L'aide alimentaire de la suisse a la recherche d'une plus grande efficacité

François Piguet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/930>

DOI : 10.4000/aspd.930

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2002

Pagination : 77-90

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

François Piguet, « L'aide alimentaire de la suisse a la recherche d'une plus grande efficacité », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 21 | 2002, mis en ligne le 06 septembre 2012, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/930> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.930>

L'AIDE ALIMENTAIRE DE LA SUISSE À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ

FRANÇOIS PIGUET*

LA SUISSE ne disposant pas de larges surplus agricoles, elle alloue au titre de l'aide alimentaire une assistance limitée pour laquelle un effet multiplicateur est constamment recherché. Ainsi, la Confédération accorde une priorité à l'assistance multilatérale en même temps qu'elle est disposée à innover en matière d'alternatives à toute aide alimentaire «classique». Toutefois, quelles que soient les procédures adoptées, l'aide alimentaire consacre une situation de sécurité alimentaire fragile, en même temps qu'elle développe des effets de dépendance difficilement réversibles.

L'aide alimentaire, définie comme «un transfert de produits alimentaires d'un pays donateur à un pays bénéficiaire à titre de don pur et simple ou à des conditions de faveur exceptionnelles»¹, constitue une action palliative face à des déficits vivriers qui revêtent le plus souvent des caractéristiques plus structurelles que conjoncturelles. Sous ses différentes formes, l'aide alimentaire associe une combinaison d'aide humanitaire d'urgence, d'aide à la balance des paiements et d'appui à des projets de réhabilitation ou de développement et, plus récemment, de mesure sociale d'accompagnement à l'ajustement structurel. L'aide humanitaire de la Suisse est «notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé»², dont l'ampleur et l'intensité ne permettent pas aux communautés ou à l'Etat d'y faire face avec leurs propres moyens.

Les livraisons d'aide alimentaire empruntent différents canaux, selon qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un accord bilatéral entre le donateur et le pays bénéficiaire ou, au contraire, qu'elles transitent à travers des organismes multilatéraux, notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), premier fournisseur et transporteur d'aide alimentaire multilatérale. L'aide multilatérale est privilégiée par la Suisse, soucieuse de contribuer avec efficacité à la lutte contre la faim. Elle est distribuée essentiellement par les soins de la Croix-Rouge internationale, du PAM, voire également au nom du HCR (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), qui, à la suite de la multiplication des grandes opérations d'assistance humanitaire, ont été reconnus comme des organisations bénéficiant d'une grande expérience en matière d'aide d'urgence.

HISTORIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE OCTROYÉE PAR LA SUISSE

Si la notion de secours alimentaire d'origine religieuse ou privée relève de l'histoire de toutes les sociétés humaines, l'aide publique octroyée par les Etats

* Chercheur associé à l'IUED, Genève.

1. FAO, *L'aide alimentaire en chiffres 1992*, vol. 10, Rome, 1993, p. 16.

2. Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, article 7.

remonte, quant à elle, au début du XIX^e siècle³. Modique et ponctuelle au départ, l'aide humanitaire et alimentaire a connu une nette accélération à l'occasion des deux guerres mondiales; mais le véritable essor de l'aide alimentaire en tant qu'instrument de politique étrangère et de développement ne se dessine qu'à partir de 1945.

« Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Confédération n'a pas cessé d'apporter son aide humanitaire à l'étranger. Elle y parvient en soutenant les œuvres d'entraide suisses, le CICR, les Organisations internationales et le Corps suisse d'aide humanitaire. La nécessité de l'aide humanitaire et les modalités de ses prestations sont déterminées par les catastrophes et leurs effets, conformément au mandat conféré par la Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. »⁴

Si la fin de la guerre froide a été suivie d'une diminution des conflits internationaux, on a par contre assisté à la multiplication des crises internes, contribuant à la déstructuration des Etats au point que les principes humanitaires peuvent aisément être bafoués. Les pressions accrues exercées par l'évolution démographique mondiale, les inégalités de développement, ainsi que la paupérisation de larges couches de la population génèrent crises et catastrophes naturelles, multipliant les victimes civiles. Dans les années 1990, les montants alloués à l'aide humanitaire – entre 4,5 et 5,7 milliards de dollars⁵ – ont connu une augmentation sensible, par rapport à la stagnation des contributions attribuées au titre de la coopération au développement⁶.

PHILOSOPHIE DE L'AIDE ALIMENTAIRE: APOINT OU AIDE STRUCTURELLE?

Le noyau du problème de la faim dans le monde réside dans la trop faible production dans un certain nombre de pays du Sud, engendrant des déficits vivriers chroniques et, au-delà, une incapacité à faire face à des accidents climatiques ou toute autre crise humanitaire, à leur tour facteurs d'aggravation des déficits vivriers. Face à cette double nature des déficits vivriers, il convient d'opérer un apport en denrées dans des délais extrêmement bref afin d'éviter une augmentation de la malnutrition susceptible d'entraîner des mouvements de populations contribuant à étendre la famine vers des régions voisines. Enfin, face aux crises chroniques ou durables, le soutien constant à la résilience des individus, des familles, des communautés et des institutions constitue la réponse la plus pertinente⁷.

Appliquant le principe de subsidiarité, l'aide humanitaire de la Confédération entre en scène au moment où d'autres instruments de secours se sont avérés

3. Cf. H. Singer, J. Wood et T. Jennings, *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Oxford: Clarendon Press, 1987.

4. DFAE, *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, novembre 1996, p. 3. (Ci-après, le *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération* sera désigné par le mot «Message» suivi de l'année de sa parution.)

5. N. Reindorp, «L'assistance humanitaire mondiale: tendances et perspectives d'avenir», *Echange humanitaire*, n° 18, juillet 2001, p. 33.

6. F. Jean, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire» *Revue Tiers Monde*, tome 38, n° 151, juillet septembre 1997.

7. Cf. Message 2001, p. 8.

incapables de prévenir un conflit ou une catastrophe. Conformément à son mandat, l'aide humanitaire de la Suisse s'efforce de répondre aux besoins engendrés par les conflits armés, les crises caractérisées par l'effondrement des structures étatiques, l'absence de réseaux sociaux pour les victimes, les catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, séismes, etc.), ainsi que par un facteur relativement récent, les catastrophes technologiques⁸.

L'aide humanitaire en tant qu'objectif de la politique extérieure de la Suisse doit en priorité œuvrer à la sauvegarde de la vie humaine et au soulagement des souffrances. Dans un deuxième temps, l'aide humanitaire permet de faciliter la réintégration des victimes et la réhabilitation de leur cadre matériel de vie. Parallèlement, il convient de renforcer, avec le concours de la population concernée, les mécanismes locaux de défense et de prévention afin de parer à l'éventualité de crises ultérieures. Cette dernière priorité implique un transfert de connaissance ainsi que le renforcement des capacités et des mécanismes locaux et régionaux de réponse aux crises⁹.

Dès la seconde moitié des années 1990, la mise en œuvre de la stratégie de l'aide humanitaire de la Confédération est concrétisée par des directives pratiques liées à l'aide préconisant :

- ❑ de porter l'effort sur la qualité de l'aide dont l'efficacité et la ponctualité doivent profiter impartialement aux victimes ;
- ❑ de concentrer l'aide sur des objectifs à priorité sectorielle ou géographique afin de prendre en compte les besoins des groupes vulnérables dans les pays à haut risque de crise ;
- ❑ d'apporter une aide qui réponde aux besoins des victimes, suscite leur coopération ainsi que celle des autorités locales afin de leur permettre de mieux faire face aux crises engendrant des besoins humanitaires croissants. En outre, cette forme d'aide doit tenir compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes, ces dernières jouant un rôle central en matière de sécurité alimentaire au niveau des ménages ;
- ❑ d'intégrer l'aide humanitaire dans l'ensemble de la politique étrangère de la Confédération et de veiller à ce que l'aide fournie ne se substitue pas aux instruments d'action à long terme servant à la prévention, soit la politique de paix et de coopération ;
- ❑ d'insuffler ces principes aux autres acteurs de l'aide humanitaire et de contribuer à promouvoir, sur le plan suisse comme sur le plan international, une aide cohérente, générant un effet multiplicateur et évitant les doubles emplois¹⁰.

Depuis plus d'une décennie, l'aide humanitaire de la Confédération a intensifié la fourniture d'une aide alimentaire par le biais d'un soutien financier, permettant d'une part un large recours aux achats de denrées locales (opérations triangulaires) et, d'autre part, de les distribuer plus efficacement grâce à la mise à disposition de fonds pour la logistique. A cet effet, au cours de ces dernières années, l'utilisation de l'article budgétaire « céréales » a été rendue aussi flexible

8. Message 2001, p. 12.

9. Cf. Message 2001, p. 11.

10. Message 1996, p. 12.

que possible¹¹. Associées à une aide technique appropriée, des infrastructures routières sont construites ou réhabilitées afin de faciliter le transport des denrées. Par exemple, deux ingénieurs des routes du CSA (Corps suisse d'aide humanitaire) ont été mis à disposition du PAM afin de réparer la route reliant l'Éthiopie au port de Djibouti. Plus récemment, un ingénieur expert a également été détaché dans le cadre de l'assistance alimentaire au Sud-Soudan, où l'état du réseau routier entraîne des surcoûts liés aux transports et bloque les convois durant la saison des pluies, de juin à septembre.

Au-delà de l'aide alimentaire *stricto sensu*, la survie recourt également à d'autres biens de première nécessité. Il s'agit d'amener l'eau potable, de livrer et de monter des abris (tentes, constructions de fortune) et de détacher sur les lieux de la catastrophe des équipes médicales. Les mesures prises ont également pour objet d'assister sur place les réfugiés et les personnes déplacées, contribuant ainsi à leur permettre de rester dans leur région d'origine, une des priorités avouées de l'aide suisse¹².

Afin de poursuivre et de consolider la réorientation de l'aide humanitaire, il s'agit d'inclure davantage encore l'aide alimentaire dans la politique générale concernant les projets. Pour l'essentiel, l'aide alimentaire – à l'exception de celle fournie dans le cadre d'actions d'urgence – sera intégrée à des programmes de nutrition placés sous le contrôle d'un personnel médical¹³. Plusieurs organisations suisses, parmi lesquelles MSF, MEDAIR ou la Croix-Rouge suisse, entretenant des missions dans des régions reculées ou des zones de conflit, bénéficient de fonds et de denrées fournis par la Confédération. Cet appui direct leur permet de développer des programmes médicaux et nutritionnels qui le plus souvent suppléent à l'absence de toute couverture médicale à l'échelle d'une région, du fait de la déliquescence des services de santé nationaux.

Par ailleurs, les perspectives de réhabilitation centrées sur le concept de sécurité alimentaire impliquent que l'aide alimentaire dispensée en zone rurale soit généralement associée à des distributions de semences, d'outillage agricole et/ou de matériel de pêche, afin d'assurer au plus vite un redémarrage de la production agricole et vivrière. La Suisse contribue financièrement à ces programmes de distribution d'intrants mis sur pied par la Croix-Rouge internationale, le PAM et la FAO, de même que par un certain nombre d'ONG.

AIDE ALIMENTAIRE: DE QUELS PRODUITS S'AGIT-IL?

Les produits expédiés au titre de l'aide alimentaire se divisent en deux grandes catégories: les céréales et les produits non céréaliers. Les céréales comportent du blé, du maïs, du riz et des céréales secondaires telles sorgho et mil. Les produits non céréaliers regroupent les légumineuses, les huiles et les corps gras, de même que les produits laitiers et d'autres produits de haute valeur protéique (viande, poisson, etc.).

L'aide en céréales de la Suisse, presque exclusivement destinée aux cas d'urgence et aux réfugiés, est avant tout confiée à des organismes internationaux, en particu-

11. Message 2001, p. 32.

12. Cf. Message 1996, p. 16.

13. Message 1991, p. 69.

lier le CICR, le PAM et l'UNRWA. Les denrées alimentaires de base sont achetées autant que possible au plus près de la zone de distribution ; ainsi ces opérations triangulaires contribuent à stimuler la production locale tout en assurant aux bénéficiaires un meilleur seuil de tolérance par rapport aux produits livrés¹⁴. Cependant, la farine panifiable livrée constitue une exception ; elle provient exclusivement de Suisse, quand bien même le blé est souvent acheté en France.

□ *Le lait, une spécificité de l'aide alimentaire suisse*

La fourniture de produits laitiers suisses contribue à remédier à la sous-alimentation par des apports en protéines et en vitamines A et D. Etant donné que les produits sont achetés au prix coûtant, le compte laitier de la Confédération est ainsi allégé, tout en assurant un revenu aux agriculteurs de montagne. Cependant, avec la libéralisation des marchés agricoles intervenue depuis une décennie, ce type d'aide alimentaire fait désormais l'objet d'appels d'offres publics, garantissant les meilleures conditions du marché. Une baisse d'un tiers environ des livraisons de lait en poudre suisse a été observée depuis 1996.

Contrairement à la plupart des pays donateurs fournissant du lait écrémé en poudre, la Suisse a longtemps livré du lait entier en poudre – conformément aux normes UNICEF prescrivant une teneur en matières grasses d'au moins 26 % – entrant dans le cadre des programmes nutritionnels mis sur pied par de nombreuses organisations partenaires. Mais les directives édictées par la Direction de l'aide humanitaire durant la première moitié des années 1980 ont entraîné l'abandon quasi total de l'utilisation de lait entier en poudre et, dans les situations d'urgence, partiellement de celle de lait écrémé en poudre.

Les raisons qui ont dicté ce changement d'attitude ont trait :

- aux conditions d'hygiène, en particulier dans les situations d'urgence ;
- au manque de connaissance des bénéficiaires, ne permettant pas une utilisation sans risque des produits laitiers ;
- aux cultures ne connaissant pas les produits laitiers (l'introduction de ces derniers peut conduire à de nouvelles habitudes alimentaires que l'on veut éviter dans la mesure du possible) ;
- à la préoccupation d'éviter que l'apport de lait en poudre n'incite les mères à abandonner l'allaitement au sein ; à noter toutefois qu'avec le développement de la pandémie du sida et le débat autour des modes de transmission du virus de la mère à l'enfant, pratiques et prescriptions quant à l'usage du lait en poudre connaissent des applications différenciées.

Finalement, les produits laitiers riches en protéines peuvent aisément être remplacés par des produits de même valeur protéique : légumineuses, poisson ou même lait produit sur place. La contre-valeur nutritive d'un kilo de lait entier en poudre pourrait être obtenue dans un pays du Sud sous la forme de légumineuses, pour un prix dix fois inférieur¹⁵.

Jusqu'au milieu des années 1990, la Confédération a régulièrement mis à disposition d'autres aliments spécifiques d'origine suisse :

14. Message 2001, p. 32.

15. Message 1989, p. 77.

- ❑ dans le cadre des programmes nutritionnels, le WSM (*wheat-soya-milk*), un aliment à base de céréale, de fèves de soja et de lait, de haute valeur nutritive, dont la préparation s'avère facile et immédiate. Il est surtout utilisé dans les situations de crise, lorsqu'un produit alimentaire de base complet doit être rapidement à disposition, en l'absence de cuisines équipées ;
- ❑ les poires séchées suisses offertes au PAM ont été utilisées dans le cadre de programmes alimentaires complémentaires, notamment pour les réfugiés sahraouis en Algérie. Etant donné leur modeste teneur en protéines, ces fruits séchés peuvent aisément être remplacés par des fruits et légumes frais, acquis localement à un coût bien plus avantageux et, qui plus est, assurant un apport essentiel en vitamines ;
- ❑ les aliments à base de poisson sont fournis exclusivement à des populations qui en consomment traditionnellement. Face à l'obligation d'octroyer des subventions aux pêcheurs suisses pour la destruction de poissons blancs (le vengeron) non consommés par la population suisse, des conserves à base de poisson blanc ont été livrées au PAM qui a procédé à des distributions tests¹⁶. Depuis 1995, ces livraisons ont été suspendues.

AIDE ALIMENTAIRE: EFFETS CONSTATÉS ET DYSFONCTIONNEMENTS

L'aide alimentaire injectée dans l'économie des pays bénéficiaires développe dans l'immédiat des effets positifs (état nutritionnel des populations vulnérables, stabilisation des prix) qui, à terme, s'avèrent très démobilisateurs par rapport au tissu économique environnant. Dans l'esprit de la population et de ses dirigeants, l'aide alimentaire constitue une sorte de rente : elle est à la fois un complément de revenu vital au niveau des ménages, et un moyen commode de refinancement des budgets publics. Qui plus est, l'aide alimentaire contribue à maintenir des taux de rémunération du travail très bas, en raison d'un approvisionnement artificiel du marché des denrées à moindre coût¹⁷.

La plupart des études d'impact s'attachent à décrire les effets engendrés par l'« importation gratuite » de denrées destinées à compenser le déficit de la production vivrière et par la mauvaise répartition de la nourriture disponible (manque d'accès au marché du fait du manque de revenu ou des distances et de l'état du réseau de communication) ayant une incidence sur la situation nutritionnelle de la population la plus vulnérable. Les études d'impact de l'aide alimentaire s'attachent à relever des problèmes mesurables illustrant le degré de dépendance engendré par tel ou tel programme d'assistance alimentaire :

- ❑ des distributions générales sans une définition préalable de groupes cibles reflétant les besoins des catégories les plus vulnérables de la population (femmes et enfants, personnes âgées, minorités et marginaux) ;
- ❑ l'usage de produits peu adaptés à la diète traditionnelle des bénéficiaires et l'émergence d'une dépendance par rapport aux denrées importées induite par les changements d'habitudes alimentaires ;

16. Cf. Message 1981, p. 37.

17. F. Piguet, *Des nomades entre la ville et les sables. La sédentarisation dans la Corne de l'Afrique*, Paris : Karthala et IUED, 1999, p. 214.

- ❑ les incidences au niveau des prix des denrées alimentaires sur les marchés avec le risque d'une diminution de la production vivrière locale face à la concurrence de l'aide extérieure ;
- ❑ l'émergence d'une vive concurrence dans l'accès aux services et aux infrastructures logistiques lorsque les réseaux commerciaux et administratifs sont subitement polarisés par l'aide internationale, parfois jusqu'à saturation.

Dès le début des années 1980, l'aide humanitaire suisse a largement fait état des effets pervers de l'aide alimentaire, notamment de l'incidence sur les prix décourageant la production locale, et s'est résolument engagée en faveur des opérations triangulaires. Par ailleurs, il s'est avéré que le calendrier de l'aide revêt une importance cruciale. En effet, toute aide d'urgence intervenant trop tard voit augmenter le nombre de victimes et, lorsque finalement cette aide est acheminée, elle entre en concurrence avec la prochaine récolte. Qui plus est, bon nombre de gouvernements dans des pays bénéficiaires s'abstiennent d'édicter des mesures de soutien à l'agriculture lorsqu'ils ont la certitude de recevoir suffisamment d'aide alimentaire internationale. Cette tendance a pour résultat de créer une dépendance toujours croissante à l'égard des pays donateurs¹⁸, dont la politique de fourniture de denrées contribue à soutenir leur agriculture.

Même les formes d'aide alimentaire offrant une alternative aux distributions gratuites comme les programmes de « vivres contre travail »¹⁹, fournissent trop de denrées, peu variées, voire inappropriées et, si elles ne sont pas consommées par les bénéficiaires, leur revente à bon marché n'est pas sans incidence sur les prix²⁰. Quant à la focalisation des bénéficiaires, il en résulte souvent des détournements au sein même de la famille afin de pallier la suppression des distributions générales de rations sèches²¹. Ainsi, dès 1984, il a été préconisé de verser un salaire en numéraire (*cash for food*) plutôt que de distribuer des rations alimentaires. Le pouvoir d'achat ainsi créé est automatiquement utilisé en partie pour la couverture des besoins alimentaires de base, constate-t-on²².

LES CONDITIONS D'OCTROI DE L'AIDE ALIMENTAIRE, ACHATS EN SUISSE, REVENTES ET DONS

« L'aide alimentaire de la Suisse est définie en accord avec l'Office fédéral de l'agriculture. Elle n'est pas un instrument de réutilisation des surplus à l'usage de la politique agricole, mais elle constitue un moyen de réagir aux situations de crise ayant des répercussions dans le domaine alimentaire. La Suisse est partie de la Convention internationale relative à l'aide alimentaire de 1999 et elle s'est engagée à fournir dans ce cadre 40'000 tonnes d'équivalent froment par année, engagement tenu jusqu'ici. »²³

18. Cf. Message 1981, p. 32.

19. Les programmes de « vivres contre travail » (*Food for work*) prévoient la rémunération des bénéficiaires en denrées alimentaires contre l'exécution de travaux d'infrastructure ou de travaux agricoles s'inscrivant dans le cadre de projets supervisés par l'administration et/ou une agence.

20. Cf. Message 1984, p. 31.

21. Les rations sèches sont constituées de denrées en vrac (céréales, légumineuses, huile) distribuées sur une base individuelle et emportées par les bénéficiaires qui confectionnent eux-mêmes leurs repas.

22. Cf. Message 1984, p. 31.

23. Cf. Message 2001.

Etant donné qu'il est rarement possible d'apporter une aide efficace par le biais des seules denrées alimentaires, la Confédération accorde des contributions en espèces consacrées à

- un appui logistique (frais de transport et de personnel);
- l'achat de produits alimentaires dans les pays bénéficiaires;
- une contribution financière au PAM²⁴;
- l'acquisition d'équipement de cuisine et de cantines.

Par ailleurs, la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), permettant au PAM de prélever des stocks en faveur de ses programmes ordinaires, bénéficie également d'une contribution régulière de la Suisse.

LES AGENCES PARTENAIRES

L'intervention directe de la Confédération par le biais du Corps suisse d'aide humanitaire demeure limitée alors que la volonté de la Confédération est de canaliser son assistance grâce à des organisations partenaires, à commencer par diverses agences internationales :

- le CICR, dont le mandat porte en particulier sur les activités d'assistance et de protection en faveur des victimes des conflits et la promotion et la mise en œuvre du droit international humanitaire;
- le PAM, dont les objectifs consistent à utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social, répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés, promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'ONU;
- le HCR, dont la mission première est de garantir les droits et le bien-être des réfugiés. A cette fin, il s'efforce d'obtenir que chacun puisse bénéficier du droit d'asile dans un autre pays et de retourner de son plein gré dans son pays d'origine, dans la sécurité et dans la dignité. Le HCR cherche à apporter une solution durable au sort des réfugiés;
- l'UNWRA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient), qui fournit des services d'éducation, de santé, des secours et des services sociaux aux quelque 3,8 millions de réfugiés de Palestine enregistrés en Jordanie, au Liban, en Syrie, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Les autres partenaires traditionnels de l'aide alimentaire de la Suisse sont les œuvres d'entraide (ONG) Caritas, CRS, EPER, Œuvre suisse d'entraide ouvrière, Terre des hommes Lausanne, pour citer les principales. Disposant

24. Donateurs du PAM par type de contribution en 2000: la Suisse se situe au 13^e rang mondial pour un montant global de 21'735'000 francs suisses, dont: développement 700'000 francs, RAIU (Réserve alimentaire internationale d'urgence) 9'105'000 francs, CII (Compte d'intervention immédiate) 1'180'000 francs, IPSR (Intervention prolongée de secours et de redressement) 9'249'000 francs, opérations spéciales 607'000 francs, divers 894'000 francs. (PAM, *Rapport annuel 2000*, Rome, 2001, Annexe 5, tableau 2, p. 48.)

d'une capacité de distribution limitée, elles entretiennent en revanche des programmes nutritionnels en collaboration avec de nombreuses structures de santé et sociales dans les pays bénéficiaires. A noter qu'environ 30 œuvres d'entraide ont régulièrement reçu des produits laitiers suisses et que, au vu de certains résultats mitigés quant à la rationalité économique et la conformité de l'emploi des produits distribués, la présence de personnel médical dans les programmes nutritionnels est devenue une condition à la fourniture de produits laitiers.

CONVENTION RELATIVE À L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire suisse découle des engagements pris en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire (1967) liée à la Convention internationale sur le commerce des céréales (1949). La Suisse participe à ces accords multilatéraux depuis leur création et fournit une contribution annuelle sous forme d'aide alimentaire fixée à un minimum de 40'000 tonnes d'équivalent froment.

Parmi les produits éligibles, les céréales continuent de représenter l'essentiel de l'aide aux termes de la Convention du 31 mars 1999. Néanmoins, la liste de produits qui peuvent être fournis a été élargie afin d'inclure les huiles comestibles, la poudre de lait écrémé, le sucre, les semences et les produits qui figurent dans le régime alimentaire traditionnel des populations bénéficiaires ou faisant partie de programmes de compléments nutritionnels (les micronutriments). La présente convention indique clairement vouloir agir tant sur le plan de la sécurité alimentaire que de l'aide alimentaire, l'objectif étant de «contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et d'améliorer la capacité de la communauté internationale à répondre aux urgences en matière alimentaire et aux autres besoins alimentaires des pays en développement»²⁵.

Si, en tant que cadre de coopération internationale entre les donateurs d'aide alimentaire, la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) vise à atteindre une efficacité accrue dans tous les aspects des opérations d'aide alimentaire, les donateurs sont invités à mettre d'avantage l'accent sur l'impact et le suivi de leurs opérations, et sont instamment priés de consacrer leurs contributions en espèces à des transactions triangulaires ou à des achats locaux. Il n'en demeure pas moins que de profondes divergences subsistent entre les engagements souscrits par les membres de la CAA et les pratiques d'un certain nombre de pays donateurs. Ainsi, dans un pays comme l'Ethiopie, le soutien apporté à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de sécurité alimentaire demeure quelque peu théorique, lorsque d'autre part, hors urgence, un accord est négocié avec le gouvernement en vue de lancer un appel portant sur 427'215 tonnes d'aide alimentaire²⁶.

25. Les membres du Comité de l'aide alimentaire (Argentine, Australie, Canada, Union européenne et ses Etats membres, Japon, Norvège, Suisse et Etats-Unis) ont négocié la nouvelle convention en remplacement de celle de 1995. La renégociation a tenu compte des recommandations relatives aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires adoptées par la Conférence de l'OMC de Singapour en décembre 1996, à la lumière de la Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale et du Plan d'action adoptés après le Sommet mondial de l'alimentation à Rome la même année. Par ailleurs, il a été également tenu compte des modifications récemment apportées aux politiques d'aide alimentaire de plusieurs pays donateurs.

26. DPPC (Disaster Prevention and Preparedness Commission) *Assistance Requirements and Implementation Strategy*, Addis Ababa, January 2002, p. 8.

L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE ET LA QUESTION DU CONTINUUM

Depuis deux décennies, l'aide humanitaire et alimentaire a souvent fait la une des médias, révélant les pénuries alimentaires les plus tragiques, pour la plupart situées dans des pays du Sud. Pareilles situations, engendrées par les effets conjugués des incertitudes climatiques, d'une forte croissance démographique et d'une situation économique désarticulée, se doublent souvent de la persistance de troubles et de conflits. Ainsi, la persistance de la faim chronique entrecoupée de périodes récurrentes de disette hypothèque la santé de quelque 800 millions d'individus. « Des indices donnent à penser que les enfants des pauvres qui survivent aux privations souffrent d'un retard dans le développement du cerveau et deviendront, sans l'ombre d'un espoir, une sous-classe d'infirmités mentales. »²⁷

Face à de telles urgences, intervenir de manière plus efficace nécessite un effort allant dans le sens d'un appui croissant à des formes d'assistance novatrices. Désormais, tout le monde s'accorde à penser que l'aide humanitaire ne peut être dissociée du développement. « Pour le bien des victimes comme pour celui des pays, il ne faudrait s'attacher qu'à une seule tâche : regonfler massivement l'économie et s'embarquer dans des projets de développement »²⁸, reconnaissent dès les années 1980 des responsables de l'action humanitaire. En matière d'aide alimentaire, si l'amélioration de la nutrition constitue une priorité en phase d'urgence, à terme, celle-ci doit être assortie de mesures propres à relever le niveau de vie des populations concernées, en facilitant par exemple l'accès à l'eau potable, aux services de santé et à des programmes éducatifs, en sus de l'approche focalisée autour de la sécurité alimentaire.

L'AIDE ALIMENTAIRE SE JUSTIFIE-T-ELLE ENCORE ? UNE AUTRE APPROCHE EST-ELLE À PROMOUVOIR ?

Si l'aide alimentaire consiste en une action palliative indispensable malgré ses effets pervers liés à la dépendance, soit au découragement par rapport à la production et aux modifications des habitudes alimentaires, des procédures « alternatives » ont été développées, lesquelles répondent à l'objectif de limiter l'impact pervers en privilégiant les procédures à effet multiplicateur. A cet effet, il s'agit de

- ❑ faire appel aux ressources disponibles localement, plutôt que de recourir à des denrées importées, tout en évitant de perturber les mécanismes du marché local par des achats trop massifs ;
- ❑ respecter le calendrier des interventions afin de soulager à temps les victimes, mais également en cessant toute aide lorsque la situation le permet. A cet effet, il convient d'envisager un report des délais de livraison de l'aide alimentaire lorsque celle-ci ne respecte pas le rythme des saisons de l'agriculture, de même que le report d'une décision de désengagement accentuant les effets pervers ;

27. G. Myrdal, « Rétrospective sur l'inégalité internationale et l'aide étrangère », in G. Meir et D. Seers (éd.), *Les pionniers du développement*, Paris : Banque mondiale ; Economica, 1988, p. 173.

28. U. Bertoldi, *La problématique : urgence/réhabilitation/reconstruction et développement*, Position Paper, Genève : CICR, mars 1984.

- ❑ en termes de réhabilitation, il convient d'instaurer au plus vite un processus de retour à l'autosuffisance car une aide alimentaire prolongée perturbe gravement l'environnement socio-économique.

A part les denrées fournies, en provenance des pays du Sud pour la plupart, la Suisse met à la disposition, notamment du PAM, des experts et des fonds dont l'utilisation doivent permettre une meilleure prise en compte des questions relatives à la sécurité alimentaire et la réhabilitation. Quant aux projets mis en œuvre par des ONG, particulièrement dans l'agriculture, la construction et la santé, il s'agit d'opérer un lien entre l'aide alimentaire et les enjeux de la réhabilitation et du développement à plus long terme. Qu'il s'agisse de faciliter le redémarrage de la production agricole (travaux d'irrigation et autres infrastructures, distribution de semences et d'outillage, mais aussi divers projets de formation et d'appui aux activités hors agriculture) ou de contribuer au rétablissement de services essentiels tels que la santé et l'éducation (reconstruction, formation du personnel et gestion d'hôpitaux et de centres de santé, ainsi que gestion de programmes nutritionnels), tous ces projets ont pour objectif de permettre à la population des zones bénéficiaires de mieux résister aux crises à venir (résilience) et de sortir de la spirale des déficits vivriers immanquablement compensés par un apport régulier d'aide alimentaire souvent importée.

PRÉVENTION ET RÉHABILITATION SEMBLENT DÉSORMAIS CONSTITUER LES RÉPONSES PRIVILÉGIÉES FACE À UNE SITUATION D'URGENCE

Depuis quelques années, plusieurs agences ont mis en place des programmes de prévention des conflits ou des catastrophes naturelles, et le rôle qui leur est dévolu se révèle primordial. A ce stade, les agences humanitaires raisonnent en termes de développement, mettant sur pied des programmes de réhabilitation «classiques» tels que la rénovation ou la construction de nouvelles infrastructures, parallèlement à des programmes moins directement axés sur l'assistance matérielle, comme la réinsertion d'anciens militaires et la lutte contre le chômage des jeunes, l'appui au redémarrage des administrations publiques, la promotion de la société civile, préfigurant une reprise du dialogue dans le pays, sans compter les mesures en vue d'atténuer les séquelles psychologiques des conflits.

Ainsi, à la frontière de l'urgence, le rôle dévolu aux ONG dans l'élaboration et la gestion de projets de réhabilitation s'avère crucial. Déjà lors de la mise en place des opérations d'assistance, des projets de réhabilitation peuvent porter leurs fruits et contribuer à limiter les effets de la famine en renforçant la capacité de résistance des populations (résilience). Ce concept d'intervention en amont dans les zones menacées a été instauré dans le souci de maintenir la capacité de production et le niveau de subsistance des populations afin de limiter les déplacements de population. En effet, les guerres et les famines sont souvent à l'origine de mouvements migratoires importants, marqués par une accentuation de l'exode rural et une arrivée massive de réfugiés, une situation entraînant des conséquences dramatiques tant pour les populations déplacées que les autochtones. Désormais, les deux groupes de population réclament une attention soutenue mais il y a lieu de voir dans les deux cas le prolongement de l'assistance entraîne *ipso facto* une dépendance accrue.

Dans la perspective d'améliorer la sécurité alimentaire des populations, les projets d'« infrastructure » tendent à accroître la capacité de stockage au niveau régional dans les pays bénéficiaires, en limitant par la même occasion les pertes dues à un stockage inadéquat. Aujourd'hui, la plupart des opérations d'assistance prévoient dans le « paquet » logistique la location temporaire de magasins et d'entrepôts, leur réhabilitation ou la construction d'unités de stockage, voire la livraison d'unités mobiles permettant un entreposage adéquat.

La réflexion prospective engagée au sein des organisations internationales et des ONG a révélé la nécessité de développer des programmes de réhabilitation qui ont l'avantage d'offrir aux populations les moyens de poursuivre une activité de production (agriculture, élevage, pêche et artisanat). A plus ou moins long terme, la réhabilitation va dans le sens de prévenir l'extrême urgence grâce à une action en vue de soutenir ou de restaurer les bases locales de la production vivrière et, au-delà, la sécurité alimentaire des populations bénéficiaires de l'aide alimentaire qui, sans cela, développent une dépendance croissante par rapport à des denrées « importées ».

Tableau 1 : Opérations triangulaires : comparaison entre la Suisse et l'Union européenne, 1984-2001 (en tonnes d'équivalent céréales)

Date	Céréales Suisse			Céréales Union européenne		
	Opérations triangulaires	Total aide alimentaire	Opérations triangul. (%)	Opérations triangulaires	Total aide alimentaire	Opérations triangul. (%)
1984-1985	18 435	39 000	47.3	302 072	2 505 200	12.1
1985-1986	12 683	22 300	56.9	342 821	1 614 100	21.2
1986-1987	55 603	58 100	95.7	397 239	1 905 500	20.8
1987-1988	42 498	69 800	60.9	339 252	2 563 800	13.3
1988-1989	47 424	64 500	73.5	282 405	2 180 500	13.0
1989-1990	20 603	35 400	58.2	357 333	3 315 800	10.8
1990-1991	59 106	102 900	57.4	432 337	2 609 700	16.6
1991-1992	26 418	47 500	55.6	691 797	3 487 400	19.8
1992-1993	55 752	62 300	89.5	876 554	4 378 500	20.0
1993-1994	39 203	50 800	77.2	998 713	3 115 100	32.1
1994-1995	52 666	75 700	69.6	1 109 058	3 529 500	31.4
1995-1996	35 100	62 900	55.8	838 692	2 762 900	30.4
1996-1997	38 043	43 500	87.5	992 742	1 946 200	51.0
1997-1998	36 506	42 200	86.5	874 883	1 773 100	49.3
1998-1999	34 775	36 800	94.5	903 223	2 491 100	36.3
1999-2000	45 680	46 700	97.8	667 903	2 207 600	30.3
2000-2001*	24 580	24 800	99.1	658 914	1 528 000	43.1

Sources : FAO, *L'aide alimentaire en chiffres*, tableau 17, « Opérations triangulaires et achats locaux de céréales, par les donateurs », vol. 7/2, Rome, 1989, p. 48, et vol. 12, Rome, 1996, p. 48 ; PAM/INTERFAIS, sources statistiques électroniques, janvier 2002.

* Données statistiques provisoires.

Tableau 2: Aide alimentaire de la Confédération, 1978-2000 (en tonnes)

Date	Produits laitiers	Céréales	WSM*	Conserves poisson	Poires séchées	Graisse comestible	Divers
1978-80	12 451	59 798	183	20	530		336
1981-83	10 932	72 538	0	331	762		300
1984	4 070	25 510	0	57	297	283	0
1985	4 530	27 962	240	96	378	345	248
1986	3 711	52 197	106	201	210	152	0
1987	3 180	56 227	36	208	208	117	0
1988	3 530	47 886	64	190	230	268	0
1989	3 698	45 180	87	220	158	192	24
1990	3 285	57 186	83	200	230	335	3
1991	3 717	50 500	158	90	150	140	
1992	4 064	56 120	259	100	100	0	
1993	3 399	44 333	244	101	100	0	
1994	3 930	48 401	0	100	100	0	
1995	3 680	41 792	0	0	0	0	
1996	2 493	39 874					
1997	2 177	43 179					
1998	2 398	29 226					
1999	2 578	25 601					
2000	2 558	21 962					

Sources: DFAE, Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, Berne, 1981, 1984, 1988, 1991, 1996, 2001.

* Wheat-soya-milk: blé-soja-lait.

RÉFÉRENCES

- Bedert U., *La problématique : urgence/réhabilitation/reconstruction et développement*, Position Paper, Genève: CICR, Genève, mars 1984.
- DFAE, *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, octobre 2001.
- , *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, novembre 1996.
- , *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, octobre 1991.
- , *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, octobre 1988.
- , *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, octobre 1984.
- , *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne, octobre 1981.
- FAO, *L'aide alimentaire en chiffres 1992*, vol. 10, Rome, 1993.
- , *L'aide alimentaire en chiffres 1987*, vol 7/2, Rome, 1989.
- Jean F., « Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire », *Revue Tiers Monde*, tome 38, n° 151, juillet-septembre 1997.
- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale*, Berne, 1976.
- Myrdal G., « Rétrospective sur l'inégalité internationale et l'aide étrangère », in Meir G. et Seers D. (éd.), *Les pionniers du développement*, Paris : Banque mondiale ; Economica, 1988.
- PAM, *Rapport annuel 2000*, Rome, 2001.
- PAM/INTERFAIS, sources statistiques électroniques, janvier 2002.
- Piguet F., « Famine et aide alimentaire », in *idem*, *Des nomades entre la ville et les sables. La sédentarisation dans la Corne de l'Afrique*, Paris : Karthala et IUED, 1999, pp. 133-264.
- Reindorp N., « L'assistance humanitaire mondiale : tendances et perspectives d'avenir », *Echange humanitaire*, n° 18, juillet 2001, p. 33.
- Singer H., Wood J. et Jennings T., *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Oxford : Clarendon Press, 1987.
- Union européenne, *Politiques sectorielles de développement. Sécurité alimentaire, conclusion de la convention relative à l'aide alimentaire de 1999*, <<http://europa.eu.int/scadplus/leg>>.