains avec comme illustration le cas des catastrophes naturelles en Amérique Centrale : le phénomène El Nino en 1996, l'ouragan Mitch en 1998, les séismes en 2001 ou comme le conflit Angolais avec ses alternances de périodes de paix et reprise des combats. C'est aussi le cas des sécheresses et des invasions de criquets au Sahel : la forme de la courbe pour illustrer ce type de situation devrait être sinusoïdale.

- Crises « durables » dans de nombreux pays touchés par la guerre avec une intensité variable comme au Soudan et au Nord Caucase où les guerres et l'état de crise durent depuis plus d'une décennie. Le schéma devrait être là en forme de courbe tangentielle.

- Crises à issue incertaine comme en Afghanistan, en Irak ou en Palestine où l'avenir reste plein de points d'interrogation. Ces types de situations rentrent dans la catégorie des « urgences complexes » (*complex emergencies*), terme qui ne veut en fait rien dire mais qui rend compte, par ses ambiguïtés, de la difficulté de caractériser l'interrogation quant à l'évolution de la crise vers la guerre ou vers la paix. Cette catégorie finit souvent par rejoindre l'une ou l'autre des autres catégories tant cet état de fait peut perdurer dans le temps.

- Les crises à répartition « en peau de léopard » sur un territoire donné : Dans un même pays, région en paix et région en guerre se côtoient comme en Somalie, en RDC ou au Burundi. Ici, l'exercice de schématisation atteint ses limites ; la réalité des crises et leur complexité ne rentrent plus dans nos courbes. C'est le modèle du « contiguïté ».

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

### Post-crise

L'ensemble des acteurs de l'humanitaire intervient dans cette phase qui est souvent caractérisée par une extrême fragilité. Par crise, on entend aussi bien les conflits armés que les désastres

« socio-naturels » (terme latino-américain qui décrit mieux que « désastres naturels » l'interaction entre phénomènes naturels et action des hommes).

### **Sortie de crise**

C'est l'une des dernières phases du cycle de gestion des crises. La sortie de crise doit donc être anticipée pour assurer une continuité des actions. Dans ces périodes où tout est urgent à reconstruire, il importe de savoir faire des choix et d'établir des priorités. Il s'agit notamment de savoir établir le diagnostic des infrastructures préexistantes à la crise et d'analyser ce qui, de l'ordre ancien, avait induit, suscité ou accentué la crise. Il s'agit en effet de ne pas investir des ressources rares pour les remettre en état. Les mêmes causes reproduiraient les mêmes effets...

### **Etat fragile**

Le concept d'« Etat fragile » est né dans le contexte post-bipolaire, face à l'apparente multiplication des conflits intra-étatiques, souvent appelés « nouvelles guerres ». Les réflexions nées au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 ont donné une importance nouvelle au concept, souvent présenté comme intrinsèquement lié à la sécurité internationale. L'aspect égoïste a fortement joué dans l'essor de la notion, puisque l'existence d'Etats fragiles devenait un enjeu de sécurité non seulement pour les pays du Sud, mais aussi pour ceux du Nord. Ce rapport sert de justification à l'intérêt que les gouvernements du Nord montrent pour la gestion des fragilités en dehors de leurs frontières. Du point de vue des bailleurs de fonds, les dites "nouvelles menaces" demandent de nouveaux types d'interventions, et donc la construction de nouvelles grilles de lecture. Les Etats fragiles sont aussi bien ceux qui peuvent s'enfoncer dans la crise, que ceux qui tentent d'en sortir. Ils sont aussi ceux qui ont le moins de capacités pour gérer de façon proactive les risques et les catastrophes : le même ouragan ne tue que quelques personnes à Cuba, état pauvre mais fort, mais tuera des centaines de Haïtiens dans cette autre île des Caraïbes, où il n'y a quasiment plus d'Etat. Les Etats fragiles sont souvent rattrapés par leurs défaillances et la période de rémission de la fragilité est longue et comporte souvent des rechutes. L'a priori général est que « la crise est derrière », ce qui est rarement assuré. La présence des acteurs humanitaires, en tout cas de ceux qui souhaitent accompagner ce processus, peut alors devenir durable, avec tous les effets nocifs de cette présence, si elle ne s'accompagne pas de changements radicaux des modes opératoires.

### **Urgence prolongée**

Le terme d'urgence prolongée est une terminologie inadaptée pour décrire une situation de crise qui dure et qui produit des situations de précarité extrême qui entraînent régulièrement des réponses de type « urgentiste », souvent d'ailleurs par absence de capacité (technique, financière) à mettre en place de façon créative des mécanismes de renforcement des résiliences et de soutien aux stratégies de survie. On voit ainsi des programmes de type « urgence » fonctionner pendant plus de dix ans dans la même zone.

A ces termes définissant des situations spécifiques, il importe de clarifier des concepts opérationnels :

- L'aide d'urgence correspond à ce qu'il faut faire rapidement pour sauver des vies. C'est un concept lié au temps.
- L'action humanitaire comprend toutes les formes d'interventions pour l'assistance et la protection, et est intrinsèquement liée aux contextes de conflit et, par extension, de crise. C'est un concept lié au contexte.
- Les secours représentent la composante « physique » de l'assistance que l'on apporte : aide alimentaire, aide médicale, aide en abris, etc. C'est un concept lié à la méthode et au contenu matériel des interventions.

### **Typologie des situations et stratégie d'intervention :**

On s'apercevra dans la partie suivante qu'il n'est pas simple souvent de déterminer ce qui est du domaine d'application de tel ou tel type de crise. En fait, les différences sont dans le poids respectif des différents outils tirés de la palette des stratégies et techniques présentée ci-dessous. C'est l'intelligence des situations et la qualité des diagnostics qui permettront d'identifier la stratégie la plus adaptée.

### **3. Revue des bonnes pratiques**

Jusqu'à la fin des années 80, plus de 80% des ressources de l'aide alimentaire allaient à des actions de développement. Si ce pourcentage s'est fortement réduit devant les grands chantiers d'urgence humanitaire, il n'en reste pas moins important, représentant des centaines de milliers de tonnes de céréales, de légumineuses et de produits oléagineux par an. Dans les contextes développementalistes, le principe est simple : l'aide alimentaire, comme substitut partiel à l'argent, est considérée :

- Soit comme un moyen d'investissement dans les capacités productives et les infrastructures sociales collectives ;
- Soit comme un des outils de la gestion sociale de la pauvreté ;
- Soit comme un outil de la régulation des marchés.

L'évolution des dernières années montre que l'enjeu de l'aide alimentaire est de plus en plus dans son utilisation de la palette des outils de réponse aux crises et d'action humanitaire. La présente note s'attachera essentiellement aux bonnes pratiques identifiées face aux enjeux de prévention, de réponse et de sortie de crise.

Le cycle de réponse aux désastres montre plusieurs étapes importantes :

- la phase de prévention et de préparation (mécanisme d'observation de la dégradation progressive, alerte précoce, anticipation de la crise) ;
- la phase de réaction (modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation) ;
- la phase de sortie de crise et de reprise des activités de développement.

Bien sûr, dans la réalité, plusieurs imbrications de ces phases sont observées comme montré dans le chapitre précédent. Cette partie présente les enjeux de ces phases et des exemples qui les illustrent pour chacune des thématiques proposées dans les termes de référence de cette note.

L'évolution de la réflexion sur l'aide alimentaire ne se fait pas sans relation avec l'évolution des pratiques humanitaires qui se sont fortement professionnalisées. Les ONG ont maintenant à leur disposition une multitude de Codes de Conduite, de Chartes Humanitaires, de Guidelines et d'outils de gestion de la qualité. Il est important de s'y reporter.

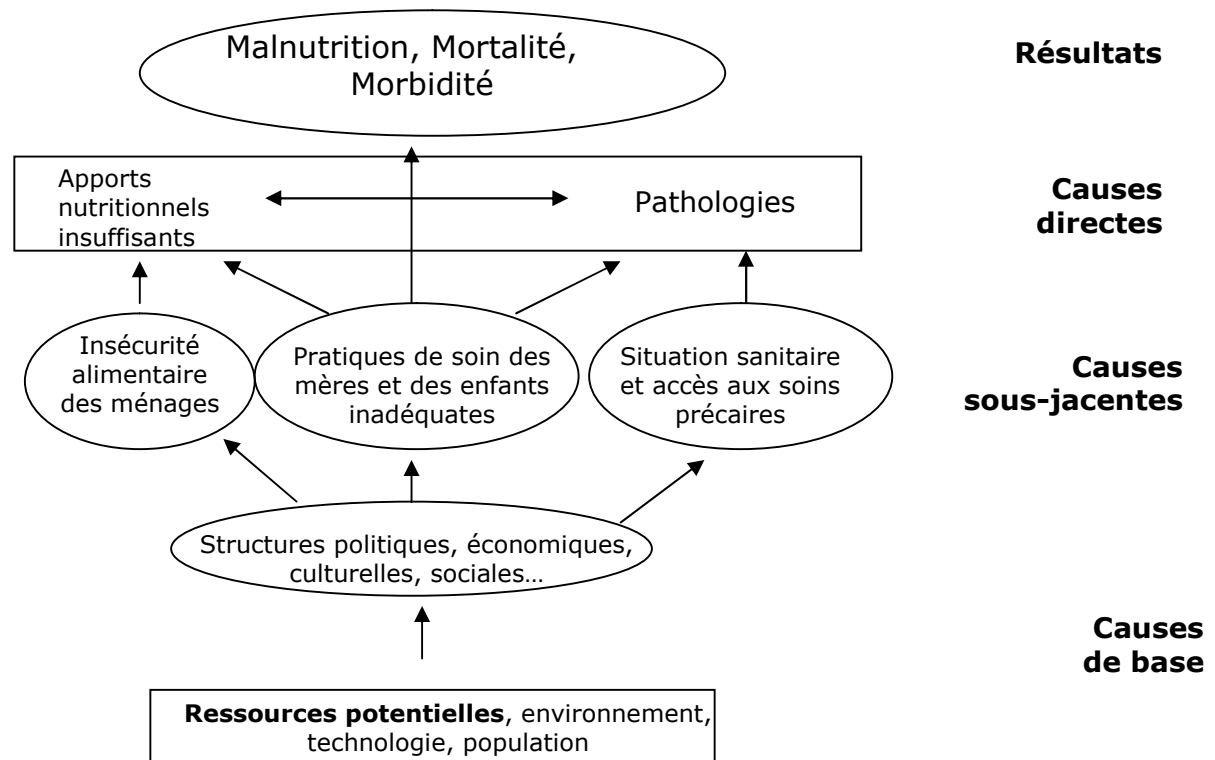
### **3.1. Phases pré-crise**

#### **3.1.1. Ciblage, connaissance des zones et préparation à la gestion de crise**

Les concepts de catastrophes socio-naturelles et de vulnérabilité (combinaison du niveau d'exposition à un risque/aléas et de la capacité à répondre aux effets de ce risque) soulignent le fait que plus les capacités des populations sont faibles, plus les effets des catastrophes sont grands.

Une bonne préparation et anticipation pour le ciblage de la population peut passer par la compréhension des caractéristiques de sécurité alimentaire (niveau de la disponibilité à travers la production ou la commercialisation, l'accès économique et social et les principales caractéristiques socioculturelles qui déterminent l'utilisation des alimentaires), des zones et des ménages. Quatre piliers contribuent à cette compréhension :

- **Compréhension des causes des situations d'insécurité alimentaire** en fonction de différents types de facteurs (sociaux, culturels, économiques, état de l'accès aux services, etc.)
- **Zonage de vulnérabilité** : comprendre dans le pays en question des zones les plus vulnérables en fonction du climat, sources de revenu, zone d'élevage ou d'agriculture, accès au marché, etc. Les frontières de la vulnérabilité sont évidemment différentes des découpages administratifs des pays. La plupart du temps, les zonages de vulnérabilité sont transformés en cartes sur la base des cartes administratives (type cartes VAM du PAM), ce qui entraîne de nombreuses erreurs de compréhension et de planification.
- **Compréhension de la stratification économique** : Ceci se met en place par différentes techniques, et notamment par l'établissement de typologies socio-économiques, souvent appelées « classes de richesse » dans chaque zone. Il est évident que l'analyse des caractéristiques agro-écologiques d'une zone est insuffisante pour en comprendre le fonctionnement socio-économique et la diversité en termes de répartition des moyens de subsistance au sein d'une population. Il est important de comprendre les principales caractéristiques des différentes classes sociales (propriété de la terre ou de bétail, niveau d'éducation, disponibilité de la main d'œuvre, capital social, membres de la famille vivant à l'étranger, etc.).



- **Compréhension des systèmes de gestion de la sécurité alimentaire** pour les ménages type de chaque classe de richesse (principales sources de revenus, opportunité/capacité de réponse à une crise, principaux postes de dépenses, etc.).

La combinaison de ses quatre piliers permet d'identifier au préalable les populations susceptibles d'être touchées par une crise selon son intensité et de déterminer quelle action spécifique pour renforcer les tentatives de réponses à la crise apportées par les populations affectées. Ce travail mérite d'impliquer au maximum les populations affectées dans l'analyse de leur vulnérabilité et la connaissance des stratégies existantes pour répondre aux crises.

Les études de vulnérabilité existent dans de nombreuses régions, faites par des ONG (ACF, MSF, SCF), des organisations internationales (PAM, CICR, FAO) ou des institutions paraétatiques régionales (FEWS, CILSS). Leur utilisation pour faciliter le ciblage des populations aux programmes d'aide alimentaire d'urgence semble dans de nombreux cas très faible, soit parce qu'elles ne donnent pas de modèle opérationnel (les études VAM du PAM noient la diversité en cartographiant les vulnérabilités par district), soit parce que les principes de base de la méthodologie utilisée posent question.

Les méthodes de diagnostic des risques ou des situations d'insécurité alimentaire sont nombreuses, depuis l'approche très globale mise en place par la FAO dans le cadre des tables nationales de la balance alimentaire jusqu'à des analyses beaucoup plus fines, notamment dans le cadre de l'analyse dite de « l'économie alimentaire » (*food economy*) développée par les chercheurs britanniques autour de SCF et du Food Economy Group.

**Estimations globales :**

Les tables nationales de balance alimentaire de la FAO ont un avantage, celui de donner une vision globale incluant les grandes productions, les stocks, l'aide alimentaire et les échanges commerciaux. Elles ont néanmoins plusieurs grandes faiblesses :

- elles sont largement basées sur des informations produites par les gouvernements, avec tous les biais que ceci peut introduire (même si théoriquement il y a souvent envoi d'une mission de vérification) ;
- elles sous-estiment systématiquement les micro-productions (tubercules, céréales et légumineuses secondaires, production des « jardins de case ») et ne prennent quasiment jamais en compte l'apport pourtant fondamental des activités de collecte sur les ressources alimentaires sauvages ;

Les estimations dérivées des travaux d'analyse des données satellitaires (analyse climatologique ou des couverts végétaux) fournissent des indicateurs précoces intéressants sur les probabilités de bonnes ou de mauvaises récoltes. Il faut néanmoins croiser ces données avec d'autres venant du terrain : prix, états réels des cultures, mouvements ou activités anormales, etc., pour déterminer si on entre dans des périodes où la demande surpassera l'offre, et donc dans lesquels il y aura des besoins (pouvant être couverts par diverses options, l'aide alimentaire n'en étant qu'une parmi d'autres).

### ***Estimations plus fines :***

Les estimations plus fines reposent sur deux types d'approches :

- l'analyse socio-économique, qui peut prendre la forme des analyses de « *livelihood* » (moyens de vie) des anglo-saxons ou de l'économie rurale plus classique française autour des concepts tirés de l'analyse des systèmes agraires. Cette approche tente de comprendre les dynamiques de décapitalisation en cours, qui peuvent donner lieu à des besoins alimentaires ;
- l'analyse nutritionnelle qui s'attache à identifier les niveaux de destitutions physiologiques mesurables à partir d'indicateurs anthropométriques.

### Combinaison des deux niveaux d'analyse

C'est sans doute par la combinaison d'analyse de facteurs variés et à différentes échelles que l'on arrivera à une « intelligence des situations » réellement opérationnelle. Il s'agit ensuite de communiquer sur cette compréhension et de partager les analyses à des fins de planification. Les outils émergents de GIS, combinant les fonds de cartes thématiques et l'inscription de données précises et géo-référencées est l'une des grandes avancées des dernières années. Elle a conduit à l'émergence d'outils tels que les Classifications Humanitaires par zones de priorité qui ont été développés par la Food Security Analysis Unit (FSAU) en Somalie et qui sont en train de s'étendre à d'autres zones d'Afrique de l'Est, avec un potentiel encore plus large, selon les Nations Unies. *De facto*, le système de classification par phase humanitaire va être bientôt mis en place en Afrique de l'Ouest. Reste que la qualité de ces outils dépend de la qualité des données qu'on y incorpore.

### **3.1.2. Bonnes pratiques d'intervention de l'aide alimentaire en phases pré-crise**



Les bonnes pratiques comportent trois axes :

Compréhension du fonctionnement des systèmes et des mécanismes de sécurité alimentaire : A côté des analyses classiques de vulnérabilité est apparu au cours des deux dernières décennies tout un nouveau champ d'investigation, celui des « stratégies d'adaptation » ou « stratégies de survie » (*coping mechanisms and survival strategies*). Identifier ces mécanismes adaptatifs (qui vont depuis les changements d'activités et l'apparition de phénomènes hors saison jusqu'aux adaptations du régime alimentaire et à la décapitalisation sélective, etc.), c'est aussi pouvoir en appuyer certains, limiter l'impact d'autres. Les stratégies opérationnelles dites de « mitigation », qui peuvent comporter des volets « aide alimentaire élargie » au sens de la Convention de Londres, font partie des mécanismes intelligents pour limiter l'amplitude et la gravité des situations d'insécurité alimentaire liées à des crises.

Renforcement des résiliences : De façon générale, les populations utilisent plusieurs stratégies pour lutter contre les incertitudes des conditions climatiques. Les ménages tentent d'apporter des réponses aux crises à travers la migration des « bras valides » pour la recherche de travail dans d'autres régions, les ventes de biens, la collecte d'aliments sauvages, la collecte et la vente de bois, la réduction du nombre de repas, etc. D'une manière spécifique, la stratégie des éleveurs est caractérisée par une grande mobilité, la réduction des risques en dispersant le bétail entre plusieurs bergers, la détention de plusieurs races et espèces ayant différentes capacités d'adaptation au climat (climat sec ou humide), la commercialisation du bétail (décapitalisation et recapitalisation). Les agriculteurs de leurs côtés adoptent plusieurs stratégies pour s'adapter à leur milieu, à savoir la réduction des risques en exploitant plusieurs champs situés à différents endroits (du fait que la pluviométrie peut être très différente en deux zones séparées par quelques kilomètres seulement), l'utilisation des variétés précoces et l'investissement dans la constitution de petits stocks de sécurité. Il s'agira de soutenir les stratégies qui renforcent les capacités des populations sans mettre en danger leurs futurs (utilisation de variétés adaptées aux conditions climatiques, diversification des sources de revenus, etc.) et d'éviter les stratégies qui présentent des impacts négatifs sur les populations (décapitalisation des bétails, pression sur les ressources forestières, etc.).

Mise en place de systèmes d'alerte : L'expérience internationale en termes de systèmes d'alerte précoce est ancienne et importante. Pourtant, des crises qui auraient pu être évitées ou atténuées continuent d'exister, malgré ces systèmes. Il s'avère en fait que plusieurs caractéristiques manquent souvent à ces SAP :

- *Réactivité :* les SAP doivent être réactifs et donc produire une information rapidement afin de permettre aux décideurs de prendre rapidement leurs décisions. Souvent basés sur la collecte et le traitement de trop nombreux indicateurs, ces SAP ne sont en fait réellement réactifs que sur les crises à dynamiques lentes (*slow onset crises*).
- *Sensitivité par rapport aux dynamiques régionales :* la récente crise du Niger a démontré combien les SAP nationaux peuvent être insensibles à des évolutions économiques régionales et à des phénomènes spéculatifs transfrontaliers.

- *Efficienc e et reproductibilité* : l'histoire des SAP est souvent celle de mécanismes qui fonctionnent tant qu'un acteur international les soutient et qui périclitent après le retrait de ce partenaire financier.
- *Déconnexion avec des systèmes de réaction rapide* : un SAP n'est en fait réellement effectif que s'il est lié et pèse un poids déterminant en liaison avec un mécanisme de réaction rapide.

On notera que les systèmes d'alerte qui s'appuient sur des indicateurs anthropométriques sont de très mauvais SAP, les indicateurs anthropométriques ayant plutôt tendance à réagir tard : la décapitalisation en termes de perte de poids est en général en fin de la chaîne de destitution.

La qualité du travail dans la phase de préparation permet de cibler les zones prioritaires. La collaboration avec les institutions de surveillance internationales (SAP...) et nationales ainsi que les autres acteurs humanitaires est nécessaire pour éviter les duplications dans certaines zones et l'absence d'acteurs dans d'autres (généralement les plus difficiles d'accès).

## 3.2. Intervention en phase de crise alimentaire

### 3.2.1. Ciblage des populations dans la réponse à l'urgence

Une fois les zones prioritaires sélectionnées, la détermination des catégories des personnes à prendre en compte par l'aide extérieure représente une opération délicate et présente différents enjeux selon les types d'actions définies (réalimentation thérapeutique, vente subventionnées, distribution gratuite, etc.). La préservation de la cohésion sociale constitue l'un des aspects sensibles qui mérite une attention particulière dans le processus de sélection des populations.

Les systèmes d'alimentation complémentaires basés sur la distribution gratuite de produits alimentaires ou de ventes subventionnées, qui correspondent *de facto* à l'injection de ressources économiques dans des systèmes sous tension, peuvent constituer des sources de tension considérables.

Pour les activités de réalimentation thérapeutique, la sélection des bénéficiaires peut se faire essentiellement sur des critères anthropométriques spécifiques (poids/taille, MUAC) lors de l'admission dans les centres thérapeutiques. Lors des mécanismes de distribution de rations alimentaires ou, de plus en plus fréquemment, dans les réseaux des systèmes de renutrition thérapeutique communautaire ou au niveau familial, les choses se compliquent. L'expérience montre que le ciblage individuel peut être parfois dangereux et souvent d'un impact limité, du fait des systèmes de redistribution au niveau des communautés, voir à celui de l'unité familiale (Curdy, 1994). Il est souvent plus pertinent de prendre en compte l'unité familiale car c'est bien elle qui reste au centre de la sécurité alimentaire (MOUREY, 1995).

Pour éviter les risques de perturbation de la cohésion sociale, il est apparu nécessaire de prendre en compte plusieurs éléments :

- La **cohésion sociale** existante : dans les communautés où la solidarité fonctionne bien (même en dehors d'une aide extérieure, certaines personnes relativement mieux loties peuvent apporter de l'aide à ceux qui en ont besoin), l'acteur externe peut compter sur la redistribution naturelle au sein de la communauté qui prend en compte les véritables

nécessiteux. Dans les communautés où les structures sociales se dégradent et où le risque de détournement ou d'abus de pouvoir est grand, il est important pour un acteur extérieur de veiller à ce que l'aide atteigne les personnes qui en ont le plus besoin.

- La **quantité de l'aide extérieure** : la distribution de petites quantités à des personnes vulnérables dans une communauté peut ne pas représenter un grand enjeu. Mais, lorsque les quantités de l'aide extérieure deviennent importantes, l'accès à celle-ci devient un enjeu important pour tous et le risque de stigmatisation devient plus grand.
- Le **degré de gravité de l'impact de la crise sur la population** : dans les situations où toute la population est plus ou moins gravement atteinte par une crise, le ciblage d'un sous-groupe peut créer des incompréhensions ou des tensions au sein des communautés. Dans ce cas, pour un acteur extérieur, il est préférable, dans un premier temps, de toucher toute la population et de progressivement concentrer les efforts sur les individus qui présentent des vulnérabilités structurelles.

Il est extrêmement important pour les acteurs en contact avec les populations de jouer le jeu de la transparence avec l'ensemble de la population. Bien que sensible, cette participation de la population dans la détermination des bénéficiaires de l'aide alimentaire gratuite peut jouer un grand rôle dans la préservation de la cohésion sociale (réalisation de la sélection avec des représentants des différentes couches socioculturelles et socioprofessionnelles).

Une bonne connaissance des caractéristiques socioculturelles des populations est nécessaire pour définir la bonne stratégie et accompagner la sélection des populations bénéficiaires au sein d'une population.

### **3.2.2. Bonnes pratiques et méthodes d'intervention dans la phase de crise**

En situation d'urgence, l'aide alimentaire commence par être « *life saving* », par sauver des vies. Elle aura un rôle préventif pour atténuer l'impact économique de la crise et limiter le risque de phénomènes parfois difficilement réversibles (MOUREY, 1989) : départ des populations, vente des troupeaux ou des moyens de production, consommation de semences, etc. De ce fait, elle est indispensable. Les distributions générales (non ciblées) des secours peuvent prendre différentes formes.

#### ***Les distributions classiques d'aide alimentaire :***

L'une des plus classiques est l'assistance en **rations sèches** : céréales, légumineuses et sources de lipides, distribuées selon diverses modalités. La ration apportée doit couvrir, selon les contextes, entre 25 et 100% des besoins nutritifs en calories, protéines et lipides. Ces programmes sont souvent des opérations importantes, avec une logistique impressionnante. S'ils ont longtemps permis l'écoulement de surplus de production de certains pays riches, ce n'est plus le cas, vu le bas niveau des stocks mondiaux. Ils sont coûteux du fait de l'ampleur des moyens logistiques nécessaires : ponts aériens, bateaux, camions tout-terrain, entrepôts... (WFP/PAM, 1995). Ce type de programme prend des formes très variables selon que l'on distribue dans des camps de réfugiés ou de déplacés, à des populations mouvantes ou à des populations restées stables sur leurs lieux d'habitation. Lors de la mise en place d'une distribution, un certain nombre d'aspects

doivent être pris en compte. Par exemple, pour décider de la quantité à distribuer et donc de la période de couverture des besoins avant la nouvelle distribution, il faut prendre en compte :

- les quantités disponibles,
- le poids des sacs par rapport à la distance à parcourir pour les populations,
- la disponibilité d'éléments non-alimentaires (bois, casseroles, etc.),
- les moyens de conservation des populations.

De plus, selon le type de situation, les enjeux de l'équilibre de la ration auront plus ou moins d'importance face à ceux de la valeur énergétique, à la rapidité de cuisson ou à la quantité de bois nécessaire pour préparer un plat comestible. On notera plusieurs difficultés principales :

- celle d'avoir un approvisionnement régulier ;
- celle d'avoir un approvisionnement adapté (certains produits arrivent et sont peu ou mal connus -boulgour- ou difficiles à cuisiner -maïs dans les sociétés du mil-, etc.).
- celles qui sont liées au fait que cette aide alimentaire en sac ou en vrac représente une ressource qu'il est facile de divertir vers d'autres objectifs ;
- enfin celles liées aux dimensionnements de la logistique et aux coûts afférant pour de telles opérations très visibles, mais très chères.

Une bonne pratique qui a été observée par exemple au Darfour en 2004 est la mise en place de stock « tampon » (*buffer stock*) par des ONG en charge de distribution alimentaire. L'idée de ce stock est de pouvoir fournir une distribution alimentaire en « urgence » liée à l'arrivée de nouvelles populations, ceci dans l'attente que les canaux classiques d'approvisionnement via le PAM se mettent en place. Ce stock permet ainsi de pallier à la première urgence. La réalisation d'un tel stock pose aussi de nombreuses questions quant à la capacité de l'ONG de disposer de la logistique nécessaire pour l'acheminement et le stockage des denrées alimentaires.

### ***Les systèmes de distribution en complément à des distributions générales :***

Des formes plus ciblées de distribution d'aide alimentaire existent aussi. Les **systèmes d'alimentation complémentaire** (à la distribution générale) visent des groupes ayant des besoins nutritionnels particuliers : femmes enceintes, enfants en pleine croissance, malades en convalescence, etc. Dans certaines conditions, des distributions de rations complémentaires ciblées pour les enfants de moins de 5 ans dites « distributions de couverture » pour les moins de 5 ans (*blanket under 5*) peuvent être réalisées comme mesure préventive au développement de la malnutrition. Ce type de programme s'est fortement développé dans le cas des camps de réfugiés ou de personnes déplacées, populations installées pour durer ou en attente de la mise en place de structures spécifiques pour la prise en charge de la malnutrition dans le cas des distributions de couverture au moins de 5 ans. Dans ce dernier type de distribution, le choix pourra être fait de distribuer des rations prémixées (CSB, huile, sucre), ration d'une durée de vie courte (15 jours).

Puisque les rations de base sont souvent à peine suffisantes pour couvrir les besoins énergétiques (ration d'entretien du PAM et du HCR : 1.900 Kcal/jour) en calcium, fer, vitamines et autres

oligo-éléments, des carences peuvent apparaître à moyen et long termes. L'expérience du CICR lui fait préférer l'option « porter la ration de tous à un niveau énergétique supérieur (2.400 Kcal) » à celle de l'alimentation d'appoint qui entraîne un ciblage individuel, parfois dangereux et souvent d'un impact limité, du fait des systèmes de redistribution de la ration supplémentaire au sein de l'unité familiale (Curdy, 1994). Car c'est bien cette unité familiale qui reste au centre de la sécurité alimentaire (MOUREY, 1995).

### ***La distribution alimentaire sous la forme d'aliments tout préparés :***

Largement utilisées dans des contextes d'économie urbaine comme Sarajevo ou en Abkhazie, les **cuisines populaires** sont conçues pour aider des populations qui n'ont pas la possibilité de préparer leurs propres repas (personnes âgées ou n'ayant pas accès à la source d'énergie nécessaire pour cuire les aliments). Ces cuisines peuvent aussi être mises en place dans des cas où le stockage d'aliments à la maison peut entraîner un danger physique réel pour ces populations. Elles ont été mises en place dans des contextes à haut risque de pillage car les pilliers s'en prennent peu à des grandes marmites de brouet brûlant. Cette préoccupation de gestion de la sécurité et de protection des civils a été à l'origine du programme des cuisines du CICR et du Croissant-Rouge de Somalie dans ce pays.

### ***Les activités de renutrition d'ordre quasi-médical :***

Dans les cas les plus graves de sous-nutrition (cf. Encadré), il faut avoir recours aux **systèmes de réalimentation thérapeutique**. Dans ces situations cliniques, l'organisme commence à utiliser ses ressources vives et se « cannibalise » tout en essayant de réduire sa consommation énergétique en se mettant en métabolisme ralenti. L'absorption d'aliments et le retour à la normale doivent se faire sous contrôle médical et ceci, d'autant plus que des maladies infectieuses compliquent souvent le tableau clinique de la malnutrition. Les stratégies d'identification des besoins, les moyens pour y répondre, les méthodologies utilisées sur le terrain, les critères anthropométriques considérés comme pertinents varient d'une agence d'assistance à l'autre (MSF, 1995 ; OMS, 1983 ; UNICEF, 1992) et, dans ces domaines, comme dans tant d'autres, les querelles d'experts ne manquent pas. Des critères basés sur des mesures anthropométriques sont tout de même unanimement utilisés comme critères d'admission dans différents programmes de traitement de la malnutrition ; indice poids/taille, indice taille/âge, indice poids/âge, mesure du périmètre brachial (PB ou MUAC<sup>3</sup> en anglais) et aussi la présence d'œdèmes.

Jusqu'à peu, ces indices se basaient sur une table de référence établie à partir d'une population nord-américaine avec des données collectées entre 1929-1975 (US NCHS -National Center for Health Statistics/WHO reference). Deux méthodes statistiques sont utilisées : le Z-score (écart type) ou la médiane pour établir le seuil de diagnostic.

---

<sup>3</sup> Mid-upper arm circumference.

### ***Définition et diagnostic des différents types de malnutrition***

#### a) La malnutrition chronique

La malnutrition chronique aussi appelée sous le terme de « retard de croissance » (*stunting* en anglais) est caractérisée par une petite taille pour un âge. Les enfants ne grandissent pas correctement et deviennent petits pour leurs âges. Ce type de malnutrition est dû à des carences nutritionnelles modérées mais chroniques (en quantité et en qualité), un régime alimentaire déséquilibré en micronutriments (Fer, Zinc, etc.) et à des infections/pathologies répétées, notamment au cours de l'enfance (diarrhées...).

La malnutrition chronique est souvent observée chez des enfants de plus d'un an. Si la croissance est lente, le déficit de taille s'accumule au cours des années. Il est possible pour les enfants de « récupérer » leur retard de croissance dans une certaine mesure, mais ceci dépend de l'âge auquel leur situation nutritionnelle s'améliore et du degré de malnutrition qu'ils ont atteint.

#### *Critère pour la malnutrition chronique modérée et sévère*

	<b>Malnutrition chronique sévère</b>	<b>Malnutrition chronique modérée</b>
Indice taille/âge en Z-scores	< -3 Z-scores	$-3 Z \leq \text{Taille/Âge} < -2 Z$
Indice taille/âge en % de la médiane	< 85%	$85 \leq \text{Taille/Âge} < 90\%$

#### b) La malnutrition aiguë

La malnutrition aiguë est caractérisée par un poids faible par rapport à la taille. ACF utilise souvent pour diagnostiquer ce type de malnutrition le % de la médiane.

#### *Critère pour la malnutrition aiguë sévère et modérée*

	<b>Malnutrition aiguë sévère</b>	<b>Malnutrition aiguë modérée</b>	<b>Normal</b>
Indice Poids/Taille en Z-scores	< -3 Z-scores	$-3 Z \leq \text{Poids/Taille} < -2 Z$	$\geq -2 Z\text{-scores}$
Indice Poids/Taille en % de la médiane	< 70%	$70 \leq \text{Poids/Taille} < 80\%$	$\geq 80\%$

Dans les situations d'urgence nutritionnelle, le périmètre brachial est aussi utilisé comme indicateur du risque de mortalité de l'enfant, risque lié à la malnutrition aiguë. Cet indicateur est facile à mettre en oeuvre mais moins précis que l'indice poids/taille. Les valeurs couramment utilisées sont les suivantes :

<b>Risque de mortalité</b>	<b>Elevé</b>	<b>Moyen</b>	<b>Faible</b>
PB in mm	< 110	$110 \leq \text{MUAC} < 120$	$\geq 120$

Les enfants les plus à risque ont entre 6 et 29 mois quand leurs besoins nutritionnels ne sont plus assurés uniquement par le lait maternel. Ils sont ainsi exposés à plus de maladies (nouvelle alimentation, vagabondage autour de la maison), et les anti-biotiques maternels contenus dans le lait maternel ne sont plus suffisants pour défendre leurs organismes.

La malnutrition sévère aiguë peut être de deux types :

- Le Marasme est reconnaissable par un poids très faible, un visage de vieillard et un ventre bedonnant.

- Le Kwashiorkor est reconnaissable par la présence d'œdèmes bilatéraux, un changement des cheveux (plus fins, clairsemés), des dépigmentations cutanées et un air apathique.

Un enfant avec Kwashiorkor peut avoir un indice Poids/Taille supérieur à 70% de la médiane en raison de la présence d'un œdème<sup>4</sup>. Si un enfant a des œdèmes, il est toujours considéré comme sévèrement malnutri et présentant un risque de mortalité élevé.

Il a longtemps été considéré que le marasme est conséquent à des apports énergétiques insuffisants alors que le Kwashiorkor serait conséquent à une déficience en protéines. Cette distinction n'est pas bonne car les déficiences protéiques sont finalement assez rares. Ces deux types de malnutrition sévère sont dus à des apports énergétiques très insuffisants. Les enfants sévèrement malnutris souffrent souvent de nombreuses complications médicales associées à la malnutrition (infections, diarrhée, déshydratation), et de déficiences en micronutriments (potassium, acide folique, vitamine A...).

Les principales causes de malnutrition aiguë sont liées à des pénuries sévères de vivres, des maladies (diarrhée, tuberculose, etc.) qui provoquent perte d'appétit et de nutriments, des pratiques de nutrition des bébés et jeunes enfants inappropriées (utilisation de biberon, sevrage tardif, utilisation d'aliments inadaptés ou mal préparés...) et aussi à l'échec d'un allaitement maternel.

La pertinence de l'utilisation de cette population de référence a été longtemps discutée et un programme (Multi centre Growth Reference Study) a été poursuivi de 1997 à 2003 pour collecter de nouvelles données auprès d'enfants de moins de 60 mois issus de 6 pays différents (Brésil, Ghana, Inde, Oman, Norvège et USA). Les premiers résultats de cette étude sont aujourd'hui disponibles. Ils permettent de confirmer le postulat initial que les enfants avant 5 ans ont, quelque soit leur origine ethnique et géographique, des caractéristiques de croissance similaires. La nouvelle table de référence WHO Child growth standard est maintenant disponible. Cependant, les différences entre les valeurs de seuil de l'ancienne et de la nouvelle référence sont importantes ce qui signifie que, selon la table utilisée et selon la méthode statistique utilisée, les diagnostics de malnutrition peuvent être très différents. Un exemple de l'impact de l'utilisation de la nouvelle référence WHO est montré dans l'encadré ci-après. WHO recommande toujours aujourd'hui d'utiliser la référence NCHS/WHO en attendant d'avoir mieux évalué les conséquences de l'utilisation de la nouvelle référence pour diagnostiquer la malnutrition en situation de crise. Une même recommandation a été faite, lors de la réunion annuelle du Standing Committee Nutrition à Rome en février 2007, par le groupe de travail sur la malnutrition en situation de crises.

---

<sup>4</sup> Un œdème est le gonflement d'un organe ou d'un tissu dû à une accumulation ou un excès de fluides. L'œdème peut être dû à de nombreuses causes primitives, mais son mécanisme général est l'accumulation intra-tissulaire de fluides.

### ***Implication de l'utilisation de la méthode des Z-score avec le nouveau WHO standards sur les critères d'admission dans les programmes de renutrition***

« Si une agence décidait d'utiliser la méthode des scores avec le WHO standards comme référence pour établir les critères d'admission dans des programmes sélectifs de renutrition, qu'est-ce que cela changerait ? Nous avons précédemment mentionné que le seuil des -3 Z-scores a augmenté avec la nouvelle référence, ce qui signifie que plus d'enfants seront diagnostiqués comme sévèrement malnutris et ainsi éligibles pour admission dans les programmes de nutrition thérapeutique. Pour évaluer la conséquence d'une telle différence, nous avons regardé les données de trois opérations menées avec des populations de réfugiés en Afrique et en Asie. Le nombre d'enfants éligibles pour admission dans des programmes de nutrition thérapeutique augmenterait alors entre 500% et 600%<sup>5</sup>. Si, dans les programmes, il est décidé d'utiliser la méthode en Z-score avec la nouvelle référence WHO, la charge de patients pourrait ainsi être multipliée par 5 ».

*(Extrait d'une lettre publiée dans Field Exchange issue 28, July 2006, rédigée par Marko Kerav de Valid International Malawi et Andrew Seal de l'Institut of Child Health, Londres.)*

Les protocoles de traitement de la malnutrition sévère aiguë classiquement utilisés dans des centres ou unités de nutrition thérapeutiques (CNT) sont basés sur des laits thérapeutiques (F75, F100) présentés sous forme de poudre à réhydrater. L'innovation des dernières années est l'apparition d'aliments thérapeutiques hautement fortifiés prêts à l'emploi (RUTF en anglais<sup>6</sup>) : « Il s'agit d'aliments énergétiques, pâteux ou friables, au goût agréable que les enfants peuvent consommer dès l'âge de six mois sans addition d'eau, ce qui permet de réduire le risque d'infection bactérienne. Ces aliments thérapeutiques apportent les nutriments nécessaires pour traiter à domicile un enfant souffrant de malnutrition aiguë sévère, sans réfrigération et même dans des conditions d'hygiène imparfaites » (Extrait de la déclaration commune WHO/WFP/SCN/UNICEF sur le traitement de la malnutrition sévère aiguë dans la communauté, juin 2007 : Une méthode originale pour combattre la malnutrition dans la communauté).

Préparés industriellement, tels le Plumpynut en France, ces aliments sont très coûteux et posent la question de l'efficacité de l'aide, vu le prix très élevé et la dépendance induite envers les sociétés souvent occidentales qui les produisent. L'option de production sur place de ce type de produits à partir de matières premières disponibles a déjà été expérimentés (Uganda, Malawi, Ethiopie) et reste sûrement la voie d'avenir.

Il est à rappeler que de tels produits ne peuvent être préconisés que dans le cas d'enfants ne présentant pas de complication médicale.

D'autres structures dites centres de nutrition supplémentaires (CNS) sont mises en œuvre classiquement dans le but de compléter la ration alimentaire générale et de combler les besoins nutritionnelles de groupes « vulnérables » (enfants <5 ans, femmes enceintes et allaitantes), et aussi de traiter la malnutrition aiguë modérée et prévenir la malnutrition aiguë sévère. Ces types de programmes sont très discutés tant sur leur efficacité que sur leur pertinence (Répondent-ils vraiment aux besoins des bénéficiaires ou sont-ils plutôt un « effet de mode » facile à mettre en

<sup>5</sup> Donnée non publiée.

<sup>6</sup> RUTF : Ready-to-Use Therapeutic Foods.



œuvre ?) et ont souvent montré leurs limites avec des résultats très inégaux (centres non visités par les populations alors que des taux de malnutrition importants avaient été mesurés comme au Darfour). Les premiers résultats d'une étude rétrospective d'évaluation des programmes CNS (82 rapports de programmes CNS ont été pris en compte, rapports fournis par 17 ONG ou agences des Nations Unies) concluent que les données collectées ne démontrent pas d'impact des CNS sur l'état nutritionnel de la population. Au contraire, un certain nombre d'études montrent une détérioration du statut nutritionnel après une période de mise en œuvre de CNS. Au niveau individuel, bien qu'au total 69% des enfants présentent un rétablissement complet, moins de 40% des CNS atteignent un taux de rétablissement acceptable (Navarro, 2007). Le CICR a décidé pour sa part de ne pas mettre en œuvre ce type de programmes.

### ***Les colis familiaux***

Une modalité d'aide alimentaire un peu particulière existe dans certains contextes plus européens. Cette assistance prend la forme de colis familiaux ou individuels, contenant diverses denrées : riz, huile, mais aussi conserves de fromage ou de viande. Directement héritée des secours aux prisonniers de la Seconde Guerre mondiale et des années de reconstruction (1945-1950), cette assistance a montré à la fois son intérêt et ses limites dans les situations d'urgence (notamment déplacements de population) et dans celles d'urgences plus chroniques, en particulier celles liées à la détérioration des systèmes sociaux (retraites, assistance aux personnes âgées), qui accompagnent conflits et changements politiques dans l'Europe de l'Est (Balkans) et les pays de l'ex-Union Soviétique (ETC, 1995).

### ***Gestion des problèmes de déficience en micronutriments***

Dans presque tous les pays du Sud, même en l'absence de crise alimentaire aiguë, il y a des problèmes de micronutriments : vitamines, oligo-éléments etc. Ces problèmes s'aggravent et deviennent de vrais enjeux de santé publique quand l'aide humanitaire cible des populations déjà carencées ou quand elle prend la forme d'assistance à des camps de réfugiés ou de déplacés dans lesquels la ration alimentaire est nécessairement peu diversifiée.

La gravité de la crise provoquée par le tsunami a mis en lumière la nécessité de fournir sans délai de nombreux micronutriments aux enfants âgés de 6 à 59 mois, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes dans les situations d'urgence. Lors d'une consultation mondiale à Panama en novembre 2005, les agences des Nations Unies ont décidé de recommander l'utilisation de vitamines et de minéraux multiples dans un contexte d'abord d'urgence, puis de non-urgence et d'élaborer avec des partenaires un cadre de mise en œuvre aux niveaux national, régional et mondial. Sur la base de ces recommandations, l'OMS, le PAM et l'UNICEF ont publié en mars 2006 une « *Joint Statement on Preventing and controlling micronutrient deficiencies in populations affected by an emergency* » (Déclaration conjointe sur la prévention et la lutte contre les carences en micronutriments dans les populations en situation d'urgence).

Certains types de carences sont connus et faciles à traiter. D'autres sont moins fréquentes et apparaissent dans des situations d'urgence où les populations sont en situation d'extrême vulnérabilité et ont une alimentation très peu variée :

Carences	Enjeux et traitements
Défiance en fer (anémie)	Les compléments à base de fer réduisent effectivement. Il faut être très attentif à cette question qui est un des fléaux additionnels dans les zones de forte endémicité de la malaria et de la tuberculose. Une nouvelle initiative de santé publique pour le contrôle de la carence en fer chez les jeunes enfants est l'utilisation de poudre de multiples micronutriments à mélanger à la ration alimentaire permettant la « home fortification » (fortification à la maison) des aliments. Ces poudres dites « Sprinkles » ont été testées avec des résultats prometteurs en Indonésie lors du Tsunami et en Haïti.
Défiance en vitamine A,	affecte la vision des enfants, Est facile de prendre en charge avec des distributions larges de pilules ou d'huiles enrichies
Défiance en iode	facile à diagnostiquer, elle est très souvent endémique dans les zones qui ont peu accès au sel d'origine marine. Attention, l'iode est un produit très volatile et les sels enrichis le perdent vite s'ils sont gardés dans des conditions trop chaudes.
Carence en vitamine C ou scorbut	Elle apparaît dans des contextes de camps de réfugiés où l'alimentation est très peu diversifiée et manquent de produits frais (fruits, légumes, etc.) ou dans des zones très reculées comme cela s'est vu à la sortie de l'hiver dans des régions d'Afghanistan en 2001. L'une des réponses est la distribution de compléments en vitamine mais, plus à moyen terme, la mise en place de petits jardins dans les camps est un moyen facile et efficace de lutter contre cette carence.
carence en niacine ou pellagre	observée régulièrement (Malawi 89-91, Mozambique 96, Angola chaque année), La pellagre est une maladie qui atteint les populations dont la base de l'alimentation contient peu de protéines animales. Elle se manifeste par trois catégories de symptômes : dermatite, diarrhée et démence.
Carence en vitamine B1 ou beriberi	observé encore en Côte d'Ivoire en 2003, le béribéri est une maladie causée par un déficit en vitamine B1, qui provoque une insuffisance cardiaque et des troubles neurologiques. Son nom provient du cinghalais — la langue de la population majoritaire du Sri Lanka — et signifie « grande fatigue » ; en effet, une fatigue marquée est l'un des symptômes du béribéri.

Ces dernières années des solutions de prise en charge et prévention de ces carences dans les situations d'urgence ont été développées sous la forme de poudre à rajouter à la ration alimentaire tek le QBmix® de l'entreprise Nutriset. Ces produits sont en cours d'évaluation.

Les Etats qui financent les actions d'aide alimentaire ont des responsabilités très importantes dans la mise en place de ces différents programmes. Ils viennent de prendre des engagements importants dans le cadre de la *Good Humanitarian Donorship Initiative*. Dans le cadre de la réforme de l'aide alimentaire française, on notera les engagements suivants :

- assurer des financements rapides, flexibles ;
- respecter les principes humanitaires ;
- répondre aux besoins sur la base d'identifications crédibles.

### ***Le soutien aux stratégies de survie dans les contextes de crise durable***

Ces programmes peuvent se mettre en place soit au cours de conflits durables dans le cadre de stratégie de soutien aux mécanismes de survie, soit lors des sorties de crise afin de faciliter le retour à la normale. On trouve dans ce type de situation deux types principaux de programmes :

- les programmes dits « semences et outils »
- les programmes dits « vivres contre travail »

#### *Les programmes « Semences et outils »*

Initiés dans les années 80, cette approche du soutien au processus de production au cœur de la crise a démontré sa pertinence dans de nombreux contextes. Dans des sociétés rurales où les déplacements de population mais aussi l'effet direct de la crise sur les stocks de semences et d'outils ont pu réduire les disponibilités à la portion congrue, il peut être très efficace de réinjecter des intrants dans le système. D'autres formes d'intervention ont ainsi émergé pour d'autres types de systèmes de production : distributions de filets et de hameçons, réparation des bateaux dans les sociétés de pêcheurs (Sud-Soudan, Palestine, communautés bantoues de Somalie), vaccination et soin au cheptel dans les communautés agro-pastorales et pastorales (Soudan Somalie, Ethiopie, etc.)...

Plusieurs questions ont émergé au fur et à mesure que ces programmes se développaient :

- l'adaptation de semences qui ne seraient pas originaires de la zone : dans ces contextes meurtris, il est difficile de faire de l'expérimentation agronomique, et pourtant, de nombreux acteurs continuent de distribuer des semences importées, souvent dites « améliorées », mais qui ne révèlent leurs potentiels génétiques que si les conditions de contrôle de l'eau, des pestes et de l'enherbement sont optimales. Ces conditions sont rarement présentes dans les contextes où ces semences sont distribuées....
- Les semences ne doivent pas être hybrides : dans ce cas en effet, du fait des phénomènes de disjonction des zygotes à la F1, la possibilité de produire des semences pour l'année suivante est fortement réduite.
- Le fait de devoir souvent ajouter aux semences des rations alimentaires dites de « protection des semences » afin d'éviter la consommation des semences distribuées.

#### *Les programmes dits « Vivres contre travail »*

On parle en général de « *Food for work* » (FFW) lorsque l'aide alimentaire, au lieu d'être distribuée gratuitement, est utilisée comme paiement de travaux destinés à stimuler la création ou l'entretien d'infrastructures collectives (réseaux d'irrigation, réparation de route, etc.), ou dans le cadre de politiques de prévention des désastres naturels (édification de barrières anti-érosives, travaux de terrassement ou de reboisement, etc.).

L'expérience montre que les conditions de réussite ou d'échec de tels programmes sont relativement faciles à identifier. Il s'agit d'un calcul économique proche du « calcul du coût d'opportunité » de l'utilisation de la main-d'œuvre disponible. Si la nourriture est rare, donc chère,

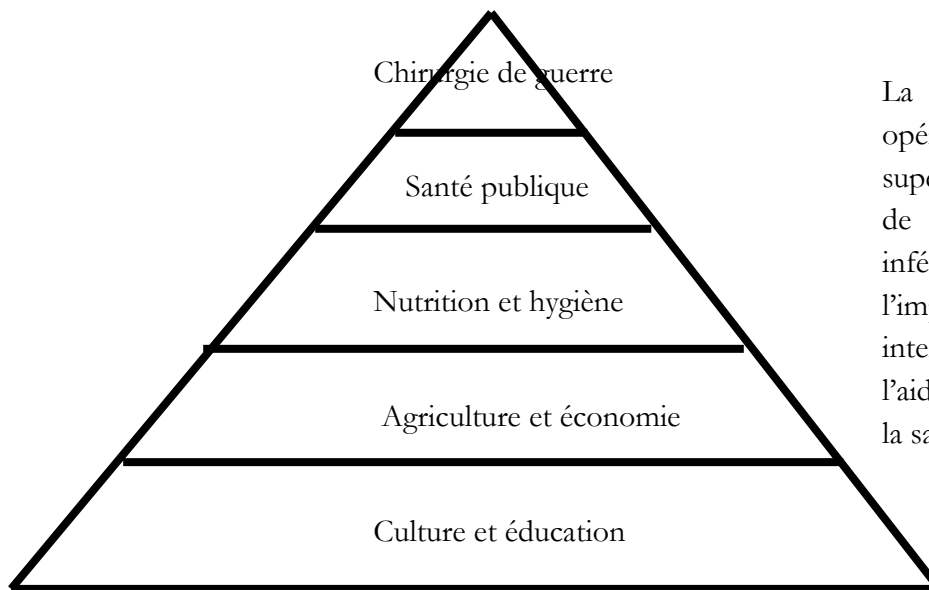
et s'il n'y a que des opportunités d'emploi limitées, tant en nombre qu'en rémunération, le FFW devient attractif. Les expériences du PAM dans certains pays affectés par un grave déficit alimentaire, ou celle du CICR pour la stimulation de l'artisanat des outils agricoles en Afghanistan en sont la preuve. Dès que le nombre d'options augmente, ou que la rémunération de la journée de travail dans d'autres secteurs devient supérieure à celle au sein du projet FFW (portefaix urbains payés en argent contre terrassiers ruraux payés en farine), le désintérêt devient manifeste. Certains programmes d'irrigation d'OXFAM au Cambodge et de nombreux autres projets FFW ont permis de vérifier cette loi extrêmement logique. À cet égard, le programme du CICR de fabrication d'outils agricoles a vu les forgerons passer d'une demande de paiement en vivres à une demande de rémunération, puis retrouver de l'intérêt pour la farine, au gré des variations du cours des céréales et de la régularité des approvisionnements.

De plus, la main-d'œuvre locale doit parfois choisir entre les travaux agricoles (labours, semis, entretien des cultures, récoltes) et non agricoles (réparation des maisons, provision de bois, artisanat, etc.) au sein de l'exploitation familiale et la possibilité du « *Food for work* ». De ce fait, certaines programmations d'activités « Vivres contre travail » deviennent tout simplement irréalisables. En dernier ressort, dès que le différentiel de rémunération de la main-d'œuvre entre le salariat et le FFW atteint une certaine limite, il devient complètement illusoire de lancer un programme FFW, même avec les meilleures justifications du monde. Là encore, la liste des échecs est longue. En somme, le FFW/CFW est une opération spéciale qui, sous peine de créer des effets négatifs désastreux, ne devrait s'appliquer que dans des contextes présentant les caractéristiques suivantes :

- Le contexte est marqué par une pénurie alimentaire sévère empêchant la mobilisation des volontaires de populations pour des activités d'impacts à moyen/long termes. Les populations sont à la recherche de nourriture pour subvenir aux besoins immédiats et pratiquent des stratégies de survies à court terme qui compromettent la survie à moyen/long terme (exode, décapitalisation de bétail, des équipements agricole et des biens de consommation, etc.) ;
- Le FFW/CFW servira pour réaliser des activités d'intérêt commun indispensables pour :
  - la réduction des effets de la crise et la protection de l'environnement
  - fournir ou réhabiliter des ressources (dont les coûts des travaux sont hors de portée des communautés et que les autorités gouvernementales sont dans l'incapacité de réaliser ces travaux) nécessaires pour la relance de la production et/ou des AGR.
- La période d'application du FFW/CFW est limitée et adaptée de façon à ne pas compromettre les activités normales des communautés telles que les activités de la campagne agricole.
- Le FFW/CFW est adressé en priorité aux personnes valides des ménages les plus touchées par la pénurie.
- L'opération de FFW/CFW est accompagnée d'une bonne communication aux populations en ce qui concerne son caractère exceptionnel.

### ***Intégrer la réponse de sécurité alimentaire dans une approche multisectorielle***

Les causes des situations qui déclenchent des réponses en termes d'aide alimentaire ne sont pas nécessairement un manque de nourriture, comme l'a démontré le modèle de l'UNICEF vu plus haut. Dans ce contexte, la réflexion sur l'intervention qui s'appuie sur le concept de la pyramide de l'assistance (dite aussi Pyramide de Perrin, du nom du Dr Pierre Perrin, du CICR, qui l'a mise au point, permet de combiner de façon hiérarchisée des réponses sectorielles à des problèmes multi-dimensionnels tels que la malnutrition ou une crise alimentaire et de définir des logiques d'actions ayant une approche plus holistique.



La logique de ce schéma opérationnel est que les étages supérieurs de la pyramide n'ont de sens réel que si les étages inférieurs sont consolidés. D'où l'importance du niveau intermédiaire de la nutrition et de l'aide alimentaire, en liaison avec la santé, l'eau et l'assainissement.

***La gestion des questions environnementalistes a son importance dans la mise en place de l'aide alimentaire*** : il s'agit de comprendre les problèmes liés à la disponibilité de bois de feu pour la cuisson des aliments et à l'impact sur les écosystèmes (notamment forestiers) de milliers de repas quotidiens préparés dans les sites d'accueil des déplacés. Dans certaines zones, certaines des stratégies de réponse endogène des populations à la crise peuvent avoir une grave incidence sur l'environnement (exemple : augmenter l'activité de collecte de bois de chauffe destiné à la vente pour diversifier les sources de revenus). Il sera important dans la phase post-crise d'initier des activités spécifiques pour corriger les effets néfastes de la crise sur l'environnement.

D'autre part, on aborde maintenant les mécanismes permettant de préserver la biodiversité au sein des conflits : protection et utilisation des ressources génétiques locales, utilisation du savoir-faire paysan en termes de multiplication de semences traditionnelles et de tubercules, etc.

### **3.3. Interventions alimentaires en phases post-crise**

#### **3.3.1. Ciblage de l'aide alimentaire lors des phases post-crise**

La problématique du ciblage prend en fait plusieurs dimensions dans les phases de post-urgence, en fonction de l'objectif du programme :

- Relance des activités économiques par la recapitalisation via l'aide alimentaire et la relance agricole. Attention alors à ne pas tomber dans le piège de choix exclusif des plus vulnérables.

La réussite des certaines activités de post-urgence (relance agricole, etc.) exige une certaine capacité que ne détiennent pas forcément les plus vulnérables ;

- Réintégration économique via une injection de « capital nourriture » au sein de populations spécifiques : réfugiés sur le retour, déplacés rentrant chez eux, soldats démobilisés.

Le choix des programmes et des modalités de ciblage implique nécessairement des laissés pour compte. Le dialogue avec la population, tant celle qui sera bénéficiaire du programme que celle qui ne le sera pas, est un enjeu essentiel et trop souvent ignoré ou traité de façon subsidiaire.

### **3.3.2. Bonnes pratiques et modes d'intervention en période post-crise**

Les programmes alimentaires d'urgence doivent, dès que possible, faire place à des actions de relance des activités agricoles et économiques locales et, si nécessaire, les soutenir (et non pas partir à la conquête des marchés locaux). Le passage de dynamiques d'aide alimentaire d'urgence à des actions à plus long terme est difficile. Le savoir-faire nécessaire, le mode de dialogue avec les populations, la réalité des jeux de pouvoir sont apparemment bien différents. Mais le sont-ils tant que cela ? Dans cette complexité et devant ces interrogations, le retrait pur et simple est souvent l'option choisie par beaucoup d'organisations dites humanitaires d'urgence. Il est généralement plus facile de partir que d'évoluer. Pourtant, le désengagement des programmes d'aide alimentaire devrait impliquer leur remplacement par des actions de soutien à la production agricole de stimulation de l'économie. Ceci est encore bien rare. La réhabilitation agricole d'urgence fait partie intégrante de la stratégie d'intervention en situation de crise alimentaire et surtout de sortie de crise.

Ensuite, il s'agit de faciliter **le passage de la phase d'urgence à celle de développement post-conflit** : il faut, par exemple, aider les premiers groupes de paysans qui reviennent dans des zones abandonnées lors du conflit. Il faut aussi tout faire pour raccourcir le plus possible les périodes durant lesquelles l'aide alimentaire est nécessaire, afin d'éviter la création de phénomènes de dépendance, de limiter l'intégration de l'aide au sein des stratégies de survie des populations et, enfin, de freiner l'apparition de changements dans les pratiques alimentaires. L'aide alimentaire joue souvent, dans ces programmes de réhabilitation agricole, le rôle de « carburant ». D'un côté, elle limite les dynamiques de dégradation de l'appareil de production et de l'autre, elle en permet le redémarrage. Couplées aux apports d'intrants agricoles (semences, outils, tubercules, etc.), des distributions alimentaires sont souvent indispensables, soit avant les gros travaux des champs, soit sous forme de « rations de protection des semences » (RPS : rations distribuées en même temps que les semences pour prévenir le risque que ces dernières soient consommées si la crise alimentaire est extrême), soit, enfin, sous forme de soutien alimentaire jusqu'à la récolte.

Actuellement, l'enjeu est d'intégrer la gestion de l'urgence dans les projets de développement.

### **3.4. Suivi-évaluation des opérations**

Les pratiques de suivi et d'évaluation des projets et programmes comportant des composantes « aide alimentaire » peuvent prendre plusieurs axes :

- Axe des tonnages : Il s'agit essentiellement d'un suivi et d'une évaluation sur les processus et la capacité de mobiliser et de faire passer des quantités d'aliments d'un point A à un point B.

Autour de cet axe, plusieurs outils existent : chronogrammes, suivi des stocks, des budgets, etc. S'il est essentiel de suivre et d'évaluer les processus de mise en place de ces programmes et les structures qui les sous-tendent et les mettent en place, c'est notoirement insuffisant.

- Axe des effets et impact : Cet axe est beaucoup plus compliqué à mettre en œuvre car un changement d'état nutritionnel ou d'insécurité alimentaire est par essence d'origine multifactorielle, l'intervention n'étant qu'un des facteurs. L'analyse des effets nutritionnels directs ne peut pas être faite sans regarder les évolutions dans le contexte sanitaire. Les effets négatifs dans les sphères socio-économiques, voire politiques, sont rarement pris en compte.

De façon classique, les évaluations s'organisent autour des critères du CAD de l'OCDE :

Pertinence : Il s'agit à la fois de la pertinence de la compréhension de la situation, de celle des besoins identifiés et de celle de la réponse proposée.

Efficience : Il s'agit du ratio escompté entre les résultats escomptés/impact et les moyens mobilisés. C'est souvent là que se discute la dialectique entre ciblage et couverture.

Effectivité/efficacité : Ce critère mesure si la mise en œuvre des programmes a su respecter les calendriers opérationnels, gérer les contraintes logistiques et d'approvisionnement, ainsi que celles liées à la sécurité des stocks et des personnels impliqués.

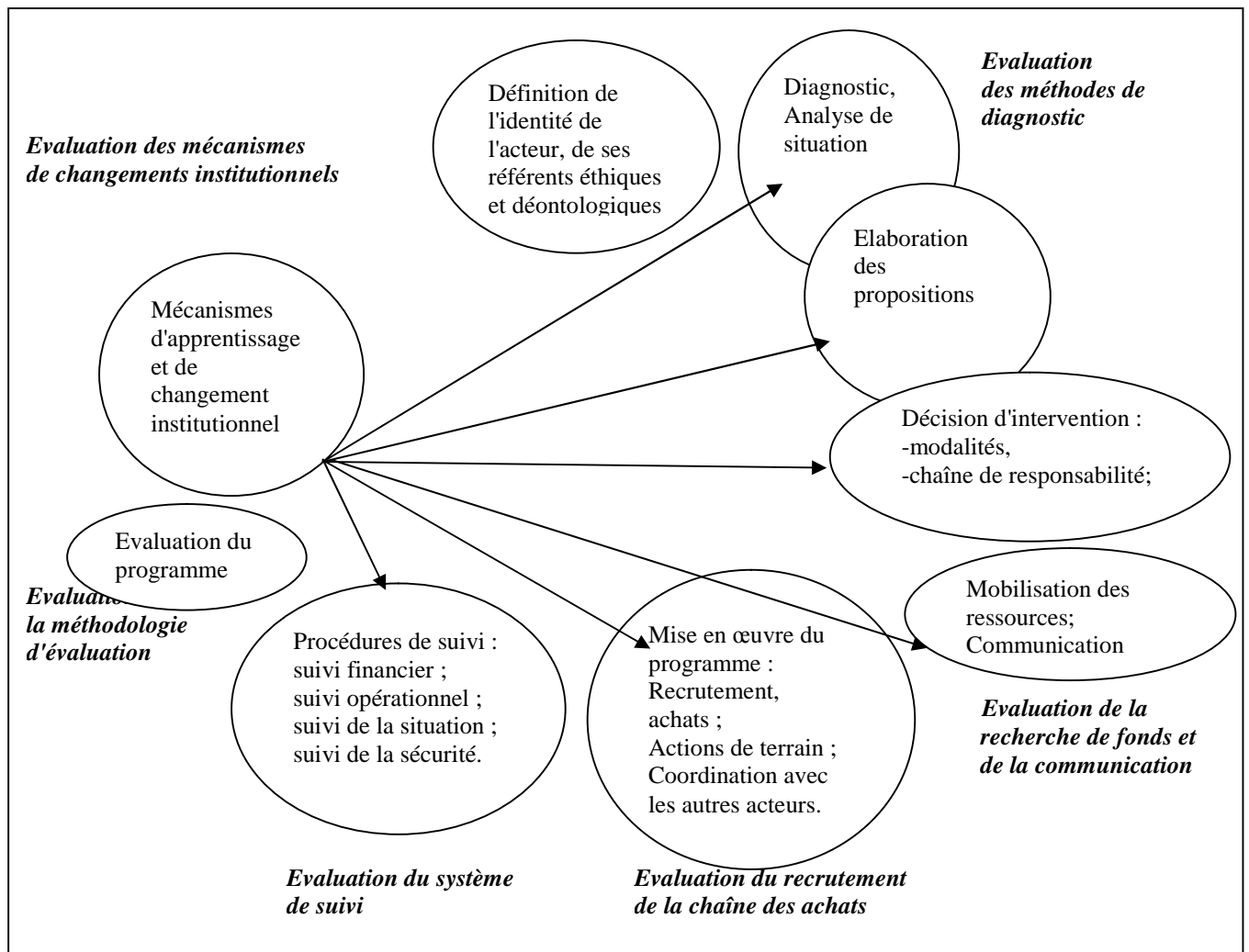
Impact : Il s'agit de chercher si le programme a entraîné les changements voulus, soit en termes d'amélioration de l'état nutritionnel des populations, soit en termes de préservation des moyens de production, soit en termes de limitation des effets négatifs (déplacements, création de dépendance, etc.).

Cohérence : C'est sur ce critère que se réfléchissent les articulations entre les politiques agricoles, alimentaires, nutritionnelles et sanitaires ainsi que de protection des populations, de respect du DIH et des principes humanitaires.

Durabilité : Il s'agit de voir si les améliorations de la situation nutritionnelle sont durables, si la recréation d'un état de sécurité alimentaire et économique est durable et si enfin les leçons tirées de la crise permettent de mieux réfléchir les enjeux de la prévention, de la préparation et de l'alerte précoce.

En fait, on en est nécessairement conduit à procéder à une évaluation du cycle de projet phase par phase afin de repérer les dysfonctionnements et de chercher les opportunités d'amélioration et des processus et des impacts.

## Cycle de projet développé



Les problématiques de suivi et d'évaluation sont spécifiques à chaque type de programme d'aide alimentaire :

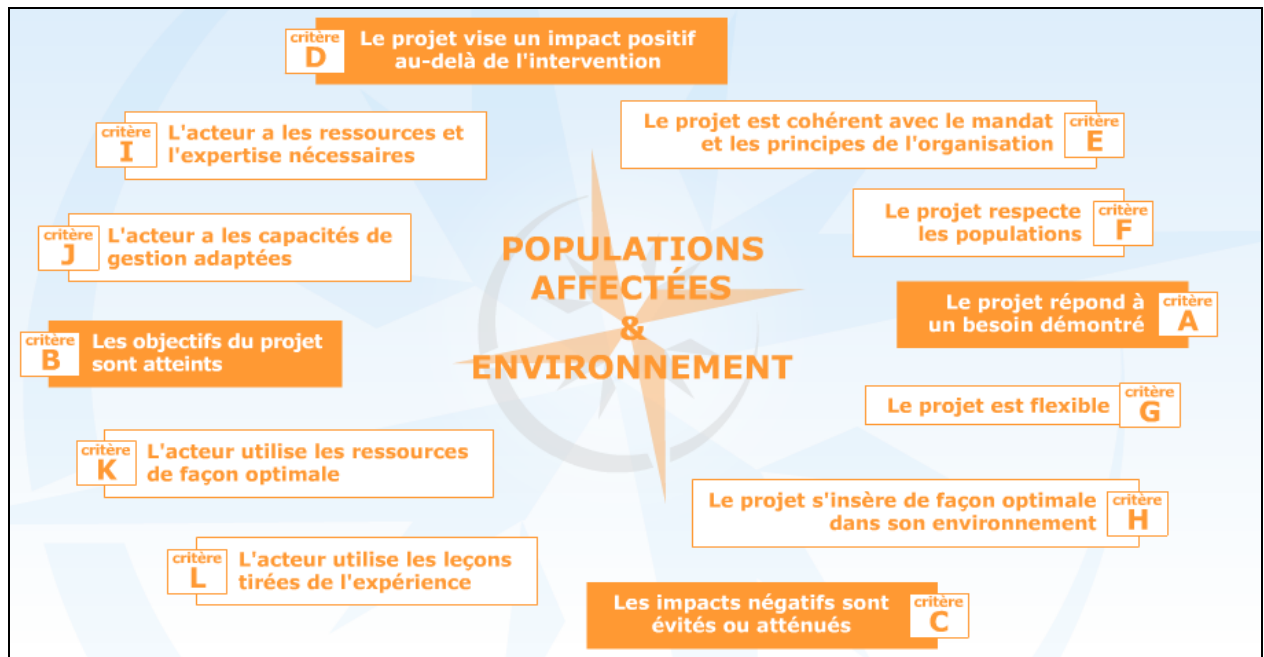
- Ainsi pour les programmes de nutrition thérapeutiques regardera t'on les gains de poids par unité de temps, le degré d'assiduité et de présence au centre e et les taux de rechute ;
- Pour les programmes de distribution, on analysera les processus de revente, de réallocation, ainsi bien sûr que les évolutions des indicateurs anthropométriques, sachant néanmoins que l'évolution de ces indicateurs est par nature conditionnée de façon multifactorielle et pas seulement par les distributions seules.
- Dans tous les processus de distribution, l'observation de la tenue des distributions sera elle-même riche en indications : des distributions tendues pourront être indicatrices de fortes difficultés alimentaires,



- Pour les programmes de distribution d'intrants agricoles, le chemin parcouru pour venir aux lieux de distribution, le pourcentage des surfaces emblavées avec les produits distribués seront des indications précieuses pour juger de la pertinence du programme et de son impact.

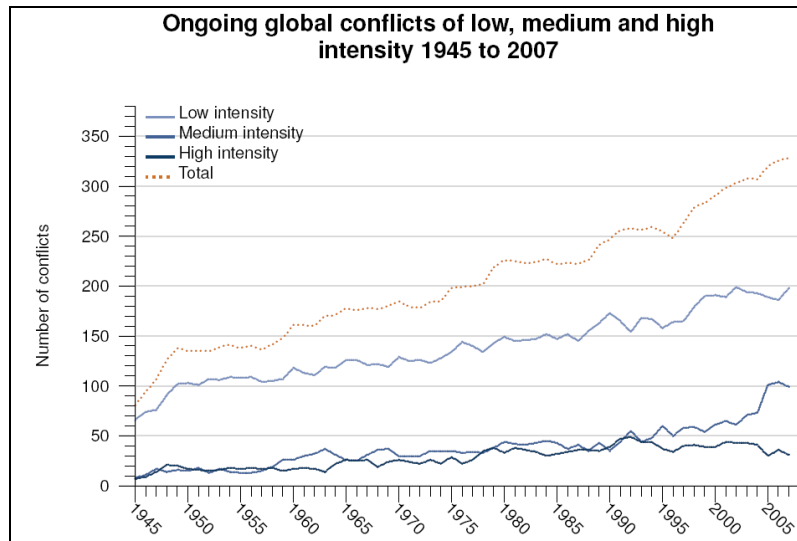
Sur les difficultés de mise en place des systèmes de gestion de la qualité avec les mécanismes existants, d'autres approches ont émergé. Le dernier né des mécanismes de gestion de la qualité de l'action humanitaire en général et de l'aide alimentaire en particulier est le COMPAS Qualité, qui commence à se disséminer de plus en plus largement. Basé sur 12 critères de qualité recouvrant, mais aussi dépassant les critères du DAC, le COMPAS peut être utilisé autant en appui des diagnostics, de la conception que du suivi et de l'évaluation des diverses modalités de gestion de l'insécurité alimentaire. Il s'ancre en effet sur la notion des points critiques qu'il s'agit de gérer de façon anticipatrice ou réactive, selon le stade du projet et la situation.

## La Rose des Vents : Référentiel du COMPAS Qualité

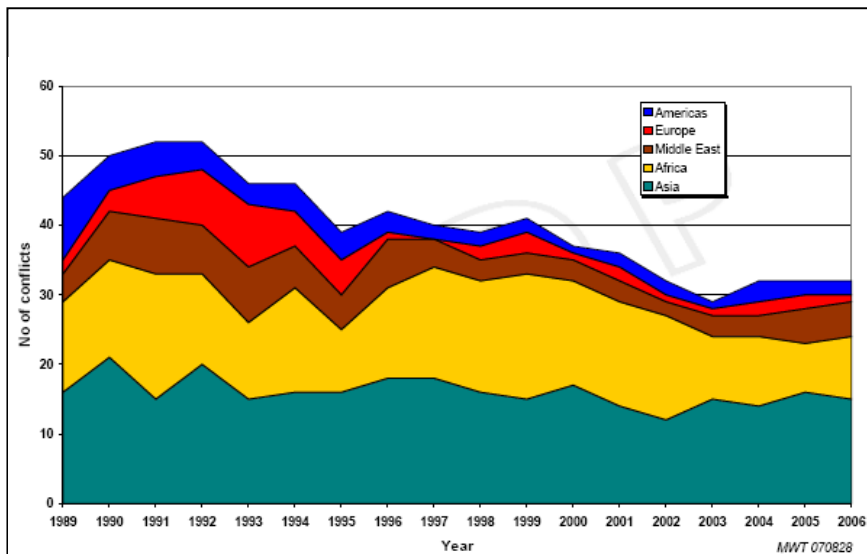


## Annexe 5 : Situations conflictuelles dans le monde

### Indice qualitatif de l'intensité de conflits (y compris latents, sans démonstration de violence armée) dans le monde<sup>7</sup>



### Conflits actifs par région. Période 1989-2006<sup>8</sup>



<sup>7</sup> Heidelberg Institute On International Conflict Research (HIIK), *Conflict Barometer 2007, Crises; Wars; Coups d'État; Negotiations; Mediations; Peace Settlements*, 16th Annual Conflict Analysis, Department of Political Science, University of Heidelberg, December 2007

<sup>8</sup> Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Uppsala University, Sweden

## Annexe 6 : Nouveaux enjeux en matière d'insécurité alimentaire

Dans une conférence de presse récente, la FAO présentait des mesures à prendre à différents niveaux pour répondre à ces nouveaux enjeux :

- Premièrement, les mesures de protection et de stimulation de la production devraient inclure l'intensification d'urgence d'investissements propres à protéger les cultures, améliorer la fertilité des sols, renforcer les services vétérinaires, maîtriser les ressources en eau et améliorer les infrastructures de la ferme au marché. Il faut alléger la pression sur les gouvernements contraints à financer des importations alimentaires coûteuses afin qu'ils puissent se concentrer sur des solutions à long terme et intensifier les investissements pour accroître la productivité et la production vivrière. Ceci peut se faire en réduisant les coûts de transactions et en éliminant les restrictions sur les mouvements de produits agricoles. En même temps, les politiques et la fourniture de biens publics devraient soutenir les investissements privés et la productivité. Investir dans les infrastructures rurales peut améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants, comme les engrais et le crédit, tout en renforçant les occasions de nouveaux débouchés, aidant les agriculteurs à accroître la productivité et la production.
- Deuxièmement, il faut renforcer les filets de sécurité pour les populations pauvres et victimes d'insécurité alimentaire et prendre des mesures immédiates pour protéger les consommateurs pauvres ou vulnérables contre la hausse des prix alimentaires. Des filets de protection sous forme de transferts de fonds conditionnels ou inconditionnels, de programmes de nutrition comme les repas scolaires, et de programmes ciblant les groupes vulnérables tels que les personnes malades et âgées doivent être intensifiés pour empêcher l'aggravation de la faim et de la pauvreté.
- Troisièmement, il faut faciliter le financement des importations alimentaires vers les pays en développement. Les importateurs privés de denrées vivrières sont parfois incapables de garantir le financement adéquat du commerce extérieur en raison de plafonds de crédit et de la perception d'un risque élevé. La mise en place de mécanismes internationaux de financement et de garantie pourrait contribuer à résoudre ce problème et à aider la balance des paiements des pays à faible revenu et à déficit vivrier.
- Quatrièmement, il faut coordonner les politiques de soutien des biocarburants avec les efforts internationaux de lutte contre la faim. Ce thème sera examiné à la Conférence de haut niveau sur « La sécurité alimentaire mondiale et les enjeux du changement climatique et de la bioénergie » qui sera organisée au siège de la FAO à Rome du 3 au 5 juin 2008.

## Annexe 7 : La charte de l'aide alimentaire<sup>9</sup>

### *Contexte*

Cette Charte reflétait les problématiques d'insécurité alimentaire des années 1980 marquées dans les pays sahéliens par des déficits de l'offre agricole (céréalière). La sécheresse de 1983/85 s'était traduite par des livraisons considérables d'aide alimentaire, dont une partie était restée bloquée dans les ports des pays côtiers en raison d'une insuffisance des infrastructures de transports et, plus généralement, de toute la logistique de gestion de l'aide en nature.

Cette période était aussi marquée par le lobbying des ONG en faveur des achats locaux et des aides triangulaires. Emergeait enfin le souci d'apporter des réponses aux contraintes et aux causes structurelles des crises alimentaires, en inscrivant les aides dans une approche de développement. Ainsi, la monétisation permettait de limiter l'impact dépressif des dons sur les marchés, et générait des ressources allouées à des programmes et politiques de développement via la constitution des fonds de contrepartie. Les réformes des politiques céréalières et des offices avaient été enclenchées dans cette période dans la plupart des pays sahéliens et avec des orientations très proches (retrait de l'Etat, libéralisation du commerce intérieur, libéralisation externe, repli des offices sur la gestion des stocks de sécurité, développement des systèmes d'information, etc.).

Dans ce contexte, où l'aide en nature était considérée comme un « mal nécessaire », allouée d'autant plus généreusement que les principaux donateurs étaient confrontés à des excédents importants de céréales, huiles, poudre de lait, etc., la Charte introduisait un contrat moral de régulation des pratiques ; son texte n'ayant évidemment pas force de loi. Elle marquait le début d'une dynamique basée sur la construction de la confiance et de la coordination entre les acteurs en présence<sup>10</sup>. Après son adoption, l'évaluation régulière de l'application de ses principes était menée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel au cours des années 1991 à 2001.

### *Objectifs et contenu*

La Charte a pour objectif d'améliorer la gestion des crises et de gérer ces dernières en cohérence avec la construction d'une sécurité alimentaire à long terme en veillant à :

- réduire les impacts négatifs de l'aide sur le fonctionnement des marchés (découragement des producteurs),
- éviter les changements d'habitude alimentaire qui détourneraient durablement les Sahéliens de leurs productions régionales,
- limiter les aides gratuites aux secours d'urgence pour ne pas perpétuer des comportements d'assistés,
- utiliser l'aide comme une ressource pour financer le développement agricole et les programmes de sécurité alimentaire,

---

<sup>9</sup> La Charte est actuellement dans une phase de relecture afin de l'adapter aux réalités actuelles.

<sup>10</sup> Egg et Gabas, 1997.

- favoriser le recours aux achats locaux ou régionaux en cas de besoins d'aide alimentaire.

La Charte comprend quatre domaines d'application : l'évaluation de la situation alimentaire, la programmation des besoins d'aide alimentaire, la mise en œuvre de l'aide et, enfin, l'évaluation des interventions et l'amélioration des pratiques. La coopération ou, tout au moins, la concertation sont placées au cœur de ces quatre volets. Elles sont considérées comme les fondements de la confiance entre les Etats et les donateurs, ferment d'une efficacité accrue de la gestion de l'aide alimentaire.

Dans l'optique du respect des principes de la Charte, la question de la détermination des besoins devient centrale. Deux volets de la Charte s'y rapportent. Ils mettent l'accent sur la nécessité de disposer d'informations fiables sur la situation agricole et d'élaborer une programmation alimentaire conjointe Etats-donateurs. Les systèmes d'information et les dispositifs de coordination sont institués comme les clés de voûte d'une rationalisation de l'aide alimentaire.

Source : Michiels et al., 2007

## **Annexe 8 : Conclusions et recommandations de la Conférence de Berlin**

Les participants à la Conférence ont examiné un large éventail de thèmes, dont un certain nombre de controverses existant depuis longtemps. Même si la Conférence n'est pas parvenue à un consensus sur toutes les questions, il y a cependant eu un large terrain d'entente.

### ***Contexte***

Les participants se sont mis d'accord sur l'importance de la prise en compte du contexte général – marqué par un lent progrès dans la réduction de la faim dans le monde, à un coût économique et social élevés – et du débat sur l'aide alimentaire. L'aide alimentaire constitue un outil nécessaire pour lutter contre la faim, mais elle ne peut pas résoudre tous les défis liés à la sécurité alimentaire ou au développement. D'autres instruments sont également essentiels, comme les investissements dans l'agriculture et dans le développement rural.

L'aide alimentaire représente actuellement à peine 3% de l'aide publique au développement et moins de 3% du commerce mondial de céréales. A un niveau national et sous-national, cependant, l'aide alimentaire peut parfois jouer un rôle plus important.

### ***Réforme de la Convention relative à l'aide alimentaire***

Les participants se sont mis d'accord sur le fait que la renégociation de la Convention relative à l'aide alimentaire (FAC) représente un engagement tangible permettant de transférer des ressources vers les pays en développement. Tout comme le changement climatique, l'augmentation des achats alimentaires commerciaux en Asie, et la demande en hausse des biocarburants influent sur la disponibilité alimentaire mondiale. Ainsi, la CAA reste nécessaire à l'avenir.

Les principes de la réforme comprennent :

- Un glissement de l'aide alimentaire vers l'assistance alimentaire, comprenant les divers instruments d'une « boîte à outils » tels que les transferts alimentaires (en cash), les micronutriments, et l'aide alimentaire en nature ;
- Des niveaux d'engagement plus élevés ;
- Une plus grande transparence ;
- La revue par les pairs et l'évaluation ;
- La participation des différents acteurs ;
- Une solide évaluation des besoins, incluant aussi bien des considérations plus larges sur la sécurité alimentaire et la nutrition que l'analyse du marché, comme base de l'assistance alimentaire et permettant de définir la forme d'assistance la plus appropriée ;
- L'accent mis sur les bonnes pratiques ;
- Une approche basée sur les objectifs ;

- Des liens plus étroits entre la sécurité alimentaire et les structures impliquées dans le développement et la réforme du système des Nations Unies.

### ***Améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire***

- Engager les bénéficiaires dans tous les aspects des programmes d'aide alimentaire ;
- S'attaquer aux causes de la faim ;
- Renforcer les systèmes de monitoring au niveau mondial ;
- Mettre l'accent sur une fourniture adéquate, en qualité et en quantité, d'aide alimentaire offrant les apports minimaux en calories et autres nutriments essentiels, particulièrement les micronutriments ; et
- Encourager les partenariats à un niveau national de toutes les parties prenantes intervenant dans l'assistance alimentaire.

### ***Aide d'urgence***

Les situations d'urgence demandent une réponse opportune, adéquate et appropriée. Une réponse appropriée pourrait être celle apportée par les bailleurs avec de la nourriture, de l'argent liquide pour l'achat de produits alimentaires locaux ou régionaux, des transferts directs d'argent pour les personnes affectées, des semences, des outils et/ou des intrants agricoles.

Autres points sont importants à soulever :

- Lier les actions de secours, de réhabilitation et de développement ;
- Développer localement la capacité de réponse et de préparation aux situations d'urgence ;
- Respecter les habitudes, les coutumes et les normes des pays et des populations bénéficiaires au niveau local ;
- Mettre en place des systèmes d'alerte précoce plus efficaces qui engagent un large éventail d'acteurs et qui permettent ainsi d'apporter une réponse opportune ; et
- Mettre plus étroitement en relation les réformes de l'aide alimentaire d'urgence et de l'assistance alimentaire.

### ***L'Organisation mondiale du commerce et l'aide alimentaire***

L'aide alimentaire qui crée des distorsions aux échanges devrait faire partie des disciplines de l'OMC. Il y a eu débat pour savoir s'il fallait transformer en discipline de l'OMC la monétarisation de l'aide ou si l'aide alimentaire devait être sous forme des dons financiers déliés plutôt qu'en nature.

Plusieurs participants ont laissé entendre qu'il ne serait pas souhaitable d'inclure l'aide alimentaire dans les disciplines de l'OMC, étant donné que l'aide alimentaire peut soutenir de façon appropriée les programmes d'alimentation scolaire, de protection sociale et la création d'actifs.



Il y a eu un consensus sur le fait que toute assistance humanitaire, y compris l'aide alimentaire d'urgence, ne devrait pas être soumise aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. L'OMC n'est, en effet, pas compétente pour statuer quand une situation d'urgence humanitaire a eu lieu.

Concernant les préoccupations liées à la sécurité alimentaire, les participants ont appuyé l'idée que la libéralisation des échanges agricoles ne doit pas compromettre l'agriculture des pays en développement.

### ***Les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation et l'aide alimentaire***

Les participants se sont mis d'accord sur le fait que les efforts de réforme de l'aide alimentaire doivent prendre en compte l'approche intégrée des droits fondamentaux à l'assistance et au développement.

Cette approche intégrée pourrait considérer la CAA comme un mécanisme de mise en œuvre de l'obligation internationale à fournir de la coopération et de l'assistance, et met l'accent sur le principe du « ne pas nuire » : l'assistance alimentaire doit éviter de nuire à la production alimentaire et aux marchés locaux, garantir la sécurité alimentaire, respecter les régimes alimentaires locaux, et être fournie sous la forme la plus appropriée. Cette approche tend à favoriser les achats locaux et régionaux, canaliser les ressources vers les femmes, et offrir une stratégie de sortie pour les interventions de l'aide alimentaire.

Les droits soulignent la responsabilité des gouvernements donateurs, des agences intergouvernementales et des gouvernements des pays bénéficiaires. Dans les situations d'urgence, les gouvernements ont le droit et le devoir de demander de l'assistance alimentaire en cas de besoin. Les agences humanitaires ont, elles, le droit d'accéder aux populations dans le besoin.

### ***Domaines de désaccord***

- Limiter l'aide alimentaire aux situations d'urgence humanitaire :

L'aide alimentaire est de plus en plus utilisée dans des situations d'urgence et limitée à celles-ci, au détriment de l'aide alimentaire non-urgente, plus orientée à des fins de développement ;

- La monétisation de l'aide alimentaire : Les arguments sur le commerce, les distorsions du marché et l'inefficacité ont été opposés aux arguments qui mettent en évidence la perte des ressources si la monétisation est limitée ;

- Comment réguler l'aide alimentaire susceptible de contenir des organismes génétiquement modifiés (OGM) :

Les arguments pour et contre l'étiquetage des OGM alimentaires ont suscité des débats ;

- Où loger le Secrétariat de la CAA et les organes directeurs : Une alternative au Conseil International des céréales (CIC) a été discutée ; il a été souligné que l'organisation hôte devait avoir un intérêt dans le domaine de la sécurité alimentaire au niveau international.

### ***Domaines demandant plus de recherche***

- L'impact de l'assistance alimentaire sur les marchés ;
- Les effets du changement climatique sur l'alimentation, l'agriculture et les catastrophes naturelles ;
- L'impact de la demande croissante de biocarburants ;
- Les implications de passer de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire ;
- Les avantages relatifs aux transferts de nourriture et d'argent, ou la combinaison des deux, selon les cas ;
- La recherche agricole et le développement pour faciliter l'adaptation aux changements climatiques, ainsi que l'amélioration la productivité agricole et la sécurité alimentaire dans les pays en développement; et,
- Comment faciliter la participation à la programmation de l'aide alimentaire.

## **Annexe 9 : La position du Comité international des ONG et OSC pour la souveraineté alimentaire**

### *L'aide alimentaire peut léser la souveraineté alimentaire*

... la possibilité que l'aide alimentaire – si elle n'est pas apportée de manière appropriée et avisée – porte atteinte à la souveraineté alimentaire est réelle. Les marchés locaux sont gravement perturbés quand l'aide alimentaire est employée comme une forme indirecte de dumping des exportations. La vente d'aide alimentaire pour financer des projets de développement (monétisation) est souvent également dangereuse et susceptible de ravages sur les cours agricoles locaux. La vente d'aide alimentaire peut aussi avoir une incidence sur le régime alimentaire local et induire des changements dans les habitudes alimentaires et les modes de consommation. Si les aliments livrés sont des organismes génétiquement modifiés (OGM), ce peut être même plus grave. On a récemment omis de prendre en compte les priorités des consommateurs et fourni inconsidérément une aide sous forme d'aliments transgéniques. L'aide alimentaire doit respecter le principe de souveraineté alimentaire. Les actuelles négociations de l'OMC sur l'agriculture s'orientent vers l'établissement d'une « catégorie sûre » pour l'aide alimentaire qui est exemptée des disciplines commerciales classiques. Bien qu'il soit juste de procéder à une telle dérogation, ce ne devrait pas être à l'OMC de définir « l'aide alimentaire d'urgence » ni de gérer cette « catégorie sûre ». À notre sens, cette tâche dépasse de loin son mandat et ses compétences et relève des attributions d'organisations investies d'un mandat plus idoine telles que la FAO.

### *Que peut-on et que doit-on apprendre du débat sur le droit à l'alimentation ?*

Le critère important pour une renégociation de la Convention relative à l'aide alimentaire, ou pour toute autre structure institutionnelle où l'aide alimentaire pourrait être organisée à l'avenir, réside dans la notion de droit à une alimentation suffisante. Les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » contiennent déjà d'importants critères sur la manière dont l'aide alimentaire devrait être organisée, ainsi qu'intégrée dans des objectifs de redressement et de développement à long terme (Directive 15.4). La Directive 15 a trait à l'aide alimentaire internationale et la Directive 16 aux catastrophes naturelles et anthropiques. Les directives ont été adoptées à l'unanimité par le Conseil de la FAO en novembre 2004. Elles précisent que l'aide alimentaire doit être fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins et qu'elle doit être ciblée particulièrement sur les groupes en situation d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. L'aide alimentaire doit être axée sur la demande : « ... il convient que les États donateurs fournissent leur aide en tenant compte de la sécurité sanitaire des aliments, de l'importance de ne pas perturber la production alimentaire locale, des besoins nutritionnels et alimentaires et de la culture des populations bénéficiaires ». Les directives soulignent qu'une stratégie de retrait doit être clairement définie et qu'il ne doit pas être créé de dépendance. Il faut que la distribution de l'aide alimentaire se déroule sans discrimination envers un quelconque groupe ou personne dans un pays.

En outre, les organisations de la société civile recommandent que tout engagement de fourniture d'aide alimentaire (s'il est renouvelé au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire ou d'une autre forme d'organisation qui lui ferait suite) doit être libellé en unités d'aliments ou

d'équivalents nutritionnels. Les ressources engagées doivent être allouées conformément aux évaluations des besoins à l'aide de méthodes reconnues internationalement. La Directive 16 élargit le contexte en soulignant que la fourniture d'aide alimentaire doit respecter les règles du droit humanitaire international et que les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays devraient aussi avoir accès à tout moment à une alimentation suffisante. Elle souligne en outre qu'il est nécessaire d'avoir un mécanisme d'alerte rapide en place qui soit adapté et performant afin de prévenir ou d'atténuer les effets des catastrophes naturelles ou anthropiques.

## Annexe 10 : Good Humanitarian Donorship

### PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

*Approuvés à Stockholm, le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.*

#### 1. Objectifs et définition de l'action humanitaire

1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue
2. L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'*humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'*impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la *neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'*indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.
3. L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

#### 2. Principes généraux

4. Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
5. Tout en reconnaissant la responsabilité première des Etats à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
6. Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.
7. Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires oeuvrant dans le domaine humanitaire.
9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.
10. Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

## Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière

### d'aide humanitaire

#### **(a) Financement**

11. Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.
12. Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires
13. Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.
14. Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

#### **(b) Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes**

15. Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacé dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.
16. Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.
17. Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.
18. Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.
19. Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.
20. Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

**(c) Apprentissage et reddition de comptes**

21. Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacité de la mise en œuvre des actions humanitaires.
22. Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.
23. Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.

## **Annexe 11 : Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires**

Les ministres du Développement et les responsables des organismes d'aide du CAD ont adopté une Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires lors de la réunion à haut niveau du CAD de 2007. Rédigés pour la première fois au cours du Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles de 2005, ces principes témoignent de la prise de conscience croissante que les États fragiles nécessitent des interventions différentes de celles menées dans les pays plus performants.

Les Principes reconnaissent que :

- Les États fragiles sont confrontés à des problèmes particulièrement graves pour le développement comme une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, la violence ou les séquelles d'une guerre civile.
- Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population.
- L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption de ces principes peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à mettre en place des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes. Pour atteindre cet objectif, une action concertée et cohérente doit être entreprise au sein des administrations ainsi qu'entre les gouvernements et les organisations. Par conséquent, les Principes soulignent la nécessité de :

- prendre le contexte comme point de départ avec la nécessité de passer d'une approche curative à une approche préventive ;
- l'impératif de « ne pas nuire », par « innocence techniciste », inadvertance ou méconnaissance du contexte et des aspirations des groupes sociaux cible ;
- l'obligation d'agir vite, mais de rester engagé sur la longue durée ;
- le renforcement de l'État, non seulement dans le domaine sécuritaire mais également dans la gestion des affaires publiques et la lutte contre la pauvreté, ce qui suppose aussi de conforter sa légitimité ;
- l'alignement sur les priorités et stratégies locales, s'il s'en trouve, et, dans le cas contraire, la fourniture des appuis nécessaires pour aider à les définir ;
- la coordination des intervenants et l'harmonisation de leurs procédures.

Ces Principes ont été testés sur le terrain dans neuf pays en 2006-2007 : Îles Salomon, République démocratique du Congo, Haïti, Soudan, Guinée Bissau, Népal, Somalie, Yémen.



Les travaux en cours du Groupe sur les États fragiles visent à fournir des orientations plus concrètes et cohérentes avec les Principes, afin d'affiner les stratégies et les programmes des donateurs dans les États fragiles. Les Principes sont également utilisés dans les Examens par les pairs du CAD, où ils servent à évaluer l'engagement des donateurs dans les États fragiles.

Les Principes ont pour objet de compléter et d'éclairer les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, qui fait état de la nécessité d'adapter les principes relatifs à l'efficacité de l'aide aux différents environnements nationaux, en particulier dans les États fragiles.

## Annexe 12 : Arrivée de nouveaux acteurs dans la gestion de l'aide alimentaire

Basé sur le rapport « Eléments d'analyse sur les nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Document préparatoire à la revue de la Charte de l'Aide Alimentaire ».

*1) La multiplication des acteurs nationaux impliqués dans les problématiques de sécurité alimentaire ou de gestion des crises*

*- L'évolution des formes de gouvernance, notamment la montée en puissance des collectivités locales mises en place dans le cadre des processus de décentralisation est un premier facteur :*

L'installation des communes remet en cause les dispositifs administratifs habituels et les nouveaux élus sont tentés de faire valoir leur légitimité, notamment pour déterminer les besoins (rôle d'information), organiser l'aide aux populations sinistrées, ou coordonner les interventions. Ils sont d'autant plus enclins à le faire que la multiplication des intervenants et des modalités de délivrance de l'aide crée d'importants problèmes de cohérence des outils, de justice sociale, et donc met en avant un besoin de coordination insuffisamment couvert par les dispositifs traditionnels.

*- Le développement et la structuration croissante des organisations paysannes est un autre facteur clé de l'évolution du jeu des acteurs dans le domaine de la sécurité alimentaire :*

Les OP remettent notamment en cause une certaine « vision gestionnaire » de la prévention – gestion des crises. Elles portent le débat sur l'orientation des politiques agricoles et alimentaires et souhaitent voir les stratégies de prévention et gestion des crises inscrites dans une certaine vision de la construction de la sécurité alimentaire ou de la souveraineté alimentaire. Elles sont intégrés dans des réseaux internationaux et portent leurs analyses et leurs revendications tant dans les enceintes de l'OMC qu'auprès des agences d'aide, des institutions régionales ou dans la négociation APE. Elles ont même précédé nombre de leurs Etats dans la capacité à s'organiser pour peser dans le débat international. Enfin, sur un plan plus pratique, elles « discutent » les données issues des systèmes d'information, souhaitent s'investir dans la production indépendante de leurs propres informations et sollicitent d'être mieux consultées et impliquées dans la politique de prévention et de gestion des crises. La structuration croissante des acteurs dépasse les seuls producteurs. Elle concerne en particulier les commerçants. Dans plusieurs pays de la région se mettent en place des structures interprofessionnelles qui intègrent ou s'intéressent à certaines dimensions liées à la gestion des crises : l'impact du mode de gestion des crises sur le fonctionnement du marché, le positionnement sur les appels d'offre pour les opérations d'achats locaux, les approvisionnements et mise en marché du stock national de sécurité, etc.

*- Les ONG nationales sont aussi un nouvel acteur né soit de l'autonomisation des projets portés par des ONG internationales (cas des associations nationales Afrique Verte au Mali, Niger et Burkina Faso) soit d'initiatives nationales :*

Il existe désormais de très nombreuses ONG. Peu d'entre elles sont spécialisées et disposent d'une expertise et d'une expérience reconnues sur les enjeux de prévention et de gestion des crises. Certaines d'entre elles ont cependant acquis une très bonne réputation et sont désormais

des opérateurs reconnues par le PAM ou des porteurs de projets de sécurité alimentaire financés par les agences d'aide.

## 2) *La multiplication des acteurs de la coopération et de la solidarité régionale ou internationale*

- *De nouveaux donateurs bilatéraux publics* : il est fréquemment question du Japon, de la Chine voire de l'Inde au niveau mondial mais d'autres pays fournissent régulièrement de l'aide tels que les pays arabes (Egypte, Arabie saoudite, Tunisie, Libye, Algérie, Koweït, etc.) en Afrique occidentale ou orientale,

- *Les institutions internationales* : bien que le PAM soit l'agence pivot du système des Nations Unies, d'autres institutions sont impliquées dans la gestion de l'aide : l'Unicef pour les aliments thérapeutiques destinés aux programmes de réhabilitation nutritionnelle, la FAO pour les actions d'urgence portant sur le soutien à la production agricole (semences, outillages, etc.), ... Les institutions internationales ont leur propre mandat dans la gestion des crises et des catastrophes. Le PNUD en sa qualité de coordonnateur reconnu par les Nations Unies de l'ensemble des agences spécialisées revendiquent un rôle de coordination. OCHA en sa qualité de coordinateur des affaires humanitaires se positionne aussi au regard de son mandat international comme un agent de coordination. Il existe de ce fait de multiples sources de légitimité dans la fonction de coordination de la gestion des secours et des aides, et notamment une compétition entre la légitimité des institutions nationales et la légitimité donnée par les mandats internationaux.

- *Les institutions régionales* : UEMOA et CEDEAO en Afrique de l'Ouest qui se sont situées dans la crise de 2004/05 comme des acteurs de la solidarité régionale, en allouant des aides financières aux Etats concernés (Mali, Niger, Burkina Faso), et non pas au regard de leur mandat en matière d'intégration commerciale (respect des traités relatifs à la circulation des marchandises). D'autres organisations comme le CARICOM, l'IGAD ou la SADEC jouent des rôles cruciaux en matière d'information, gestion des crises ou encore dans la fixation des taxes à l'importation des produits alimentaires qui peuvent se révéler déterminant dans les enjeux agricoles et de sécurité alimentaire (par exemple à Haïti).

- *Le secteur privé* : donations émanant des entreprises ou de la diaspora.

- *Les ONG internationales* : agissant avec leurs propres ressources ou en mobilisant les financements des agences d'aide (dans certains cas comme ECHO/UE, l'ensemble de l'aide est mobilisée par le canal des ONG ou des organisations multilatérales), ou en combinant ressources d'origine privée et publique.

**Annexe 13 : Les interventions d'aide alimentaire et de la DAH par pays  
(en euros)**

**2005**

<b>Pays/action 2005</b>	<b>Montant aide alimentaire 2005</b>		<b>Interventions DAH</b>
	<b>Total pays</b>	<b>Dont actions urgence</b>	<b>Total pays</b>
Soudan	4 500 000,00 €	1 000 000,00 €	1 500 579,00 €
Niger	4 190 000,00 €	1 600 000,00 €	136 738,25 €
Tchad	2 750 000,00 €	1 775 000,00 €	203 509,00 €
Côte d'Ivoire	2 004 428,00 €	0,00 €	0,00 €
Territoires Palestiniens	2 000 000,00 €	2 000 000,00 €	406 534,00 €
Ouganda	1 964 619,00 €	1 700 000,00 €	0,00 €
Mauritanie	1 500 000,00 €	500 000,00 €	105 700,00 €
Ethiopie	1 500 000,00 €	0,00 €	118 400,00 €
RDC	1 500 000,00 €	750 000,00 €	0,00 €
Madagascar	1 500 000,00 €	0,00 €	8 014,00 €
Mali	1 000 000,00 €	500 000,00 €	0,00 €
Haïti	1 000 000,00 €	0,00 €	594 540,00 €
Zimbabwe	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €	0,00 €
WAC-Sierra Leone	1 000 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Burundi	951 451,00 €	451 451,00 €	0,00 €
Malawi	800 000,00 €	800 000,00 €	0,00 €
Guatemala	800 000,00 €	0,00 €	50 000,00 €
Cameroun	700 000,00 €	700 000,00 €	0,00 €
Burkina Faso	610 000,00 €	200 000,00 €	9 240,00 €
Erythrée	500 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Honduras	400 000,00 €	0,00 €	25 000,00 €
Mozambique	400 000,00 €	400 000,00 €	0,00 €
Népal	300 000,00 €	0,00 €	15 500,00 €
Sri Lanka + Indonésie	800 000,00 €	800 000,00 €	1 197 747,63 €
Bénin	150 000,00 €	150 000,00 €	7 000,00 €
<b>Total</b>	<b>33 820 498,00 €</b>	<b>14 326 451,00 €</b>	

2006

Pays/action 2006	Montant aide alimentaire 2006		Interventions DAH
	Total pays	Dont actions urgence	Total pays
Niger	4 200 000,00 €	0,00 €	199 931,00 €
Soudan	3 991 629,00 €	2 791 629,00 €	1 446 489,00 €
Territoires Palestiniens	2 988 250,00 €	2 988 250,00 €	1 089 948,00 €
Tchad	2 700 000,00 €	1 400 000,00 €	410 000,00 €
Yemen	1 500 000,00 €	0,00 €	136 364,00 €
RDC	1 500 000,00 €	1 000 000,00 €	1 636 312,00 €
Haïti	1 400 000,00 €	0,00 €	100 000,00 €
Côte d'Ivoire	1 300 000,00 €	0,00 €	10 000,00 €
Ouganda	1 298 253,00 €	1 000 000,00 €	650 000,00 €
Afghanistan	1 250 000,00 €	250 000,00 €	10 000,00 €
Mali	1 200 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Kenya	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €	225 880,00 €
Liban	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €	3 218 330,00 €
Madagascar	900 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Burkina Faso	810 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Somalie	800 000,00 €	800 000,00 €	0,00 €
Guatemala	800 000,00 €	300 000,00 €	0,00 €
Zimbabwe	700 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Ethiopie	700 000,00 €	0,00 €	111 228,00 €
Bénin	500 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Burundi	500 000,00 €	500 000,00 €	257 265,00 €
Mauritanie	210 000,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>Total</b>	<b>31 248 132,00 €</b>	<b>13 029 879,00 €</b>	

2007 (hors réserve)

Pays/action 2007	Montant aide alimentaire 2007		Interventions DAH
	Total pays	Dont actions urgence	Total pays
Total RDC	4 000 000,00 €	1 308 442,00 €	2 600,00 €
Total Territoires palestiniens	4 000 000,00 €	4 000 000,00 €	436 128,00 €
Total Tchad	3 500 000,00 €	1 700 000,00 €	1 017 960,00 €
Total RCA	2 000 000,00 €	1 650 000,00 €	668 230,00 €
Total Soudan	2 000 000,00 €	600 000,00 €	1 410 432,00 €
Total Haïti	1 500 000,00 € A définir		0,00 €
Total Burundi	1 300 000,00 € A définir		0,00 €
Total Madagascar	1 200 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Somalie	1 000 000,00 €	500 000,00 €	183 700,00 €
Niger	1 000 000,00 € A définir		0,00 €
Total Ouganda	984 082,00 €	0,00 €	0,00 €
Yemen	750 000,00 € A définir		64 000,00 €
Afghanistan	700 000,00 € A définir		0,00 €
Kenya	500 000,00 €	500 000,00 €	0,00 €
Ethiopie	500 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Bénin	500 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Nepal	300 000,00 €	300 000,00 €	30 000,00 €
Nicaragua	300 000,00 € A définir		50 000,00 €
<b>total</b>	<b>26 034 082,00 €</b>		

#### **Annexe 14 : Modalités de gestion des reliquats des opérations PAM**

- En dessous de 50 000 US\$ de reliquat sur un pays, le PAM le réaffecte automatiquement à une opération similaire dans le même pays ou, à défaut, à l'IRA, sans solliciter l'avis de la France ;
- Au-dessus de 50 000 US\$, le PAM soumet une proposition à la France ;
- Dans ce cas, si l'opération proposée concerne une opération similaire (en général faisant directement suite) à celle initialement retenue dans le cadre de la programmation CIAA, elle ne fait normalement pas l'objet d'une validation en CIAA dans la mesure où cela reste conforme à la décision initiale du CIAA (y ont fait exception en 2007, des reliquats significatifs d'opérations relativement anciennes en Ethiopie).
- Sinon (autrement dit si elle doit faire l'objet d'une ré-allocation sur une opération de type différent ou dans un autre pays), celle-ci est validée en CIAA. Exemple au bénéfice du Lesotho et du Swaziland en 2007.

Les « reliquats » PAM proviennent de :

- Devis surestimés par le PAM ;
- Opérations PAM qui sont finalement financées par ailleurs à 100% par d'autres donateurs : en général, une opération similaire lui fait suite, de sorte que la ré-affectation du reliquat CIAA à cette autre opération est logique.
- Opération suspendue ou abandonnée (Erythrée en 2007).

Source : DPDEV/PEA

## Annexe 15 : Résultats des consultations auprès des ambassades et SCAC

De par leurs connaissances des enjeux, des politiques et des acteurs locaux et leur implication dans les différentes étapes de mise en œuvre, les Ambassades et les SCAC constituent un maillon essentiel du dispositif de gestion de l'aide alimentaire française. Il est apparu indispensable de les consulter afin de connaître **leur perception des changements induits par la réforme 2005** et de faciliter **l'identification des écueils éventuels et des améliorations souhaitables**. Pour ce faire, un questionnaire a été élaboré et envoyé aux différentes représentations dans les pays ayant bénéficié de l'aide alimentaire programmée (environ une trentaine de pays). Quinze postes ont répondu au questionnaire par la voie de l'un de leurs chargé de mission, conseiller de coopération et action culturelle (COCAC), adjoint, attaché de coopération ou conseiller technique : Afghanistan, Burundi, Ethiopie, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, République Centrafricaine (RCA), République Démocratique du Congo (RDC), Soudan, Tchad, Territoires palestiniens (TP) et Yémen.

### ***Niveau d'information sur les nouvelles modalités induites pas la réforme***

Interrogés sur le niveau d'information dont ils disposent sur les nouvelles modalités de gestion induites par la réforme 2005, six postes sur quinze considèrent qu'ils sont moyennement informés, cinq sont bien informés et quatre sont peu informés (Mali, Ethiopie, Soudan et Territoires Palestiniens).

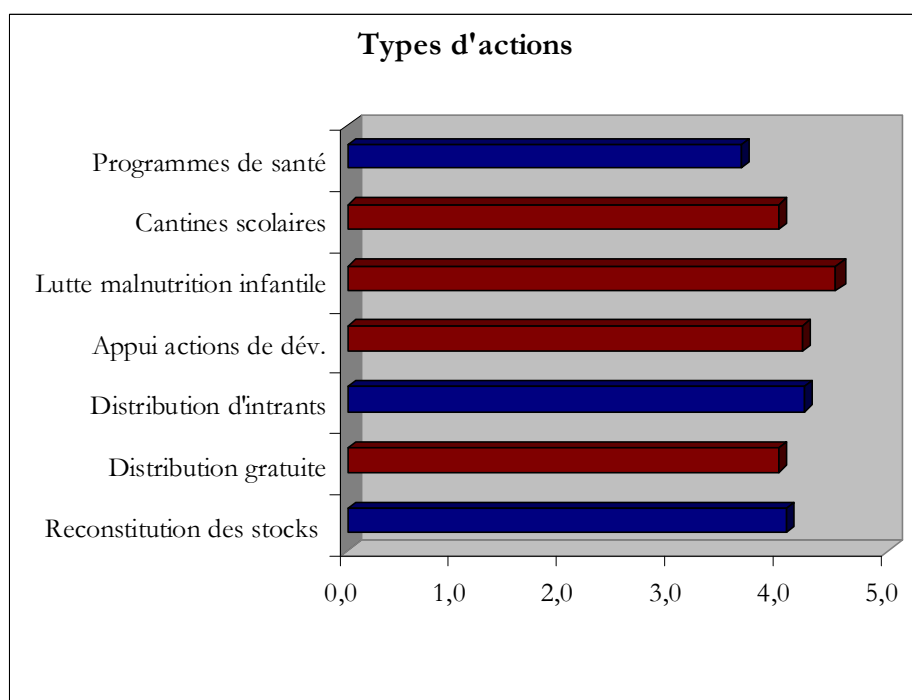
### ***Typologie et contexte d'intervention***

Plus de la moitié des postes interrogés considèrent qu'il faut **maintenir un large éventail d'actions**. Plusieurs arguments ont été avancés. La diversité permet de répondre avec souplesse aux situations à la fois variées et fortement évolutives. Un recentrage de l'aide alimentaire sur un nombre limité d'actions pourrait au contraire conduire à une concentration sur certains contextes d'intervention (notamment l'urgence) au détriment d'une approche graduée urgence, réhabilitation et développement.

La lutte contre la malnutrition infantile est considérée comme une priorité par la majorité des postes interrogés. Pour les autres types d'actions en matière d'aide alimentaire, les priorités varient d'un pays à un autre. Dans des situations telles que celle qui prévaut dans les Territoires Palestiniens, les **distributions gratuites** sont placées en premier. Pour un nombre important de pays, la reconstitution des stocks, la distribution gratuite, d'intrants et l'appui aux projets de développement sont toutes considérées comme nécessaires. Par contre, l'appui aux **politiques sectorielles** telles que les programmes de santé et les cantines scolaires (à l'exception des programmes de lutte contre la malnutrition) sont considérées comme étant moins prioritaires.



**Graphique 1 : Types d'actions prioritaires en matière d'aide alimentaire**



### **Valeur ajoutée de l'aide française**

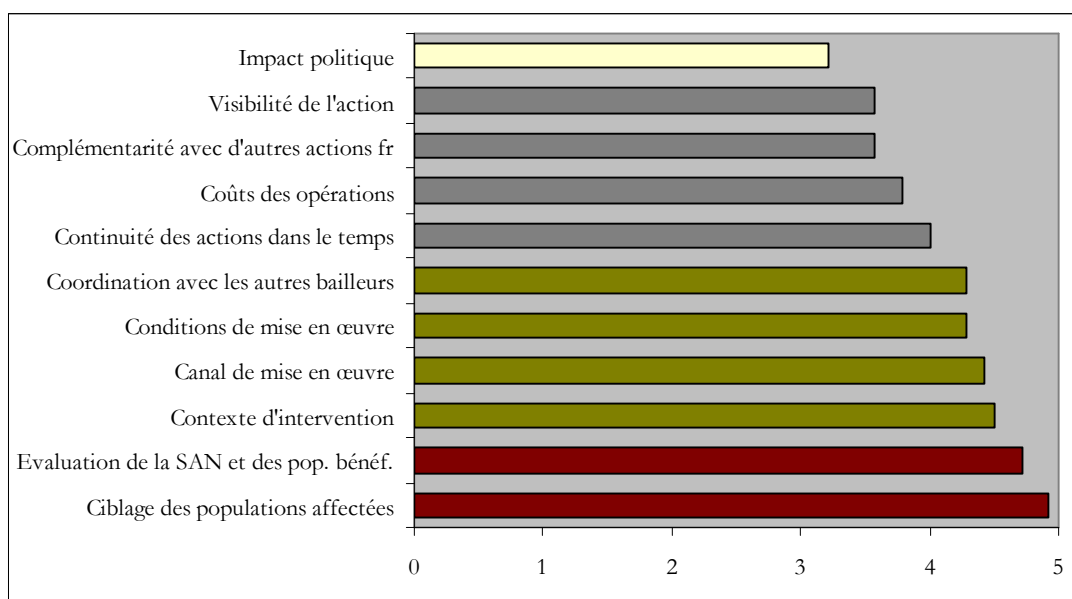
Sur la valeur ajoutée de l'aide alimentaire apportée par la France, deux éléments ont été mis en avant par la majorité de pays : la réactivité et la complémentarité avec d'autres actions ou d'autres bailleurs (notamment au Burundi, Mauritanie, Niger, Territoires Palestiniens, RCA, Tchad et Yémen). De plus, les postes au Tchad et au Soudan ont mis l'accent sur le fait que l'aide alimentaire permet une meilleure visibilité et un affichage important *sur des thématiques sensibles qui placent la France dans une situation valorisante par rapport aux autres bailleurs.*

### ***Le processus d'instruction dans le pays***

Il est possible de distinguer trois groupes de **critères** qui interviennent dans le processus d'instruction des demandes. D'abord, le ciblage et l'évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations sont les deux éléments considérés comme les plus importants. Ensuite, viennent le contexte d'intervention, les canaux et les conditions de mise en œuvre et la coordination avec les autres bailleurs. Enfin, des critères tels que la continuité des actions dans le temps, la complémentarité avec les autres actions de la coopération française, la visibilité des actions et les coûts des opérations sembleraient être moins prioritaires dans la sélection des requêtes.

Dans certains cas, le choix peut être fortement contraint par les spécificités des pays d'intervention. En République Centrafricaine par exemple, le choix a été de privilégier le PAM et la FAO comme opérateurs principaux de mise en œuvre compte tenu de l'insécurité, de l'enclavement et des difficultés de transports.

**Graphique 2 : Critères les plus pertinents pour la sélection des requêtes par les postes**



L'impact politique est le critère considéré comme le moins pertinent dans la justification des requêtes. Cependant, plusieurs postes ont mentionné que le contexte politique est nécessairement pris en compte, dans les pays en situations de conflit ou de post-conflit comme les Territoires Palestiniens, le Burundi et la République Centrafricaine ou ceux ayant une situation politique fragile comme Haïti.

En ce qui concerne les **outils** permettant d'évaluer les besoins dans les pays, les échanges et la concertation avec les autres bailleurs gardent une place primordiale. De même, les systèmes d'information internationaux<sup>11</sup> constituent un outil sur lequel s'appuient les postes pour estimer les besoins d'aide alimentaire. Quant aux dispositifs nationaux d'information, l'appréciation est partagée et variable. Les postes en Afghanistan, République Centrafricaine, Haïti, Madagascar, Mali et Niger semblent satisfaits des informations fournies par ces dispositifs. D'autres pays comme le Yémen, le Tchad, les Territoires palestiniens et la Mauritanie portent un regard critique sur la fiabilité des données.

Plusieurs postes ont souligné l'importance des informations qui remontent du terrain (missions<sup>12</sup> ou données recueillies par les ONG ou d'autres acteurs) afin de les comparer avec celles fournies par d'autres sources telles que le système des Nations Unies et les dispositifs nationaux. D'ailleurs, ce croisement des sources et des informations ainsi que les échanges entre les

<sup>11</sup> Certains systèmes d'information internationaux sont jugés plus fiables que d'autres. Le poste au Niger a adressé une mise en garde sur le fait que les évaluations de la situation alimentaire et nutritionnelle doivent être indépendantes. Certaines institutions peuvent être juge et partie (production des informations sur les besoins et opérateurs d'aide alimentaire). Le poste en Mauritanie a souligné que le réseau Few's Net est une source d'information très précieuse sur le plan de l'observation et des analyses qui s'y rapportent.

<sup>12</sup> Les difficultés liées à la réalisation des missions de terrain par les postes sont développées davantage dans la partie concernant le suivi-évaluation.

différents acteurs permettent de relayer les besoins. Cela peut être particulièrement utile quand les autorités gouvernementales se refusent à les reconnaître ou à les exprimer. Cependant, les postes interrogés n'ont pas signalé de situations semblables.

La **coordination entre les acteurs** varie considérablement d'un pays à un autre. Elle est quasi inexistante en Afghanistan et dans les Territoires Palestiniens. Dans d'autres pays (Soudan et Haïti), la coordination semble être relativement satisfaisante à tous les niveaux selon l'avis des postes (donateurs, gouvernements et ONG).

Dans quelques pays, le rôle de coordination et d'information qui est assumé par le système des Nations Unies est considéré comme essentiel. En RCA, les différents partenaires (ONG, bailleurs...) se rencontrent une fois par mois afin de partager leurs informations mais également pour adapter leur stratégie d'intervention à une situation en constante évolution. Les ONG, quant à elles, ont une réunion hebdomadaire avec les responsables onusiens du secteur humanitaire.

Le poste en Mauritanie a pointé les difficultés de coordination avec les pays qui ne disposent pas de représentations diplomatiques et quelques pays membres de la ligue arabe qui effectuent des donations sans concertation (et parfois très médiatisées).

Au Niger et au Mali, la coordination entre les donateurs et le gouvernement est jugée satisfaisante. Par contre, elle semble être moins importante entre les organisations non gouvernementales et les espaces de concertation Etat - bailleurs.

### ***Sur le processus d'approbation des requêtes et d'application des décisions en France***

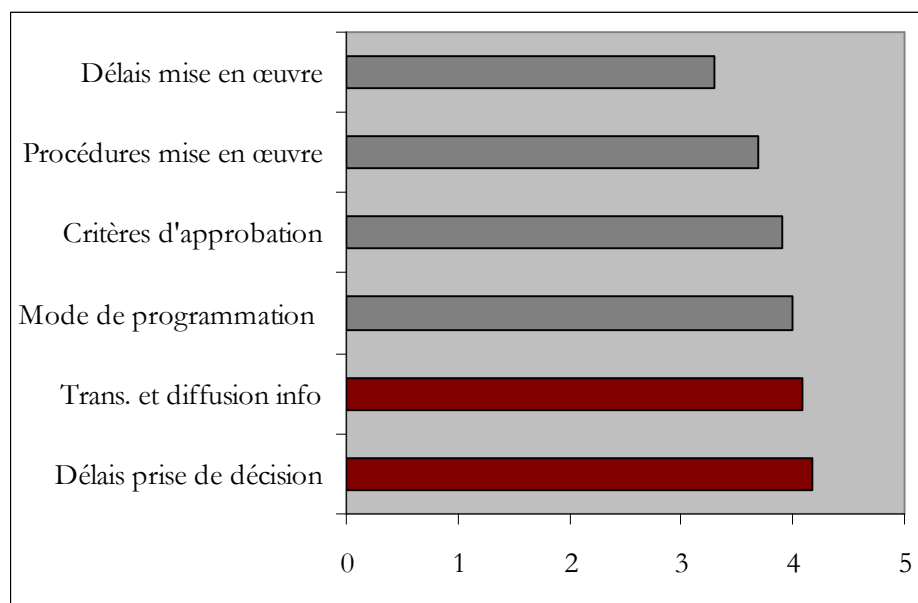
Interrogés sur l'appréciation qu'ils portent sur le processus, les postes se disent satisfaits de la transmission et diffusion des informations et des délais concernant la prise de décisions. La réactivité de la DPDEV a été mise en avant par plusieurs postes. Des échanges notamment par mail sont assez fréquents.

Les critères d'approbation et le mode de programmation sont un peu moins satisfaisants. Plusieurs remarques ont été faites notamment sur le dernier point. Au Tchad, les périodes de programmation correspondent mal aux périodes possibles de mise en œuvre des projets (saisonnalité). En ce qui concerne la périodicité des séances de programmation, les avis sont partagés. En RCA, la programmation semestrielle ne pose pas de problème et selon le poste, il n'est pas souhaitable de densifier le rythme de ces commissions. Le poste au Burundi a par contre proposé la tenue des séances trimestrielles pour les pays en situations de crise ce qui permettrait une plus forte réactivité.

Les aspects qui concentrent les mécontentements concernent la mise en œuvre. Les délais peuvent être assez longs (entre la décision du CIAA et la délégation des crédits). En Haïti, cela a empêché de réaliser les achats locaux dans les délais impartis. Les retards ont notamment concernés l'aide mobilisée par les canaux multilatéraux, liés à des difficultés de communication entre la DPDEV et les représentations à Rome (Soudan) ou à satisfaire l'exigence concernant

l'achat des produits (RCA) ou les achats locaux/régionaux. Il a été souligné que cette exigence ne peut pas être remplie dans des pays tels que la RCA marqué par l'enclavement, l'insécurité, et donc des coûts de transport très élevés et des pénuries récurrentes de certains produits.

**Graphique 3 : Appréciation des postes sur les processus d'approbation des requêtes et d'application des décisions en France**



### ***Processus de suivi-évaluation des interventions dans le pays***

Le suivi des actions d'aide alimentaire financées au titre de l'aide alimentaire programmée est réalisé principalement à travers les rapports fournis par les opérateurs (ONG et canaux multilatéraux) et les échanges réguliers avec les responsables. Des missions de terrain faites par le SCAC sont jugées nécessaires pour assurer le suivi, évaluer les effets et la pertinence de ces actions. Plusieurs postes ont toutefois souligné que la réalisation des missions n'est pas toujours possible pour des raisons de sécurité (RCA, Soudan) ou par manque de moyens humains (Burundi). Les informations fournies par d'autres acteurs peuvent également servir au suivi des actions mises en place.

La plupart des postes interrogés considèrent qu'ils disposent des ressources humaines pour assurer la mise en place et le suivi-évaluation des actions. C'est particulièrement le cas des postes au Burundi, au Mali, en Afghanistan, au Soudan et au Tchad. Dans ce dernier pays, la suppression du poste de volontaires internationaux en 2007 handicape sérieusement le service dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions. En RCA, les moyens humains permettent une mise en place de l'aide et un suivi de base. Cela les oblige à concentrer l'appui sur quelques opérateurs afin d'éviter l'éparpillement.

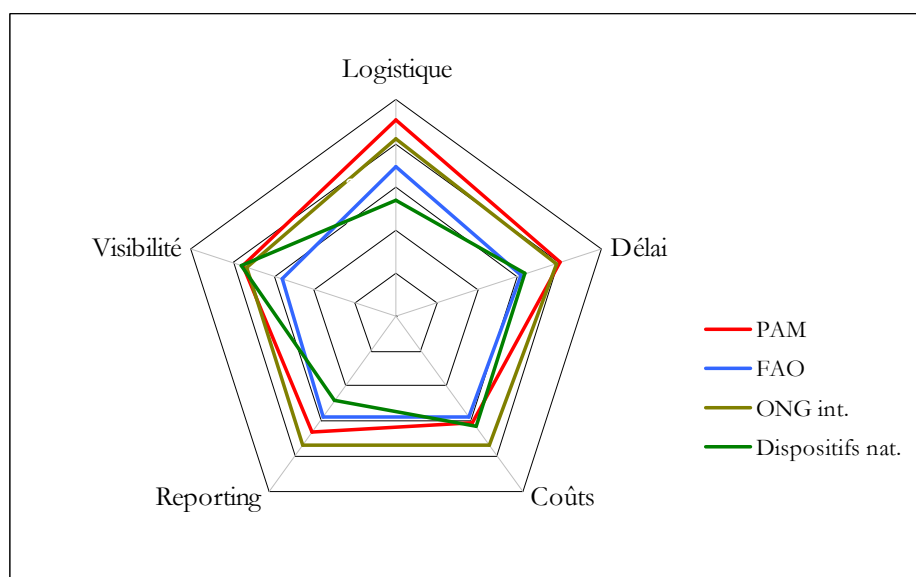
Plusieurs appuis sont nécessaires pour que les postes puissent assurer le travail de suivi-évaluation de manière satisfaisante : des moyens humains et financiers et des appuis méthodologiques.

Quelques propositions ont été avancées par les postes. Concernant les moyens financiers, un budget spécifique pourrait permettre de renforcer le travail de suivi à travers des missions de terrain. De même, un travail d'harmonisation des indicateurs et l'élaboration d'un guide méthodologique semblent indispensables. D'ailleurs, la plupart de postes sont favorables à la réalisation systématique d'évaluations a posteriori. Le poste au Tchad considère qu'il serait souhaitable de développer des procédures d'évaluation des interventions, qui sans être systématiques, devraient être régulières. Le poste à Madagascar a mis l'accent sur l'importance de ces évaluations notamment pour tirer des enseignements en termes stratégiques. Le poste au Soudan a proposé d'effectuer une évaluation annuelle en vue de fournir des éléments d'aide à la décision pour les exercices suivants.

### ***La gestion de l'aide par les opérateurs***

L'appréciation sur l'*efficacité opérationnelle* des différents canaux de mise en œuvre a porté sur cinq critères : la logistique, les délais, les coûts, les systèmes de reporting et la visibilité<sup>13</sup>.

**Graphique 4 : Appréciation portée sur l'efficacité des différents canaux de mise en œuvre<sup>14</sup>**



Le PAM et les ONG internationales sont considérés comme les opérateurs les mieux placés du point de vue de la *logistique* et des *délais de mise en œuvre*. Dans plusieurs pays, les organisations de la société civile (souvent perçues comme étant bien placées pour aider les populations) ne disposent pas des capacités opérationnelles et des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une d'aide d'urgence.

En ce qui concerne les *coûts*, les ONG (internationales et locales) sont considérées comme étant les plus efficaces contrairement aux interventions des canaux multilatéraux (PAM et FAO) et

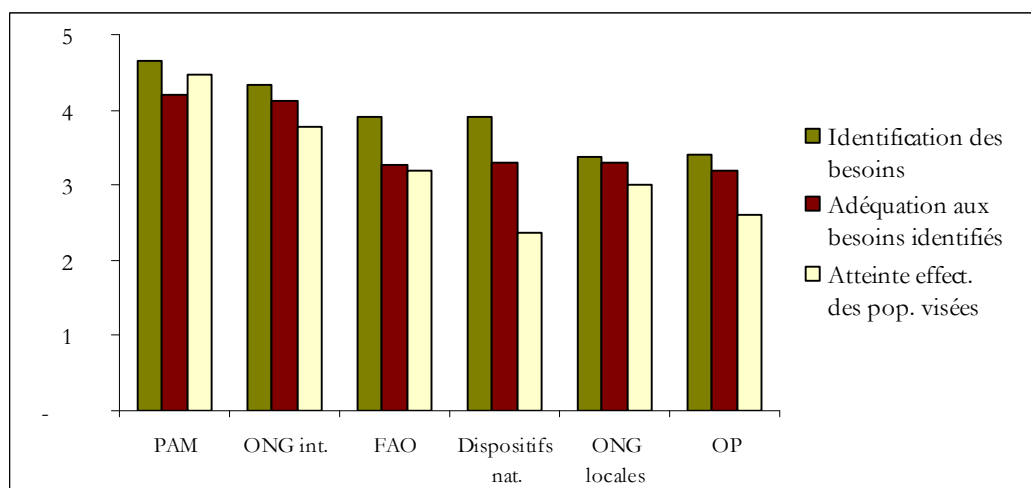
<sup>13</sup> Il s'agit de l'appréciation de la visibilité de l'aide française.

<sup>14</sup> Ce graphique a été construit en utilisant la valeur moyenne des réponses au questionnaire (12 réponses).

aux dispositifs nationaux. Quant au *reporting*, les ONG internationales puis le PAM semblent les structures les plus appréciées. L'appréciation portée sur la *visibilité* de l'aide française est similaire pour tous les canaux de mise en œuvre sauf pour la FAO

L'appréciation sur les *réponses apportées* par les différents canaux de mise en œuvre est quant à elle, basée sur trois critères : l'identification des besoins, l'adéquation aux besoins identifiés et l'atteinte effective des populations ciblées. L'*adéquation des réponses* et l'*identification des besoins* semblent plus appropriées dans le cas du PAM et des ONG internationales. L'*atteinte effective des populations visées* peut varier d'un canal à un autre. Les dispositifs nationaux, les ONG locales et les OP ont été de manière générale, moins bien notés que les autres opérateurs.

**Graphique 5 : Appréciation portée par les postes sur les réponses apportées par les différents canaux de mise en œuvre<sup>15</sup>**



Concernant les *détournements de l'aide*, les risques existent dans la plupart des pays. Les postes ont mentionné qu'il est tout à fait possible de les limiter. Un suivi rapproché, le choix des opérateurs (notamment les canaux multilatéraux et les ONG internationales) et des échanges d'information avec d'autres bailleurs permettent de pallier ces difficultés.

Dans le cas des Territoires Palestiniens, le poste a rappelé que l'UNRWA a mis en place un programme de *cash assistance* afin que les populations les plus pauvres disposent de liquidités pour acheter des produits d'hygiène ou les fournitures scolaires. En RCA, dans les zones où militaires et rebelles s'affrontent, des négociations avec les autorités en place sont nécessaires au cas par cas afin que l'aide aille vraiment aux bénéficiaires.

L'inventaire sur les modes de gestion innovants, les bonnes pratiques et les expériences alternatives à l'aide alimentaire n'est pas exhaustif. Quelques expériences ont été mises en avant :

- Au Niger, l'appui au Dispositif National de prévention et de gestion des crises est considéré comme exemplaire.

<sup>15</sup> Ce graphique a été construit en utilisant la valeur moyenne des réponses au questionnaire (12 réponses).

- A Madagascar, l'expérience du programme Nutrimad (GRET-IRD) est jugée intéressante dans la perspective de valorisation des ressources et pratiques locales.
- En Mauritanie, une proposition innovante concerne les stocks alimentaires villageois de sécurité (SAVS) pour les semences.
- Au Mali, deux expériences alternatives ont été mises en avant :
  - o Un projet financé par le FSD puis la MAAIONG à l'ONG Tanima 2000 dont l'objectif est de conserver les denrées, et de pallier ainsi les carences alimentaires en période de soudure.
  - o Le Programme d'appui au développement durable de Yélimané porté par la mairie de Montreuil. L'objectif est d'améliorer les techniques de production au Mali (cercle de Yélimané) grâce à la coopération Sud-Sud initiée dans ce cadre avec le Vietnam.

## Questionnaire aux Ambassades et aux Services de Coopération et d'Action Culturelle

L'évaluation de l'instrument « aide alimentaire » a été retenue comme prioritaire lors de la réunion du comité des évaluations de la DGCID en 2006. Elle répond à un double objectif : 1) évaluer dans quelle mesure la réforme de 2005 améliore l'instrument au regard des actions réalisées, des modalités d'intervention et des objectifs assignés et 2) apprécier la bonne adéquation et le fonctionnement du dispositif institutionnel de gestion et de suivi.

De par leurs connaissances des enjeux, des politiques et des acteurs locaux et leur implication dans les différentes étapes de mise en œuvre, les Ambassades et les SCAC constituent un maillon essentiel du dispositif de gestion de l'aide alimentaire française. Il apparaît donc indispensable de les consulter afin de connaître *leur perception des changements induits par la réforme 2005* et de faciliter *l'identification des écueils éventuels et des améliorations souhaitables*. Votre pays de résidence a été retenu en raison des requêtes formulées au cours des trois dernières années.

### ***Quelques instructions pour remplir le questionnaire***

Pour les questions qui font l'objet d'une notation, veuillez utiliser une échelle graduée de 1 à 5, comme dans les exemples ci-dessous (5 étant la valeur la plus élevée)

#### ***Notation***

5	Tout à fait d'accord	Très pertinent
4	Assez d'accord	Assez pertinent
3	Moyennement d'accord (avec des réserves)	Moyennement pertinent
2	Plutôt en désaccord (des réserves importantes)	Peu pertinent
1	En désaccord	Pas du tout pertinent
0	Pas d'avis	Pas d'avis

Toute information complémentaire pour remplir ce questionnaire peut vous être fournie par Vanessa Alby-Flores, IRAM ([v.flores@iram-fr.org](mailto:v.flores@iram-fr.org))

Tél. : 33 (0) 1 44 08 67 67

***Votre réponse à ce questionnaire doit nous parvenir si possible avant le 1<sup>er</sup> octobre***



Pays :	
Nom de la personne qui remplit le questionnaire :	
Position :	
En poste depuis :	

**Question 1 : Sur la réforme de l'aide alimentaire et ses orientations**

**1.1. Vous estimez-vous suffisamment informé des nouvelles modalités de gestion de l'aide alimentaire induites par la réforme 2005 ?**

*Cochez la case de votre choix*

Bien informé	
Moyennement informé	
Peu informé	
Pas informé	

**1.2. Ces modalités vous paraissent-elles cohérentes avec :**

*Notation*

Les actions de la coopération française dans le pays	
Les approches des différents bailleurs intervenant dans le pays	
Les politiques nationales et les besoins du pays	

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**


**1.3. Quels types d'actions jugez-vous prioritaires en matière d'aide alimentaire ?**

*Notation*

Reconstitution des stocks de sécurité	
Distribution gratuite aux populations affectées	
Distribution d'intrants	
Appui aux actions de développement rural (infrastructures, environnement, formation, ...)	
Soutien aux politiques sectorielles :	
Lutte contre la malnutrition infantile	
Appui aux cantines scolaires	
Programmes de santé (VIH/SIDA, tuberculose)	
Autres types d'actions, lesquels ?	

1.4. Considérez-vous qu'il faille maintenir ce large éventail d'actions ou recentrer l'aide alimentaire sur un nombre limité d'actions ?

1.5. Quels sont selon vous les contextes d'intervention les plus adaptés à l'utilisation de l'aide alimentaire ?

*Notation*

Prévention des crises

Urgence et post-urgence

Réhabilitation

Actions de développement

Commentez vos réponses si vous le souhaitez

1.6. Quelle est la valeur ajoutée de l'aide alimentaire apportée par la France depuis 2005 dans le pays ? En quoi a-t-elle permis de « faire une différence » ?

Par rapport à d'autres outils de l'aide française :

Par rapport à d'autres donateurs :

**1.7. En quoi l'aide alimentaire octroyée depuis 2005 a-t-elle influencé les relations entre la France et le pays bénéficiaire ?**


**Question 2 : Sur le processus d'instruction dans le pays**

**2.1. Lorsque vous sélectionnez des requêtes ou transmettez des propositions, quels critères estimez vous les plus pertinents du point de vue de leur recevabilité ?**

*Notation en fonction de la pertinence*

Evaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle du pays et des populations bénéficiaires	
Ciblage des populations affectées	
Contexte d'intervention (urgence, crises prolongées, sortie de crise, prévention, actions de développement)	
Continuité des actions dans le temps	
Complémentarité avec d'autres actions françaises	
Coordination avec les autres bailleurs	
Coûts des opérations	
Canal de mise en œuvre (institutions multilatérales, ONG, dispositifs nationaux)	
Conditions de mise en œuvre (délais, acheminement, conditions de sécurité,...)	
Visibilité de l'action	
Impact politique	
Autres, lesquels ?	

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**


**2.2. Les critères politiques vous paraissent-ils pertinents ? Ont-ils joué un rôle important dans la justification des requêtes ?**


**2.3. Comment sont traités les besoins d'aide lorsque les autorités gouvernementales se refusent à les reconnaître ou à les exprimer?**


**2.4. Sur quels outils vous appuyez-vous pour évaluer de manière quantitative et qualitative les besoins d'aide alimentaire dans le pays ?**

*Notation en fonction de la fiabilité*

Systèmes d'information internationaux	
Information fournie par les dispositifs nationaux	
Echange et concertation avec les autres bailleurs	
Missions de terrain	
Autres, lesquels ?	

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**


**2.5. Quelle appréciation portez-vous sur la coordination dans le pays ?**

	<b>Notation</b>
Inter-donateurs	
Gouvernement-donateurs	
Entre les ONG (internationales et locales)	
Entre l'ensemble des intervenants (donateurs, gouvernement, ONG,...)	

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**


**Question 3 : Sur le processus d’approbation des requêtes et d’application des décisions en France (CIAA et DPDEV)**

**3.1. Quelle appréciation portez-vous sur :**

*Notation*

	<i>Notation</i>
le mode de programmation semestrielle	
les critères d’approbation	
les délais dans la prise de décision	
la transmission et diffusion de l’information	
les procédures de mise en œuvre	
les délais de mise en œuvre	

**3.2. Quelles améliorations jugez-vous nécessaires d’apporter ?**


**Question 4 : Sur le processus de suivi-évaluation des interventions dans le pays**

**4.1. De quels outils disposez-vous pour effectuer le suivi des actions d'aide alimentaire ?**

*Cochez la/les cases correspondantes*

Rapports d'exécution des projets/actions menées par les ONG

Rapports d'activités préparés les canaux multilatéraux (PAM, FAO, UNICEF, CICR,...)

Missions de terrain faites par le SCAC

Autres outils, lesquels ?

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**

**4.2. Disposez-vous des moyens humains et des compétences techniques au sein du service pour assurer la mise en place et le suivi-évaluation des actions en matière d'aide alimentaire ?**

**4.3. Quels sont les appuis que vous jugez nécessaires pour réaliser le suivi-évaluation ?**



**5.2. Quelle appréciation portez-vous sur les réponses apportées par les différents canaux de mise en œuvre ?**

	<i>Notation</i>		
	<i>Identification des besoins</i>	<i>Adéquation aux besoins identifiés</i>	<i>Atteinte effective des populations visées</i>
<i>Canaux multilatéraux</i>			
PAM			
FAO			
UNICEF			
CICR			
Autres			
<i>Dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises</i>			
<i>Organisations de la société civile</i>			
ONG locales			
ONG internationales			
OP			
Autres			

**Commentez vos réponses si vous le souhaitez**


**5.3. Y a-t-il des risques de détournement de l'aide ? Dans ce cas, comment sont-ils traités ?**


**5.4. Connaissez-vous des modes de gestion locaux innovants, des bonnes pratiques de gestion de l'aide et des expériences alternatives à l'aide alimentaire ?**




## Annexe 16 : Résultats des consultations auprès des organisations non gouvernementales<sup>17</sup>

### *L'aide alimentaire canalisée via les ONG en augmentation mais reste modeste*

En 2006, les financements attribués aux ONG ont doublé par rapport à 2005, atteignant 4 millions d'euros. Les projets, mis en place dans 7 pays, ont concerné des programmes de distributions d'urgence et de relance agricole. Les montants financés se sont situés entre 200.000 et 700.000 euros par projet, soit une valeur moyenne de 400.000 euros. Malgré la part de plus en plus importante de l'aide programmée canalisée par les ONG, les montants restent modestes par rapport à ceux consentis par d'autres bailleurs comme ECHO ou la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH). Les financements octroyés aux ONG par la DAH se sont élevés à 9,5 millions d'euros. Les montants moyens par projet sont toutefois inférieurs à ceux de l'AAP (100.000-150.000 €). En ce qui concerne les actions d'aide humanitaire d'ECHO, les montants sont considérablement plus élevés. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous compare les montants octroyés par les trois donateurs aux ONG ACF, Première Urgence et Solidarités. Il convient de souligner que les financements au titre de l'AAP sont souvent complémentaires à ceux octroyés par d'autres bailleurs (voir plus loin).

**Tableau 1 : Financements octroyés par ECHO, la DAH et l'AAP en 2006**

<b>Opérateurs</b>	<b>ECHO<sup>18</sup></b>	<b>DAH</b>	<b>AAP</b>
ACF France	15 730 465 €	1 515 264 €	2 350 000 €
Première Urgence	8 185 932 €	2 475 489 €	548 253 €
Solidarités	6 949 820 €	2 385 517 €	200 000 €
<b>TOTAL ONG</b>	<b>338 181 273 €</b>	<b>9 525 182 €</b>	<b>4 050 000 €</b>

Source : ECHO, DAH et DPDEV

<sup>17</sup> L'équipe d'experts a mené des consultations auprès d'ONG bénéficiaires de financements au titre de l'aide alimentaire programmée au cours de la période 2005-2007, à savoir Action contre la Faim, Triangle GH, Secours Catholique, Première Urgence et Solidarités. Seule l'ONG CARE Canada n'a pas pu être rencontrée.

<sup>18</sup> Ces montants concernent les opérations d'aide humanitaire d'ECHO financés sur la ligne budgétaire 23.02 et le fonds FED.

### ***Une appréciation plutôt favorable mais des améliorations restent à apporter***

La plupart de nos interlocuteurs se sont montrés assez satisfaits des changements induits par la réforme, des modalités de gestion de l'aide alimentaire et du fonctionnement du dispositif. Le rôle des postes diplomatiques dans le processus d'instruction et d'accompagnement des demandes a été mis en avant notamment quant à la réactivité dans les pays concernés. La souplesse des procédures permettent de fournir des réponses adaptées aux contextes et aux besoins des populations. Les délais dans la prise de décision sont jugés appropriés contrairement aux délais effectifs de mise en œuvre (conventions de subventions et octroi des fonds). Des améliorations restent toutefois à apporter et sont détaillées ci-dessous.

*Sur le processus d'instruction et d'accompagnement des demandes :*

En ce qui concerne le niveau d'information et de sensibilisation, les ONG rencontrées ont été pour la plupart informées des financements de l'AAP par les ambassades ou les SCAC ou par le biais des autres ONG partenaires. De plus, des échanges avec la DPDEV ont eu lieu pour discuter sur les procédures, les critères de recevabilité et les propositions soumises aux postes. L'implication de ces derniers dans le processus d'instruction et de mise en œuvre est jugée favorable<sup>19</sup>. Cela garantit une plus forte réactivité et une bonne adéquation des réponses aux besoins des pays. Le travail d'information et d'accompagnement dans la préparation des demandes est toutefois mené de manière assez inégale. Cela dépend largement des moyens humains, des compétences techniques et même du niveau d'information dont disposent les postes diplomatiques. De plus, quelques ONG ont souligné le manque d'information sur le fonctionnement, les procédures et les budgets concernant d'autres financements disponibles au niveau du Ministère (notamment de la DAH et de la MAAIONG<sup>20</sup>) ainsi que les complémentarités possibles entre ces différents instruments. Cette situation ne favorise pas la lisibilité du dispositif français dans son ensemble.

Quant aux propositions soumises aux postes, il a été souligné que les procédures sont assez souples. En effet, il n'existe pas d'exigences quant à l'éligibilité des partenaires ce qui est le cas pour d'autres bailleurs comme ECHO (cf. encadré ci-bas) ou des contraintes de cofinancements comme celles de la MAAIONG. Cela constitue un avantage important car l'instrument de l'AAP reste ouvert aux opérateurs ayant une plus faible capacité financière.

---

<sup>19</sup> Ce mode de fonctionnement s'adapte peu au fonctionnement des ONG comme Secours Catholique qui sont présentes dans les pays uniquement à travers le réseau Caritas. Dans ces cas, les échanges avec les ambassades sont plus difficiles. Cette ONG souhaite avoir un interlocuteur directement à Paris pour échanger sur les demandes soumises aux postes.

<sup>20</sup> La mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales assure la liaison entre la DGCID et les organisations non gouvernementales intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement. Entre autres, elle élabore, de concert avec les autres services concernés du MAEE, les orientations de la DGCID en matière de soutien aux ONG. Ces dernières peuvent solliciter une participation financière du MAEE pour un projet de développement qu'elles comptent mettre en œuvre. Les demandes de cofinancement sont instruites en liaison avec les directions géographiques et techniques concernées au sein de la DGCID.

### **Encadré 1 : Critères d'éligibilité pour devenir partenaire d'ECHO**

L'ONG doit remplir un certain nombre de critères pour devenir partenaire d'ECHO. Ces critères sont repris en détail dans le Règlement d'aide humanitaire. Les critères principaux concernent le statut juridique de l'ONG, ses capacités administrative, opérationnelle et financière, son autonomie financière, son expérience spécifique sur le terrain en matière d'aide humanitaire, les résultats d'opérations antérieures, son impartialité et sa neutralité dans la délivrance de l'aide, ses capacités de coordination sur le terrain, etc. L'adéquation de l'ONG au financement d'ECHO et au partenariat est évaluée sur la base de ces critères.

De surcroît, les ONG disposent d'une liberté importante en ce qui concerne le montage des projets, les types d'actions envisagées et les choix des produits et des fournisseurs. Dans ce sens, nos interlocuteurs considèrent qu'il est nécessaire de maintenir un large éventail d'actions (distribution de vivres, d'intrants, d'outils agricoles, activités HIMO) pour adapter les réponses aux besoins et aux contextes d'intervention. Des initiatives innovantes ont pu être mises en place comme les foires aux semences en Zimbabwe et les bons d'achat (ACF). Les projets doivent toutefois répondre aux exigences de la Convention de Londres notamment en ce qui concerne l'éligibilité des produits et la part destinée à l'achat des biens alimentaires. Ces contraintes peuvent s'avérer difficiles à respecter dans certains contextes comme c'est le cas des projets mis en place au Soudan ou restreindre les réponses possibles.

Enfin, il n'existe pas de formats ou d'exigences particulières pour la soumission des projets. L'absence d'un cadre formel peut s'avérer problématique. Chaque opérateur utilise sa propre méthodologie et définit les objectifs et les résultats attendus ainsi que les outils de suivi-évaluation. Il ne conviendrait pas néanmoins de trop normaliser pour pouvoir disposer d'un instrument assez souple qui s'adapte aux besoins et aux contextes.

#### *Sur le processus décisionnel :*

La programmation en deux tranches est jugée adéquate sauf dans les situations d'urgence où les conditions peuvent évoluer rapidement et pour lesquelles une plus grande réactivité est nécessaire. Quelques ONG ont soulevé le fait que la préparation des dossiers notamment pour la première tranche, devrait se faire au moins trois ou quatre mois à l'avance. D'autres bailleurs comme ECHO mènent des consultations auprès des opérateurs. Les propositions sont soumises à partir du mois de septembre. Cela leur permet de démarrer les activités au cours du premier trimestre. Dans le cas de l'AAP, les délais entre la présentation des dossiers et l'approbation du CIAA sont relativement courts. Par contre, les délais pour la signature des conventions de subvention sont parfois plus longs (3-4 mois). Etant donné qu'il n'y a pas de rétroactivité, les fonds ne peuvent pas être engagés avant l'accord des ambassades. Dans certains cas, les activités prévues ne sont plus compatibles avec les calendriers agricoles ou les besoins identifiés lors de la conception du projet.

Les avis sont partagés quant aux contextes d'intervention. La plupart des ONG rencontrées considèrent qu'il faut privilégier les situations selon le degré d'urgence et l'ampleur des besoins.

Pour les situations d'urgence immédiate, il existe toutefois d'autres organisations qui sont mieux placées pour fournir de l'assistance humanitaire comme le PAM ou ECHO.

Nos interlocuteurs considèrent que l'outil doit garder une certaine souplesse pour apporter une réponse différenciée selon les contextes. Il a été mentionné que certains projets de relance agricole qui sont menés dans des pays en conflit (comme le Soudan par exemple) ne sont pas éligibles aux financements d'autres bailleurs. Ils ne sont pas liés directement à une situation d'urgence dans sa définition *stricto sensu*. Le continuum urgence, réhabilitation et développement (URD) mérite être développé davantage dans les opérations financées au titre de l'AAP. De plus, l'ONG Solidarités a suggéré de privilégier une « approche filière » notamment dans les programmes de relance agricole qui sont souvent basés uniquement sur les aspects liés à la production. Pour ce faire, il est nécessaire de développer d'autres outils complémentaires à l'aide alimentaire et de prendre en compte ces éléments dans la prise des décisions sur l'attribution de l'aide.

*Sur le suivi-évaluation :*

Il n'existe pas de procédures normalisées concernant le contrôle des opérations et l'évaluation des impacts des projets financés au titre de l'AAP. Les ONG utilisent leur propre système de reporting et de suivi opérationnel. Elles présentent des rapports d'activités à la fin de chaque projet. Les SCAC ont pour la plupart des contacts réguliers avec les responsables des projets dans les pays. Certains postes ont réalisé des missions de suivi des projets sur place. Le suivi est cependant assez hétérogène selon les pays.

**Des atouts du point de vue des ONG**

Le recours à cet instrument représente des atouts importants pour les ONG. D'une part, les financements au titre de l'AAP sont complémentaires à celui d'autres bailleurs comme ECHO, la DAH ou le PAM. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous récapitule les projets mis en place par l'ONG Première Urgence et financés au titre de l'AAP. Les 4 projets (2006-2007) ont bénéficié des financements complémentaires de trois bailleurs.

**Tableau 2 : Projets mis en place par l'ONG Première Urgence et financés au titre de l'AAP**

Description du projet	AAP	Autres financements complémentaires
Projet d'aide au retour des déplacés du centre Katanga (RDC) dans leurs localité d'origine - Volet aide alimentaire	250 000 €	Budget ECHO : 893 000€ Budget PAM : 46 035€
Projet d'assistance alimentaire aux populations sinistrées du lac Upemba, Province du Katanga (RDC)	500 000 €	Budget ECHO : 782 000€ Budget PAM : en cours de négociation
Projet d'aide au retour des déplacés du Nord Ouganda dans leur localité d'origine I	298 253 €	DAH : 250 000€
Projet d'aide au retour des déplacés du Nord Ouganda dans leur localité d'origine II	484 082 €	DAH : 250 000€

D'autre part, l'aide alimentaire programmée (depuis 2005) a permis aux ONG de diversifier leurs partenaires. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que malgré les montants encore limités, ils permettent d'intervenir de manière assez réactive surtout quand d'autres bailleurs font défaut. Le PAM est le principal partenaire pour une bonne partie des ONG rencontrées. L'AAP leur permet de mieux adapter leurs réponses notamment en ce qui concerne la qualité des produits et d'intervenir de manière régulière quand les ruptures des stocks et les problèmes logistiques parfois fréquents, se présentent. Il a été également souligné que les conditions négociées avec le PAM ne permettent pas toujours de couvrir les frais de distribution (taux négociés à la tonne).

La principale valeur ajoutée de l'instrument d'aide alimentaire programmée se situe au niveau de la complémentarité ou de la subsidiarité possible par rapport à d'autres instruments utilisés par les ONG. Dans ce sens, il serait important que des évolutions possibles de cet instrument soient proposées à la lumière des évolutions de la politique européenne et notamment d'ECHO (en cours de définition).

**Annexe 17 : Cadre d'analyse : Réforme de l'instrument « aide alimentaire programmée »**

Objectifs	Logique d'intervention	Principaux questionnements issus des TDR	Indicateurs objectivement vérifiables
<b>Objectifs généraux</b>	L'aide alimentaire répond aux besoins de base des populations en situation d'urgence (urgence prolongée à sortie de crise) et appuie des actions de développement dans une démarche globale d'atteinte des OMD	<p><i><b>Pertinence</b></i></p> <p>Maintenir la coexistence des logiques de court et de long terme ?</p> <p>L'aide alimentaire française est-elle un instrument efficace de promotion de la sécurité alimentaire ?</p> <p>Alternatives ?</p> <p>L'aide alimentaire est-elle une réponse aux besoins structurels ?</p>	
<p><b>Objectif spécifique 1</b></p> <p><b>OS 2</b></p> <p><b>OS 3</b></p>	<p>Fournir une aide alimentaire ciblée sur les populations vulnérables et adaptées aux besoins en fonction des priorités géographiques et thématiques</p> <p>Favoriser une approche globale d'intervention s'inscrivant dans une logique de continuité, de coordination et de complémentarité d'actions</p> <p>Améliorer les pratiques de fourniture de l'aide</p>	<p><i><b>Pertinence et efficacité</b></i></p> <p>Maintenir une palette de thématiques et d'activités sectorielles ?</p> <p>L'aide alimentaire peut-elle s'inscrire dans la durée ?</p> <p>Quel lien dégager entre l'aide alimentaire centrée sur des thématiques sectorielles et les politiques correspondantes ?</p>	
<b>OS 4</b>	Mettre en place de nouveaux modes de gestion et de circuits de décision favorisant une meilleure cohérence de l'aide française au développement	<p>Quels enseignements tirés du fonctionnement du dispositif ?</p> <p>Le cadre institutionnel de gestion est-il en adéquation avec les objectifs : du dispositif d'identification des besoins au suivi-évaluation ?</p>	

		<p><b>Concerne R 1.x, R 2.x et R 3.x :</b>  Les modalités actuelles de distribution de l'aide (ciblage, déliement, visibilité, dons, cash, recours aux canaux institutionnels) sont elles adaptées aux objectifs? Sont-elles efficaces ? Quels facteurs utilisés ?</p> <p>Quels rôles confier aux différents acteurs (PAM, ONG, dispositifs locaux) et sur quels critères ?</p> <p>Existence de modes de gestion locaux innovants ?</p> <p>Quels sont les bonnes pratiques internationalement reconnues (à défaut d'évaluation d'impact) ?</p> <p>Existe t-il une spécificité (valeur ajoutée) de l'aide alimentaire bilatérale française par rapport à celle des autres aides bilatérales et multilatérales, en particulier européennes ?</p>	
Résultat 1.1.	<p><b><i>Sur le ciblage des populations vulnérables, thématique et géographique :</i></b>  <b><i>Les demandes se fondent sur une évaluation de la situation alimentaire des pays</i></b></p>	<p><b><i>Cohérence externe, cohérence dans les priorités de la coopération française, efficacité du ciblage</i></b></p> <p>Comment traiter les demandes à caractère politique, les besoins identifiés mais non souhaités de gouvernements ?</p>	<p>Analyse des évaluations servant de base pour la requête : l'aide alimentaire est le moyen d'assistance le plus adapté et le plus efficace</p> <p>Typologie des sources d'information</p>
R 1.2.	<p><b><i>L'identification des besoins est reconnue par des organismes internationaux compétents</i></b></p>		<p>Typologie des bénéficiaires et délais d'acheminement et distribution de l'aide</p>
R 1.3.	<p><b><i>L'aide est ciblée sur les populations en situation de vulnérabilité alimentaire</i></b></p>		<p>Part de l'aide destinée à la région prioritaire et aux PMA</p>
R 1.4.	<p><b><i>L'aide est destinée prioritairement aux pays d'Afrique Sub-saharienne et en particulier aux PMA</i></b></p>		

R 1.5.	<b><i>Les aides couvrent une diversité d'actions dans les domaines de prévention des crises, réponses aux crises prolongées, sortie de crise, malnutrition chronique et développement (cantine scolaire et lutte contre le SIDA et la tuberculose)</i></b>	Diversité : en cohérence des autres actions françaises?	Répartition de l'aide selon les types de crise (prévention, urgence, réhabilitation, développement...)  Répartition de l'aide par secteurs concernés
R 2.1.	<b><i>Sur la logique d'intervention et les canaux de mise en œuvre : L'aide est conjuguée à des actions complémentaires (logistique, formation, suivi, évaluation)</i></b>	<b><i>Cohérence (priorités françaises, interne et externe), efficacité et efficience</i></b>	Montant alloué aux coûts non imputables directement aux coûts directs d'achat des prod. alimentaires Complémentarité avec d'autres actions financées (logistique, distribution, formation, évaluation)
R 2.2.	<b><i>L'aide est inscrite dans une logique de continuité des actions (URD ou programmation pluri-annuelle d'actions de développement)</i></b>	Comment dépasser des logiques d'abonnement caractérisant certaines requêtes ?	Actions/projets ayant assuré un accompagnement des populations de l'urgence à la reconstruction. Evaluation qualitative de l'appui
R 2.3.	<b><i>L'aide est programmée en lien avec les autres actions de la coopération française</i></b>	Comment intégrer l'aide alimentaire en bonne synergie avec les autres instruments de l'aide et relevant du mandat d'autres structures (DAH, AFD)?	Actions/projets en lien avec les autres actions telles que les cantines scolaires, la lutte contre le SIDA, l'accompagnement des pop. vulnérables
R 2.4.	<b><i>L'aide appuie les systèmes de prévention et gestion des crises mis en place par les gouvernements et les initiatives d'ONG ou OSC</i></b>	Quelles cohérence et articulation de l'aide française avec les dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises ?	Part de l'aide fournie aux systèmes nationaux, aux ONG ou autres acteurs; délai ; coûts ; type d'activités financées



R 2.5.	<b><i>L'aide se fait dans le cadre d'une coordination renforcée avec les donateurs</i></b>	Quelle coordination avec les autres aides bilatérales et multilatérales (les institutions spécialisées telles que la FAO, le PAM, la Commission européenne (articulation avec le nouveau cadre) et les pays membres de l'UE) au plan international et au plan local des interventions : réalité de la coordination sur le terrain (concurrence et chevauchements entre différentes sources de financement) ?	Existence ou non des cadres de coordination entre les différents donateurs ; donateurs impliqués ; fréquence des réunions ; thèmes abordés ; évaluations communes.
R 2.6.	<b><i>Les canaux multilatéraux sont privilégiés (objectif de 70%)</i></b>		Part de l'aide transitant par le PAM, la FAO, l'UNICEF et autres canaux multilatéraux ; type d'aide ; délai d'acheminement ; coûts des opérations
R 3.1.	<b><i>Sur les modalités d'approvisionnement et de délivrance : L'aide est fournie exclusivement sous forme de dons financiers</i></b>	<b><i>Efficacité et efficacité</i></b>	Part de l'aide fournie sous formes de dons financiers
R 3.2.	<b><i>L'aide est essentiellement déliée (objectif de 70%)</i></b>		Part des produits achetés en Europe et/ou en France
R 3.3.	<b><i>L'aide ne fait pas l'objet de monétisation</i></b>		Part de l'aide destinée à la monétisation
R 3.4.	<b><i>Les achats locaux et régionaux sont privilégiés (les achats régionaux concernent en priorité les pays limitrophes)</i></b>		Part des achats locaux et régionaux sur les volumes totaux ; suivi des prix afin d'analyser l'effet des achats locaux sur la prix à la consommation
R 3.5.	<b><i>L'aide en nature est limitée aux situations d'urgence</i></b>		Part de l'aide en nature destinée aux situations d'urgence
R 3.6.	<b><i>L'aide est distribuée gratuitement dans des contextes d'insécurité alimentaire</i></b>		Part de l'aide distribuée gratuitement Type de distribution gratuite (ciblée/généralisée)

R 3.7.	<b><i>L'aide utilisée dans des systèmes de VPM répond aux conditions spécifiques</i></b>		Populations bénéficiaires Rapport entre le prix de l'opération et les prix des marchés Part des fonds réutilisés dans des opérations de VPM Part des fonds réutilisés dans des opérations de distribution gratuite
R 3.8. R 3.9. R 3.10.	<b><i>Sur la nature des produits : Les produits sont conformes à la liste des produits éligibles de la Convention Internationale de l'AA L'aide correspond aux besoins de la population ciblée (respect des habitudes alimentaires et prise en compte des besoins spécifiques en micro-nutriments) L'aide respecte les normes de qualités nationales et internationales</i></b>	<b><i>Cohérence externe</i></b>	Origine et nature des produits  Produits adaptés  Qualité des produits et respect des normes
R 4.1.	<b><i>Sur la préparation et l'instruction des demandes : Les demandes sont appuyées par les SCAC ou les ambassades de France ou transmises par les OIGs et ONG reconnues</i></b>	<b><i>Cohérences et efficacité</i></b>  Quels critères (géographiques, thématiques et sectoriels) utilisés dans le processus d'instruction en fonction des objectifs recherchés ? Quels critères de recevabilité des requêtes pour les SCAC ?	Origine effective des demandes  Procédure d'examen des demandes Evolution quantitative et qualitative des demandes Critères de sélection et de priorisation des demandes

R 4.2.	<b>Sur la programmation :</b> <b>Les procédures de programmation budgétaire sont révisées avec un déblocage en deux tranches + mobilisation de la réserve</b>	<b>Cohérences et efficacité</b>	Gestion du budget
R 4.3.	<b>Les requêtes sont examinées et les décisions prises dans le cadre du CIAA</b>	Le processus d'instruction et de décision interministériel (CIAA) et la composition actuelle du CIAA donnent-ils satisfaction ?	Délai d'instruction, de décision et de décaissement Calendrier de programmation et des réunions de CIAA, type de décisions prises en CIAA
R 4.4.	<b>Sur le suivi-évaluation* :</b> <b>Les SCAC et les ambassades sont davantage impliqués dans le suivi des opérations</b>	<b>Cohérences et efficacité</b>	Procédure d'information du bailleur, de reporting et d'évaluation Nature et qualité des procédures de contrôle des opérations Existence des procédures normalisées

\*Le document de référence sur les pratiques rénovées instaurées par la réforme ne comprend pas explicitement de mentions sur le suivi-évaluation. L'ajout de ce résultat résulte des entretiens avec les personnes en charge du dossier à la DPDEV/PEA

## **Annexe 18 : Note de synthèse des missions de terrain au Burkina Faso, en Haïti et au Soudan**

### **1. Introduction**

Après la première phase de l'évaluation de l'aide alimentaire programmée destinée à la compréhension des enjeux et à une première analyse de l'instrument, la deuxième phase est consacrée aux évaluations dans trois pays bénéficiaires : Soudan, Burkina Faso et Haïti.

Les trois pays retenus pour effectuer les études de cas correspondent à la diversité de situations auxquelles la politique d'appui peut répondre:

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

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

La diversité des études de cas doit servir à compléter le travail démarré lors de la première phase en ce qui concerne :

- le diagnostic de la pertinence et de la cohérence des nouvelles orientations définies par la réforme de 2005,
- l'adéquation des modes d'instruction, de décision et de suivi avec l'opérationnalisation des aides sur le terrain,
- et le poursuivre avec l'analyse de l'effectivité de l'aide sur le terrain.

Les résultats des missions sont présentés en deux documents : une note de synthèse et un rapport présentant les résultats par pays.

La note de synthèse s'est essentiellement intéressée aux constats communs sur la pertinence et la cohérence des nouvelles orientations appliquées aux différents contextes rencontrés et sur l'organisation des dispositifs chargés de la gestion de l'instrument. L'effectivité de l'aide avec un traitement spécifique par opérateur et par catégorie d'intervention figure davantage dans les rapports pays.

La note de synthèse s'est aussi attachée à mettre en lumière des constats qui n'apparaissaient pas dans le rapport d'étape et à tirer des enseignements complémentaires à ceux mentionnés dans ce dernier. Les rapports pays contiennent des sections consacrées aux recommandations de portée générale ou spécifiques aux interventions menées sur place. Ces recommandations seront consolidées avant de figurer dans le rapport provisoire.

### ***Méthodologie***

L'analyse comportait trois volets principaux:

- l'analyse de la stratégie globale des interventions d'aide alimentaire (interventions réalisées et interventions proposées mais non approuvées par le CIAA) dans le pays : il s'agissait d'examiner sa pertinence dans le contexte local (par rapport aux besoins et aux politiques menées par le gouvernement et les autres partenaires) et sa cohérence avec les autres instruments de l'aide française et les autres bailleurs ;
- l'analyse globale des modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire, particulièrement au niveau des SCAC et des opérateurs, basée notamment sur un approfondissement des réponses au questionnaire renvoyé par le SCAC ;
- l'analyse détaillée de toutes les opérations réalisées ou en cours d'exécution sur la période 2004-2007, les opérations devant être jugées en fonction des critères habituels d'évaluation des projets : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et impact. Toutefois, du fait du temps limité des missions ainsi que de l'absence d'enquêtes poussées sur le terrain, il était prévu que l'analyse repose principalement sur l'exploitation des rapports de suivi-évaluation disponibles, sur des triangulations par le recueil de témoignages de plusieurs sources et sur la comparaison avec des stratégies et actions similaires réalisées par d'autres bailleurs.

Les missions ont été l'occasion de :

- recueillir des informations et opinions auprès de groupes d'acteurs non rencontrés en Europe (bénéficiaires directs, représentants des communautés bénéficiaires, représentants des filières, interprofessions, opérateurs locaux, services de l'Etat bénéficiaire) ;
- compléter les analyses auprès des représentations locales d'opérateurs à l'origine des requêtes (ONG, PAM, FAO, CICR ou d'agences de coopération) ;
- approfondir l'étude des procédures d'instruction, sélection et suivi-évaluation des dossiers effectuées par les SCAC.

Les analyses devaient déboucher sur des propositions d'amélioration des modalités de mise en œuvre de l'instrument aide alimentaire programmée et des stratégies d'intervention dans les pays concernés.

Les missions de 12 jours chacune se sont déroulées entre le 22 octobre et le 16 novembre. Les équipes étaient formées de deux consultants.

Les missions se sont clôturées par la remise d'un aide mémoire et l'organisation d'une réunion de restitution dont les modalités étaient fixées par le SCAC.

### ***Principales contraintes***

Les contraintes rencontrées se situaient à différents niveaux :

- L'enveloppe de l'aide alimentaire française est généralement très réduite par rapport aux autres grands bailleurs de fonds. L'aide alimentaire de la France ne représente qu'une faible part du budget du PAM si bien qu'il est très difficile d'évaluer spécifiquement l'effet de la contribution française dans ces programmes. Cette contrainte s'est vérifiée également auprès des ONG au Soudan ;
- les rotations fréquentes du personnel dans les SCAC mais aussi chez les opérateurs nuit fortement à la transmission de la mémoire de ces institutions. Peu d'éléments formalisés (notamment par manque d'archivage) étaient disponibles pour étayer des comparaisons entre l'aide alimentaire française antérieure et postérieure à la réforme ;
- l'évaluation des résultats et des impacts des interventions a été pénalisée par l'insuffisance de systèmes de monitoring dans nombre de projets et programmes ;
- enfin, les conditions de déplacements difficiles (notamment pour raison de sécurité, d'autorisation nécessaire ou d'éloignement de certaines zones concernées par les interventions) et la courte durée des séjours ont nécessité de faire des compromis entre les diverses activités proposées dans les programmes de travail et les nombreux interlocuteurs à rencontrer.

## **2. Les contributions en aide alimentaire de la France**

Les aides alimentaires aux trois pays étudiés sont représentatives de situations très diverses. Aux contextes d'intervention fort différents s'ajoutent des montants d'aide (voir tableau ci-dessous) qui varient dans un rapport de 1 à 8. A titre de rappel, le Soudan constitue le premier pays bénéficiaire de l'AAP sur la période 2005-2007, Haïti occupe le 7<sup>ème</sup> rang et le Burkina Faso le 21<sup>ème</sup> rang.

**Tableau 3 : Répartition de l'aide alimentaire par pays, par année et par canal**

Pays	Montant (M€)			Répartition par canal 2005-2007 (%)			
	2005	2006	2007	PAM	FAO	Gouv.	ONG/ secteur privé
Soudan	4,5	4	2,4	60	24	0	16
Burkina Faso	0,6	0,81	0	92	0	8	0
Haïti	1	1,4	1,5 <sup>21</sup>	46	13	3	38 <sup>22</sup>

Comme pour la majorité des pays bénéficiaires, les organisations internationales dont au premier chef le PAM sont les principales organisations qui acheminent l'aide française.

### 3. Constats partagés

#### *La France : acteur secondaire de l'aide alimentaire*

- La France ne fournit qu'une part mineure de l'aide alimentaire<sup>23</sup> totale des pays bénéficiaires. Même à travers les organisations internationales (PAM et FAO) ou les dispositifs nationaux de gestion des crises alimentaires, les financements de l'AAP représentent au mieux 10% des aides canalisées.

#### *Conséquences de la réduction des effectifs et des compétences au sein des postes*

- L'instruction, la sélection, la gestion et le suivi de l'AAP reposent essentiellement sur les personnels des SCAC. Une combinaison de plusieurs facteurs limite leurs capacités à pleinement assurer les tâches requises par l'AAP. La réforme 2005 a introduit une utilisation de l'aide alimentaire dans divers contextes et pour différentes formes d'actions. Elle nécessite des compétences (sécurité alimentaire, urgence, nutrition, agronomie ...) que tous les postes ne sont pas à même de mobiliser. D'autant plus que l'on constate une réduction globale d'effectif du personnel de coopération (assistance technique et personnel au sein des SCAC) particulièrement marquée dans les domaines comme le développement rural et la sécurité alimentaire<sup>24</sup>. La charge de travail des conseillers engendre parallèlement une délégation partielle du suivi des dossiers sur du personnel moins qualifié ou moins expérimenté (VI, personnel temporaire, ...).
- On constate des approches différentes dans la préparation de la programmation, approches liées à la disponibilité de personnel. Dans les pays où existe une coopération traditionnellement importante dans les domaines de la sécurité alimentaire et le développement agricole, les assistants techniques ont participé activement à l'élaboration des dossiers, ceux-ci s'inscrivant

<sup>21</sup> Une allocation, non comptabilisée dans ce tableau, sur la réserve a été octroyée à la mi-novembre 2007 suite aux dégâts de la tempête Noël. D'un montant de 0,3 M€, les modalités d'intervention n'étaient pas encore précisées.

<sup>22</sup> Cette aide est destinée aux achats locaux qui sont par la suite intégrés dans les projets du PAM.

<sup>23</sup> Il s'agit des aides bilatérales qui ne tiennent pas compte des contributions indirectes par les financements européens.

<sup>24</sup> Secteurs de coopération transférés à l'AFD.

dans la continuité de financements antérieurs (appui au dispositif au Burkina Faso ou à la politique d'achats locaux en Haïti et au Burkina Faso). La complémentarité entre les financements français est alors recherchée, par exemple les appuis conjugués au dispositif burkinabè avec le relevé de données sanitaires et nutritionnelles appuyé par l'IRD.

Concernant les appuis nutritionnels et aux cantines scolaires passant par le PAM en Haïti et au Burkina Faso ainsi que pour l'ensemble de la programmation au Soudan, la démarche est inverse et repose sur les propositions des ONG ou de la FAO et les *funding proposals* ou *flash appeals* du PAM. La réforme a édicté un nombre important de critères avant recevabilité des propositions. Dans la pratique, le manque de ressources des postes peut limiter les capacités à apprécier les orientations techniques ou les modalités d'intervention proposées par les opérateurs. Ce constat est amplifié dans un contexte tel que le Soudan où les conditions de sécurité, les difficultés de déplacements, l'étendue du territoire, le manque d'informations (ou des informations contradictoires comme les estimations de besoins divergentes entre le PAM et le CICR ou les ONG) rend plus difficile cette opération.

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

- Si le manque de ressources constitue un facteur limitant au suivi des dossiers, le renouvellement des responsables<sup>25</sup> dans un contexte de faible effectif provoque également une perte de mémoire institutionnelle. Celle-ci se traduit par des ruptures immédiates dans la chaîne d'information et de décisions et, à moyen terme, dans la capitalisation des expériences. Ce phénomène est accentué par l'absence de mécanismes d'évaluation propres à l'AAP. On assiste de fait à une dévalorisation de l'expérience avec deux conséquences : une faible transmission entre les responsables dans un pays et la non possibilité de tirer des enseignements pour les autres pays.

---

<sup>25</sup> Haïti se démarque de ce schéma général par le rôle que joue le consultant local PROMIP qui suit l'ensemble des dossiers d'aide alimentaire. Toutefois, son contrat est renouvelé chaque année ce qui ne constitue pas une garantie contre le risque de perte de transmission des informations.



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

- La réforme a entraîné une modification dans les procédures de sélection des projets financés par l'AAP. La gestion des fonds de contrepartie relevait précédemment de la responsabilité partagée des ambassades et des gouvernements bénéficiaires, les affectations reposant sur des choix essentiellement locaux. Actuellement, la sélection des aides à deux niveaux avec une prise de décision finale par Paris réduit la marge de manœuvre des postes et remet parfois en question les choix locaux –voire le CIAA impose ses choix- engendrant une certaine incompréhension. Plus fondamentalement, le manque de visibilité des postes sur les financements disponibles les empêche de préparer des stratégies d'intervention et oblige les opérateurs à modifier parfois substantiellement leurs projets d'activités.
- Les critères d'éligibilité aux financements de l'AAP constituent un élément essentiel du dialogue entre la DPDEV, les postes et les opérateurs. Les SCAC les répercutent aux ONG ou aux organisations internationales pour la préparation des activités et des budgets. Une autonomie réelle est laissée aux opérateurs pour présenter des requêtes de leur choix. Chaque poste applique ensuite sa grille de lecture (poursuite de financements antérieurs, capacité d'absorption des ONG) pour juger de la pertinence des propositions. Certains critères peuvent s'avérer contraignants : le ratio de 50% consacré aux aliments ou aux semences qui apparaît difficilement respecté au Soudan sinon par la prise en charge d'autres coûts liées aux opérations (coûts de structure, transport ou formation) par d'autres bailleurs. Si les ONG peuvent remanier leurs propositions dans ce sens, le SCAC ne dispose pas de marge de manœuvre pour faire respecter ce critère par la FAO et le PAM dont les coûts consacrés à l'achat des vivres ne dépassent pas 30% du budget au Soudan.

### ***La flexibilité de l'AAP***

- Une des grandes forces de l'AAP consiste en la flexibilité de son utilisation. Son intitulé, aide alimentaire et programmée est d'ailleurs loin de refléter les réalités actuelles. La flexibilité peut être :
  - thématique : bien que certaines actions soient limitées par les besoins de notification à la Convention de Londres et que les financements de l'AAP soient de faible ampleur (en comparaison des bailleurs les plus généreux), les ONG reconnaissent en cet instrument tout l'intérêt de pouvoir le mobiliser sur un volet spécifique d'un programme d'activités sous-financé par d'autres donateurs (les opérations semences au Soudan en sont une illustration).

L'instrument peut être sollicité dans un large éventail de contextes, de l'urgence (Soudan) au développement (Haïti et le Burkina Faso).

- opérationnelle : il est ouvert à une diversité d'opérateurs, organisations internationales, ONG (dans les faits uniquement françaises au Soudan), secteur privé (Haïti), administration publique.

Il peut être mobilisé pour répondre à des ruptures temporaires d'approvisionnement de certains produits et dans des délais raccourcis. Il est possible d'aménager des propositions initiales en fonction de l'évolution du contexte.

- temporelle : La programmation par tranche avec la possibilité de mobiliser une réserve jusqu'en fin d'année (en Haïti la réserve a été mobilisée en novembre).
- dans les procédures administratives : L'AAP n'impose pas de formats prédéfinis de proposition, de convention ni de rapport de suivi et d'évaluation. L'habitude des ONG urgentistes de soumissionner au fonds ECHO (voire à d'autres coopérations européennes plus formalistes en la matière) leur a imposé une rigueur dans les procédures administratives. Ce professionnalisme permet aux ONG de satisfaire aux exigences des SCAC et de la DPDEV. Les procédures administratives avec les organisations internationales reposent sur un niveau d'exigence moins élevé. Lors des missions, les analyses tirées des rapports de suivi de ces organisations sont apparues de moins bonne qualité que les autres prestataires.

La procédure de décision est rapide, moins d'un mois entre l'envoi des télégrammes diplomatiques et les réunions de CIAA.

### ***Des thématiques non couvertes***

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

### ***Complémentarité avec les autres sources de financements et coordination avec les stratégies menées***

- La complémentarité avec les autres financements français est loin de constituer une priorité de sélection des propositions. Dans les trois pays de mission, l'AFD n'a aucune action en commun avec un financement au titre de l'aide alimentaire programmée. Autant les SCAC que les agences<sup>26</sup> de l'AFD n'envisageaient pas de collaboration. Malgré le transfert des secteurs « développement rural » et « sécurité alimentaire » à l'AFD, les cultures internes et les logiques de fonctionnement de ces structures semblent hermétiques à une logique URD qui les réunisse.

Au Soudan, la DAH et la MAAIONG financent des ONG dans les secteurs de l'eau, assainissement, santé et éducation mais sans concertation avec les actions financées par l'AAP, même si les crédits peuvent bénéficier aux mêmes ONG pour différents volets de leurs projets. Aucun financement n'est attribué à une ONG au Burkina Faso et en Haïti.

- La complémentarité des axes d'intervention de l'aide alimentaire avec d'autres sources de financement français n'apparaît pas évidente, par exemple en matière de politiques sectorielles avec l'aide budgétaire accordée pour l'éducation (qui constitue un secteur de concentration) et l'aide projet (hors secteur de concentration) pour la santé au Burkina Faso. Les stratégies définies par le CICID dans ces deux secteurs ne considèrent pas l'appui aux cantines scolaires et à la nutrition comme des axes prioritaires. Cependant, en matière de santé les axes identifiés visent la santé des enfants (par la vaccination), la santé maternelle et la lutte contre les grandes pandémies (VIH/Sida et tuberculose). L'appui alimentaire ou nutritionnel peut théoriquement se révéler complémentaire.

Mais, les interventions proposées par les postes (Burkina Faso et Haïti) et la DPDEV (cantines scolaires au Burkina Faso) n'ont pas fait l'objet d'approches convergentes avec les responsables des SCAC (ou de l'AFD) des secteurs concernés. De plus, l'ensemble des interventions alimentaires aux secteurs « éducation » et « santé » sous financement AAP sont canalisées par le PAM alors que la coopération sur les politiques sectorielles se fait directement avec les administrations concernées qui ne cautionnent pas nécessairement les mêmes modalités d'intervention (voir ci-dessous).

- La coordination avec les actions de la CE et des autres Etats membres n'est pas spécialement privilégiée bien que la France s'avère le premier contributeur au budget de coopération (FED).
- La coordination avec les politiques nationales est globalement bonne. Mais, le fait de favoriser l'acheminement de l'aide par des organisations multilatérales n'apporte pas de meilleure

---

<sup>26</sup> L'AFD n'est pas présente au Soudan.

coordination en comparaison d'une aide bilatérale<sup>27</sup>. Bien que collaborant à la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les secteurs sociaux de base, le PAM définit sa propre stratégie d'intervention et mobilisent ses propres partenaires (ONG internationales et locales). Les stratégies du PAM peuvent différer de celles mises en place par les gouvernements. Par exemple, sur les projets de cantines scolaires en Haïti et au Burkina, les programmes gouvernementaux agissent différemment en mettant davantage l'accent sur les approvisionnements locaux, l'appui des collectivités locales, l'implication des communautés à la pérennité des cantines, ...

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

Dans un contexte de fragilité institutionnelle, il faut aussi veiller à « ne pas porter préjudice » (*do not harm*) selon les termes des spécialistes de l'urgence à la consolidation du rôle de l'Etat et des collectivités locales. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre les intervenants de l'aide afin de ne pas accroître le risque de substitution par des opérateurs extérieurs (ONG ou organisations internationales).

- La cohérence des actions financées par l'AAP avec celles menées par d'autres intervenants peut parfois soulever des questions sur les orientations prises par les opérateurs et sur leurs résultats. Ainsi, la stratégie et les modalités d'intervention du PAM en matière de nutrition peuvent être débattues en comparaison des standards adoptés par d'autres intervenants dans le domaine. Le public ciblé (enfants de moins de 2 ans ou de moins de 5 ans), l'approche curative versus préventive, les interventions dans les centres de santé ou/et en milieu communautaire, la sensibilisation à l'éducation nutritionnelle, le type d'aliments à préconiser en matière de récupération (CSB, farine fortifiée, aliments thérapeutiques) constituent des orientations sur lesquelles des études récentes ou moins récentes ont déjà apportés des éclaircissements sur les pratiques les plus efficaces.

Le ciblage géographique, l'identification des groupes vulnérables ainsi que l'estimation des besoins forment des étapes cruciales dans la préparation des projets. L'expérience des trois pays montre que les méthodes d'estimation sont loin d'être homogènes (Soudan, Burkina) et que divers facteurs (Burkina, Haïti) peuvent entrer en considération (présence d'autres intervenants, substitution lors d'un retrait d'acteur, sécurité, facilité d'accès,...) dans le choix des zones d'intervention.

---

<sup>27</sup> Il faut toutefois noter que ce jugement ne porte que sur deux actions (appui au dispositif de gestion des crises alimentaires au Burkina et appui à la collecte d'information du Ministère de l'Agriculture en Haïti) où l'aide bilatérale a été mise en place.

### ***Le calendrier de programmation et les délais de décaissement***

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

Les achats locaux de céréales sont donc reportés après les récoltes suivantes. Des institutions telles que le PAM ou les dispositifs possédant des stocks de sécurité ou gestionnaire d'aide alimentaire en nature peuvent procéder à des emprunts de vivres sur d'autres programmes qui font l'objet d'un remboursement l'année suivante. Ce décalage n'a, jusqu'à présent, pas posé de véritables problèmes vu la nature des opérateurs et des actions mises en œuvre, mais il peut être un handicap important pour les ONG<sup>28</sup> ou dans des situations d'urgence. Cette stratégie n'est également pas sans risque comme l'a illustrée la récente crise alimentaire 2004/05 du Niger car un pays peut se trouver à gérer une crise d'une grande ampleur alors que ses stocks sont réduits.

Les programmes de distribution de semences<sup>29</sup> sont confrontés à des échéances strictes puisque le calendrier cultural impose des semis en mai-juin (Sud Soudan). La programmation CIAA effectuée en début d'année avec des signatures rapides des conventions<sup>30</sup> avec les ONG est impérieuse afin de ne pas remettre en cause ces opérations.

- Le calendrier entre la préparation des projets et la disponibilité des financements pour démarrer les activités peut s'avérer plus long. En Haïti, les délégations de crédits sont arrivées à l'ambassade entre 5 à 7 mois après les décisions d'allocations acceptées en janvier et les conventions de financement ont été signées le plus souvent 10 à 11 mois après la réunion de CIAA.

---

<sup>28</sup> Les ONG ne peuvent pas engager des fonds avant l'accord des ambassades.

<sup>29</sup> A l'exception de semences de contre-saison (principalement les semences maraichères)

<sup>30</sup> Les ONG avec des assises financières suffisantes peuvent engager des dépenses avant la disponibilité des crédits mais ce n'est pas le cas de toutes les ONG.

#### 4. Enseignements à partir des constats des missions

##### *Le dilemme du respect de la Convention de Londres*

- L'AAP est conçue comme l'instrument de la coopération servant à comptabiliser les engagements de la France à la Convention de Londres. Mais, un respect strict des produits éligibles à la Convention ne favorise pas toujours des approches adaptées aux besoins des populations. On constate l'absence ou une faible comptabilisation de différents coûts et supports utiles (parfois indispensables) aux contextes d'urgence, de réhabilitation ou de développement : aliments thérapeutiques, micronutriments, semences (intrants agricoles), intrants au secteur de la pêche et de l'élevage, transport, *cash for work*, coupons alimentaires/vouchers, transferts financiers.

Une aide alimentaire n'est pas le seul garant d'un bon état nutritionnel et sanitaire, ni le seul garant de l'amélioration des conditions de sécurité alimentaire des individus. Les interactions complexes entre la disponibilité de services de santé, l'état physiologique des individus, les comportements alimentaires et d'hygiène, l'accès à une eau de qualité, ...rappellent qu'une action unique favorisant la disponibilité d'aliments ne suffit pas à assurer les conditions d'une vie saine et durable.

Les engagements pris en 1999 ne sont plus respectés pour toute une série de raisons (baisse de l'enveloppe consacrée à l'aide alimentaire, augmentation de l'aide au développement par la voie multilatérale, hausse des cours des produits alimentaires, coûts des interventions en contexte d'urgence, ...) mais il faut savoir gré aux responsables du CIAA et des SCAC de ne pas avoir une programmation trop restrictive basée uniquement sur les produits les mieux valorisés par la Convention et une volonté de « faire du chiffre ».

##### *L'absence d'instrument relais à l'AAP pour une approche sécurité alimentaire*

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

Les missions dans les pays ont montré qu'une réponse adaptée aux besoins des populations dans des contextes de réhabilitation/relance agricole ou de développement dépassent bien évidemment une approche basée sur de simples distributions d'aide alimentaire (ciblée ou généralisée voire des distributions de semences) et doit être appréciée dans une approche plus

globale de sécurité alimentaire. Ces interventions requièrent des logiques plus complexes, donc des investigations plus poussées afin d'élaborer d'abord un diagnostic, ensuite de définir des stratégies et des modalités d'intervention pertinentes, de préciser les groupes bénéficiaires, de détailler les activités nécessaires à la mise en œuvre, ... **Or, l'instrument AAP n'est pas destiné- car privilégiant la prise en charge des coûts éligibles à la Convention de Londres- à une véritable approche sécurité alimentaire, ni adapté par ses mécanismes de financement à court terme, ni véritablement outillé pour vérifier la pertinence de requêtes s'inscrivant dans la durée. L'absence d'instrument relais au sein de la coopération française est particulièrement pénalisante pour assurer le continuum URD.**

Pour des raisons similaires de cohérence de l'aide, les appuis de l'AAP aux politiques sectorielles devraient s'inscrire dans des engagements pluriannuels. On imagine mal que l'AAP serve à démarrer une action structurante dans un pays mais dont les allocations les années suivantes fluctueraient au gré des besoins et des priorités qui surgissent ailleurs dans le monde. Les autres instruments comme la MAAIONG ou l'AFD sont peu complémentaires avec les financements de l'AAP.

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

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

Toutefois, les constats sur le terrain témoignent de l'efficacité de cette aide quand elle comble des lacunes dans les programmations des autres donateurs, quand elle expérimente des actions pilotes ou quand la flexibilité de l'instrument constitue une force. **L'avantage comparatif de la France n'est pas de se positionner sur le même terrain que les principaux donateurs en volume mais de se placer sur des secteurs où elle possède une spécificité et où sa contribution peut avoir valeur d'exemple ou servir d'effet démultiplicateur.**

- L'affluence des demandes envoyées en CIAA l'oblige à sélectionner les propositions de financement. Mais, les ressources humaines sont restreintes tant au niveau de la DPDEV que dans les ambassades pour assurer la sélection des demandes sur les aspects techniques (orientations, ciblage, stratégie et modalités d'intervention) des projets et pour s'impliquer sur le suivi-évaluation afin d'en tirer des enseignements.

**Actuellement, l'absence de capitalisation des expériences contrecarre l'opportunité de favoriser un positionnement plus net sur la promotion d'actions innovantes.** Le recours à de l'expertise spécialisée (assistance technique, instituts de recherche, ONG ou bureaux d'étude) devrait être étudié pour consolider ce créneau.

## Annexe 19 : Biographie des auteurs du rapport

**Denis MICHIELS** est ingénieur agronome. Il a travaillé près de dix ans dans les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP) d'AEDES en Afrique sub-saharienne. Depuis 1999, il collabore régulièrement avec l'IRAM. Il mène des missions en appui aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et aux dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel. Il effectue aussi des appuis institutionnels pour le pilotage et l'évaluation des politiques de sécurité alimentaire.

**Vanessa ALBY-FLORES** est économiste de formation. Elle dispose d'une solide expérience dans l'analyse économique des filières et dans le domaine de la sécurité alimentaire. Elle mène des travaux sur les pratiques d'aide alimentaire et les politiques de sécurité alimentaire. Elle a collaboré à la réalisation de plusieurs évaluations des dispositifs de gestion et de prévention des crises alimentaires des pays du Sahel.

**Anne WAGNER** est diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, spécialisée en économie du développement. Elle a intégré le Gret en 2004. Ses travaux sont orientés vers l'analyse des politiques publiques agricoles et de sécurité alimentaire en lien avec les régulations internationales. Elle assure le suivi des négociations commerciales multilatérales et régionales dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

### Missions de terrain

**Budry BAYARD** est économiste agricole de formation. Il dispose d'une longue expérience dans le domaine de la recherche et du développement rural en Haïti. Il a participé à diverses études conduites sur l'agriculture, l'environnement et la sécurité alimentaire en Haïti. Il a également participé à l'élaboration de politiques et programmes d'investissement dans l'agriculture notamment dans le cadre de consultations à l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture en Haïti. Il a été conseiller du Ministre de l'Agriculture en Haïti entre 2005 et 2006.

**Kalifa TRAORE** est agro-économiste, spécialisé dans les systèmes d'information sur les marchés et la sécurité alimentaire. Il a contribué à la mise en place des dispositifs d'information et de suivi des marchés ainsi qu'à l'élaboration des stratégies nationales de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Il possède également une vaste expérience dans l'appui aux groupements de producteurs et des organisations professionnelles au Burkina Faso.

**Aart VAN DER HEIDE** est ingénieur en agronomie. Il a une longue expérience dans le domaine de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso, Niger, Guinée Bissau, Cap Vert) et en Afrique Australe (Angola, Mozambique). Il travaille sur la problématique de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des ménages. Il a effectué plusieurs études et évaluations des interventions en contexte de crise et de sortie de crise.



## Annexe 20 : Bibliographie

AFD, Cadre d'intervention transversal « sortie de conflit et Etats fragiles » (2007-2009), AFD, 2007

AFD, Cadre d'intervention sectoriel 2007-2009. Education et formation professionnelle, mars 2007.

AFD, Rapport annuel, 2006.

Ahmed A., Hill R., Smith L., Wiesmann D., Frankenburger T., The world's most deprived. Characteristics and causes of extreme hunger, 2020, Discussion paper 43, IFPRI, Washington, 2007.

Blein et al, La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : Des principes à la réalité, 2006.

BMZ, *Sector strategy for crisis prevention conflict transformation and peace building in German development cooperation*, 2005

BMZ, Development-oriented emergency and transitional aid, Strategies n°138, 2006.

BMZ, Food aid. Exploring the challenges, Conférence Internationale de Berlin, mai 2007.

BOI, Evaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelle, Guinée, 2007.

Charte humanitaire et normes humanitaires pour les interventions lors de catastrophes, Le projet Sphère, édition 2004.

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

Cohen M. et Hoddinot J., Renegotiating the Food Aid Convention: Background, context, and Issues, IFPRI, 2007.

Convention relative à l'aide alimentaire, 1999.

Commission Européenne, Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2006, Bulletin UE 9-2007.

Commission Européenne, Note for the Members of the Food Aid Group. Renegotiation of the Food Aid Convention, avril 2004.

Conseil de l'Union Européenne, Joint statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission. The European Consensus of Humanitarian Aid, 2007.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, mars 2005.

DFID, Humanitarian funding guidelines for NGOs, 2007

DFID, Reducing the risk of disasters- Helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: a DFID policy paper, 2006.

DFID, Working in partnership with WFP, 2006.

Egg J., Michiels D., Blein R., Alby-Flores V., Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : rapport principal, IRAM-Cellule Crise Alimentaire Niger, Niamey, juin 2006.

FAO, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, Rome, 2004.

FAO, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. L'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire ?, Collection FAO : Agriculture No. 37, Rome, 2006.

FAO, L'état d'insécurité alimentaire dans le monde : Eradiquer la faim dans le monde. Bilan 10 ans après le Sommet Mondial de l'Alimentation, rapport SOFI, FAO, 2006

Gentilini, U., Transferts monétaires et aide alimentaire. Un premier inventaire, PAM, 2007.

Good Humanitarian Donorship (GHD), Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, 2003, <http://www.goodhumanitariandonorship.org>

GRET, Cinq ans d'aide alimentaire française, Réseau REDEV, octobre 2004.

GRET, La Conférence Ministérielle de Hong Kong. Retour sur la négociation agricole, février 2006.

Heidelberg Institute On International Conflict Research (HIIK), Conflict Barometer 2007, Crises, Wars, Coups d'État, Negotiations, Mediations, Peace Settlements, 16th Annual Conflict Analysis, Department of Political Science, University of Heidelberg, décembre, 2007.

Institut DARA, Humanitarian Response Index. Measuring Commitment to Best Practice, 2007.

IRAM/GRET, Evaluation de l'aide alimentaire programmée. Rapports de mission Burkina Faso, Haïti et Soudan, MAEE, décembre 2007.

Madrid R. et al, Thematic evaluation of food-aid policy and food-aid management and special operations in support of food security, Evaluation for the European Commission, juillet 2004.

MAEE, Stratégie française pour l'aide alimentaire programmée, MAEE, 2005.

MAEE/DGCID/DPDEV, Relevés des conclusions des comités interministériels de l'aide alimentaire pour la période 2005-2007

MAEE/DGCID/DPDEV, Comptes rendus des réunions préparatoires des comités interministériels de l'aide alimentaire pour la période 2005-2007.

MAEE/DGCID/DPDEV, Bilans des demandes des postes pour la période 2004-2007.

MAEE/DGCID/DPDEV, Bilans annuels 2004-2007 sur l'aide alimentaire programmée.

Michiels D., Blein R., Egg J., Gabas J-J., Soulé B. G., Eléments d'analyse sur les nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Rapport provisoire, CILSS/Club du Sahel, juin 2007.

Levine S. et Chastre C., Missing the point: an analysis of food security interventions in the Great Lakes. Humanitarian Practice Paper Network (HPN) Paper. 47, Londres, Overseas Development Institute, 2004.

OCDE, Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes, Paris, 1999.

OCDE, The development effectiveness of food aid : does tying matter, Paris, 2006.

OCDE, L'aide humanitaire dans les examens de l'aide réalisés par le CAD, Synthèse des conclusions dégagées et des enseignements tirés de l'expérience acquise en 2004/05, Paris, 2006.

OCDE, Examens par l'OCDE des politiques et programmes de la Communauté Européenne en matière de coopération pour le développement, juillet 2007.

ODI, Saving lives through livelihoods: critical gaps in the response to the drought in the Greater Horn of Africa, HPG Briefing Note, Londres, mai 2006.

OCHA, Humanitarian response review: commissioned by the UN Emergency Relief Coordinator & Under Secretary General for Humanitarian Affairs, 2005.

OMC, Programme de travail de Doha., Décision adoptée par le Conseil Général, 1<sup>er</sup> août 2004, WT/L/579, août 2004.

OMC, Doha Work Programme, Ministerial Declaration adopted 18 December 2005, TN/AG/W/4, août 2007.

OMC, Revised draft modalities for Agriculture. Committee on Agriculture, 1 August 2007, TN/AG/W/4, août 2007.

Oxfam, Predictable funding for humanitarian emergencies: a challenge to donors, Oxfam Briefing Note, 24, Oxfam International, octobre, 2005.

PAM, Annual Issue Food Aid Monitor, Interfais, 2007.

PAM, Moniteur de l'aide alimentaire. Aide alimentaire aux pays membres du CILSS, 1997/98 – 2007/08, Interfais.

PAM, Le financement, clé de l'efficacité, Document pour approbation, Deuxième session ordinaire du Conseil d'administration, octobre 2005.

PAM, documents présentés en session du Conseil d'Administration 2005 à 2007.

Ravallion et al., New Evidence on the Urbanization of Global Poverty, World Bank, Washington, 2007.

Rogers B. et Coates J., Food-based safety nets and related programs. Social Safety Net Primer Series, Washington, Banque Mondiale, 2002.

TAFAD (Trans-atlantic NGO Food Aid Policy Dialogue, Proposals for a Renewed Food Aid Convention, septembre 2007.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Uppsala University, Sweden.

Von Braun J., The world food situation: new driving force and required actions, IFPRI, 2007.

World Bank, World Development Report 2008: agriculture for development, Washington, 2007.