

Rapport d'activités | 1998 | 1999

# Programme communautaire d'aide et de sécurité alimentaire

Pour une appropriation nationale  
de la sécurité alimentaire



DEVELOPPEMENT

COMMISSION  
EUROPÉENNE

AVRIL  
2000

#### Rédaction

Texte : Pierre Habbard  
(SOLAGRAL)  
avec la collaboration des services de la  
DG Développement  
(Unité Développement rural  
et sécurité alimentaire),  
du RESAL, des Délégations,  
des cellules Sécurité alimentaire  
et des assistants techniques  
de la Commission européenne.

#### Maquette

Alain Chevallier  
(Ulysse communication)

#### Traductions E-files

#### Photographies de couverture

Franco Tranquilli et Paul Webber  
(DG Développement A1)  
CICDA, CIRAD.

Office des publications officielles  
des communautés européennes  
L-2985 LUXEMBOURG

#### Número de catálogo XXX

(c) CECA-CEB-CEEA,  
Bruxelles-Luxembourg, 2000  
Imprimé en mai 2000

Reproduction autorisée  
à condition de mentionner la source.

Commission  
européenne  
*Direction générale  
du Développement*

#### Unité information

200, rue de la Loi  
B - Bruxelles  
Tél. : +32 2 29 93062  
Fax : +32 2 29 92525

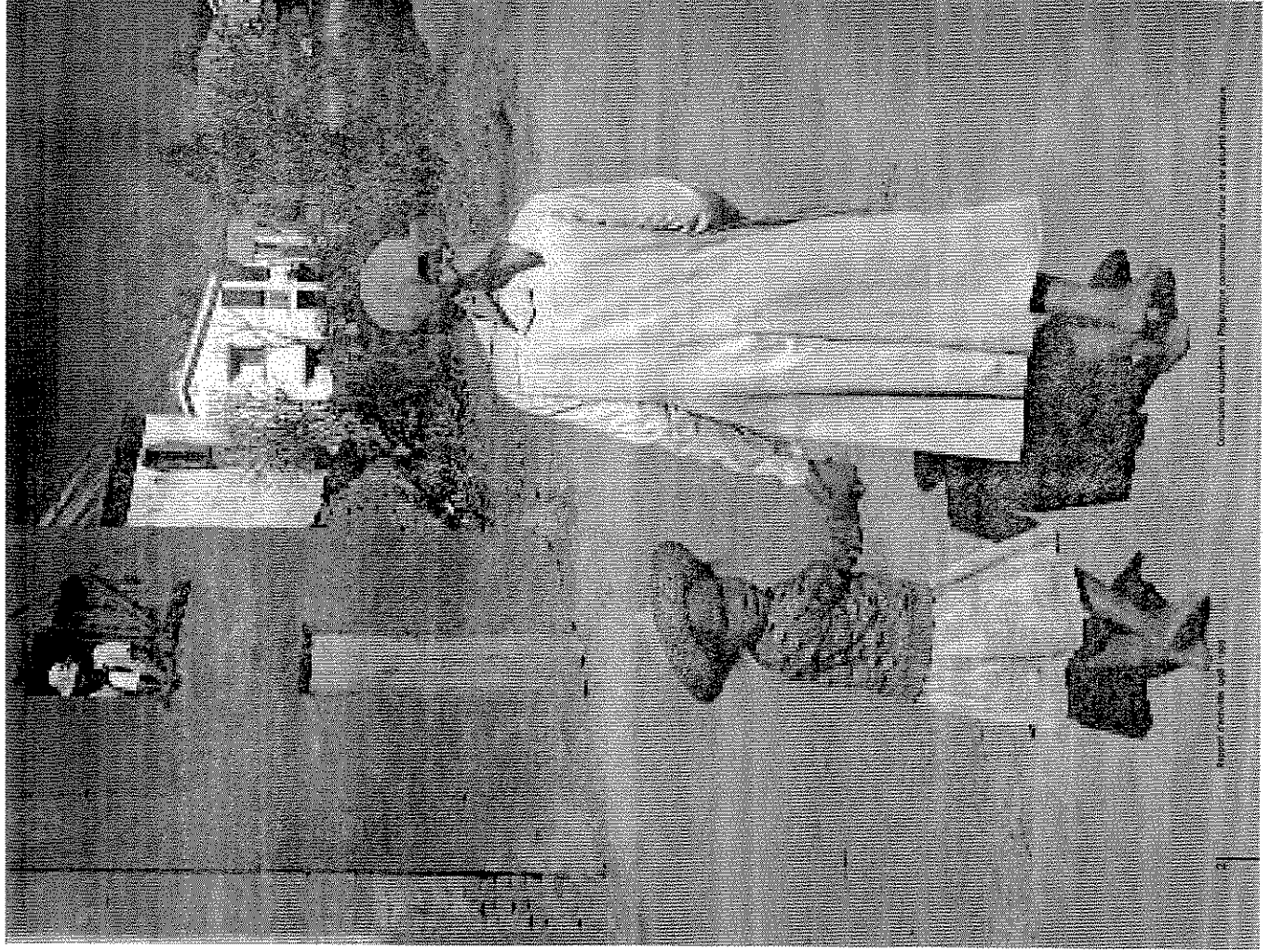
#### Unité Développement rural/sécurité alimentaire

200, rue de la Loi  
B - Bruxelles  
Tél. : +32 2 29 93224  
Fax : +32 2 29 93073

Rapport d'activités | 1998 | 1999

# Programme communautaire d'aide et de sécurité alimentaire

Pour une appropriation nationale  
de la sécurité alimentaire



# Préface

Plus que jamais le combat contre la faim et la pauvreté doit demeurer au cœur des efforts de la Communauté internationale. La stabilité politique, l'absence de conflits armés et la prévention des crises sont des conditions préalables essentielles au succès de cette entreprise. Mais l'issue de cette lutte contre la pauvreté repose aussi sur la détermination politique des gouvernements et la mobilisation de la société civile pour favoriser le développement agricole et rural et pour faciliter l'accès des plus pauvres aux ressources productives ainsi qu'aux processus de décision. D'une manière plus générale, c'est de la convergence des efforts et de la concrétisation des engagements en faveur d'un développement plus harmonieux, soucieux des sociétés et des hommes et femmes qui les composent, dont il est toujours question.

En tant que donateur, l'Union européenne n'a pas ménagé ses efforts. Elle a orienté son action en faveur de la sécurité alimentaire dans le monde, en veillant à sa cohérence avec les priorités de sa politique de coopération au développement. C'est pourquoi, l'évolution de la politique de la Commission européenne en matière de sécurité alimentaire s'inscrit de plus en plus dans le champ du développement durable, de la croissance équitable et de la lutte contre la pauvreté.

Soutenir les populations en situation de sous-alimentation ne peut se limiter à des distributions alimentaires, aussi efficaces soient-elles dans le court terme. Le règlement adopté en 1996 par le Conseil de l'Union européenne traduit ce souci d'inscrire les actions dans des perspectives de long terme.

L'évolution de la politique communautaire d'aide et de sécurité alimentaire témoigne d'une ambition plus globale au cœur de la coopération européenne au développement qui porte sur deux aspects fondamentaux. Le premier aspect est celui du partenariat avec les gouvernements et les institutions représentatives de la société civile et des groupes de populations vulnérables. La dynamique d'une telle démarche vise essentiellement à l'appropriation de la lutte contre l'insécurité alimentaire. Une telle collaboration entre donateurs et pays bénéficiaires appelle nécessairement à une répartition plus équitable des richesses et à la prise en compte des dimensions aussi bien locales que régionales de la sécurité alimentaire. Le deuxième aspect concerne la responsabilité d'une coordination renforcée entre les donateurs car celle-ci est indispensable à une véritable efficacité et à une réelle prise en compte des défis posés par la mondialisation des échanges et des investissements.



Paul Nelson  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
DE DÉVELOPPEMENT ET D'AIDE HUMANITAIRE

## L'inflexion des politiques d'aide au développement

■ Dans un contexte international en mutation, marqué par la libéralisation croissante des économies nationales, les réflexions sur l'impact mitigé des politiques d'aide au développement ont conduit ces dernières années de nombreux donateurs à faire évoluer leurs modes d'intervention. Après la vague d'ajustements structurels dans les années 80 et le développement rapide de l'aide d'urgence au début des années 90, la fin de la décennie se caractérise par une inflexion des politiques d'aide des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Aujourd'hui, la priorité est accordée aux populations les plus vulnérables et à la compréhension des mécanismes générateurs de pauvreté et d'insécurité alimentaire. La recherche d'une plus grande appropriation des politiques de développement par les partenaires nationaux, le renforcement des capacités institutionnelles et une combinaison plus équilibrée d'objectifs macro-économiques et sectoriels témoignent des changements en cours.

## Une offre céréalière abondante et des prix bas

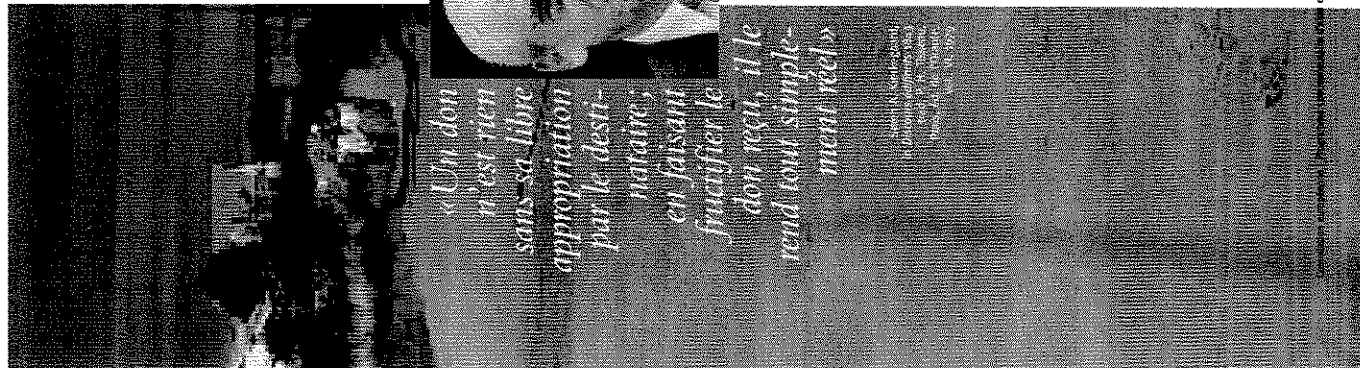
■ Au niveau alimentaire, la campagne 1998/99 a vu la production céréalière se maintenir à un niveau élevé après la forte augmentation de 1996. Ceci est surtout vrai dans les principaux pays exportateurs : Etats-Unis, Argentine, Australie, Union européenne. L'augmentation des stocks a ainsi pu répondre à une relance importante de la demande asiatique et des pays touchés par les accidents climatiques. La faiblesse des prix internationaux, a priori favorable pour les pays importateurs, doit être examinée de près. Ainsi, selon la FAO, les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu et à déficit

# L'évolution de la situation alimentaire mondiale en 1998/99

vivrier (PFRDV) ont vu leur facture alimentaire augmenter de plus de 50 % entre 1993/94 et 1997/98 alors que les volumes importés n'augmentaient que de 23 %. Ceci est lié à la réduction des aides aux exportations consécutive à l'accord agricole de Marrakech en 1994 et à la baisse dans l'ensemble de l'aide alimentaire. L'instabilité persistante des prix mondiaux des céréales constitue toujours une menace pour l'approvisionnement de ces pays. Le recours à l'aide alimentaire ne saurait être une compensation à de telles fluctuations, d'autant que sa disponibilité varie en sens inverse des prix : l'aide alimentaire est abondante lorsque les prix sont bas, elle est plus faible lorsque les prix sont élevés. Des dispositions destinées à aider les pays concernés en cas de hausse des cours mondiaux avaient été prévues par cet accord agricole mais elles n'ont pas été suivies d'effets. A ce titre, le principe de leur mise en œuvre selon des modalités renouvelées a été défendu par la majorité des pays concernés lors de la dernière conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle.

## Des évolutions régionales contrastées

■ Depuis le sommet mondial de l'alimentation de Rome et les engagements pris par la communauté internationale pour faire reculer de moitié le nombre de personnes sous-alimentées à l'horizon 2015, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) indique une amélioration lente mais régulière de la situation. Pour une population sous-alimentée estimée à 840 millions d'individus en 1996, le rythme actuel de recul de la faim – de l'ordre de 8 millions de personnes par an – demeure cependant très insuffisant. Selon la FAO, la région la plus touchée est la zone Asie/Pacifique qui recensait en 1995/97 encore les deux tiers des personnes sous-alimentées de la planète, dont 204 millions en Inde et 164 millions en Chine. Il faut toutefois souligner que cette région héberge 70% de la population mondiale et que la situation alimentaire s'y est fortement améliorée depuis 1980.



# 1

En Afrique sub-saharienne la situation est en revanche très préoccupante. La FAO estime qu'en 1995/97 un tiers de la population était sous-alimenté, soit 180 millions de personnes. Ce chiffre recouvre des situations disparates. Alors que la sécurité alimentaire se détériore en Afrique centrale et en Afrique australe, où actuellement plus de 45 % de la population est sous-alimentée, elle progresse nettement en Afrique de l'Ouest.

## Instabilité politique récurrente

Les dynamiques d'insécurité alimentaire, au regard de ce bilan mondial, sont multiples. On compte par exemple la faiblesse de la croissance économique par rapport à la croissance démographique, les fortes variations de la production agricole ou encore la baisse des cours des matières premières agricoles, part importante des revenus d'exportation des pays en voie de développement. Des perspectives de développement existent, notamment en termes de stimulation de l'économie rurale et du secteur privé. Mais ces propositions ne peuvent être envisagées que dans un contexte de bonne gouvernance et de stabilité politique, deux conditions essentielles qui font souvent défaut dans les régions frappées d'insécurité alimentaire. L'Afrique sub-saharienne reste encore une zone largement touchée par les conflits armés qui tendent à perdurer (Sierra Leone, Liberia, République Démocratique du Congo, Angola, Soudan, Érythrée, Ouganda, Burundi et Rwanda). Les années 1998/99 ont aussi été marquées par les drames du Kosovo et du Timor Oriental, alors que le problème des réfugiés demeure dans plusieurs Nouveaux États Indépendants (Arménie, Azerbaïdjan, Tadjikistan) et au Sri Lanka.

## Chocs climatiques en série

Ces dernières années ont également été une période de grands chocs climatiques qui ont eu des effets directs sur les récoltes et ont dévasté des zones entières. En 1997/98, le phénomène « El Niño » a entraîné une importante sécheresse en Amérique centrale et dans les Caraïbes ainsi qu'en Asie avec de fortes baisses de production, tandis que l'Afrique australe et l'Afrique de l'est connaissaient des pluies torrentielles. Le phénomène s'est prolongé en 1998/99 avec « la Niña ». Certaines régions du monde ont été dévastées par des typhons dont le plus impressionnant fut Mitch qui traversa l'Amérique centrale en 1998. La même année le Bangladesh connaissait des inondations de grande ampleur. Les conséquences de ces phénomènes ont été atténuées grâce à la mobilisation de l'aide internationale et à l'intégration de l'action d'urgence dans les stratégies de sécurité alimentaire et de développement à long terme.

## La vulnérabilité des populations proches du seuil de pauvreté

Enfin, 1998/99 a vu se propager la crise financière commencée en Asie du sud-est un an auparavant. L'arrêt brutal de la croissance économique a eu un impact direct sur les populations avec une hausse du nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté et donc en situation d'insécurité alimentaire. Certes, fin 99 les indicateurs économiques sont de nouveau encourageants dans la plupart des pays affectés, mais cette crise a mis en lumière la vulnérabilité de toute une frange de la population proche du seuil de pauvreté. Elle a révélé les limites des filets de sécurité et a relancé le débat sur les modèles de croissance et les objectifs d'équilibre macro-économique.

A travers ce bref aperçu, on voit bien que les racines de l'insécurité alimentaire sont à la fois profondes et nombreuses. Cela renforce la nécessité de développer d'une part les capacités d'analyse et d'autre part les instruments adaptés aux différentes situations et à leur évolution dans le temps. L'efficacité de ces outils d'appui à la sécurité alimentaire est liée à leur bonne insertion dans des politiques de développement cohérentes et élaborées en concertation avec l'ensemble des acteurs du développement durable.

Le renforcement de la sécurité alimentaire à long terme repose sur la capacité à définir des politiques de développement mieux maîtrisées par les acteurs nationaux, plus soucieuses d'équité et mises en œuvre de manière transparente dans l'intérêt collectif.

# LES ORIENTATIONS

## 1.1 Introduction 10

### 1.1.1 Les grands principes et les modalités d'action 10

### 1.1.2 Quelques points d'application 12

#### 1.1.2.1 La concentration des interventions sur les pays les plus vulnérables 14

#### 1.1.2.2 Le renforcement des capacités d'analyse et de proposition 15

#### 1.1.2.3 Le dialogue sur les politiques et la contribution à l'évolution des pratiques au niveau international 15

## 1.2 Les pays d'intervention de la Commission européenne 18

## 1.3 Cohérence et coordination des politiques d'aide 20

### 1.3.1 Veiller à la synergie des politiques européennes 20

#### 1.3.1.1 L'intégration dans les politiques de développement 20

#### 1.3.1.2 L'intégration dans les actions d'urgence et de réhabilitation 20

#### 1.3.2 Complémentarité et coordination avec les États membres et les autres bailleurs de fonds. 22

# LES INSTRUMENTS

## 2.1 La diversité des instruments de sécurité alimentaire 26

### 2.1.1 Les procédures 26

### 2.1.2 Les instruments 27

#### 2.1.2.1 Le renforcement des capacités d'analyse et de dialogue 27

#### 2.1.2.2 L'aide en nature 27

#### 2.1.2.3 La facilité devises 28

#### 2.1.2.4 Les actions d'appui 29

## 2.2 Les domaines d'intervention 32

## 2.3 Les partenariats 34

### 2.3.1 L'aide directe 34

### 2.3.2 L'aide indirecte 34

#### 2.3.2.1 PAM 34

#### 2.3.2.2 FAO 35

#### 2.3.2.3 UNRWA 36

#### 2.3.2.4 CICR 36

#### 2.3.2.5 EuronAid 36

#### 2.3.2.6 Les ONG 37

## 2.4 L'évolution en chiffres 39

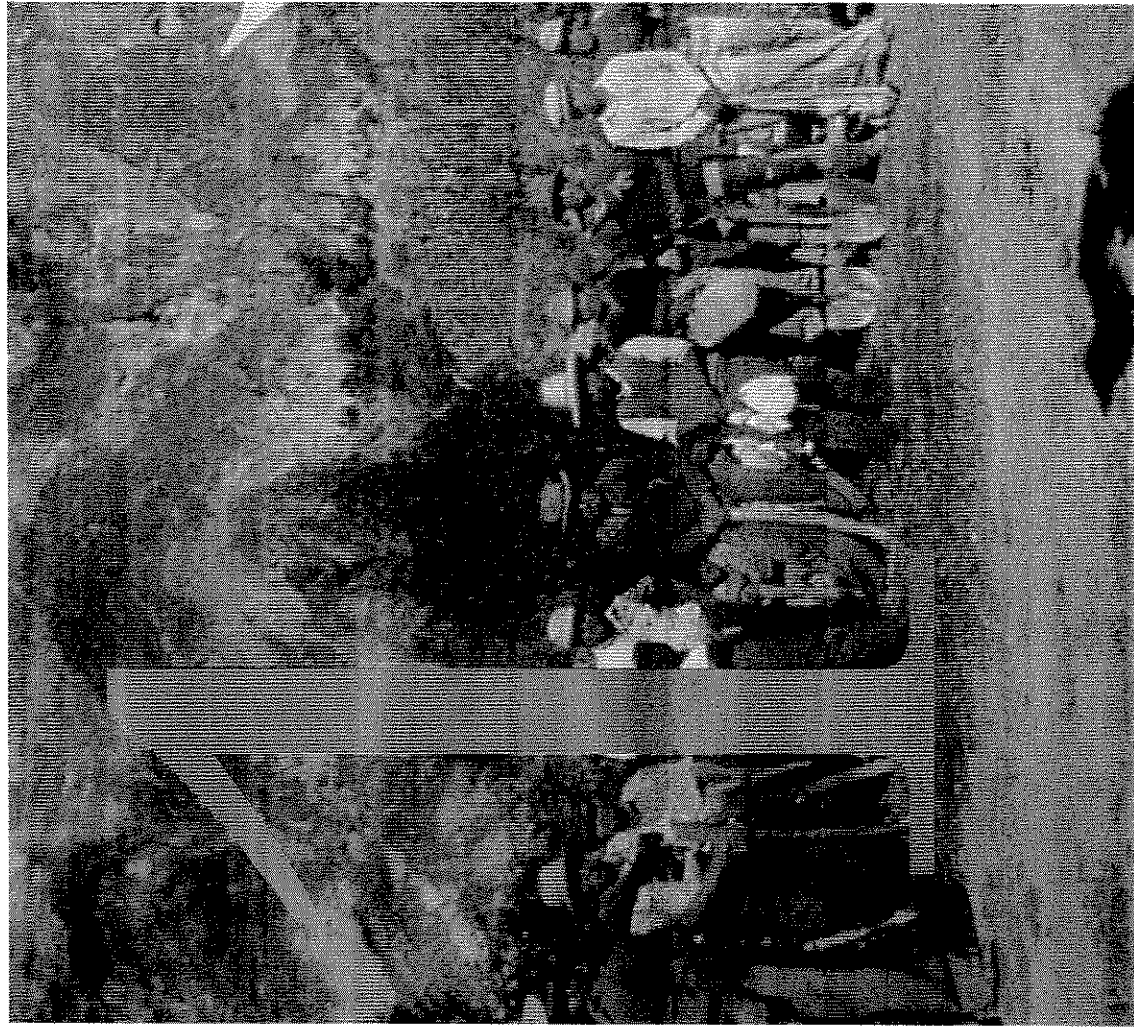


# 3



## Les actions

<b>3.1 Les interventions à caractère structurel</b>	40
3.1.1 Honduras	42
3.1.2 Nicaragua	44
3.1.3 Bolivie	46
3.1.4 Pérou	48
3.1.5 Haïti	50
3.1.6 Cap-Vert	52
3.1.7 Mauritanie	54
3.1.8 Burkina Faso	56
3.1.9 Niger	58
3.1.10 Malawi	60
3.1.11 Mozambique	62
3.1.12 Madagascar	64
3.1.13 Ethiopie	66
3.1.14 Yémen	68
3.1.15 Bangladesh	70
3.1.16 N.E.I. - Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Kirghizstan	72
<b>3.2 Les interventions en situation de crise ou de post crise.</b>	76
3.2.1 Angola	76
3.2.2 Balkans : Albanie et Monténégro	78
3.2.3 Corée du Nord	80
3.2.4 Cuba	82
3.2.5 Liberia	83
3.2.6 Proche-Orient : Palestine et Jordanie	84
3.2.7 Rwanda	85
3.2.8 Sierra Leone	86
3.2.9 Somalie	87
3.2.10 Soudan	88
3.2.11 Tadjikistan	89
<b>4- Annexes</b>	90
4.1 Répartition des allocations financières	90
4.2 Règlement (CE) n°1293/96 du Conseil du 27 juin 1996	96



- Introduction
- Les pays d'intervention de la Commission européenne
- Coherence et coordination des politiques d'aide



# Les orientations

## 1.1 Introduction

Le règlement n° 1292/96 adopté par le Conseil de l'Union européenne le 27 juin 1996, concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, définit le cadre juridique de l'intervention de l'action communautaire (voir texte en annexe). Il est issu d'un processus de réforme de la politique d'aide alimentaire engagé depuis 1994, visant à faire de l'aide alimentaire un instrument intégré le plus efficacement possible aux politiques de développement et aux stratégies de sécurité alimentaire des pays concernés.

Ce règlement et la dynamique de réflexion dont il est issu témoignent du souci d'une meilleure prise en compte des contraintes et des intérêts des populations et des pays bénéficiaires, ainsi que d'une plus grande efficacité des interventions. Une des ambitions est d'évoluer d'une logique longtemps marquée par l'offre (l'aide alimentaire est traditionnellement plus abondante lorsque les marchés des grands pays exportateurs sont excédentaires), vers une logique de la demande (apporter des réponses adaptées et durables à la nature des problèmes rencontrés).

Comme elle est un instrument de la politique d'aide au développement, la politique d'aide alimentaire de la Commission européenne était d'autant plus disposée à cette évolution qu'elle est indépendante de la politique agricole commune, au plan des orientations comme au plan budgétaire. D'une part, le caractère découplé de l'aide est désormais formalisé grâce à l'article 11 du nouveau règlement. Selon ce dernier, aucun obstacle, autre que celui de l'efficacité économique, n'empêche la mobilisation des produits alimentaires sur les marchés du pays bénéficiaire ou d'un autre pays en développement. Le recours aux achats locaux ou aux achats triangulaires, déjà couramment pratiqué par le passé, est ainsi réaffirmé. D'autre part il s'agit d'éviter autant que faire se peut certains travers de l'aide alimentaire en nature : perturbation des marchés locaux et des habitudes alimentaires, désresponsabilisation des bénéficiaires, faible efficacité économique, etc. C'est pourquoi l'aide alimentaire sera destinée en priorité, voire limitée, aux situations de crise.

La recherche d'une meilleure efficacité visée par cette réforme s'appuie également sur l'évolution des approches en matière de sécurité alimentaire. L'accroissement de la disponibilité des aliments, soit par augmentation de l'offre locale de produits, soit par l'augmentation des capacités d'importation, est essentiel dans nombre de pays. De même, un fonctionnement plus efficace des marchés et le développement de la concurrence entre opérateurs peut y contribuer largement. Mais l'amélioration durable de l'accès à l'alimentation des populations vulnérables apparaît de plus en plus comme le problème majeur à traiter. Réduire la vulnérabilité de ces groupes de population signifie de bien les identifier et de mieux appréhender les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour faire face à la dynamique des risques alimentaires.

« Evoluer d'une logique longtemps marquée par l'offre à une logique de la demande. »

### Preamble du règlement

Le Conseil de l'Union européenne [...] considère que l'aide alimentaire doit être conçue dans la politique de développement visant à améliorer leur sécurité alimentaire, notamment par la mise en place de stratégies alimentaires destinées à atténuer la pauvreté et orientées vers l'objectif ultime de rendre l'aide alimentaire superflue [...].

considérant que la sécurité alimentaire régionale, nationale et au niveau des ménages, dans une perspective à long terme qu'assure l'accès à tous les éléments essentiels à une alimentation saine; considérant que la sécurité alimentaire est un élément important dans la

lutte contre la pauvreté et qu'il importe de mettre l'accent sur cette-ci dans tous les programmes destinés aux pays en développement [...].

### Article 13

Les actions d'aide alimentaire ainsi que les actions en faveur de la sécurité alimentaire ont notamment pour objectifs :  
- de promouvoir la sécurité alimentaire ;  
- de promouvoir aux niveaux local, national et régional ;  
- de réduire le niveau nutritionnel des populations défavorisées et de favoriser l'accès de celles-ci à une alimentation équilibrée [...].  
- de promouvoir la disponibilité et l'accès-

lité des populations aux denrées alimentaires ;  
- de contribuer au développement économique et social équilibré des pays bénéficiaires dans le secteur rural et urbain en accordant une attention toute particulière aux besoins des femmes [...].  
- d'appuyer les efforts des pays bénéficiaires en vue d'améliorer leur production alimentaire ;  
- de promouvoir leur indépendance alimentaire, non par l'augmentation de la production, mais par l'amélioration et l'augmentation du produit d'achat ;  
- de contribuer aux initiatives de lutte contre la pauvreté dans une perspective de développement.

## 1.1.1 Les grands principes et les modalités d'action

Les principales orientations de la nouvelle politique peuvent être résumées selon trois grands principes.

**L'ADÉQUATION À LA SPÉCIFICITÉ ET À LA DYNAMIQUE DES SITUATIONS D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE**  
La première des exigences est d'intervenir en amont des crises : agir avant tout sur les causes structurelles de l'insécurité alimentaire, plutôt que de tenter d'en contenir les effets. Cette exigence a pour corollaires, d'une part, le développement d'une capacité d'analyse et de diagnostic approfondie en préalable à l'intervention et, d'autre part, l'existence d'une gamme étendue d'instruments de manière à s'adapter aux différents scénarios possibles de crise alimentaire et à leur évolution (voir chapitre 2). Aux instruments spécifiques prévus par le présent règlement s'ajoutent ceux mis en œuvre par l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) dans le domaine de l'assistance humanitaire. L'ambition est d'assurer une meilleure intégration entre l'urgence et le développement et de veiller à une étroite coordination des interventions lorsqu'elles sont combinées (en cas de crise alimentaire grave résultant par exemple de conflits ou de catastrophes naturelles).

### LE RENFORCEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES PAYS BÉNÉFICIAIRES

L'appropriation par les partenaires nationaux des programmes et des politiques dans lesquels ils interviennent est l'une des conditions de leur réussite. Les programmes d'appui à la sécurité alimentaire n'y font pas exception et il est important de s'assurer du niveau de responsabilité de priorité que leur accordent ces partenaires. C'est la raison pour laquelle l'engagement communautaire vise la corresponsabilité du gouvernement du pays bénéficiaire à travers l'élaboration concertée d'une politique de sécurité alimentaire. Le cas échéant, un appui institutionnel peut être accordé aux gouvernements pour y parvenir.

### L'INSERTION DANS UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Du fait de son caractère multidimensionnel, l'amélioration de la sécurité alimentaire, de même que la réduction de la pauvreté, ne prend son sens et son efficacité qu'une fois intégrée dans une stratégie globale de développement. La recherche d'une croissance économique soutenue avec la création d'un environnement économique et politique stable et incitatif pour les différentes catégories d'acteurs (publiques et privés) peut prendre différentes formes.

Les modalités et le rythme d'insertion dans les échanges internationaux, les mesures envisagées dans le domaine social et environnemental, l'articulation des politiques macro-économique et sectorielle, la place réservée aux institutions, etc., sont quelques-unes des options susceptibles d'avoir une incidence sur l'évolution de la sécurité alimentaire à long terme. Il est donc important de veiller à ce que l'élaboration de cette stratégie globale tienne compte des objectifs visés en matière de sécurité alimentaire, notamment à ses composantes sectorielles. Y parvenir demande des efforts constants pour, d'une part, tenir compte des attentes des différents groupes de la société et faciliter l'expression d'un intérêt collectif national et, d'autre part, renforcer la cohérence, la coordination et la complémentarité des interventions.

Sur un plan plus opérationnel, ces principes induisent de nouvelles tendances.

### L'AIDE DIRECTE EST RÉAFFIRMÉE

L'aide directe est celle qui est octroyée directement au gouvernement. Dans la mesure où il s'agit d'accompagner la mise en œuvre d'une politique gouvernementale de long terme, définie de manière concertée avec la Commission européenne, cette forme d'aide va jouer un rôle important. Les conditions de sa mise en œuvre vont devoir évoluer progressivement d'une approche projet à une approche programme. Dans la mesure du possible, une inscription de l'aide au budget de l'Etat et l'application des procédures nationales pour son exécution seront recherchées.

A terme, l'objectif est de favoriser le regroupement des moyens disponibles au service d'une politique dont la responsabilité incombe avant tout au gouvernement concerné. Ces changements, qui ne peuvent s'appliquer intégralement que lorsque les conditions écono-

La réduction de ces risques peut alors passer par différentes voies : améliorer l'accès aux moyens de production (comme le foncier, les équipements, les intrants, etc.), faciliter l'accès au crédit et à l'information, développer les emplois et activités rémunératrices hors du secteur agricole, renforcer les compétences et la participation aux décisions, garantir les droits, etc. Autant d'éléments qui sont en fait étroitement associés au traitement de la pauvreté.

Le caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire, tout comme celui de la lutte contre la pauvreté, demande une bonne articulation entre les différents secteurs (agriculture, commerce, infrastructures, santé, etc.) et les différents niveaux d'intervention (local, national, régional, international). Une coordination renforcée et une participation accrue des différents acteurs concernés constituent des atouts déterminants pour le succès des programmes.

Enfin, sur le plan de la simplification des procédures internes à la Commission européenne, ce nouveau cadre juridique a permis de rassembler en un seul texte les principaux instruments et dispositions relatifs à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire.

### Les atouts de la programmation de l'aide communautaire

- Elle se base sur une approche globale et multidimensionnelle des situations d'insécurité alimentaire et sur une concertation avec les différents intervenants et partenaires de la politique communautaire.
- Elle est stable car intégrée dans une politique cohérente d'aide au développement. Dans les situations de crise, l'appui prioritaire se concentre sur le renforcement de l'urgence et le développement.
- Elle est trans-sectorielle. Ses éléments relèvent en effet de la lutte contre la pauvreté, de l'appui au secteur agricole, du commerce, de l'environnement, des transports, de l'emploi, de la sécurité alimentaire, de la santé, de la prévention des crises, etc.
- Elle est flexible grâce à une palette d'instruments diversifiés et complémentaires.
- Elle est ciblée sur des pays prioritaires et sur les populations vulnérables.
- Elle est coordonnée au sein des secteurs de la Commission européenne et à l'extérieur avec les donateurs et partenaires, aussi bien au niveau du secteur que au niveau des régions.
- Elle est définie de façon cohérente et complémentaire vis-à-vis des autres politiques sectorielles et des autres interventions conduites au niveau national et régional. ■



Mondial au développement

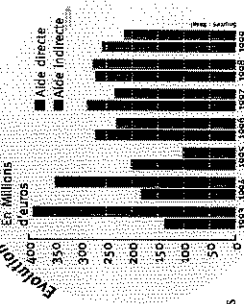


miques, politiques et institutionnelles. L'autorisent, participant aussi à la volonté de réduire l'aide en nature au profit d'une aide financière, laquelle fait désormais partie des nouveaux instruments (voir chapitre 2).

#### L'AIDE INDIRECTE EST RENOUVELÉE

L'aide indirecte est celle confiée à des organisations partenaires (organisations internationales, comme le Programme alimentaire mondial et la FAO par exemple, et les ONG) chargées de sa mise en œuvre dans le cadre de partenariats avec la Commission européenne. Elle s'applique en particulier aux situations de crises pour répondre à des problèmes conjoncturels mais aussi de manière complémentaire à l'aide directe dans le cas d'actions à caractère plus structurant. L'aide indirecte en partenariat avec les organisations internationales est maintenant, mais avec un souci accru de cohérence et de complémentarité. Celle en partenariat avec les ONG comporte des innovations majeures parmi lesquelles : l'élargissement du partenariat aux ONG du Sud ; le financement de programmes de développement orientés vers la sécurité alimentaire ; la pluri-annualité des financements ; la recherche d'une meilleure insertion des programmes dans les politiques nationales (voir section 2.3.2).

Évolution de l'aide communautaire



### La sécurité alimentaire un indicateur fort de la réduction de la pauvreté

La sécurité alimentaire intervient sous deux aspects : la disponibilité de produits alimentaires de qualité, l'accès des ménages à ces produits, une quantité de produits de qualité nutritionnelle adéquate. Au niveau national, il s'agit donc que l'insécurité alimentaire soit essentiellement le résultat d'un faible niveau de développement et d'un manque de débouchés économiques. Au niveau des ménages c'est essentiellement un problème de revenus insuffisants, donc de pauvreté. L'indicateur à long terme de la sécurité alimentaire doit donc s'inscrire dans une stratégie de développement durable et de lutte contre la pauvreté. La sécurité alimentaire est alors un indicateur fort de la réduction de la pauvreté. Dans le même temps, le concept de sécurité alimentaire permet d'acter l'attention sur certains aspects économiques : la promotion de l'économie locale, les activités de production, le développement du capital humain, la gestion durable des ressources, le lien entre l'éducation et la mise en œuvre de filières de sécurité. Les différents aspects de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont liés et doivent être traités ensemble. Les stratégies alimentaires doivent être conçues dans une vision globale et à long terme. Ainsi, dans les pays à faibles revenus, la sécurité alimentaire doit être abordée dans une vision globale, incluant des aspects politiques et économiques. Les stratégies alimentaires doivent être conçues dans une vision globale et à long terme. Ainsi, dans les pays à faibles revenus, la sécurité alimentaire doit être abordée dans une vision globale, incluant des aspects politiques et économiques.

### 1.1.2 Quelques points d'application

#### 1.1.2.1 La concentration des interventions sur des pays parmi les plus vulnérables

A l'exception du Pérou et de la Palestine, tous les pays d'intervention du programme communautaire sont répertoriés par la FAO dans la catégorie des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PPERDV). Ils figurent également dans la liste des pays à faible revenu de la Banque mondiale (revenu annuel 1998 par hab. < 785 dollars américains) et sont soumis à une vulnérabilité alimentaire structurelle forte. Deux groupes de pays ont été établis selon la nature des contraintes qu'ils affrontent et selon les catégories de réponses que peut y apporter le Programme communautaire. Pour la période 1998/99, il s'agit des pays suivants.

Le groupe I rassemble 19 pays : Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Cap-Vert, Éthiopie, Géorgie, Haïti, Honduras, Kirghizistan, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Pérou, Yémen. Outre la vulnérabilité alimentaire

« Deux groupes de pays d'intervention du programme communautaire » déjà élaborée, soit en cours de négociation. L'intervention programmée dans chacun de ces pays s'inscrit donc dans cette politique de long terme et porte sur des mesures à caractère structurant. Elle est établie sur la base de l'expérience des années passées, d'une capacité d'analyse renforcée et d'un effort de coordination interne (au sein de la Commission européenne) et externe (avec les États membres, les bailleurs de fonds et les partenaires d'exécution).





Le groupe II rassemble les pays en situation de crise ou en phase de post-crise. Treize pays sont concernés : Albanie, Angola, Corée du Nord, Cuba, Jordanie, Liberia, Monténégro, Palestine, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tadjikistan. Les interventions sont de nature plus conjoncturelle. La livraison d'aide alimentaire, d'outils et de semences y prédomine, assortie d'appuis techniques et financiers complémentaires de manière à prévenir les crises de famine ou à contribuer à la restauration du tissu économique et social affecté par les situations de conflit.

#### 1.1.2.2 Le renforcement des capacités d'analyse et de proposition

Les ambitions décrites par les nouvelles orientations nécessitent de développer des capacités nouvelles d'analyse, de suivi, d'aide au dialogue et à la décision. L'amélioration de la qualité des actions conduites et de leur programmation en dépend en partie, tout comme les processus d'élaboration concertée de politiques de long terme. Ces renforcements se sont effectués de deux manières.

Des cellules techniques, composées d'experts européens (une cinquantaine sur l'ensemble des pays) et d'experts locaux, ont été mises en place sur le terrain en fonction de l'importance des programmes, des financements alloués et de la complexité des situations. Elles viennent en appui des programmes communautaires et des partenaires nationaux pour la préparation et l'exécution des programmes ainsi que pour le suivi des politiques sectorielles.

Depuis fin 1998, s'ajoute à cette expertise celle réunie au sein du Réseau européen de sécurité alimentaire (Resal) dont l'action est concentrée en priorité sur les 19 pays du groupe I (voir encadré).

Les analyses et informations produites sur le site internet de Resal

### Le Réseau européen de sécurité alimentaire (RESAL)

Neuf équipes, associant experts européens et spécialistes régionaux et d'informations agricoles, travaillent en matière d'aide à la sécurité alimentaire dans la politique de développement rural de la Commission européenne. Les gouvernements des pays bénéficiaires (ALB, ANG, CUB, JOR, LIB, MNT, PAL, RW, SI, SOM, SOU, TAD) sont impliqués dans les différents travaux, appuyés par les équipes de l'OCDE et de la FAO. Les objectifs visés sont : analyser les situations et aider à la décision pour l'octroi d'aide alimentaire et les actions d'appui à la sécurité alimentaire. Les équipes travaillent en étroite collaboration avec les représentants des pays membres de la Commission européenne à Bruxelles et sur le terrain, pour appuyer la définition et la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire, mais aussi contribuer à une meilleure insertion des intervenants en matière d'aide à la sécurité alimentaire dans la politique de développement rural de la Commission européenne. Les gouvernements des pays bénéficiaires (ALB, ANG, CUB, JOR, LIB, MNT, PAL, RW, SI, SOM, SOU, TAD) sont impliqués dans les différents travaux, appuyés par les équipes de l'OCDE et de la FAO.

**RESAL**

#### 1.1.2.3 Le dialogue sur les politiques et la contribution à l'évolution des pratiques au niveau international

La politique communautaire s'inscrit dans l'évolution des débats internationaux en matière d'aide et de sécurité alimentaire. Elle contribue également aux changements qui s'opèrent dans le cadre de discussions ou de négociations associant différentes catégories d'intervenants. Deux exemples de cette contribution méritent d'être soulignés ici, sachant que le renforcement de la coordination des politiques et des partenaires est traité dans le point 1.3.

Un processus informel de concertation des donateurs (bi et multilatéraux) a été amorcé en 1996 à l'initiative de la Commission européenne, à l'occasion du séminaire international sur « les prospectives à long terme en matière de politiques de sécurité alimentaire » et en préparation au sommet mondial de l'alimentation. Il avait notamment débouché sur l'idée d'un code de conduite des donateurs, susceptible de garantir l'insertion de l'aide alimentaire dans des stratégies nationales de sécurité alimentaire ainsi qu'une plus grande cohérence et coordination des politiques et des interventions des donateurs. Un code de conduite a effectivement été élaboré au niveau européen par l'ensemble des États membres et la Commission. Mais jusqu'à présent, il n'a pas reçu l'adhésion totale des autres donateurs. Les propositions et principes qu'il défend ont néanmoins inspiré les principales innovations obtenues dans le cadre de la renégociation de la convention relative à l'aide alimentaire, dite convention de Londres (voir encadré p. 17).

Lors d'une seconde édition de ce forum organisée fin 1997 sur le thème « marchés et institutions pour la sécurité alimentaire », plusieurs sujets de discussion ont été abordés, dans la perspective notamment des futures négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les effets de la libéralisation dans le secteur agricole sur les conditions d'approvisionnement des pays à déficit vivrier ont été abordés, en particulier sous l'angle de la gestion nationale et internationale de la stabilité des marchés.

Depuis, une *task force* internationale a été constituée à l'initiative de la Banque mondiale et à laquelle la Commission européenne a participé pour formuler des propositions opérationnelles sur des mécanismes de gestion des risques pour les pays en développement.

Les préoccupations dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ont été largement mises en avant par de nombreux pays en développement lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle.

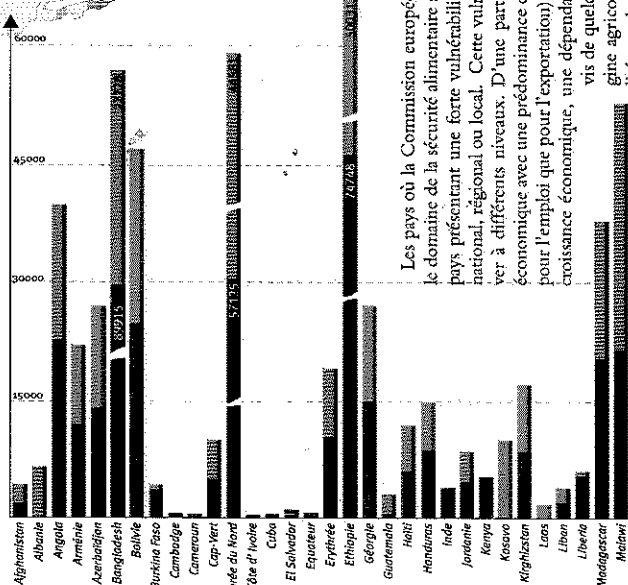


### La sécurité alimentaire et l'OMC

Un des principaux enjeux des négociations menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été et demeure l'agriculture. L'entrée de la question de l'aide et de l'investissement dans le commerce international est un thème central de la sécurité alimentaire pour le monde en développement (PED) au niveau de l'Organisation mondiale du commerce. Ce thème est au cœur de la sécurité alimentaire pour le monde en développement (PED) au niveau de l'Organisation mondiale du commerce. Ce thème est au cœur de la sécurité alimentaire pour le monde en développement (PED) au niveau de l'Organisation mondiale du commerce. Ce thème est au cœur de la sécurité alimentaire pour le monde en développement (PED) au niveau de l'Organisation mondiale du commerce.

Des centaines de milliers de personnes ont bénéficié de programmes de sécurité alimentaire financés par la Commission européenne. De plus, la Commission européenne a financé de nombreux programmes de recherche et de développement agricole. Pour les pays en développement, la sécurité alimentaire est un enjeu majeur. Les négociations en cours de l'OMC ont permis de clarifier les rôles de la sécurité alimentaire dans le commerce international. Les négociations en cours de l'OMC ont permis de clarifier les rôles de la sécurité alimentaire dans le commerce international.

# 1.2 Les pays d'intervention



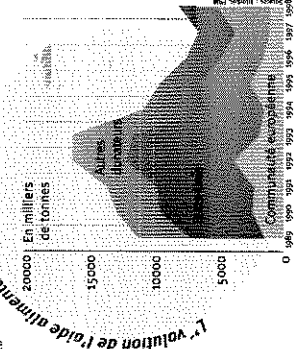
Les pays où la Commission européenne intervient dans le domaine de la sécurité alimentaire sont bien entendus des pays présentant une forte vulnérabilité alimentaire, au plan national, régional ou local. Cette vulnérabilité peut se retrouver à différents niveaux. D'une part, l'environnement macro-économique avec une prédominance du rôle de l'agriculture (tant pour l'emploi que pour l'exportation), une progression lente de la croissance économique, une dépendance des exportations vis-à-vis de quelques produits souvent d'origine agricole et une grande vulnérabilité aux chocs externes (baisse des cours mondiaux des produits primaires, crise financière, conflits). D'autre part, dans la plupart de ces pays, la disponibilité alimentaire dépend d'une production agricole qui est régulièrement soumise à de forts aléas climatiques. Souvent, les marchés ne fonctionnent pas efficacement, ils ne permettent pas d'atténuer les chocs liés à la production. D'où, dans bien des pays, un rôle encore important attribué à l'aide alimentaire dans l'approvisionnement des marchés. Enfin, tous ces pays se caractérisent par de graves problèmes d'accès à l'alimentation pour une part importante de la population. Ainsi, sur les 23 pays en développement où la Commission européenne est intervenue en 1998 et 1999, plus de la moitié sont classés par la FAO parmi les 25 pays les plus touchés par la malnutrition et ayant plus de 35 % de leur population sous-alimentée. Les autres pays en développement ont entre 20 et 34 % de leur population sous-alimentée. A cela s'ajoute souvent un niveau de développement humain faible. Parmi les 19 pays du groupe I, dix sont classés par le PNUD parmi les

Les montants par pays peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre, les programmes financés étant souvent pluriannuels.

**Financements programmés de l'aide communautaire en matière de sécurité alimentaire**

Exercices 1998 et 1999 en milliers d'euros

## L'évolution de l'aide alimentaire en nature



Dans un registre différent, la responsabilité des différents acteurs nationaux et internationaux relative à la définition des politiques a également été débattue. En regard de la suprématie accordée au cadre macro-économique et de l'impact de l'ajustement structurel sur les populations les plus vulnérables, la place des politiques sectorielles (agriculture, santé, éducation, etc.) et leur contribution à la sécurité alimentaire paraissent devoir être réexaminées. Ce sujet apparaît d'autant plus important aujourd'hui que l'idée d'une intégration accrue des aides au budget des Etats a fait son chemin.



## La convention relative à l'aide alimentaire (convention de Londres)

En juin 1999, les représentants des membres du Comité de l'aide alimentaire (Argentine, Australie, Belgique, Canada, Commission européenne et ses Etats membres, Japon, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni) ont adopté la convention relative à l'aide alimentaire. Celle-ci fixe non seulement les engagements financiers minimaux en aide alimentaire des donateurs, mais aussi les objectifs officiels de cette aide. Cette nouvelle étape a permis d'instaurer une meilleure intégration de l'aide alimentaire dans l'appui à la sécurité alimentaire. Il est désormais donné priorité aux pays les moins avancés et aux pays à faibles revenus, sauf dans les situations d'urgence. De même, l'objectif est fixé en priorité sur la population vulnérable (pas plus de 20 % des engagements).

La convention relative à l'aide alimentaire (convention de Londres)

Le but de la convention est de promouvoir l'aide alimentaire en nature, qui est le mode de production le plus efficace, durable et respectueux de l'environnement. Elle vise à garantir l'accès à une alimentation saine et nutritive pour tous, en particulier pour les populations vulnérables. La convention établit des engagements financiers minimaux et des objectifs officiels de cette aide. Elle vise à promouvoir l'aide alimentaire en nature, qui est le mode de production le plus efficace, durable et respectueux de l'environnement. Elle vise à garantir l'accès à une alimentation saine et nutritive pour tous, en particulier pour les populations vulnérables.

# 1.3 Cohérence et coordination

## 1.3.1 Veiller à la synergie des politiques européennes

En matière d'aide et de sécurité alimentaire, l'action communautaire est guidée par le souci de réagir aux événements - comme lors de crises alimentaires ou de crises humanitaires graves -, mais aussi, et surtout, d'avoir un impact à court et à long terme. L'amélioration durable de la sécurité alimentaire nécessite des changements structurels dans de multiples domaines. Il est donc naturel de rechercher à développer les synergies entre les différentes politiques communautaires dans la mise en œuvre des interventions.

### 1.3.1.1 L'intégration dans les politiques de développement

En ce qui concerne les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), qui bénéficient de conventions avec l'Union européenne, une étroite articulation est recherchée entre les programmes financés dans le cadre du Fonds européen de développement (FED), via des stratégies globales, et les programmes indicatifs nationaux (PIN), et ceux financés dans le cadre des programmes d'aide et de sécurité alimentaire. L'élaboration de ces derniers, qui résulte d'un processus conduit à l'initiative de l'unité développement rural/sécurité alimentaire, conjugue la mobilisation des partenaires nationaux, la participation active des délégations de la Commission européenne dans les pays concernés et une concertation régulière avec les services géographiques de la Direction générale du Développement ou de la Direction générale des Relations extérieures. Les propositions de financement des programmes sont soumises à l'avis du comité d'aide et sécurité alimentaire où siègent les représentants des Etats membres avant de faire l'objet d'une décision de la Commission européenne (voir section 2.1.1).

### Une coordination efficace en réponse à la crise albanaise de 1997

Les progrès accomplis par l'Albanie dans sa transition vers l'économie de marché entre 1993 et 1995 ont entraîné depuis au cours de l'année 1996. A la crise politique liée aux élections municipales de mai 1996, s'est ajoutée un effondrement du système des paiements d'énergie à qui s'est ajouté également la hausse économique. Les vagues invasions de prostituées qui se sont développées ont été décriées en 1997 ont entraîné la déclaration de l'état d'urgence et la démission du gouvernement.

Principaux partenaires communautaires de l'Union européenne ont été effectués pour aider à l'identification de la situation et à la sélection des programmes possibles dans les domaines de l'aide d'urgence, de l'aide économique et finan-

cière, le programme communautaire de soutien d'appui à la relance de la production agricole globale, une stratégie de développement rural (fournisseurs d'intrants, d'équipements et de services) et à la restauration du secteur de l'Agriculture. Les travaux se sont inscrits dans le cadre d'une stratégie de développement rural conditionnelles négociées avec le soutien d'une cellule d'assistance technique (Policy Advisory Unit) mise en place par le programme PHARE (voir section 3.2.2 les Balkans).

pays à faible développement humain. Le pays ayant le meilleur indice de développement humain est le Pérou, qui reste toutefois 80ème sur 174 pays.

On peut souligner que les Nouveaux Etats Indépendants, comme certains pays d'Amérique latine, présentent des caractéristiques nettement plus favorables dans bien des domaines. De fait, l'objectif de l'intervention communautaire dans ces pays revêt une autre dimension : attirer l'attention des gouvernements sur l'importance d'intégrer la sécurité alimentaire dans l'approche d'un développement agricole durable et d'une lutte cohérente contre la pauvreté. A travers la diversité des outils proposés, c'est aussi le moyen d'accompagner des économies en transition et de cibler les populations vulnérables pendant ces périodes d'instabilité économique.

Si les critères de base d'identification des pays sont relativement uniformes, les modes d'action changent fortement en fonction de la volonté politique affichée par les pays vis-à-vis de la sécurité alimentaire. 19 pays retenus pour bénéficier de programmes d'appui à la stratégie de sécurité alimentaire, ont été sélectionnés sur la base de plusieurs critères : reconnaissance de la sécurité alimentaire comme une priorité par les gouvernements, existence d'un dialogue entre la Commission européenne et les gouvernements dans ce domaine, relative stabilité politique et économique et l'absence de crises humanitaires graves. Dans les autres pays, la Commission européenne se concentre essentiellement à des interventions via le Programme alimentaire mondial (PAM) ou les organisations non gouvernementales (ONG). Quand elles sont possibles, les interventions directes via les gouvernements se limitent généralement à des programmes de réhabilitation.

1) State of Food Insecurity in the World, 1999  
2) Human Development Report, 1999



# on des politiques d'aide

## 1.3.1.2 L'intégration dans les actions d'urgence et de réhabilitation

La sécurité alimentaire est une préoccupation aussi bien dans les situations d'urgence que dans les scénarios de développement. Assurer une continuité dans l'action est un objectif de longue date de la Commission européenne et est à la base de toute la réflexion qu'elle a menée depuis plusieurs années sur le lien entre urgence, réhabilitation et développement (en anglais : Link between Relief, Rehabilitation and Development, LRRD). Cela s'est concrétisé par la communication au Conseil COM (1996) 153 qui exprime l'idée « qu'un meilleur développement permet d'atténuer le besoin d'aide d'urgence, qu'une meilleure aide d'urgence peut contribuer au développement tandis qu'une meilleure réhabilitation peut faciliter la transition entre les deux ». Elle recommande d'autre part la création de *task forces* au siège et sur le terrain, réunissant ECHO et la DG Développement « atténuer le besoin d'aide d'urgence, contribuer au développement, faciliter la transition entre les deux ».

Malgré ces efforts, l'évaluation de l'efficacité de la Commission européenne dans la facilitation de la transmission de l'aide d'urgence et de réhabilitation dans la facilitation de la transition entre les deux » (le Liberia par exemple), l'idée de LRRD est d'une application difficile. Cela est largement dû au fait que la frontière entre l'action humanitaire et le développement est souvent très floue, mouvante dans le temps et dans l'espace. En effet, les crises, qu'il s'agisse de conflits ou de catastrophes naturelles, obéissent rarement à la chronologie urgence-réhabilitation-développement. Les crises sont couramment chroniques, récurrentes ou conduisent à la superposition de situations d'urgence et de développement au sein d'un même pays.

L'intégration récente d'ECHO au sein de la DG Développement devrait cependant permettre d'améliorer l'efficacité de la collaboration. De plus, différents programmes de sécurité alimentaire gérés précédemment par l'unité sectorielle de la DG Développement ont progressivement été confiés à ECHO quand ils touchaient directement les situations humanitaires. Ce fut le cas dès 1995 avec le transfert vers ECHO du financement des programmes sociaux des ONG utilisant l'aide alimentaire d'urgence. De même, en 1999, la contribution du programme sécurité alimentaire au Comité international de la Croix-Rouge n'a pas été reconduite, en contrepartie d'une plus grande implication d'ECHO. Des réflexions sont aussi en cours sur le financement des dif-

## La politique de développement rural de la Commission européenne : le processus RURPOL

Un des principaux objectifs de la politique de développement rural de la Commission européenne est l'amélioration de la situation de vie dans les zones rurales. Cette politique a été élaborée (Policy Orientation Paper) à l'initiative de la Commission européenne et est destinée à servir de cadre à la définition d'une stratégie commune pour l'ensemble du monde rural dans les pays en développement. Le travail se poursuit actuellement avec la formulation de stratégies spécifiques pour les sous-secteurs des ressources naturelles (pêche, forêt, agriculture).

Une stratégie commune pour l'ensemble du monde rural dans les pays en développement. Le travail se poursuit actuellement avec la formulation de stratégies spécifiques pour les sous-secteurs des ressources naturelles (pêche, forêt, agriculture).

férents programmes du PAM. Enfin, plusieurs propositions sont à l'étude pour développer des outils plus flexibles pouvant mieux répondre à la diversité des situations de transition.

## 1.3.2 Complémentarité et coordination avec les Etats membres et les autres bailleurs de fonds

L'ampleur et la multitude des actions à mener pour renforcer la sécurité alimentaire dans les pays en développement rendent indispensable le renforcement de la coordination des différents intervenants, tant au niveau international que sur le terrain. La Commission européenne est souvent un acteur important de cette coordination.

La consultation des Etats membres est une étape essentielle de ce processus. Elle se fait à plusieurs niveaux : définition des orientations stratégiques à travers le groupe sécurité alimentaire/aide alimentaire du Conseil et présentation des programmes à travers le comité sécurité et aide alimentaires (comité qui regroupe les représentants des Etats membres, voir section « Consultation des Etats membres »). Le Programme communautaire est aussi régulièrement présenté au Parlement européen et soumis à débat.

Toutefois, cette coordination reste actuellement essentiellement axée sur le renforcement de la participation des Etats membres aux différentes étapes de la définition et de la mise en œuvre des programmes. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, il manque encore d'échanges sur la cohérence et la complémentarité des programmes d'aide bilatérale des Etats membres et les programmes communautaires. Il faut cependant souligner que la coordination autour de la programmation et du suivi des actions est souvent plus effective sur le terrain, en Haïti par exemple, grâce au rôle actif joué par les délégations.

La coordination avec les autres bailleurs de fonds se fait dans différentes instances. D'une part, au sein des comités spécialisés de la FAO et du PAM où la Commission européenne peut faire entendre son analyse des situations. D'autre part, la Commission, en collaboration avec les Etats membres, a été très active dans la négociation de la convention relative à l'aide alimentaire en 1998/99 (voir section 1.1.2.3). Elle a aussi organisé en juin 1997 à Montpellier (France) le forum des donateurs d'aide alimentaire. Ce fut une étape importante de discussion avec les principaux donateurs (Union européenne, Etats-Unis, Japon, Australie, Canada) et des représentants d'organisations internationales (FAO, Banque mondiale) sur l'identification des principes de base du code de conduite adopté par la Commission européenne et l'ensemble des Etats membres.

## Le groupe interservices E/Niño

Les risques climatiques importants liés à la répartition du phénomène de réchauffement des eaux de surface du Pacifique Sud (El Niño) ont conduit la Commission européenne à créer un groupe interservices chargé de coordonner les actions de secours humanitaires et de développement dans les zones touchées par ce phénomène.

Ce groupe rassemble les responsables des Directions générales des Relations extérieures, de l'Agriculture et du Développement, des Directions régionales des Services généraux et du Service juridique. Son objectif est de mener la Commission européenne d'une manière cohérente et efficace à la mise en œuvre et au suivi de projets de développement et de secours humanitaires.

Le groupe interservices a joué un rôle important dans l'élaboration de la stratégie de l'action d'appui à la sécurité alimentaire.

Une réserve financière de 400 millions d'euros a été pré-programmée en 1998 à partir de différents lignes budgétaires, pour faire face aux besoins potentiels qui le sont attendus, notamment que prévu. Un montant de 77 millions euros a été alloué en 1998 par le Programme communautaire d'aide et de sécurité alimentaire. Ce dispositif qui a facilité le pré-positionnement de stocks, l'identification anticipée des bénéficiaires, les formes d'intervention, l'aide très efficace en particulier au Mozambique. Cette crise climatique a pu être traitée grâce à un processus d'interaction coordonné, en tenant compte des projets réalisés en matière de réformes sectorielles et du fonctionnement libéralisé des marchés agricoles et alimentaires.



## Coordination Commission européenne et Etats membres en Haïti

Pour les Etats membres membres en ce qui concerne la coopération avec un Haïti dans différents secteurs, leurs points de vue ont été rassemblés et la sécurité alimentaire, le développement rural et la coopération agricole ont été traités par le groupe de travail. Cette initiative a également permis à l'Union européenne de mieux connaître les positions des Etats membres et de mieux connaître les besoins de la population haïtienne. Elle a également permis d'identifier et de programmer des actions complémentaires et synergiques entre les différents Etats membres et de mieux connaître les besoins de la population haïtienne.

Il a pour objectif de contribuer à harmoniser les actions des Etats membres et de mieux connaître les besoins de la population haïtienne. Elle a également permis d'identifier et de programmer des actions complémentaires et synergiques entre les différents Etats membres et de mieux connaître les besoins de la population haïtienne.

Plus spécifiquement, les propositions de financement concernent la sécurité alimentaire et le développement rural préparées par la délégation

Dans les pays ACP, les programmes sectoriels identifiés avec le gouvernement et les bailleurs de fonds sont un bon exemple de coordination. Ils définissent dans les secteurs prioritaires (santé et éducation par exemple) une stratégie et un plan d'investissement public qui doivent constituer le cadre commun d'intervention, que ce soit l'aide budgétaire ou l'aide projet. Les initiatives dans le domaine de la sécurité alimentaire sont encore peu nombreuses mais l'on peut citer le cas du Mozambique et les discussions en cours au Kenya.

Il existe aussi des accords spécifiques de coordination avec certains bailleurs de fonds qui comportent un volet sécurité alimentaire. Ainsi, la Commission européenne, l'USAID et le département d'Etat américain ont lancé en 1995 une nouvelle étape de l'Initiative Transatlantique dans le but de renforcer la coordination dans différents domaines (changements globaux, échanges économiques et commerciaux, stabilité, sécurité, coopération au développement, etc.). Un accord de coopération a été signé entre la Bolivie, l'Ethiopie, Haïti, le Kirghizistan et le Malawi. Au cours des années 1998 et 1999, la collaboration a essentiellement porté sur l'échange d'informations, sur des discussions approfondies sur l'analyse de la situation alimentaire et sur les facteurs

limitant le développement de la sécurité alimentaire dans ces pays. Le processus de coordination est devenu régulier lors de rencontres semestrielles entre les responsables sectoriels. Cette collaboration devrait se renforcer dans les prochaines années, en s'appuyant notamment sur les travaux menés par le Kessal, financé par la Commission européenne et le programme APD (Agriculture Policy Development) de l'USAID. Par ailleurs, une collaboration étroite s'est établie dans les pays où des approches sectorielles sont développées sous la coordination des administrations nationales et avec le concours actif des donateurs (PROAGRI au Mozambique, MASIP au Malawi, etc.).

## Programme de l'Initiative Transatlantique en matière de sécurité alimentaire

En fonction des pays, la collaboration menée dans le cadre de l'Initiative Transatlantique s'est vue diversifiée. A titre d'exemple, en Ethiopie, la Commission européenne et le PEWS (Peace and Economic Support) financé par l'USAID ont organisé un séminaire commun de suivi de la situation alimentaire. Au Malawi, suite à un séminaire organisé par le Kessal, la Commission européenne et l'USAID travaillent sur le renforcement des systèmes d'information en

collaboration avec le gouvernement et l'ensemble des bailleurs. En Haïti, les efforts conjoints de la sécurité alimentaire ont été examinés dans l'initiative de la sécurité alimentaire, entre autres pour les distributions dans les zones rurales, notamment au sujet du matériel agricole et de la production de matériel agricole. Enfin, au Kirghizistan, la coordination se centre sur le processus de privatisation des terres agricoles.



- La diversité des instruments d'appui à la sécurité alimentaire
- Les domaines d'intervention
- Les partenariats
- La synthèse en chiffres





- L'action de la Commission européenne dans les principaux pays d'intervention
- La sécurité alimentaire dans dix pays en crise



# Les actions

# 3.1.1 Honduras

**Après l'ouragan Mitch, un plan national de reconstruction antillénique.**

Depuis le début des années 90, le Honduras est engagé dans une série de plans d'ajustement structurel axés sur la stabilisation macro-économique. La croissance économique est restée inférieure à 4 % par an et le PIB par habitant peine à retrouver son niveau de 1980. L'inflation se maintient au-delà des 20 % et le poids de la dette extérieure, équivalent au PIB annuel, limite sérieusement la capacité d'investissement du gouvernement. A ce titre, le pays est retenu pour l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Les niveaux d'inégalités de répartition de la richesse sont parmi les plus élevés d'Amérique latine. Les zones rurales sont particulièrement affectées par ces déséquilibres et près des trois quarts des ménages ruraux vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

Fin 1998, le pays a durement souffert de l'ouragan Mitch, le plus violent jamais enregistré dans la région. Outre le drame humain, les infrastructures ont été lourdement touchées et les dégâts sont estimés à 70 % du PIB (CEPAL). Face à cette catastrophe, les bailleurs de fonds se sont mobilisés en finançant le plan « Maestro » de relance et de réforme économiques (voir encadré).

**La concentration des terres entretient la pauvreté.**

Le secteur agricole est de plus en plus incapable de faire face aux besoins de la population. D'exportateur net au début des années 70, le pays est devenu importateur de produits alimentaires. Cette tendance est compensée par le processus

d'ouverture commerciale qui permet au pays de s'approvisionner facilement sur les marchés extérieurs.

Le problème de l'insécurité alimentaire demeure toutefois entier en milieu rural. En l'absence de politique gouvernementale de sécurité alimentaire spécifique, les deux tiers des ménages ruraux sont aujourd'hui incapables de couvrir leurs besoins alimentaires de base en raison d'un trop faible pouvoir d'achat. Du côté de l'offre, le manque d'accès aux ressources productives (crédit et moyens techniques) maintient les petits paysans dans une agriculture de subsistance. Ils sont soumis à des contraintes de commercialiser leurs surplus au moment de la récolte, quand les prix sont au plus bas. En outre, les défaillances du système foncier aggravent la situation des petits exploitants : la propriété de la terre est fortement concentrée et le droit à la propriété n'est pas sécurisé. Les exploitations de moins de 5 hectares constituent près des trois quarts des exploitations pour seulement 12 % de la surface agricole. Celles de plus de 100 hectares, soit moins de 2 % des exploitations, couvrent 40 % des terres agricoles du pays. Il reste encore 1,5 million d'hectares de terres agricoles pour lesquelles les titres fonciers sont encore à établir.

**Promouvoir l'accès à la terre, accompagner l'intégration des petits producteurs.**

Entre 1996 et 1998, la Commission européenne a alloué une aide sous forme de facilités de devises destinées à améliorer l'accès au crédit des petits exploitants et le revenu des ménages ruraux, en particulier des femmes en situation

## Les implications du plan « Maestro » pour la sécurité alimentaire : renforcer les liens entre les communautés agricoles et les entreprises

Bien que conçu pour répondre à la situation d'urgence liée au passage de l'ouragan Mitch, le plan gouvernemental « Maestro » cherche à aboutir à lever les obstacles structurels à une croissance économique équitable. Ces obstacles entraînent un niveau d'insécurité alimentaire important dans les campagnes. Les mauvais résultats de l'économie rurale sont largement liés aux difficultés d'accès aux outils de production (terres, crédit, compétences marché), ce qui entraîne une dégradation de l'environnement en général et des forêts en particulier. Le plan fait partie intégrante du plan principal, s'emploie à réparer les dégâts les plus graves mais aussi à jeter les bases d'un développement rural durable et intégré au marché. En raison des contraintes budgétaires et du fort niveau d'endettement du pays, ce plan de relance repose essentiellement sur le secteur privé. La stratégie proposée veut renforcer les liens entre les communautés agricoles et les entreprises rurales en garan-

de vulnérabilité. La programmation 1999-2001 de l'aide européenne s'inscrit dans les priorités définies par le plan « Maestro » du gouvernement et dans les conditions associées au financement de ce plan.

Un premier volet vise à améliorer le droit foncier et l'accès à la terre au moyen de la sécurisation des titres de propriété, du crédit foncier et du renforcement institutionnel au niveau local. Le deuxième volet consiste en un

appui à la transformation et à la commercialisation de la production des petits exploitants. Des projets d'entreprise présentés par des groupes de paysans ou des organisations intermédiaires seront ainsi financés et des actions prioritaires seront menées pour renforcer les coopératives et les associations paysannes. En 1998, suite à l'ouragan Mitch, une aide supplémentaire a été octroyée au titre de l'allocation exceptionnelle « El Niño » (voir encadré).



Les villages construits par l'ouragan Mitch, tels à Guatemala, sont estimés à 70 % du PIB.

## Un dispositif communautaire ad hoc pour l'ouragan Mitch en Amérique centrale

En réponse aux destructions massives de l'ouragan qui a frappé l'Amérique centrale fin 1998, la Commission européenne a mis en place un programme d'appui à la sécurité alimentaire spécialement dédié aux victimes, particulièrement au Honduras et au Nicaragua. Un premier volet de soutien ad hoc a été constitué de programmes en cours réalisés pour l'occasion. Au Nicaragua, 400 tonnes de biscuits ont ainsi été allouées à des écoles et 150 000 dollars américains de fonds de contrepartie mobilisés pour l'achat de semences de bananes. Au Honduras, des reliquats d'aide alimentaire directe ont été affectés à des foyers d'accueil pour 12 000 personnes pendant un mois.

Second, et principal volet du dispositif, un financement supplémentaire de 30 millions d'euros a été octroyé pour appuyer des actions d'ONG dans le cadre d'un programme d'appui à la sécurité alimentaire lancé en 1999 et 2000 : distribution d'aide alimentaire, d'outils et d'intrants, particulièrement au Honduras et au Nicaragua. Un premier volet de soutien ad hoc a été constitué de programmes en cours réalisés pour l'occasion. Au Nicaragua, 400 tonnes de biscuits ont ainsi été allouées à des écoles et 150 000 dollars américains de fonds de contrepartie mobilisés pour l'achat de semences de bananes. Au Honduras, des reliquats d'aide alimentaire directe ont été affectés à des foyers d'accueil pour 12 000 personnes pendant un mois.

En outre, la ligne budgétaire 1998 de cofinancement des ONG a été augmentée de plus d'un tiers. Ces appuis à la sécurité alimentaire font partie d'un dispositif complet de la Commission européenne. Celui-ci comprend une aide d'urgence de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) d'un montant de 19 millions d'euros, délivrés dès les premiers jours du désastre en novembre 1998, et une aide technique de 8,2 millions d'euros de la DG Relations extérieures pour un programme de reconstruction régionale prévu en février et mars 1999. ■



## 3.1.2 Nicaragua

**Confiner assainissement macro-économique et relance de l'économie.**

Depuis le début de la décennie 90, le Nicaragua poursuit une période de transition économique et politique par la relance de l'économie de marché et la consolidation de la démocratie. Ce processus s'inscrit dans le contexte de la modernisation des institutions publiques et de la société civile est encore faiblement développée. La priorité du gouvernement, issu des dernières élections démocratiques de 1997, a été d'assainir la situation financière du pays avec le concours du Club de Paris et des institutions de Bretton Woods. Le pays est engagé dans la procédure d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Mais l'issue d'un tel processus reste incertaine, compte tenu des doutes exprimés par les bailleurs de fonds quant à la gouvernabilité du pays.

La situation socio-économique est marquée par une forte précarité d'une partie de la population. La répartition des richesses est très inégale et l'impact de la croissance économique profite surtout aux zones urbaines. En 1998, le gouvernement a présenté aux donateurs un programme de relance de l'économie axé sur le développement rural. Ceux-ci l'ont accueilli favorablement, tout en soulignant les efforts à mener en matière de décentralisation des pou-

voirs, de développement du crédit rural, de réforme du secteur foncier (voir encadré) et de régulation commerciale. Aujourd'hui, le défi posé au gouvernement est de réunir les conditions qui lui permettront de relancer son économie, de façon graduelle mais continue, et d'élever le niveau de vie de la population de manière équitable.

**Une forte pauvreté rurale générée par les faibles performances du secteur agricole.**

La reconstitution des réserves en devises et la quasi-disparition de l'aide alimentaire montrent qu'en temps normal le pays peut globalement faire face à ses besoins. Le Nicaragua reste toutefois fortement tributaire de ses importations alimentaires, les importations de blé représentant 20 % des importations totales. Au niveau des ménages, l'insécurité alimentaire est importante et une personne sur cinq a un revenu insuffisant pour se nourrir correctement.

La moitié de la population rurale vit dans une extrême pauvreté qui est entretenue par la prédominance de la petite production vivrière peu intégrée au marché. Aux difficultés de commercialisation s'ajoutent des opportunités limitées de transformation des produits en milieu rural et donc d'appropriation de la valeur ajoutée. Certes, le gouvernement a fait voter de nouvelles

lois dans le but de mieux intégrer le milieu rural à la croissance du pays, notamment par une réforme du secteur foncier pour faciliter l'accès des petits producteurs à la terre, mais à ce jour elles n'ont pas été accompagnées de mesures d'application (voir encadré).

**Elargissement de l'aide européen à l'appui institutionnel et au renforcement de la société civile**

Depuis 1996, le programme communautaire a porté sur la création de seize institutions financières régionales pour pallier le manque d'accès au crédit des petits producteurs consécutif à la transition économique. Un programme d'appui à la commercialisation a également été développé sur la base de la création d'entreprises regroupant petits et moyens producteurs en coopération avec l'administration publique et les organisations paysannes.

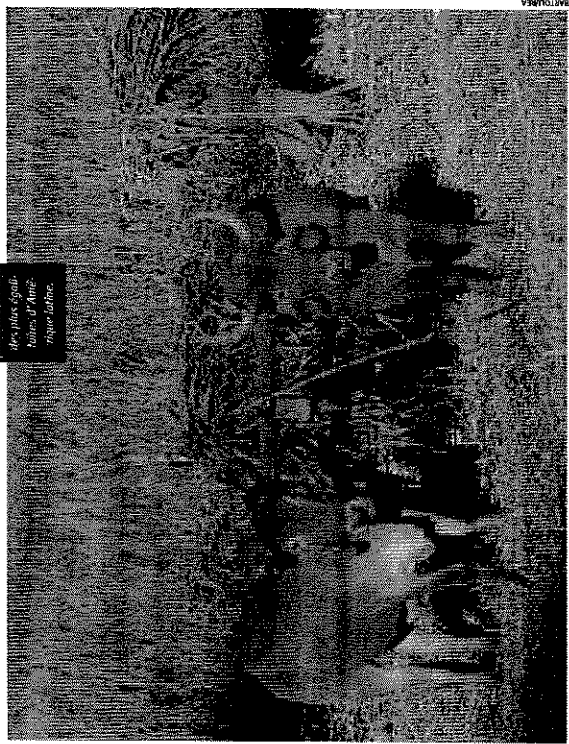
A partir de 1998, la programmation de l'aide européenne a été consacrée au renforcement des capacités institutionnelles, notamment dans la formulation des politiques sectorielles et la création de systèmes d'information au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts. Un appui institutionnel est aussi octroyé aux organisations de la société civile – coopératives et associations paysannes – en étroite coordination avec les autorités nationales. Autre orientation majeure : la mise en œuvre d'un programme de recensement agricole pour améliorer les performances et réformer le système foncier. Une aide exceptionnelle a été accordée suite à l'ouragan Mitch, dont la moitié au titre du fonds d'aide alimentaire « El Niño », doublant ainsi la contribution financière de la Commission européenne pour la sécurité alimentaire au Nicaragua en 1998 (voir encadré section 3.1.1).

### L'enjeu de la réforme du foncier

La situation foncière au Nicaragua s'est profondément modifiée au cours des dix dernières années, suite à la réforme agraire, à la redistribution des terres négociée lors de l'accord de désarmement et à la poursuite du processus de colonisation des terres dans la zone Atlantique. La concentration des terres a baissé dans les années 90, faisant du Nicaragua un des pays d'Amérique latine à la répartition foncière la plus égalitaire. La part des latifundia (exploitation de plus de 350 hectares) est passée de 36 % à 12 % et la majorité des exploitations fait moins de 140 hectares. Cependant, le manque de cadre juridique, les changements en profondeur de la politique agricole et les problèmes rencontrés par les petites unités agricoles issues de la réforme agraire ont minimisé les résultats escomptés. De nombreux conflits, comme les revendications des anciens propriétaires

Le secteur non-concerné par cette réforme a également connu d'importants problèmes au niveau de la légalité des titres de propriété. Ces problèmes révèlent le besoin de modernisation des registres et du cadastre et le manque d'articulation entre les systèmes d'administration des droits de propriété aux niveaux local et national. Un renforcement du pouvoir local pourrait contribuer à la résolution de ces problèmes. Il apparaît clairement que la généralisation de l'accès à la terre par le marché devrait assumer en partie la situation. Mais une politique agricole orientée simultanément vers la modernisation des exploitations et le maintien de petites unités agricoles familiales serait essentielle pour éviter un retour à la situation antérieure de concentration des terres, source de conflits sanglants au cours des dernières décennies. ■

All Nicaragua, l'agriculture familiale est l'élément le plus significatif de l'agriculture.



# 3.1.3 Bolivie

## Priorité à l'assainissement macro-économique

En 1985, la Bolivie a été l'un des premiers pays d'Amérique latine à lancer un programme de réformes économiques sur le long terme, axé sur la libéralisation des marchés, la réforme du secteur financier, la restructuration du secteur public. Ces réformes ont souffert d'une conjoncture économique insuffisante. En moyenne, le PIB a augmenté de 4 % au cours de la décennie 90, mais la pression démographique rapporte ces chiffres à environ 1,5 % de croissance par habitant. Depuis 1993, le champ des réformes a été élargi à d'autres domaines d'intervention tels que les fonds de pension, la décentralisation de l'action publique, la réforme de l'éducation et de la fonction publique. En juin 1999, les pays donateurs ont salué les efforts du gouvernement en matière de stabilisation macro-économique, tout en soulignant que ces progrès devaient maintenant profiter au secteur social et à la réduction de la pauvreté, notamment dans les régions défavorisées. Le dynamisme de l'est du pays, qui bénéficie des échanges avec le Brésil, contraste avec les régions enclavées de l'ouest et du sud. En outre, l'adhésion du pays au Marché commun du sud de l'Amérique (Mercosur) pose un véritable défi de compétitivité à l'économie bolivienne.

## L'insécurité alimentaire concentrée en milieu rural

A l'échelle nationale, la production intérieure, les importations et l'aide alimentaire permettent pratiquement d'atteindre le régime calorique de base par jour et par personne. Par contre, au

## PASA, un partenariat novateur avec les autorités locales

Lancé en 1996 sur une période de cinq ans, le Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA), financé des projets d'investissement et de micro-financement aux niveaux national, régional et local. Il constitue un exemple de la volonté de la Commission européenne d'intégrer ses programmes de sécurité alimentaire à la stratégie nationale de développement du pays bénéficiaire. A ce titre, l'administration du PASA est totalement intégrée au système national d'administration et aux autorités nationales responsables de la mise en œuvre du programme. Le champ d'intervention recouvre différents domaines d'activité : l'appui à la production agricole, le développement des infrastructures

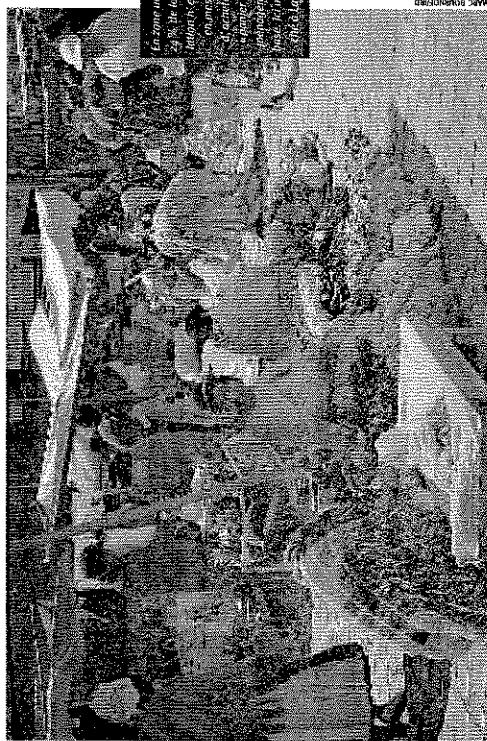
niveau des ménages, la structure de la consommation est fortement inégale. L'insécurité alimentaire est très répandue en milieu rural où 58 % de la population n'est pas en mesure d'acheter un « panier de la ménagère » de base, contre 24 % en zone urbaine.

Outre le faible revenu des ménages, l'enclavement du pays, la segmentation du marché par le nombre élevé d'intermédiaires et la déconnexion entre les zones productrices à l'est et les zones à forte consommation (l'ouest, le sud et les zones urbaines) contribuent à la marginalisation des populations rurales, des enfants et des familles à charge d'une femme. L'amélioration de la production, de la transformation et de la commercialisation de la production agricole apparaissent nécessaires pour relever le revenu des petits producteurs, et donc des ménages, et favoriser la disponibilité de l'alimentation. Pour ce faire, le gouvernement a formulé des orientations précises en matière de sécurité alimentaire par le biais de son programme de développement rural : amélioration de la productivité, infrastructures sanitaires et éducatives, développement du crédit rural, et gestion des ressources naturelles. Ce plan met l'accent sur la décentralisation de l'action des ministères et la participation accrue des collectivités locales.

## Le programme PASA, complémentaire de l'action du gouvernement

Depuis 1995, la contribution communautaire se poursuit en partenariat avec le gouvernement bolivien dans le cadre du Programme d'appui à

l'administration de projets d'investissement, des actions de renforcement de leurs systèmes administratifs sont mises en œuvre. Dans certaines zones rurales, les ONG jouent un rôle crucial dans ce processus. Soutenus financièrement par la ligne budgétaire sécurité alimentaire de la Commission européenne, les municipalités ont largement profité de l'appui institutionnel des ONG et de leur expérience pour la préparation des plans de développement municipaux et l'intégration dans ceux-ci d'actions de promotion de la sécurité alimentaire. Des efforts supplémentaires ont été déployés afin de renforcer le rôle des ONG, en privilégiant le développement de leurs activités à travers le PASA.



Le programme PASA appuie les municipalités locales dans leur développement rural. Ici, des enfants participent à une activité agricole.

sécurité alimentaire (PASA). Il porte sur la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité alimentaire et l'aide à l'investissement. Ce programme est intégré au plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et recouvre trois domaines d'intervention : appui institutionnel aux autorités nationales, financement de projets locaux et nationaux (surtout en milieu rural) ayant un impact sur la sécurité alimentaire et développement des circuits financiers.

Ce programme est particulièrement novateur par l'importance des responsabilités attribuées aux municipalités et aux communautés de base. Récemment, des appuis indirects via les ONG ont renforcé l'action du programme direct (c'est-à-dire passant par la structure gouvernementale). Depuis 1997, des projets ONG, complémentaires des interventions du PASA, ont permis d'étendre le soutien aux communautés de base localisées dans des municipalités non-éligibles par le PASA.

## Ruth Volgger, Ricerca e Cooperazione: « Encourager les initiatives et les communautés à exercer pleinement leurs droits »

Quelles sont vos visions d'avenir pour la sécurité alimentaire et agricole ?  
Ruth Volgger, Ricerca e Cooperazione (RC) se concentre sur les projets financés par le Programme communautaire d'appui à la sécurité alimentaire qui ont touché tout le pays et dans le Chili, Bolivie, Argentine, Pérou et au Costa Rica. Plus de 200 communautés villageoises ont ainsi été créées, celles-ci ont été encouragées à participer à des projets tels que l'élevage, la culture de légumes, la production de produits laitiers, etc. Ce sont des projets très petits avec des compositions d'appui à la chaîne de production qui sont destinées à la production de produits agricoles et à la vente de ceux-ci sur le marché local. L'appui est fourni à travers des réseaux familiaux et communautaires. De cette collaboration est né un espace de dialogue de réflexion et d'aide à la décision qui bénéficie directement aux interventions en cours.

Quelles sont vos visions d'avenir pour la sécurité alimentaire et agricole ?  
Ruth Volgger, Ricerca e Cooperazione (RC) se concentre sur les projets financés par le Programme communautaire d'appui à la sécurité alimentaire qui ont touché tout le pays et dans le Chili, Bolivie, Argentine, Pérou et au Costa Rica. Plus de 200 communautés villageoises ont ainsi été créées, celles-ci ont été encouragées à participer à des projets tels que l'élevage, la culture de légumes, la production de produits laitiers, etc. Ce sont des projets très petits avec des compositions d'appui à la chaîne de production qui sont destinées à la production de produits agricoles et à la vente de ceux-ci sur le marché local. L'appui est fourni à travers des réseaux familiaux et communautaires.

Quels sont vos partenaires dans la conduite des projets ?  
R. V. Depuis 1996, l'action de RC en Bolivie repose sur la participation des institutions publiques, des communautés villageoises, des ONG locales et du secteur privé. Les deux projets en cours sont la participation à l'élaboration de plans de développement communautaire et la mise en œuvre de projets de planification locale et à la mise en œuvre de plans de développement communautaire. Les deux projets ont pour objectif de renforcer la planification locale et de la planification communautaire. Elles doivent aussi encourager les individus et les communautés à exercer leurs droits, notamment en matière de participation et de mise en œuvre de plans de développement communautaire. Enfin, il s'agit de faciliter le dialogue de réflexion et d'aide à la décision qui bénéficie directement aux interventions en cours.

Quelle peut être la place des ONG dans le développement rural ?  
Les ONG jouent un rôle crucial dans ce processus. Soutenus financièrement par la ligne budgétaire sécurité alimentaire de la Commission européenne, les municipalités ont largement profité de l'appui institutionnel des ONG et de leur expérience pour la préparation des plans de développement municipaux et l'intégration dans ceux-ci d'actions de promotion de la sécurité alimentaire. Des efforts supplémentaires ont été déployés afin de renforcer le rôle des ONG, en privilégiant le développement de leurs activités à travers le PASA.

Ruth Volgger est responsable de Ricerca e Cooperazione (RC) à Rome. Elle a travaillé en Bolivie, Argentine, Pérou et au Costa Rica.

## 3.1.4 Pérou

**Un retour durable à la croissance et à la paix civile.**

Au cours de la décennie 90, la croissance annuelle du PIB s'est maintenue à un niveau élevé, entre 4,4 et 8,5 %, avant de chuter brutalement en 1998 à +0,7 %, sous l'effet conjugué des troubles climatiques El Niño et des retombées de la crise financière brésilienne. Cette conjoncture, tout de même favorable dans l'ensemble, reflète le redressement exceptionnel d'un pays qui, il y a dix ans, vivait une grave crise politique, économique et sociale.

Depuis, la paix civile et l'autorité de l'Etat ont été rétablies, ce qui a permis à des régions, jusqu'alors marginalisées, de réintégrer la sphère économique nationale. La rigueur de la

politique économique et la poursuite des réformes structurelles et des privatisations ont généré des avancées significatives en matière de productivité économique. Près de 1,3 million d'emplois ont été créés entre 1994 et 1997 et les dépenses de consommation par habitant sont en hausse constante. Le Pérou fait dorénavant figure de pays émergent. Le poids de la dette extérieure demeure toutefois considérable, équivalent à la moitié du PIB en 1998.

**Une insécurité alimentaire localisée dans des zones d'extrême pauvreté**

Ces dernières années, la libéralisation accélérée de l'économie a amélioré la disponibilité des

Population	24,4 millions
PIB (1998)	2 460 \$
Croissance annuelle du PIB	+ 0,7 %
Valeur ajoutée par habitant	104 \$
Population sous-alimentée	19 %
Endémisme chronique de la malnutrition	8 %
Prévalence de la malnutrition chronique chez les enfants de moins de 5 ans	49 %
Aide au développement (ADP)	108 \$

Programme européen de sécurité alimentaire



Valorisation des filières de stockage localisées dans zones d'altitude.

dépendances alimentaires dans le pays, au prix d'une dépendance accrue vis-à-vis des importations. Toutefois, en raison de la croissance économique et de l'augmentation importante des exportations, le coût total des importations alimentaires ne représente qu'une part limitée du commerce extérieur du pays, entre 8 et 10 %.

Le Pérou n'est certes plus un pays pauvre stricto sensu, mais son développement économique s'accompagne de facteurs de disparité du revenu tant régionales (aggravation du décalage entre zones urbaines, sierra et selva rurales) que culturelles (discrimination des populations indigènes). Il demeure ainsi une frange significative de la population, 15 % environ, en situation d'extrême pauvreté. Pour elle, l'insécurité alimentaire est profonde et le niveau très faible du revenu des ménages ne lui permet pas d'accéder à une alimentation suffisante, pourtant disponible sur les marchés locaux.

Le gouvernement a augmenté sensiblement le budget de la santé et de l'éducation, dont la part dans le budget national est passée de 27 % en 1994 à 43 % en 1999. La priorité donnée à l'aide sociale, bien qu'elle ne soit permise qu'à la population la plus vulnérable, a permis une diminution sensible de la population en situation d'extrême pauvreté d'environ 700 000 personnes, sur les 4,5 millions estimés en 1994.

**Améliorer les services sociaux de base des populations les plus vulnérables**

En 1997, la Commission européenne a lancé un Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA) pour renforcer les politiques nationales de lutte contre la pauvreté. Celui-ci consiste en une aide budgétaire ciblée sur deux programmes gouvernementaux. D'une part, la santé et l'éducation de base pour les populations des zones rurales les plus pauvres et, d'autre part, un programme spécifique, le Projet de focalisation des investissements économiques et sociaux (PROFINES). Pour la santé, outre l'extension des services de santé de base, le programme vise à l'amélioration des infrastructures et à la mise en œuvre d'un système de formation du personnel. Pour l'éducation, le PASA contribue au financement du Programme national d'amélioration de la qualité de l'éducation primaire (MECEP) dans les zones rurales les plus défavorisées. Enfin, l'appui au PROFINES porte sur un soutien aux capacités institutionnelles locales et régionales, sur le renforcement des infrastructures dans le domaine des communications, de l'irrigation et de l'énergie et sur la diversification et l'intensification des activités productives.

En complément, la Commission a financé des projets ONG essentiellement sur la relance agricole suite à l'ouragan Mitch, l'appui institutionnel et la nutrition.

### Priorité aux projets productifs dans les Andes péruviennes

Deux types d'actions ont été programmés :

- la valorisation de certaines filières : la production de laine et de viande d'alpagas (élevage traditionnel des zones d'altitude), la fabrication de fromage, l'artisanat à vocation touristique (tissages, vêtements en laine, etc.) ;

- l'appui, sous forme d'assistance technique, de crédits et de subventions à des initiatives à vocation économique : intensification d'une production, création d'entreprises de construction, de tourisme, d'artisanat, de services, etc.

L'appui à la filière alpage par exemple fait l'objet d'un programme régional spécifique. Des techniciens de l'administration financés par le PASA ont identifié les groupes bénéficiaires au sein des communautés rurales et

le type d'appui à apporter : contrôle sanitaire des animaux, amélioration de leur alimentation, modernisation et contrôle de l'élevage, circuits de collecte et de commercialisation de la laine, etc. L'assistance technique et la vulgarisation seront sous-traitées à des institutions spécialisées (ONG, services techniques privés) par le biais d'appels d'offre. La construction de petits abattoirs est envisagée dans un cadre intercommunal et avec la participation des organisations de producteurs. L'organisation de la filière laine doit se faire en concertation avec d'importantes compétences régionales positionnées sur le marché international. Le PASA renforce ainsi la capacité des services publics pour créer les conditions économiques et techniques d'un développement local productif. ■

## 3.1.5 Haïti

Un pays en reconstruction après des années d'embargo commercial

Les troubles politiques des années 90 et l'embargo commercial imposé entre 1991 et 1994 ont durablement affecté l'économie. Le PIB a chuté de 40 %, l'industrie exportatrice a pratiquement disparu et l'inflation s'est envolée. Le monde rural en particulier a vu sa situation, déjà précaire, s'aggraver davantage. L'exode rural, l'embargo énergétique et un déboisement dévastateur des campagnes ont durablement réduit la production agricole et la qualité des infrastructures économiques. Depuis, la stabilisation macro-économique et la résorption du déficit budgétaire ont constitué une priorité pour obtenir le soutien des institutions financières internationales.

Les déséquilibres de la balance commerciale – en 1998 les importations ont représenté plus de cinq fois le montant des exportations – sont en grande partie financés au niveau de la balance des paiements par les transferts privés issus de la diaspora haïtienne. Revers de la médaille, cet afflux financier a contribué à l'appréciation de la monnaie au cours de la période 1998/99, bien au-delà du niveau requis par la faible compétitivité du secteur productif du pays. En 1996, un accord global a été défini avec les bailleurs de fonds dont les principaux engagements sont la réforme du secteur public, la participation du secteur privé dans les entreprises publiques, la libéralisation des marchés et la modernisation du cadre législatif.

### Aide alimentaire aux cantines scolaires : des outils innovants dans une démarche participative

Alors que le principe de l'aide alimentaire en nature est de plus en plus décrié en raison des effets de dépendance et de détournement des marchés qu'il peut provoquer, les conditions d'insécurité alimentaire peuvent varier significativement d'un pays à l'autre. A ce titre, Haïti reste un cas particulier. Malgré les dépenses élevées consenties par la majorité des familles, le secteur éducatif est de faible qualité et le taux de scolarisation au niveau du primaire est de 64 %. Dans ce contexte, le pays bénéficie de programmes d'aide alimentaire aux cantines scolaires dont la couverture atteint environ la moitié de la population scolaire concernée, soit 800 000 élèves.

**Le déficit alimentaire s'est aggravé**  
En raison de la pression démographique et de la stagnation de la production intérieure, la dépendance alimentaire d'Haïti s'est considérablement accrue au cours des quinze dernières années. Les cultures vivrières, qui occupent les deux tiers des emplois du pays, couvrent aujourd'hui environ 50 % de la consommation nationale, contre 80 % au début des années 80. L'apvisionnement dépend faiblement de l'aide alimentaire – 10 % du total, dont une grande partie en provenance des Etats-Unis – les importations commerciales assurent les 30 à 40 % restant. Il demeure toutefois dans certaines zones des situations de dépendance structurelle vis-à-vis de l'aide extérieure.

Les nombreux facteurs d'insécurité alimentaire montrent la permanence et l'ampleur du problème. Des terres cultivables réduites, l'insécurité foncière, la pénurie de crédits et d'intrants, l'insuffisance des infrastructures, l'appréciation monétaire, l'absence de formation et de technologie appropriées et, d'une manière générale, les problèmes d'accessibilité des moyens productifs, les défaillances de l'action publique et enfin la faiblesse du revenu des ménages contribuent à pérenniser l'insécurité alimentaire. Une famille sur deux est victime de malnutrition et seul un tiers des enfants en âge préscolaire bénéficie d'un régime nutritionnel normal.

Depuis 1996, l'agenda gouvernemental dans le

domaine agricole porte sur l'intensification des cultures vivrières, la réforme agraire, l'appui à la production et à la commercialisation et l'élargissement de la base d'exportation. Le gouvernement s'est engagé auprès des bailleurs de fonds en faveur de la décentralisation des institutions publiques et l'harmonisation du système de taxation des importations. Cette dernière condition, non mise en œuvre à ce jour, est particulièrement importante pour ne pas menacer gravement la production nationale en l'exposant trop ouvertement aux aléas des marchés mondiaux. Cette question est d'autant plus cruciale dans le contexte de l'adhésion d'Haïti à la zone économique des Caraïbes (Caricom).

### Renforcement des capacités institutionnelles, réhabilitation et développement des régions à risque

L'aide européenne a été partiellement retardée depuis 1996 en raison du non-respect de certaines conditionnalités, dont celle relative à

la réforme tarifaire. En conséquence, la programmation 1997-1999 est toujours en phase de mise en place. Un premier volet de la contribution communautaire porte sur le renforcement de l'action de l'Etat. Celui-ci inclut l'augmentation des capacités institutionnelles du ministère de l'Agriculture et des Douanes, un appui à la réforme agraire et aux infrastructures agricoles, ainsi qu'un programme d'alimentation scolaire pour les populations vulnérables (voir encadré).

Le second volet implique des projets de réhabilitation et de développement dans les régions à risque alimentaire, notamment au nord-ouest du territoire, et le renforcement de la filière semenciers-intrants. Haïti est un bon cas de coordination entre la Commission européenne et les Etats membres en matière de sécurité alimentaire et de développement rural (voir encadré section 1.3.2). En outre, la Commission finance des projets ONG axés sur la relance agricole et la nutrition.



En Haïti, l'aide alimentaire bénéficie de programmes d'aide alimentaire aux cantines scolaires.



## 3.1.6 Cap-Vert

**Un programme autonome de transition et d'assainissement macro-économique**

Le Cap-Vert fait face aux défis de la transition d'une économie dirigée à la libéralisation des marchés. Les réformes structurelles entreprises y sont profondes, alors que l'économie est encore peu diversifiée. Depuis 1996, le Cap-Vert a entrepris un programme autonome de réformes, en vue notamment de poursuivre les opérations de privatisation et de traiter le problème de la dette intérieure de l'Etat. Ce programme est appuyé par la création d'un trust fund permettant d'accompagner ces efforts d'assainissement.

Le pays cumule plusieurs handicaps majeurs : l'archipel dispose de peu de ressources naturelles et, situé en zone sahélienne, il est tributaire de fortes contraintes climatiques. Le secteur des services représente les deux tiers du PIB, grâce notamment aux activités aéroportuaires. La faible productivité économique de l'archipel, la répartition inégale des richesses et le manque endémique d'opportunités d'emplois rémunérateurs entretiennent la pauvreté.

Un tiers de la population vit ainsi dans des conditions d'extrême pauvreté et le taux de chômage est supérieur à 25 % de la population active. En fait, l'activité économique capverdienne dépend pour une grande part de l'aide extérieure. Les transferts financiers des communautés émiragées compensent au niveau de la balance des paiements le lourd déficit commercial. Les exportations ne couvrent que 5 % des importations. L'aide institutionnelle des donateurs est essentielle.

### L'évolution des FAIMO et la réduction de la pauvreté

Depuis 1975, les foyers de travaux à haute intensité de main-d'œuvre (FAIMO) cherchent à garantir un revenu minimum aux plus démunis du monde rural. On estime aujourd'hui entre 15 et 20 000 foyers (soit 40 % de la population active de certaines localités) le nombre de personnes percevant une rémunération dans le cadre de travaux destinés principalement à la conservation des eaux et des sols (digues, murettes, reboisement, etc.) et à l'entretien du réseau routier. Le contenu et les modalités d'exécution de ces travaux, financés via les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, sont en pleine évolution de manière à s'inscrire dans le programme national de lutte contre la pauvreté. Pour un impact plus durable sur les conditions de vie des bénéficiaires et pour limiter la logique d'assistance sociale, les projets éligibles intègrent désormais des activités productives génératrices de revenus : production agricole, élevage et pêche, artisanat, habitat, etc.

D'autre part, avec la décentralisation, les municipalités sont devenues responsables de l'identification et de l'exécution des

### La charte de l'aide alimentaire au Sahel

La charte de l'aide alimentaire au Sahel a été adoptée en 1990 par les pays donateurs membres du Club du Sahel (Canada, Union européenne, États-Unis, France, Pays-Bas et Allemagne notamment) et les pays membres du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) qui regroupe le Cap-Vert, le Burkina Faso, le Gambie, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Cette charte vise à limiter les effets pervers de l'aide alimentaire (perturbation des circuits commerciaux et de la production locale, modification des habitudes alimentaires, assaïment, etc.), à amé-

liorer son efficacité à court terme en cas de crise et son insertion dans le soutien au développement.

La charte comporte trois grands volets : la connaissance de la situation alimentaire, la mise en œuvre de l'aide alimentaire et la coordination des donateurs. Elle n'a pas de valeur contraignante, mais elle a marqué le début d'une dynamique renforcée de concertation et de coordination des acteurs en présence. Ainsi, l'évolution des productions agricoles et des disponibilités alimentaires, la situation des populations à risque ou encore les prix sur les marchés sont souvent analysés conjointement avant de

prendre des décisions coordonnées sur les interventions utiles et nécessaires en matière d'aide alimentaire pour assurer la couverture des besoins. Les conditions de mise en œuvre de l'aide (volumes, délais d'acheminement, qualité et origine des produits, répartition des tâches et des responsabilités, etc.) font l'objet d'examen. L'application de cette charte et l'impact de la situation nutritionnelle des populations et sur les économies nationales sont évalués annuellement dans le cadre du réseau pour la prévention des crises alimentaires qui réunit des représentants des pays donateurs et du CILSS.

l'ouverture au secteur privé du marché des produits alimentaires de base (céréales, huile, sucre, etc.). La seconde orientation de la contribution européenne porte sur le financement dégressif de travaux à haute intensité de main-d'œuvre, du type FAIMO classique, au profit d'un appui croissant aux projets d'ACR dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Ce programme est complété par un appui institutionnel en matière de suivi sectoriel et de mise en place d'un observatoire de la sécurité alimentaire. Un renforcement de la coordination des donateurs est par ailleurs encouragé.

### Une dépendance structurelle vis-à-vis de l'aide extérieure

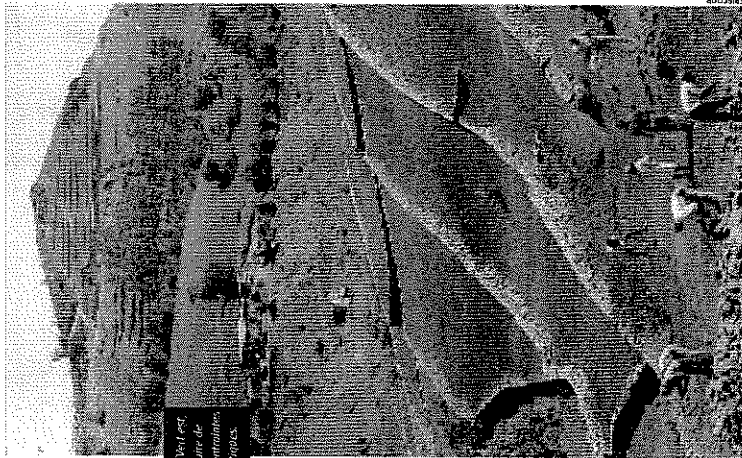
Vu le faible potentiel agricole, le secteur ne représente que 10 % du PIB. Le Cap-Vert ne peut faire face à ses besoins alimentaires sans un approvisionnement important provenant de l'étranger. Le déficit céréalier atteint 90 % de la consommation nationale et on estime que près d'un quart de la population ne peut subsister à ses besoins essentiels, faute de revenus suffisants. L'approvisionnement du pays repose en grande partie sur l'aide extérieure, qui représente 70 % des importations alimentaires et atteint le chiffre record de 170 kg par habitant et par an.

Cette dépendance structurelle vis-à-vis de l'aide extérieure provoque une subvention implicite des prix et les fonds de contrepartie générés représentent une part importante du budget de développement du pays. A cela s'ajoute une distribution des produits alimentaires gérée par une entreprise d'Etat en cours de privatisation, l'Empresa Publica de Abastecimiento (EMPA).

Le gouvernement mène une politique sociale essentiellement axée sur des projets à haute intensité de main-d'œuvre, en faveur des populations les plus vulnérables pour leur permettre de disposer d'un minimum de revenus. Cette politique est revue progressivement, notamment dans le cadre d'un effort de reconversion des fronts de travaux à haute intensité de main-d'œuvre (FAIMO), avec la promotion d'un programme de lutte contre la pauvreté comprenant un objectif de développement d'activités génératrices de revenus durables (AGR).

### Promouvoir le secteur privé et la création d'activités génératrices de revenus

Depuis 1997, le Programme d'appui communautaire à la sécurité alimentaire vise à appuyer le développement du secteur privé, à la fois par la restructuration de l'EMPA et par



Le Cap-Vert est tributaire de fortes contraintes climatiques.

# 3.1.7 Mauritanie

## Une économie assainie mais qui reste exposée aux chocs externes

Dès le début des années 80, la Mauritanie a entamé un large processus de libéralisation de son économie. Aujourd'hui, celle-ci fait preuve d'un relatif dynamisme. Les équilibres macro-économiques sont dans l'ensemble réajustés et la réforme du cadre de l'investissement a été menée à bien. Grâce aux devises générées par les exportations de la pêche et l'exploitation du fer, le pays parvient à financer l'essentiel de ses importations.

L'accès aux marchés extérieurs est facilité par une importante activité portuaire. Mais l'activité économique repose sur une base trop étroite, ce qui rend l'ensemble du pays très vulnérable aux chocs externes. Les deux tiers de la population sont occupés à des activités agri-

coles peu rémunératrices. Fait aggravant, l'augmentation du coût de la vie, consécutive à une inflation insuffisamment maîtrisée, frappe en priorité les ménages les plus pauvres. La pauvreté se manifeste principalement dans les zones rurales du centre et de l'est où 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

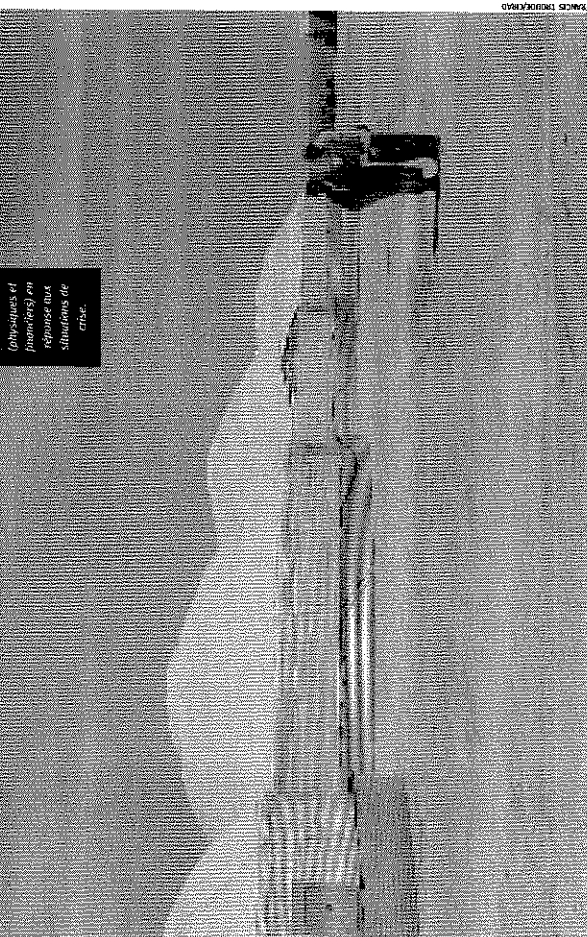
### Un déficit céréalier structurel

Excepté le secteur de l'élevage, dont la part dans le PIB atteint 16 %, la Mauritanie, pays en grande partie désertique, souffre d'un déficit de production alimentaire chronique. La production céréalière est sujette à de fortes variations annuelles et ne couvre en moyenne que 30 % des besoins de consommation. L'aide alimentaire, qui a occupé une part très importante dans l'approvisionnement du pays, repré-

sente aujourd'hui moins de 10 % des importations céréalières (voir graphique).

Au cours des dix dernières années, le gouvernement a encouragé les efforts de diversification de la production, notamment par la relance de la pêche et de la riziculture. Mais le pays n'est pas à l'abri de crises alimentaires aiguës et, en l'absence d'un véritable système d'alerte précoce, le gouvernement est souvent obligé de gérer des situations d'urgence, au détriment des actions de long terme.

Aujourd'hui, la politique gouvernementale vise à renforcer les bases de l'économie de manière et à mener des actions de lutte contre la pauvreté ciblées sur les populations les plus démunies. Elles portent notamment sur l'aménagement du territoire, l'appui au crédit rural, la santé et l'éducation. Cette politique passe par la restructuration du Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA), la gestion des dispositifs d'alerte précoce et d'information ainsi que par des actions de développement à la base (micro-projets).



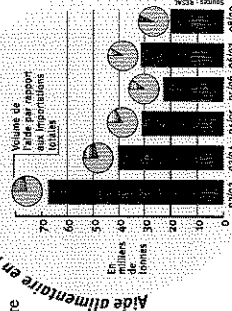
La constitution et la gestion de stocks de sécurité alimentaire, complexes et associés en réponse aux situations de crise.

forcement de ses capacités d'analyse, de conception et de coordination de programmes plutôt que d'interventions directes (voir encadré). Des micro-projets (diguettes, périmètres maraîchers, barrages, formation, développement de micro-entreprises, etc.) peuvent également être financés au travers d'une structure d'exécution déléguée à mettre en place. Le programme communautaire vise également à appuyer la constitution et la gestion d'un stock de sécurité alimentaire (physique et financier) pour répondre efficacement aux situations de crise. A plus long terme, l'aide soutient le gouvernement dans la formulation d'un programme de lutte contre l'insécurité alimentaire. Le lancement du programme a subi des retards et la première tranche de facilité n'a pu être versée qu'en 1999.

### Renforcer les capacités institutionnelles pour prévenir les crises et mieux utiliser les micro-projets

La programmation pluriannuelle de l'aide européenne à partir de 1997 a porté principalement sur la restructuration du CSA et le ren-

forcement des capacités institutionnelles pour prévenir les crises et mieux utiliser les micro-projets. La programmation pluriannuelle de l'aide européenne à partir de 1997 a porté principalement sur la restructuration du CSA et le ren-



## La restructuration du Commissariat à la sécurité alimentaire : « faire faire » plutôt que faire

Selon un décret de 1992, le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) devait mener des actions visant à couvrir les besoins du pays en produits céréaliers et contribuer à assurer l'information et la régulation des marchés céréaliers, ainsi que l'appui et la promotion des activités de développement à la base. La libéralisation de l'économie, le désengagement de l'Etat, l'activité de commercialisation et la décentralisation de ses moyens ont amené le gouvernement à redéfinir les fonctions du CSA et ce, dans un contexte de baisse tendancielle de l'aide alimentaire.

Recruté sur les fonctions d'observation, de conception et de coordination des programmes, le CSA sera aussi appelé à se

disengager des tâches d'exécution proprement dite : une évolution vers le « faire faire », plutôt que faire. Il conservera toutefois une capacité opérationnelle dans la gestion des crises alimentaires et des secours d'urgence. Ses activités devront principalement reposer sur une unité de programmation, un observatoire de la sécurité alimentaire, une unité spécialisée en action humanitaire et une unité de gestion des stocks. Le redéploiement des services régionaux et leur concentration dans les chefs-lieux de régions seront organisés. Enfin, une structure autonome de la gestion du CSA sera créée pour l'exécution de micro-projet de développement.

Cette restructuration prend du temps et

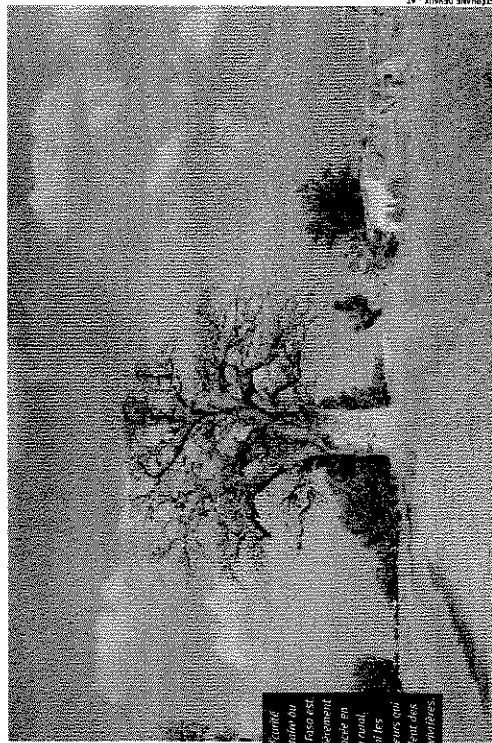
centaine des colts humains et financiers non négligeables. Diverses étapes primaires ont été nécessaires au « redémarrage » des activités du CSA : conception d'un nouvel organigramme, évaluation, déflation puis redéploiement du personnel restant et recrutement de quelques personnes spécialisées, inscriptions des dépenses de fonctionnement et d'investissement au budget de l'Etat, inventaire des capacités de stockage et du matériel afférent en vue de leur adaptation à des interventions directes plus réduites. Le financement communautaire contribue ainsi à une restructuration progressive inscrite dans la cohérence de la politique gouvernementale. ■

# 3.1.8 Burkina Faso

**Passé le choc monétaire du franc CFA, des perspectives de développement régional**

Depuis 1991, le Burkina Faso est engagé dans une série de plans d'ajustement structurel de son économie. Ces plans portent entre autres sur la libéralisation des échanges intérieurs et extérieurs, la réforme du secteur public et l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée. Passé le choc de la dévaluation du franc CFA en 1994, cette ouverture des marchés a été accompagnée d'une croissance économique soutenue pour atteindre 6,2 % en 1998.

Les investissements publics et privés ont repris et l'inflation est passée sous la barre des 10 %. Cependant, l'économie reste largement tributaire des exportations de coton, produit très spéculatif sur les marchés mondiaux. La balance des paiements accuse un déficit structurel important, notamment au niveau des échanges commerciaux. Le Burkina Faso offre toutefois un grand potentiel agricole et la production nationale progresse constamment. Le secteur céréalier participe activement à cette croissance : il occupe plus de 80 % de la population active et contribue pour 30



**L'insécurité alimentaire au Burkina Faso est particulièrement marquée en milieu rural, pour les agriculteurs qui dépendent des allures variables.**

## Le stock national de sécurité : un partenariat avec les donateurs pour pallier les crises

En 1994, suite à la dissolution de l'office céréalier (OFNACER), la Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (SONAGESS) a été créée afin de permettre à l'Etat de pallier les déficits qui touchent régulièrement le centre et le nord du pays. Le stock national de sécurité (SNS), composé d'un stock physique de céréales et d'un stock financier (FODEC), constitue un élément clé du dispositif de pilotage de la politique céréalière et de sécurité alimentaire. L'accord cadre Etat-partenaires (dont les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, la Commission européenne et la FAO) a mis en place un comité fonctionnant de manière paritaire. Ce comité détermine, selon les nécessités, le niveau de mobilisation du SNS à partir des déclarations de sinistre faites par le gouvernement. Ses décisions sont contraignantes pour les signataires de l'accord cadre, car les préleveurs de céréales (réponse à un sinistre ou création technique du stock) doivent être reconstruits « grain par grain » et à qualité au moins égale. Depuis sa création, le SNS a été sollicité à

à 40 % du PIB. Les perspectives de développement économique s'affirment de plus en plus dans une dimension régionale, au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

### Stock de sécurité et systèmes d'information

Globalement, le Burkina Faso ne rencontre pas de problème structurel de dépendance alimentaire. La production agricole couvre 80 à 90 % des besoins de la population. Durant les années à pluviosité exceptionnelle, le pays peut même enregistrer d'importants excédents céréaliers. La question de la sécurité alimentaire se pose plutôt au niveau régional, en termes d'échanges entre zones excédentaires et zones déficitaires. L'insécurité alimentaire est particulièrement prononcée en milieu rural parmi les agriculteurs qui dépendent des cultures vivrières. La malnutrition est en outre préoccupante. Les disponibilités couvrent 2 500 kcal par jour et par personne mais la consommation individuelle de viande atteint moins de la moitié du niveau minimal préconisé par la FAO.

La sécurité alimentaire s'inscrit de plus en plus dans le cadre régional ouest-africain et un Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a été lancé en 1986. Au titre des plans d'ajustement structurel, le gouvernement a redéfini sa politique céréalière en concertation avec les bailleurs de

fonds : promotion du secteur privé, désengagement de l'Etat et libéralisation du commerce. Le monopole public en charge de la gestion du secteur céréalier a été dissous en 1994 et le pays dispose d'un stock de sécurité alimentaire et d'une réserve financière d'urgence (voir encadré). En outre, des dispositifs d'alerte précoce (SAP) et de suivi des marchés agricoles (SIM), ainsi qu'un Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR) interviennent pour la prévention et la gestion des crises alimentaires.

### Soutenir la gestion du stock de sécurité alimentaire

Depuis 1995, l'aide communautaire se concentre sur la gestion du stock national de sécurité et le soutien aux dispositifs qui l'accompagnent. La programmation 1998-1999 inclut une participation au stock de sécurité de quelque 4 150 tonnes de céréales (sur un total de 30 000 tonnes) par des achats locaux. Précédemment, un appui financier avait été octroyé à la Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (SONAGESS) pour le maintien de la qualité des produits stockés et la disponibilité d'une capacité de stockage suffisante en cas de crise alimentaire majeure (voir encadré). En outre, un soutien a été octroyé au

### > Sergio Franco, ISCOS

**« La prise en charge des banques céréalières par les paysans est aujourd'hui une réalité »**

Dans quel contexte s'inscrit cette opération d'appui aux banques de céréales ?

Sergio Franco : En raison de la baisse de production de la campagne 1997/98, le gouvernement burkinabè a lancé un programme d'appui aux populations défavorisées dans les zones défavorisées et à risque alimentaire. La Commission européenne a répondu favorablement à la demande de partenariat et un volet « banques de céréales villageoises » a ainsi été prévu pour permettre à nos paysans d'augmenter les quantités de céréales disponibles dans les zones défavorisées. D'autre part, de relancer un système d'approvisionnement qui limiterait l'inter-

vention des pouvoirs publics et des organisations internationales dans les autres à venir.

Quel bilan faites-vous de cette opération après deux années de mise en œuvre et quels sont les bénéfices que les paysans en ont tirés ?

S. F. : La prise en charge des banques céréalières par les paysans est aujourd'hui une réalité. Le projet a permis de mobiliser 160 banques céréalières. Les banques céréalières villageoises disposent maintenant d'un stock d'environ 1 300 tonnes de céréales en parfait état de conservation et disponible immédiatement

ment à la vente sur le terrain. Environ 300 000 personnes de 19 provinces défavorisées ont bénéficié de ce projet.

Quelles sont les perspectives pour la poursuite de cette opération ?

S. F. : Il faut continuer à appuyer les banques céréalières et élargir l'activité à d'autres. Il faudrait en particulier intégrer et former d'autres ONG pour fournir l'approche sur les provinces défavorisées. Il faudrait aussi faire avancer la réflexion en vue d'une intervention dans les zones excédentaires et, ainsi, créer une synergie (achat-vente) au niveau national.

ISCOS  
L'ONG italienne ESCOS est chargée de la coordination de Projets d'appui aux banques de céréales financés par la Commission européenne pour le Burkina Faso. Le projet est réalisé avec le concours de nombreux autres ONG.



# 3.1.9 Niger

## Des perspectives de développement conditionnées à l'intégration régionale

Le Niger cumule les contraintes géo-climatiques caractéristiques des pays sahéliens : une grande partie du territoire est désertique, les terres sont en général peu fertiles et les conditions climatiques rendent aléatoire le niveau des productions agricoles. A cela s'ajoute l'enclavement naturel du pays ainsi que le poids de la dette et le développement de l'économie informelle. L'économie repose essentiellement sur l'agriculture de subsistance et l'extraction minière. Cette dernière constitue la principale source de devises et de revenus de l'Etat.

Le gouvernement est engagé dans des réformes structurelles profondes : promotion du secteur privé, restructuration du service public, développement rural, gestion des ressources naturelles et lutte contre la pauvreté. A ce jour, les résultats sont, dans le contexte du pays, relativement encourageants, notamment en termes de stabilisation macro-économique, de flexibilité du marché du travail et de privatisation des entreprises publiques. Mais le déficit budgétaire chronique demeure le principal sujet de préoccupation. Par ailleurs, la résorption du conflit touareg a ouvert la voie au processus de décentralisation de l'Etat. Au total, l'objectif de développement durable semble n'être accessible que dans le cadre régional de l'intégration économique, en appuyant la crois-

sance du pays sur le dynamisme des échanges avec les autres pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Nigeria.

## La sécurité alimentaire au cœur de la réflexion sur le développement rural

Plus de 80 % de la population du Niger vit de l'élevage ou de l'agriculture de subsistance. La concentration de la population dans la partie méridionale du pays et la forte pression démographique pèsent sur l'exploitation des ressources naturelles. La croissance de la production intérieure, bien que marquée par les fluctuations annuelles, rejoint à peine celle de la consommation. Le déficit entre la production intérieure et les besoins nets est couvert par les importations, dont près des deux tiers proviennent des pays voisins, ainsi que de l'aide alimentaire.

Au milieu des années 80, le Niger a libéralisé les prix dans le secteur céréalier et supprimé le monopole de l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN). Pour faire face aux crises alimentaires qui affectent périodiquement certaines zones et certaines catégories de la population, le gouvernement s'est doté d'un dispositif de prévention et d'atténuation des crises (voir encadré) avec la mise en place d'un système d'alerte précoce et d'un stock national de sécurité. Ce dispositif s'appuie également sur

## Renforcer la cohérence des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire

Au niveau du SAP, l'appui a permis de renforcer la cohérence et la complémentarité des différents dispositifs d'information. Cet engagement de la Commission européenne dans le soutien de plusieurs dispositifs d'information reflète le souci de parvenir à une réelle articulation entre les deux grands axes de la politique régionale de sécurité alimentaire : la prévention et l'atténuation des crises, d'une part, et les actions de long terme, d'autre part. En contribuant à l'amélioration des informations produites, il a permis de renforcer la concentration entre les donateurs et le gouvernement (et entre donateurs). Concrètement, ce projet a permis de clarifier les rôles qui s'entrecroisent depuis la signature d'un relevé de conclusions (second cadre) en novembre 1998.

Après avoir approuvé un premier appui au secrétariat permanent du SAP, la Commission européenne a renouvelé et élargi cet appui dans le cadre des budgets 1997 et 1998 de la ligne « sécurité alimentaire/aide alimentaire ». Une assistance technique et financière sont mis à la disposition du SAP et des systèmes d'information sur les marchés (SIM) « céréales » et « bétail ».

Population	10,3 millions
Population en 1990	8,8 millions
Population en 2000 (est.)	13,5 millions
Population en 2010 (est.)	18,5 millions
Population en 2020 (est.)	23,5 millions
Population en 2030 (est.)	28,5 millions
Population en 2040 (est.)	33,5 millions
Population en 2050 (est.)	38,5 millions
Population en 2060 (est.)	43,5 millions
Population en 2070 (est.)	48,5 millions
Population en 2080 (est.)	53,5 millions
Population en 2090 (est.)	58,5 millions
Population en 2100 (est.)	63,5 millions
Population en 2110 (est.)	68,5 millions
Population en 2120 (est.)	73,5 millions
Population en 2130 (est.)	78,5 millions
Population en 2140 (est.)	83,5 millions
Population en 2150 (est.)	88,5 millions
Population en 2160 (est.)	93,5 millions
Population en 2170 (est.)	98,5 millions
Population en 2180 (est.)	103,5 millions
Population en 2190 (est.)	108,5 millions
Population en 2200 (est.)	113,5 millions

les systèmes d'information sur les marchés et les données produites par le centre agro-météorologique AgHymet. La stratégie nationale de sécurité alimentaire est en cours de réactualisation.

## Restructuration du dispositif de prévention et d'atténuation des crises

L'aide financière de la Commission européenne octroyée au Niger en 1997 et 1998, recouvre trois orientations principales. Une première orientation concerne la gestion et la prévention des situations d'urgence. Deuxièmement, l'intensification et la diversification de la production agricole sont encouragées notam-

ment par une nouvelle répartition des rôles entre secteur public, organisations paysannes et secteur privé au niveau de la production, de la distribution des semences et de la protection des végétaux. Enfin, le troisième axe porte sur la consolidation du stock national de sécurité, y compris sous forme financière avec un fonds de sécurité alimentaire (FSA) ainsi que sur la restructuration de l'OPVN afin de l'adapter à des missions réduites de gestion du stock physique. La mise en œuvre de certaines de ces orientations, tournées vers le long terme, a cependant été perturbée suite à la mauvaise récolte céréalière de 1998 et aux événements politiques survenus au Niger en 1999.

Plus de 80 % de la population du Niger vit de l'élevage ou de l'agriculture de subsistance.





# 3.1.10 Malawi

**Ouverture et diversification de l'économie dans un contexte difficile**

Après vingt ans de régime autoritaire, le Malawi est entré depuis 1994 dans une période de transition démocratique et économique. Le gouvernement est engagé dans des réformes structurelles de grande ampleur et l'objectif est de concilier l'ouverture et la diversification de l'économie avec la répartition équitable des richesses.

L'économie repose essentiellement sur l'agriculture, qui assure 40 % du PIB et 90 % des exportations. Depuis 1997, les termes de l'échange se sont dégradés et les prix des produits d'exportation, tabac et thé, ont chuté. D'autre part, l'extension de l'épidémie du Sida, 12 % de la population active serait porteuse du VIH, a un effet destructeur sur l'activité économique et multiplie les situations de dépendance au sein des ménages (70 % des patients hospitalisés sont atteints du virus). La dette extérieure atteint 150 % du PIB annuel et l'activité économique se maintient en partie grâce à l'aide des bailleurs de fonds.

**Aggravation des conditions de développement du milieu rural**

Le pays enregistre les indices de développement humain et de nutrition parmi les plus bas d'Afrique subsaharienne. Outre une pauvreté endémique, la mortalité infantile est de 133‰, l'espérance de vie à la naissance est de 43 ans en moyenne et diminue actuellement à cause de l'épidémie du Sida. La situation est

Population	10,5 millions
PIB (bilions de \$)	2,4
Croissance annuelle du PIB	3,7 %
Volumen des importations	1,4 \$/hab
Population sous-alimentée	37 %
Population de moins de 5 ans sous-alimentée	50 %
Population sous-alimentée par jour	14,7 %

Source : FAO, 2000

particulièrement alarmante en milieu rural où vit 85 % de la population, cultivant pour l'essentiel moins d'un hectare de terre par ménage. Aux conditions climatiques très instables s'ajoutent la forte pression démographique et l'appauvrissement continu des sols, consécutif à une mauvaise diversification des cultures. Par ailleurs, le coût du transport prohibitif, en raison de l'enclavement du pays et de l'existence d'oligopoles, freine le développement des échanges.

La politique de libéralisation des marchés a réduit les capacités d'accès aux intrants pour les petits producteurs. La suppression des subventions et l'augmentation des prix générés par l'ouverture de l'économie n'ont pas été compensées par des mesures transitoires, qui auraient permis au secteur privé et aux producteurs de s'adapter rapidement aux conditions du marché.

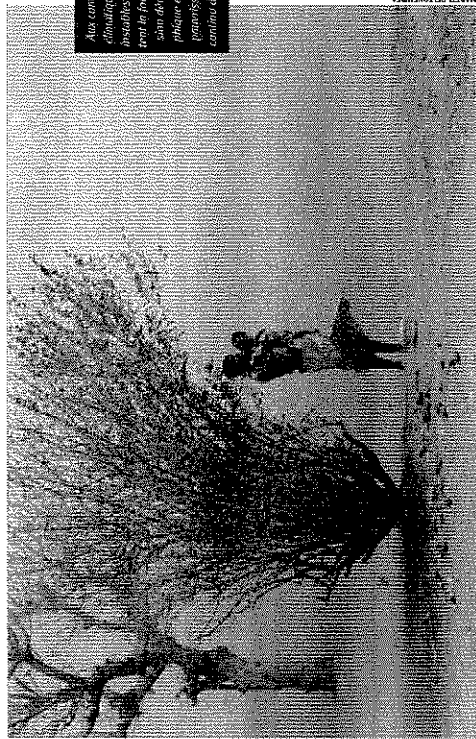
**Une contribution européenne élargie au sein des ONG**

L'année 1997 marque un tournant dans la politique de sécurité alimentaire européenne au Malawi. Jusqu'alors, celle-ci consistait uniquement en une aide en nature pour approvisionner la réserve céréalière destinée à stabiliser le marché interne. Depuis, l'aide de la Commission européenne se concentre sur les problèmes structurels de l'insécurité alimentaire, notamment la reconstitution et l'amélioration de la fertilité des sols et le renforcement de l'accès aux intrants et aux crédits. Pour ce faire, le Programme d'invest-

**Coordination accrue sur les systèmes d'information au Malawi**

En octobre 1999, un séminaire organisé à l'initiative du Réseau européen de sécurité alimentaire (RESA) et de l'unité sécurité alimentaire de la Commission européenne a réuni les représentants de différents ministères et des donateurs en vue d'identifier « les priorités à court terme pour le développement d'un système d'information sur la sécurité alimentaire » propre au Malawi. Un tel système recouperait champs d'analyse : l'estimation des récoltes, l'information sur les marchés et l'évaluation de la pauvreté des ménages. Les propositions issues de ce séminaire ont fait l'objet d'un plan d'action 2000 dont la mise en œuvre sera coordonnée par une unité *ad hoc* rassemblant des représentants des ministères concernés, des donateurs et des dispositifs d'analyse et d'information externes.

En matière d'estimation des récoltes, il s'est avéré nécessaire de renforcer dès la campagne 1999/2000 l'évaluation et la vérification annuelles des données. Cette procédure devait être consolidée au cours des prochaines campagnes sur la base d'un cadre méthodolo-



Aux conditions climatiques très instables, à l'appauvrissement continu des sols, consécutif à une mauvaise diversification des cultures, s'ajoutent la forte pression démographique et l'appauvrissement continu des sols.

tissement pour l'accroissement de la productivité (APIP) fournit aux petits producteurs des crédits en nature sous forme d'intrants, avec des taux d'intérêt subventionnés (voir encadré).

Ce système, à mi-chemin entre les subventions et le crédit commercial, est destiné à accompagner les producteurs vers l'intégration des marchés. Pour la période 1999-2001, en complément du programme APIP, qui devrait à terme se transformer en un système de crédit alimentaire.

## > Alike Banda, ministre de l'Agriculture : « Le programme APIP accompagne les paysans dans le processus de libéralisation des marchés »

Quelle est la politique de gouvernement en matière de relance agricole et d'accès à l'alimentation ?

Alike Banda : La priorité du gouvernement est la lutte contre la pauvreté. Non seulement les ménages doivent avoir accès à l'alimentation en quantités suffisantes, mais ils doivent aussi pouvoir vendre leur excédent agricole afin de générer suffisamment de revenu pour subvenir à leurs besoins. Avec l'appui de la Commission européenne, le Programme d'investissement pour l'accroissement de la productivité (APIP) contribue grandement à la production de ses excédents. Pour la dernière année consécutive, 250 000 ménages ont bénéficié de ses crédits en 1998 et l'objectif est d'atteindre 300 000 ménages en 1999.

APIP encourage l'investissement de nouvelles cultures et les petits exploitants cultivent autre chose que du maïs. La per-

pective à moyen terme est de transformer ce système de financement en un système de crédit rural qui facilite l'intégration des paysans dans l'économie de marché.

Pourquoi le programme APIP est-il soutenu par les donateurs, quelques années après la fin du système des subventions des fertilisants ?

A. B. : Pendant longtemps les fertilisants ont été subventionnés au Malawi. Dans les années 70, l'État avait de gérer leur utilisation pour faire face à la dégradation du milieu naturel générée par de l'agriculture intensive. La diffusion des fertilisants se progressait, ce système de subvention est devenu trop coûteux et les agriculteurs ont commencé à acheter leurs propres engrais. Il a été supprimé en 1994. Le gouvernement a lancé une campagne nationale de promotion d'une culture nationale qui s'appelle le *mbumba*. Nous devons alors

nous en remettre une fois de plus à l'alimentation pour combler la pénurie alimentaire. Le programme APIP, avec ses taux d'intérêt bonifiés, accompagne les paysans dans le processus de libéralisation des marchés.

L'appui aux fertilisants est-il suffisant pour empêcher la dégradation des sols ?

A. B. : La distribution de semences de fertilisants, telle qu'elle apparaît dans le programme APIP, est essentielle pour améliorer la fertilité des sols et la qualité de l'alimentation en milieu rural, car elle permet de revitaliser les terres en matière de fertilité des sols. Pour à long terme nous espérons de diversifier et d'améliorer la quantité et la qualité des aliments, seule base possible à l'établissement d'une production durable de la santé au Malawi. ■

Propos recueillis en cours d'un séjour effectué sur la dégradation des sols et la sécurité alimentaire au Malawi, l'été 1999, en compagnie d'Elisabeth, juillet 1999.

# 3.1.11 Mozambique

## Un fort potentiel économique

Les années de guerre civile durant la décennie 80 ont réduit à néant les infrastructures du pays et ont laissé l'économie dans une situation catastrophique. Depuis, le gouvernement combat avec succès croissance économique et réformes structurelles, notamment dans le domaine des privatisations. Grâce à la stabilité monétaire actuelle, l'inflation annuelle, qui était de 70 % en 1994, est devenue quasiment nulle en 1998. Le Mozambique fait partie des pays bénéficiaires de l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

Le potentiel économique à long terme est important : le pays est riche en ressources naturelles et se situe au croisement d'axes commerciaux d'Afrique australe. Il reste que le Mozambique cumule les indicateurs les plus alarmants en termes de pauvreté et de développement : le PIB par habitant compte parmi les plus bas du monde, l'espérance de vie moyenne est de 47 ans, seul un quart de la population a accès à l'eau potable et la mortalité infantile atteint 133 ‰.

## Une amélioration sensible de l'approvisionnement agricole

La nature de l'insécurité alimentaire s'est considérablement modifiée ces dernières années. Des conditions climatiques favorables,

la réintégration des populations réfugiées et la réhabilitation des infrastructures ont permis une amélioration nette de la disponibilité alimentaire au niveau national. Après avoir connu une situation d'urgence à la fin de la guerre civile, le Mozambique a accusé un surplus alimentaire en 1998. Toutefois, ces progrès n'ont pas abouti à une réduction sensible de l'insécurité alimentaire en milieu rural où se concentre 80 % de la population. Les niveaux de productivité des petits exploitants restent encore au-dessous de la moyenne régionale et les difficultés d'accès aux marchés demeurent importantes.

La capacité du gouvernement à remédier aux problèmes structurels de l'économie rurale est limitée en ressources humaines et en moyens techniques. En 1998, le gouvernement a lancé avec l'appui des donateurs, un programme quinquennal d'investissement sectoriel dans le domaine agricole, par le biais de réformes institutionnelles du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le PROAGRI (voir encadré). Ce programme poursuit un triple objectif : réformer et moderniser les institutions dans le sens de la décentralisation, renforcer l'action publique dans sa fonction de relance de la production agricole et gérer durablement les ressources naturelles. PROAGRI est reconnu comme l'une des expériences les plus avancées de la

## PROAGRI : d'une gestion par projets à une approche globale de la sécurité alimentaire

Après une longue période de guerre civile, le Mozambique a bénéficié au cours des années 90 d'une forte mobilisation de la communauté des donateurs. Entre 1991 et 1996, la Commission européenne a été en première ligne de cette assistance avec l'octroi d'une aide alimentaire de 140 millions d'euros. Cette solidarité internationale a indubitablement permis de rétablir certains indicateurs macro-économiques essentiels, mais elle a aussi généré des effets secondaires néfastes à la poursuite d'un développement durable.

Ainsi, l'appui institutionnel, fragmenté en divers projets indépendants les uns des autres, a révélé l'écart entre, d'une part, la concentration considérable des ressources

humaines et financières des donateurs étrangers et, d'autre part, la faiblesse des infrastructures nationales en la matière. Cela est particulièrement le cas du ministère de l'Agriculture, dont 85 % du budget dépend du financement de projets par les donateurs. Ces projets, en accord avec les donateurs, le gouvernement a proposé de substituer à cette approche projet par projet un programme national de développement agricole 1999-2003 financé par appui budgétaire.

Beaucoup de progrès ont été accomplis depuis le lancement du programme. Mais des défis importants restent à relever, notamment en matière de décentralisation des administrations. Le ministère de

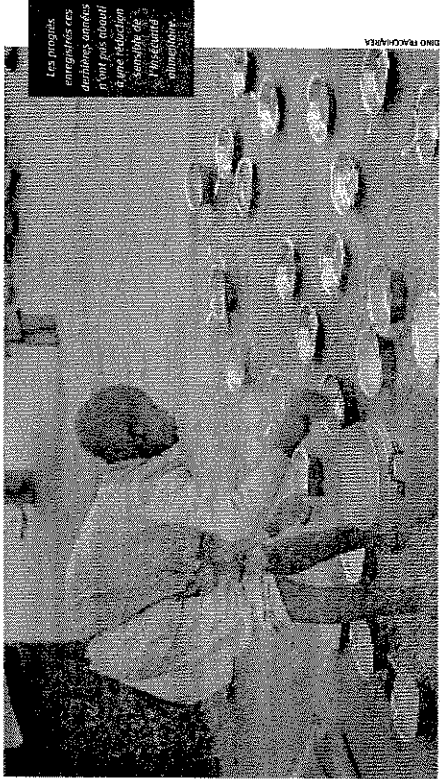
coordination entre bailleurs de fonds en Afrique.

## Appui institutionnel et coopération avec les ONG

Durant la guerre civile, le programme communautaire consistait principalement en une aide alimentaire en nature allouée aux populations déplacées. Cette prédominance de l'aide en nature s'est poursuivie après la fin de la guerre, jusqu'en 1996, le temps de disposer d'une production agricole nationale suffisante pour faire face aux besoins de la population. Depuis 1997, l'aide européenne s'est orientée vers des objectifs de croissance durable en intégrant la sécurité alimentaire à la lutte contre la pauvreté. L'appui budgétaire et technique au

PROAGRI constitue le programme central de l'aide européenne.

La programmation 1999-2001 complète ce dispositif institutionnel par un appui à la société civile sous forme de financement de projets d'ONG sur la base de la procédure d'appel à propositions. L'élément central de cet appui consiste à limiter le rôle des ONG à celui de facilitateur de contacts entre les acteurs concernés dans les domaines de la production agricole et de la commercialisation, de la reconstitution de cheptel et de l'offre de crédit. Les ONG assurent temporairement une fonction d'opérateur direct de l'aide, uniquement dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire.



Les projets engagés ces derniers années n'ont gué l'état d'urgence, mais ont permis de développer une certaine sécurité alimentaire.

## Une approche régionale de la sécurité alimentaire.

En 1999, les unités de sécurité alimentaire du Malawi et du Mozambique ont commencé conjointement une réflexion sur la dimension régionale de la sécurité alimentaire. L'idée était de développer des thématiques régionales à partir des expériences communautaires dans ces deux pays. Plusieurs enjeux ont ainsi été retenus. Premièrement, l'échange d'informations sur les marchés nationaux agricoles est à développer. Deuxièmement, le commerce transfrontalier se caractérise par de forts déséquilibres démographiques et les échanges sont considérablement freinés par l'existence de barrières tarifaires, notamment pour le commerce du maïs. Ensuite, la coopération entre les deux pays sur l'amélioration des semences pourrait générer des synergies et il est préconisé l'échange d'experts. En outre, le coût du transport est extrêmement élevé au Malawi et l'axe de déve-

loppement du corridor Nacala au Mozambique, qui est doté de moyens ferroviaires et portuaires conséquents, est un enjeu d'une grande importance pour l'économie, très enclavée, du Malawi. Enfin, cette démarche associe les dispositifs de sécurité alimentaire de la Commission européenne au Malawi et au Mozambique devrait s'étendre à une base régionale reliant l'ensemble de l'Afrique australe.



# 3.1.13 Ethiopie

Des réformes structurelles et une bonne conjoncture venant en cause, par le conflit avec l'Erythrée

Les réformes économiques et les ajustements structurels engagés sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) depuis 1996 ont permis de conjuguier croissance et transition économique. La croissance moyenne entre 1992 et 1996 a atteint 7,6 %, alors même que des efforts importants ont été accomplis en matière de libéralisation des marchés, d'harmonisation des taxes, de baisse de l'inflation et de rigueur budgétaire. Mais en 1999, le conflit frontalier avec l'Erythrée a quelque peu assombri les perspectives, notamment la capacité du gouvernement à tenir ses engagements budgétaires et son calendrier des réformes. Surtout, la guerre a considérablement réduit les intentions d'un certain nombre de bailleurs qui étaient prêts à octroyer leur aide au ministère des Finances.

L'économie éthiopienne est fortement dominée par le secteur agricole. Il représente environ la moitié du PIB, assure près de 85 % des emplois et les deux tiers des exportations du pays grâce au café. Du fait de la base essentiellement agricole de l'économie et des carences

en irrigation, seulement 6 % des terres cultivées, le pays est particulièrement vulnérable aux sécheresses et aux fluctuations du prix des matières premières.

## Grave crise alimentaire en 1999

L'agriculture éthiopienne est principalement une agriculture de subsistance : 6 millions de paysans assurent près de 95 % de la production totale, sur des parcelles de moins de 2 hectares. Moins de 40 % de cette production serait commercialisée. La segmentation géographique du marché et les difficultés liées au coût du transport rendent difficile l'allocation des surplus agricoles dans les régions déficitaires. En outre, la surexploitation de la terre due à la pression démographique engendre une dégradation des sols.

En 1996, le gouvernement a adopté une politique nationale de sécurité alimentaire axée sur la croissance et l'emploi, l'amélioration de l'accès à l'alimentation et le renforcement de la gestion des situations d'urgence. L'Ethiopie demeure massivement dépendante de l'aide alimentaire. La moitié de la population n'atteint pas le niveau alimentaire minimum de

Population	61,5 millions
Population urbaine	16,5 millions
Croissance annuelle du PIB	7,6 %
Vulnérabilité alimentaire (en millions)	10,5
Population sous-alimentée	10,5 millions
Endémisme chronique de carence alimentaire	48 %
Population en situation de famine	15 %
Aide au développement (PDI)	1,43 milliard

Programme alimentaire d'urgence (PAE) 1998-1999

## Steven Blight, Save the Children-UK : « Le ciblage des plus vulnérables reste complexe »

Quelles ont été vos activités financées par la Commission européenne en Ethiopie en 1998/99 ?  
 Steven Blight : Les activités de SCF portent sur l'accès des populations à l'alimentation, la production agricole et la prévention et la gestion des crises. A ce titre, la Commission européenne est un contributeur essentiel de notre action en Ethiopie : 4,3 millions d'euros pour huit projets financés, 43 000 tonnes d'aide alimentaire d'urgence et 700 tonnes de semences et d'engrais.

La Commission européenne appuie divers projets SCF de renforcement de la sécurité alimentaire à long terme : appui au gouvernement local de la région d'Amhara, développement de services agricoles et gestion des ressources naturelles. SCF développe en particulier des programmes de sécurité alimentaire dans trois régions (Amhara, Tigray, Somali),

personnes). Les projets ont dû alors être suspendus pour laisser place aux actions de ciblage humanitaire.

## Globalement, quelle analyse faites-vous de votre action en Ethiopie ?

S. B. : Si les actions de SCF ont permis de montrer qu'il était possible d'augmenter la productivité des paysans pauvres, de mettre en place une vulgarisation agricole basée sur une démarche participative et d'améliorer les services de l'élevage et de vaccination, l'appui sur la sécurité alimentaire à long terme ne pourra être significatif sans d'importants changements du contexte macro-économique et politique. D'un la, le soutien de SCF aux capacités locales pour la prévention et la gestion des crises reste une contribution concrète à la sécurité alimentaire des populations vulnérables.

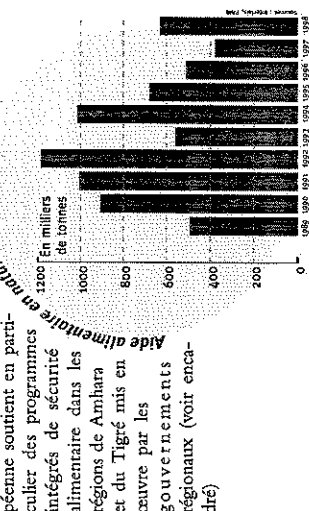


La fragmentation géographique du territoire et les difficultés liées au coût du transport rendent difficile l'allocation des surplus agricoles dans les régions déficitaires.

HERET SAINT MARCELINO

2200 kcal/jour. Parmi ceux-ci, un quart se situe sous le niveau de 1650 kcal/jour. Le conflit avec l'Erythrée et la double sécheresse de 1998 et 1999 ont provoqué une grave crise alimentaire : près de 400 000 personnes ont été déplacées et environ 5 millions d'individus nécessitaient une assistance alimentaire.

## Aide alimentaire en nature reçue par l'Ethiopie



La Commission européenne soutient en particulier des programmes intégrés de sécurité alimentaire dans les régions de Amhara et du Tigré mis en œuvre par les gouvernements régionaux (voir encadré)

## Les achats locaux : un appui à la production locale

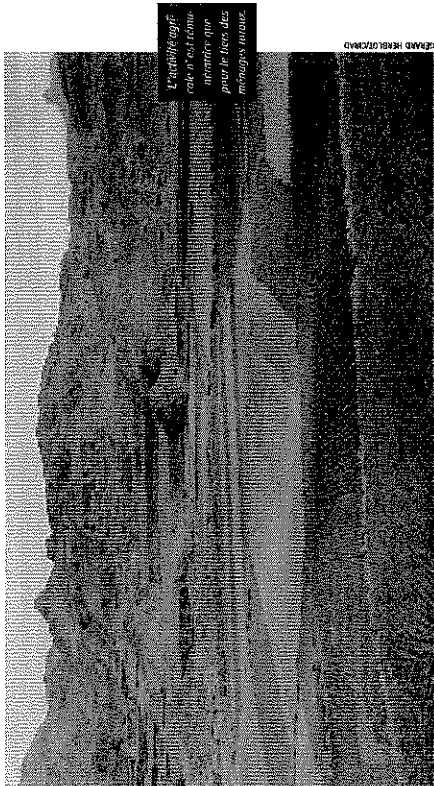
Lors de la dernière grande sécheresse, environ 9 % des céréales commercialisées, de importées sur la production locale (les prix des achats locaux sont en général inférieurs au prix d'importation, pour une qualité meilleure) et d'améliorer la qualité des produits vendus tout en diffusant de bonnes pratiques de gestion auprès des commerçants locaux. Les céréales achetées sont livrées au stock alimentaire d'urgence et viennent généralement rembourser des prêts faits aux ONG ou au PAM.

différentes céréales afin de ne pas perturber les circuits traditionnels de quantité et des lieux d'achats pour l'unité de sécurité alimentaire de la Commission européenne, c'est-à-dire en étroite collaboration avec les autorités nationales chargées de la sécurité alimentaire et la sélection des fournisseurs et fait sur appel d'offre.

L'objectif de ces achats est d'appuyer la production locale (en 1996/97, les achats locaux des Européens et du Programme alimentaire mondial (PAM) ont représenté



# 3.1.14 Yemen



Population	16,5 millions
PIB (milliards \$)	10,18
Croissance annuelle du PIB	4,5%
Montant de l'aide internationale	2,3 milliards \$
Population active (millions)	7,7
Population active dans l'agriculture	29%
Population active dans l'industrie et le commerce	19%
Aide au développement (M\$)	77,7
Programme alimentaire mondial	100,000

## Les ménages les plus pauvres exposés aux contraintes de la transition économique

Depuis 1995, le Yémen poursuit un programme de réformes et d'ajustement structurel en partenariat avec les principaux bailleurs de fonds. Grâce à une gestion rigoureuse et prudente de sa politique économique, le gouvernement est parvenu à réduire le déficit budgétaire, à juguler l'inflation et à stabiliser les mar-

chés de changes. Toutefois, depuis 1998, la conjoncture économique s'est dégradée du fait de la chute du prix du pétrole, première source de revenu du pays, et des difficultés inhérentes aux périodes de transition économique.

En 1998, la suppression des subventions publiques a induit une augmentation de 20 % du prix du blé et de 40 % du prix du pétrole sur le marché intérieur. Cette augmentation a eu

## > Abdulkariman Tarmoum, vice-ministre chargé du Plan : « Le secteur privé et des ONG doivent être des instruments d'action sociale »

**Comment assurez-vous l'approvisionnement d'un pays sans dépendre des revenus pétroliers et qui est en période de transition économique ?**

**Abdulkariman Tarmoum :** Pour assurer la sécurité alimentaire et l'approvisionnement alimentaire d'un pays sans dépendre des revenus d'exportation, il ne suffit pas d'assurer la disponibilité physique des produits alimentaires sur la production nationale, les importations ou l'efficacité des marchés. Le plus important, dans le contexte de transition économique actuelle, est de permettre à la population de pouvoir produire elle-même ou d'acheter les aliments de base nécessaires à son alimentation. Parce que la pauvreté est endémique, il est de la plus haute importance de développer une

politique d'initiatives, de programmes et de fonds de développement pour générer des sources de revenus supplémentaires, pour créer des emplois, développer les communautés rurales et promouvoir le rôle des ONG.

**Comment combiner réussite de la production et accessibilité des prix des produits alimentaires ?**

**A. T. :** Ceci impose un suivi systématique des prix pour comprendre le fonctionnement des marchés. L'établissement de la gamme des produits suivis par les systèmes d'information des marchés devrait audier la transparence des prix ainsi que le suivi de l'efficacité des marchés et l'identification pressée de interventions qui peuvent influer sur la sécurité alimentaire.

**Comment impliquer le secteur privé et les ONG dans la formulation de la politique de sécurité alimentaire ?**

**A. T. :** Dans le cas des réformes récentes de libéralisation et de privatisation de l'économie, le secteur privé et les ONG doivent être des instruments d'action sociale. Plus particulièrement, le retrait du secteur public des fonctions productives et commerciales fait peser une lourde responsabilité sur ces deux acteurs dans l'approvisionnement du pays. A part l'efficacité des marchés, la croissance et la répartition équitable du revenu national permettent d'élever les niveaux de vie des populations les plus vulnérables et de leur donner accès à une éducation suffisante.

un impact direct sur l'aggravation de la situation des ménages les plus pauvres. Des progrès restent à accomplir pour limiter la dépendance du pays vis-à-vis de la rente pétrolière et améliorer la répartition des richesses.

## Une pauvreté rurale endémique et de multiples obstacles à la sécurité alimentaire

La pauvreté est intimement liée au milieu rural où vit près de 80 % de la population. Dans un pays essentiellement désertique, les ménages ruraux sont disséminés sur des terres inhospitalières où l'activité agricole n'est rémunératrice que pour le tiers d'entre eux. L'agriculture représente environ 18 % du PIB et emploie 60 % de la main-d'œuvre. La production agricole ne couvre qu'un tiers de la consommation nationale. Le déficit est principalement comblé par des importations commerciales.

La pauvreté rurale est donc la principale source d'insécurité alimentaire. Mais d'autres facteurs contribuent à cette situation : la dégradation de l'environnement, la pression démographique, l'accès restreint aux intrants et aux technologies agricoles, les ressources limitées en eau et les restrictions climatiques. Enfin, les infrastructures économiques et sociales sont insuffisantes et fréquemment exploitées.

Le gouvernement s'efforce de mieux intégrer la question de la sécurité alimentaire dans la poursuite des réformes économiques, notamment dans la perspective de la libéralisation du marché du blé. En 1999, le gouvernement a formulé une stratégie de sécurité alimentaire en collaboration avec la Commission européenne (voir encadré).

## Du développement rural à une approche globale de la sécurité alimentaire

Jusqu'en 1998, l'aide européenne était centrée sur des projets de développement rural, de type renforcement des infrastructures. Depuis l'adoption d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire, un volet social et une assistance technique ont été mis en place. Aujourd'hui, l'action de la Commission européenne contribue au renforcement des moyens institutionnels dans la gestion de la sécurité alimentaire et au financement de projets spécifiques. Ceux-ci concernent des barrages ou des accès routiers en zone rurale, le ciblage des populations démunies, la participation des femmes à l'économie, la surveillance des marchés et la diversification des activités économiques. Il est prévu l'organisation d'un recensement agricole ainsi que la mise en œuvre d'un système d'information des marchés.

## Perspective 2000-2001 : appuyer le fonds de sécurité sociale du pays

Plusieurs programmes de lutte contre la pauvreté sont actuellement engagés au Yémen, souvent avec l'appui des donateurs. Le fonds de sécurité sociale SWF (Social Welfare Fund) a la caractéristique d'être financé entièrement par l'État. Ce filer de sécurité a pour fonction d'apporter un soutien financier - 1 000 YR par ménage, 200 YR pour chaque personne à charge - ciblé sur les populations vulnérables. Lancé en 1996, ce système n'a cessé de se développer et bénéficie à plus de 200 000 ménages, soit une population bénéficiaire d'environ 800 000 individus. Revenus de la métallurgie,

un renforcement des capacités institutionnelles sera mené par la formation du personnel et la mise à niveau de l'équipement pour faire face au nombre croissant de bénéficiaires. Troisièmement, le cadre juridique et les perspectives de développement seront mieux définies, notamment par un appui à la décision octroyé au conseil d'administration du SWF. La production de l'information nécessaire à la compréhension de l'impact et de l'étendu de la pauvreté dans le pays devrait permettre d'améliorer le ciblage des populations. ■

# 3.1.15 Bangladesh

## Une croissance économique soutenue

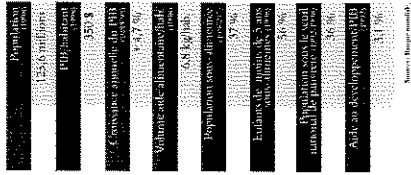
L'essor économique du Bangladesh au cours des années 90, avec une croissance annuelle du PIB de 4,5 à 5 %, s'est traduit par une amélioration sensible de la croissance du PIB par habitant par rapport aux années 80. Mais celle-ci reste inférieure à 4 %, le seuil de croissance annuel au-delà duquel l'impact est considéré comme significatif sur la pauvreté de la population. Dans le même temps, les réformes structurelles basées sur la libéralisation de l'économie et la discipline budgétaire ont stimulé le secteur privé et permis l'assainissement de la situation macro-économique du pays.

Les exportations, issues pour moitié du secteur textile, ont pleinement participé à ce cycle de croissance et les investissements directs étrangers ont cessé d'augmenter au cours de la décennie. Les inondations dévastatrices de la fin 1998 et les effets de la crise asiatique ont mis un coup d'arrêt temporaire à cette croissance de l'activité. Le rythme des réformes, dont certaines cruciales dans le secteur public et le secteur financier, a été sérieusement ralenti en 1999 en raison d'une situation politique bloquée.

## La lutte contre la pauvreté au cœur de la problématique alimentaire

Près de la moitié de la population, soit quelques 65 millions de personnes, est menacée de pauvreté alimentaire. La situation s'est même dégradée au cours des années 90 en raison d'une croissance de la production agricole trop faible face à la pression démographique. Dans une économie de subsistance, près de 65 % des pauvres ruraux ne possèdent pas de terres et la surface de terres disponibles par habitant est de 0,09 hectare. Ceux qui ont accès à la terre souffrent de la pénurie d'intrants et de crédits et de la faible intégration des marchés. Les femmes et les enfants sont les premières victimes, car la répartition de la nourriture à l'intérieur des ménages est fortement déséquilibrée au bénéfice des hommes. Le Bangladesh accuse le plus haut niveau mondial de retard de croissance et d'amaigrissement chez les enfants, parmi lesquels la malnutrition touche neuf individus sur dix.

Pourtant, au niveau national, l'approvisionnement du pays est assuré et la récente libéralisation des marchés a permis d'accroître consi-



M. Samad est président de MAS Group, société locale d'import-export. Faculté d'économie et de politique, Université de Dhaka.

## Mohammad Abdus Samad, importateur céréalier : « Notre expérience accumulée dans d'autres activités d'import-export nous a permis de faire face aux inondations de 1998 »

**En quoi la réforme de 1997 sur les importations, céréalieres et celle des permis de développer votre activité ?**  
**M. A. S.** : Cette libéralisation du marché céréalier, sous forme d'exemptions de taxes à l'importation et de simplification des formalités administratives et bureaucratiques a encouragé à investir dans ce secteur d'activité. Le gouvernement était très sensible à ce que l'approvisionnement soit rapide en cas de perspectives de famine et l'échec de la chaîne d'importation (les banques, les conteneurs aux importations, les commissions et les transports) a fait preuve d'une remarquable efficacité. Le développement des importations privées céréalieres était un priorité du gouvernement.

**Quels ont été les facteurs de développement de votre activité depuis 1998 ?**  
**M. A. S.** : Le commerce céréalier principalement consistait d'importations de riz, est une activité assez profitable comparée à notre métier de base qui est le trading. Nous avons importé 45 000 tonnes de riz en 1998 et 15 000 tonnes en 1999. Nous continuons augmenter notre volume d'importations et le gouvernement nous maintient sa politique actuelle portée sur la libéralisation des importations. Au début, nous avions des difficultés à importer depuis certaines provinces reculées qui imposaient des restrictions draconiennes sur les transports (même à l'intérieur de l'Inde). Paradoxalement, ces problèmes ont un effet bénéfique sur notre activité, car les associations entre le Bangladesh et l'Inde qui ont été décalées ont abouti à une certaine harmonisation des politiques commerciales des deux pays.

développement le rôle du secteur privé dans ce domaine (voir encadré). La question alimentaire relève donc moins de l'accès physique à l'alimentation que de la lutte contre la pauvreté et de la faiblesse du revenu des ménages ruraux.

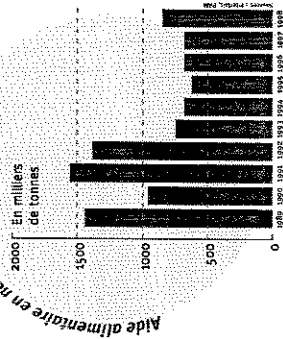
La politique gouvernementale en la matière est axée sur de multiples programmes de distribution alimentaire qui ne sont pas forcément ciblés sur les populations vulnérables. Cette politique repose aussi, et surtout en cas de crise, sur la gestion d'un stock de sécurité qui a atteint en 1999 le niveau exceptionnel de 1,6 million de tonnes de céréales (le niveau moyen de la récolte annuelle étant d'une vingtaine de millions de tonnes). Aujourd'hui, cette gestion par les stocks de sécurité est remise en cause par les donateurs qui encouragent au contraire le renforcement de l'intégration régionale des marchés. De la même manière, pour faire face aux problèmes liés à l'accès à l'alimentation, les donateurs privilégient les programmes de soutien au revenu des ménages plutôt que la distribution alimentaire.

## Une aide européenne ancienne, qui s'oriente vers le ciblage des populations vulnérables

L'implication de la Commission européenne en matière de sécurité alimentaire remonte à l'indépendance du pays en 1971. Le Bangladesh est l'une des destinations les plus importantes de l'aide alimentaire européenne. En 1992 et 1997, la Commission européenne a apporté plus d'un demi-million de tonnes de céréales et près de 30 millions d'euros d'appuis financier et technique. Depuis 1995, l'intervention

## IFADEP : tester et développer des projets pilote de sécurité alimentaire

L'Integrated Food-Assisted Development Program (IFADEP) est un programme pilote de développement rural dont l'objectif est de développer et de tester de nouveaux modèles d'appui à la sécurité alimentaire combinant aide alimentaire, soutien financier et assistance technique. Les interventions couvrent par IFADEP avant aussi à renforcer les capacités institutionnelles du pays dans la planification et la mise en œuvre d'activités de développement. Un premier module du programme porte sur le soutien aux populations vulnérables, principalement les populations pauvres rurales et les populations sans terre, notamment les femmes démunies et marginalisées. Le projet inclut la formation professionnelle, le soutien financier et des activités génératrices de revenu. Le deuxième module est un programme d'élevage de poissons par la formation et l'introduction de nouvelles espèces et de technologies d'aquaculture. Le troisième axe du programme, la renoue à niveau et la maintenance des infrastructures routières, est poursuivi par le renforcement des normes de construction, l'introduction de nouvelles techniques de maintenance et le soutien en équipements informatiques. Ce programme est basé sur de la réaffectation, par opposition au modèle « vivres contre travail ». Ceci permet la mise à disposition d'une expertise appropriée et d'assurer une qualité durable des ouvrages de construction. À partir de 2000, les modules de soutien au revenu des femmes et de maintenance des infrastructures routières seront développés alors que celui de l'élevage de poissons ne sera pas reconstruit.



### 3.1.16 NEI - Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Kirghizstan

#### Une transition économique payée au prix d'une formidable contraction de l'activité

Le démantèlement du système économique soviétique et le passage à l'économie de marché durant la première moitié de la décennie 90 ont été vécus comme de véritables traumatismes dans les Nouveaux États indépendants (NEI). La disparition des marchés captifs de l'URSS, qui garantissaient les débouchés commerciaux, et l'ajustement des prix des fournisseurs sur les cours mondiaux, ont annihilé la base industrielle des NEI, totalement inadaptable au nouvel environnement concurrentiel.

Le PIB des économies caucasiennes et du Kirghizstan ont chuté de l'ordre de 60 % entre 1990 et 1994. Les gouvernements des NEI se sont engagés depuis 1990 dans des réformes de transition vers l'économie de marché. Le secteur public, qui pouvait atteindre plus de 90 % de la population salariée en 1988, a été démantelé - ou l'est actuellement - au profit d'un secteur privé stimulé. De même, le rôle de l'État a été redéfini : d'opérateur principal, il devient simple régulateur de l'économie. Enfin, la rigueur de la poli-

tique budgétaire a permis de stabiliser la situation macro-économique régionale.

Aujourd'hui, l'inflation des prix et les déficits budgétaires sont dans l'ensemble maîtrisés. A terme, l'objectif des gouvernements de la région est d'intégrer leur économie à la croissance mondiale. A ce titre, l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce apparaît comme une étape essentielle. Il reste que les NEI souffrent de déséquilibres importants de la balance des paiements et le financement des importations, notamment de produits directement liés à la sécurité alimentaire, constitue un problème majeur. Souvent, les exportations totales couvrent à peine le montant des importations de produits alimentaires, alors que ces dernières représentent généralement un quart des importations totales (voir encadré section 2.2.2.3).

#### Aggravation des inégalités dans la répartition des richesses

La période de transition économique a été durement ressentie par les populations. Le chômage a atteint des niveaux inédits et les inéga-

lités dans la répartition des richesses se sont fortement aggravées. D'une manière générale, les 20 % des ménages les plus riches ont vu leur part dans le revenu national croître de 10 à 15 % entre 1987/88 et 1993/94, tandis que le revenu des 80 % restant a régressé de l'ordre de 5 % sur la même période (Banque mondiale).

En outre, la pauvreté est devenue un phénomène endémique et le seuil de pauvreté concerne désormais plus de la moitié de la population, voire les deux tiers, contre moins de 15 % en 1987/88. Cette situation est d'autant plus alarmante que les gouvernements en place ont dû imposer des coupes budgétaires sévères dans les dépenses sociales universelles, c'est-à-dire non ciblées sur les populations les plus vulnérables, pour être en ligne avec les conditionnalités des plans d'ajustement structurel.

#### Insécurité latente et populations réfugiées.

Cette crise économique régionale a été accentuée par un contexte politique marqué par de fortes tensions ethniques et nationalistes.

Depuis l'implosion de l'Union soviétique, de multiples conflits armés ont éclaté et une insécurité latente règne encore à ce jour dans certaines régions. Entre 1991 et 1996, en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie, 1,6 million de personnes ont été déplacées, sur une population totale préconflit de 15,6 millions. L'impact sur la sécurité alimentaire est à la fois conjoncturel et structurel.

A court terme, les victimes de ces conflits, les populations déplacées et les groupes de réfugiés, augmentent de manière significative les populations en situation de vulnérabilité alimentaire. Ceci implique que les gouvernements mettent en œuvre des mesures relatives à la gestion et à la prévention des crises alimentaires. Cela est particulièrement vrai pour l'Azerbaïdjan qui a dû faire face à un afflux de plusieurs centaines de milliers de personnes déplacées ou réfugiées suite au conflit du Haut-Karabakh.

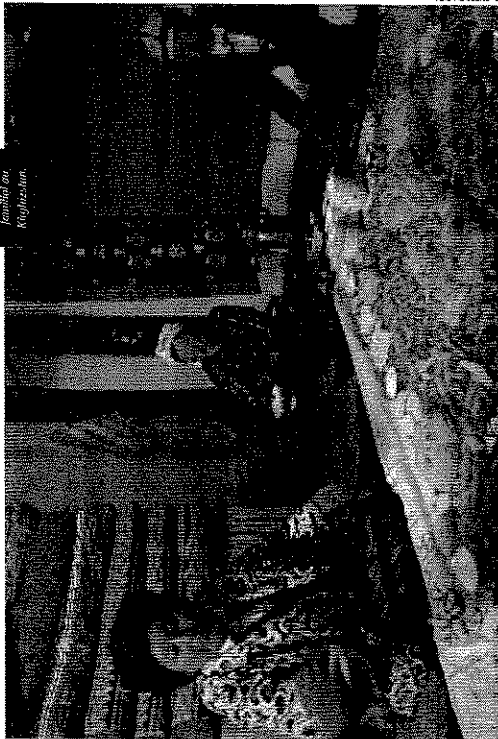
### Un séminaire pour une politique nationale de sécurité alimentaire en Arménie

C'est avec l'objectif de définir et d'élaborer un cadre politique de sécurité alimentaire pour l'Arménie qu'une mission de consultation était organisée en avril 1999 par le Programme communautaire de sécurité alimentaire (PCSA). Sous l'égide d'une commission nationale de sécurité alimentaire, présidée par le ministre de l'Agriculture, neuf groupes de travail et un groupe de coordination ininterrompue ont été créés. Les principales orientations à suivre ont été expliquées et un calendrier de travail a été programmé.

En mai 1999, des experts ont rassemblé le matériel produit et l'ont résumé en un document unique, le programme national de sécurité alimentaire. Ce document a été présenté lors d'un séminaire officiel qui s'est tenu les 21 et 22 mai, en présence

d'intérêt élevés et l'insuffisance concomitante des investissements ont donc été compris comme le résultat de l'instabilité macro-économique. Les mesures appropriées pour le renforcement du secteur agricole devraient ainsi relever de réformes structurelles pour améliorer la productivité. Par exemple, la consolidation du processus de privatisation des terres, l'amélioration des techniques agricoles, l'engagement des fonctions de régulation et de la gamme des services du ministère de l'Agriculture, etc.

En octobre 1999, le gouvernement arménien a approuvé par décret le programme national de sécurité alimentaire, étant ainsi le premier pays de la Communauté des États indépendants à inclure clairement des objectifs de sécurité alimentaire dans la politique nationale. ■







# 3.2.1 Angola

**Un rétablissement macro-économique qui continue avec la poursuite de conflits armés**

Malgré les avancées dans le sens de la stabilisation et du retour à la paix civile constatées depuis 1997, l'Angola demeure à ce jour un pays déchiré par les conflits armés entre les rebelles de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et le gouvernement. Après un espoir d'accord de paix, le pays est progressivement retombé à partir de la mi-1998 dans une insécurité politique et militaire latente. Cette situation a ralenti le processus de démocratisation de la vie politique et a donné lieu à une forte concentration des pouvoirs.

Les perspectives de développement économiques sont meilleures. Des mesures importantes ont été mises en œuvre en 1999 en faveur de la libéralisation des marchés dans le domaine douanier, fiscale et monétaire et les revenus de l'industrie pétrolière sont en progression constante. La politique budgétaire a

été resserrée, contribuant ainsi à la stabilisation macro-économique et à la reprise des investissements productifs.

De ce point de vue, les tensions politico-militaires persistantes n'ont pas entravé le renforcement de la coopération avec le Fonds monétaire international (FMI) et la perspective d'un programme d'ajustement structurel est envisageable au cours de l'année 2000. Toutefois, les courbes de l'inflation et du chômage ne sont pas maîtrisées et au niveau des ménages la situation économique reste difficile. Cela est particulièrement le cas en milieu rural en raison de l'enclavement du territoire et des zones de combat.

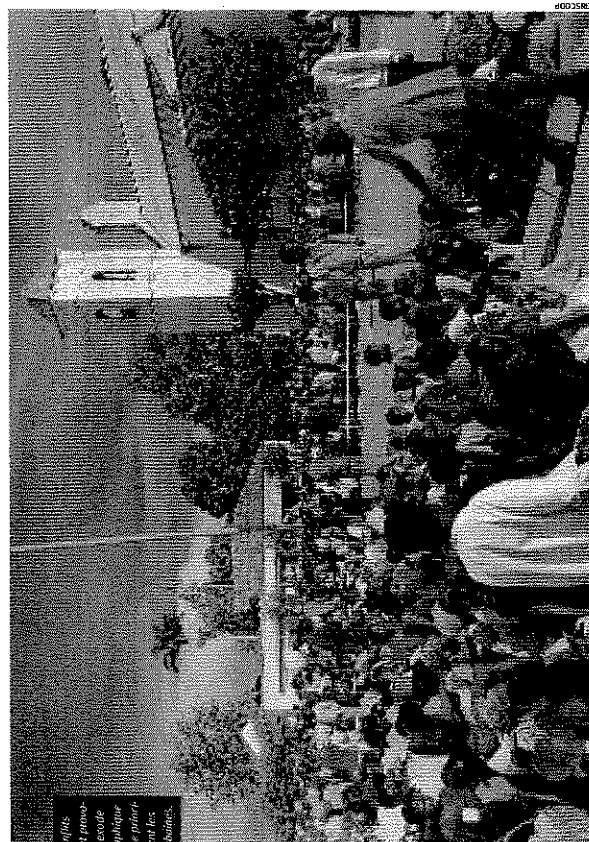
**De l'aide d'urgence à la relance de la production agricole**

L'Angola reste tributaire des importations pour faire face à ses besoins alimentaires. Le volume de la production intérieure dépend en grande partie de la mobilisation des populations

déplacés, constituées de ménages ruraux, ainsi que des variations climatiques. Le déficit céréalier reste conséquent, oscillant selon les années entre 250 000 et 400 000 tonnes. Entre avril 1998 et septembre 1999, près d'un million d'intrants ont été déplacés et le conflit armé affecte la vie quotidienne d'une population estimée à 3,7 millions sur un total de 12,6 millions. Cet exode démographique touche principalement les zones urbaines, dont la part dans la population totale atteint le niveau, exceptionnel pour la région, de 60 %.

Les problèmes d'accès physique à l'alimentation sont toutefois en bonne voie de résolution. L'offensive militaire menée par le gouvernement en 1999 devrait permettre d'améliorer sensiblement l'accès des populations vulnérables aux programmes de réhabilitation et d'engager le déminage préalable des zones de combat. La question de la sécurité alimentaire en Angola relève de moins en moins de l'urgence humanitaire et s'inscrit progressivement dans le soutien des activités productives et des

réseaux de commercialisation en milieu rural. Le programme communautaire en cours, lancé en 1998, constitue le prolongement du programme précédent de 1996. Il est ciblé sur les populations déplacées et, si possible, sur leur réinstallation dans leurs villages d'origine. Une première composante est la distribution d'aide alimentaire et d'intrants pour appuyer la relance de la production agricole et des travaux d'intérêt collectif. Une seconde composante porte sur le financement de projets de développement agricole et de renforcement de la sécurité alimentaire menés par des ONG (voir encadré). En outre, des micro-projets engagés sous le programme précédent de 1996 sont étendus. L'ensemble du programme est suivi localement avec l'aide d'une assistance technique et en partenariat avec le ministère du Plan et le ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Sa mise en œuvre est coordonnée avec le programme d'appui à la réhabilitation engagé par le Fonds européen de développement (FED).



Les enfants démunis ont grandi que un école démographique qui traite prioritairement les zones urbaines.

## « Le renforcement des compétences locales est essentiel »

Quelles sont les actions de OIKOS en Angola ?

Un premier volet de nos actions porte sur les situations d'urgence : distributions de produits de première nécessité, aide alimentaire, assistance médicale, soutien aux familles déplacées. Chaque fois que cela est possible nous engageons des projets de réhabilitation de la production agricole et de système productif. Une partie des intrants et de l'aide non est financé par le Programme alimentaire mondial (PAM) et le programme NESA de la Commission européenne créé spécialement pour l'Angola. Un deuxième volet concerne les projets de réhabilitation (la construction et le renforcement des infrastructures, de installations des capacités productives et de la formation des populations locales, bœufs, chèvres) dans des zones jugées prioritaires. Les projets de soutien administratif qui visent à accroître la consommation ali-

mentaire locale : à améliorer les marchés et à améliorer les intrants utilisés et la qualité des produits

Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

L'instabilité politique du pays et l'absence d'un cadre légal et réglementaire ont retardé dans certaines régions le transfert de certains projets d'investissement. Ainsi, la mise en œuvre de projets d'urgence est souvent freinée, particulièrement dans les régions où la force de police des Nations unies (MONUSCO) n'est pas présente. En outre, d'autres pays que dans leur zone, les terrains sont à trouver, ainsi et l'administration locale et pratique sont insuffisamment développés. Dans les régions instables, les projets ont souvent été interrompus et la réhabilitation ou formation des intrants de population et de la stabilité qui elles sont touchées.

Quels sont vos partenaires ?

A. C. A. de Évora, au moins la première des actions engagées. OIKOS a essayé de développer des partenariats avec les structures et administrations locales à l'échelle du projet. Elle a travaillé avec le personnel local et a travaillé également sur les approches participatives pour aller aux besoins des populations vulnérables. Le partenariat technique est renforcé après les administrations et les ONG. Ainsi, en Angola, l'Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA) est sollicité dans le cadre des projets de réhabilitation. Les partenariats locaux, des compétences des structures locales, leur mise en réseau et la création de centres de formation efficaces sont des éléments essentiels pour assurer un développement durable et la poursuite des actions engagées.

L'Angola est le principal pays d'intervention de l'ONG portugaise OIKOS.

## 3.2.2 Balkans

### Albanie et Monténégro

#### Albanie

*Des déséquilibres macro-économiques importants, une insécurité alimentaire concentrée en milieu urbain*

La transition économique de l'Albanie a été remise en cause en 1997 par l'effondrement du système d'épargne populaire basé sur le modèle « pyramidal ». Le PIB a chuté de 7 % pour la seule année 1997 et les équilibres macro-économiques et budgétaires ont été profondément affectés. Selon les estimations 1996/97 de la Banque mondiale, environ un tiers de la population vivrait au-dessous du seuil de pauvreté.

Le marché de l'emploi, déjà fragilisé par le démantèlement des entreprises d'Etat, a vécu un second choc avec la mise en faillite des entreprises privées créées lors de la première période de transition. Le chômage frapperait près de 450 000 personnes sur une population totale de 3 millions d'habitants.

Globalement, le pays ne souffre pas d'insécurité alimentaire profonde, mais le problème demeure pour une frange de la population urbaine. En milieu rural, qui concentre plus de la moitié de la population, les 450 000 petits exploitants issus de la fin du système collectiviste vivent de l'agriculture de subsistance sur des exploitations de 1 hectare en moyenne.

Le pays étant structurellement déficitaire en produits céréaliers, la facture alimentaire touche principalement les ménages urbains. Le chômage endémique, le manque de revenus, la libéralisation des prix, la dépréciation monétaire, l'inflation et les insuffisances de l'aide sociale sont les principaux facteurs d'insécurité alimentaire. La part des dépenses d'alimentation peut atteindre les trois quarts du revenu des ménages urbains.

#### Poursuite du partenariat avec les institutions de Bretton Woods

Suite à l'intervention de la force multinationale pour le rétablissement de la paix civile et l'élection démocratique d'un nouveau gouvernement en 1997, l'Albanie bénéficie d'une importante mobilisation des donateurs. Après une première aide financière d'urgence, le pays est engagé depuis 1998 dans un programme d'ajustement structurel renforcé sous l'égide des institutions de Bretton Woods.

Pour la période 1997-1999, l'aide communautaire a été intégrée à ce processus d'ajustement macro-économique. Un appui budgétaire ciblé sur les réformes en matière de sécurité alimentaire et de relance agricole ainsi qu'une assistance technique permanente ont été octroyés pour un montant total de 10,5 millions d'euros. Cette aide faisait partie d'un dispositif communautaire comprenant également le programme d'assistance spéciale PHARE, dédié spécifiquement à l'ajustement macro-économique et budgétaire du pays pour un montant de 15 millions d'euros, ainsi que des actions de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO), (voir encadré section 1.3.1.1).

L'objectif du programme de sécurité alimentaire en cours pour l'année 1999 s'inscrit dans le prolongement du dispositif de stabilisation et d'ajustement structurel mené conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). D'un montant de 5,5 millions d'euros, il se concentre sur trois objectifs : 1) appui budgétaire dans le cadre du programme d'assistance spéciale PHARE, 2) l'unité d'assistance technique du PHARE (Policy Advisory Unit), dédiée à la formulation de politiques de développement agricole et au programme de recensement de la situation foncière mené en coopération avec la Banque mondiale et l'USAID.

#### Monténégro

*La scission de fait avec la République fédérale de Yougoslavie pose la question de la facture alimentaire*

Le refus des autorités monténégrines de suivre les positions du gouvernement serbe durant la guerre du Kosovo et, de façon générale, les tensions politiques et militaires exacerbées de la région, ont placé le Monténégro dans une situation d'indépendance de fait depuis 1998. Cette scission politique a fortement réduit le volume des échanges entre le Monténégro et le reste de la fédération yougoslave. En particulier, l'interruption durable des importations alimentaires en provenance de Serbie, fournisseur traditionnel du Monténégro en la

matière, a imposé une réorientation des approvisionnements vers les marchés tiers, conduisant ainsi à une pression croissante sur les réserves en devises. Il en résulte une facture alimentaire conséquente.

La situation économique et sociale est très préoccupante. Le pays comptait à la mi-1999 quelque 100 000 personnes déplacées pour une population normale de 650 000 et le gouvernement estime à 500 000 le nombre de monténégrins nécessitant une assistance alimentaire. A ce titre le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ont engagé d'importants programmes d'aide sociale et alimentaire.

En Albanie, le niveau réel de consommation par tête de la population, qui culmine dans les exploitations de montagne

*Un appui budgétaire en soutien à la balance des paiements et à l'intégration régionale*

En réponse à une demande spécifique des autorités monténégrines, la Commission européenne a mis en place un programme d'appui budgétaire de 40 millions d'euros étalé sur la période 1999-2000 visant à soulager les contraintes sur la balance des paiements. Les fonds de contrepartie ainsi dégagés seront affectés à des objectifs prioritaires dans le domaine de la relance agricole et de l'intégration des marchés. Des projets d'accroissement de la productivité agricole seront mis en œuvre. La poursuite du processus de libéralisation des prix et l'intégration régionale des marchés seront encouragés afin de faciliter les possibilités d'importation hors de la fédération yougoslave. A ce titre, des mesures seront prises pour stimuler le secteur privé dans le domaine des importations alimentaires.



### 3.2.3 Corée du Nord

Une crise économique profonde aggravée par l'absence de mesures de transition

La République démocratique populaire de Corée (RDPC) est aujourd'hui plus isolée que jamais. Suite à l'effondrement du bloc soviétique et la disparition des marchés capifs, le PIB s'est contracté de moitié entre 1992 et 1996 et la production industrielle est en chute libre, tombant pour certaines usines à 20 % des capacités initiales. La situation est d'autant plus alarmante que le pays ne bénéficie pas de l'aide des institutions de Bretton Woods. En outre, le gouvernement ne fait preuve d'aucun engagement politique en faveur de la transition économique.

Cette crise économique sans précédent a été exacerbée par une série de catastrophes naturelles survenues ces dernières années (inondations en 1995 et 1996, sécheresse en 1997). Le gouvernement a fait appel à la communauté internationale et a mis en place le Flood Damage Rehabilitation Committee (FDRC), l'institution en charge de la coordination et de la mise en œuvre des programmes d'aide inter-

nationale. La position gouvernementale tend à considérer la question de l'accès à l'alimentation comme une variable conjoncturelle liée aux conditions climatiques exceptionnelles, comme en témoigne le nom de cet organisme de coordination, alors que les facteurs d'insécurité alimentaire sont profondément ancrés dans le modèle économique nord-coréen.

Depuis trente ans, la politique agricole a été axée sur le principe de l'autosuffisance alimentaire à partir d'exploitations d'Etat et de coopératives agricoles. Vouloir privilégier les récoltes à haut rendement, le gouvernement a encouragé la culture du maïs, deuxième aliment de base après le riz, au détriment de nombreuses autres céréales. Pour contrebalancer la baisse des rendements, les terres cultivées se sont considérablement étendues, notamment dans des zones sujettes à l'érosion. A cela s'ajoute une chute de la production industrielle dans le secteur des engrais, des tracteurs et des pièces détachées. Au moins la moitié des tracteurs et des équipements agricoles sont hors service et la majeure partie du travail agricole, autrefois

graphique tous pays confondus. Elle est axée essentiellement sur la distribution d'aide alimentaire via le PAM aux populations vulnérables (enfants, femmes enceintes, personnes âgées et handicapées), mais tend à s'impliquer progressivement dans des programmes ONG de réhabilitation agricole. Une conditionnalité essentielle à l'action de la Commission européenne est l'acceptation par les autorités nationales de garanties de suivi et de contrôle de l'aide alimentaire afin que celle-ci profite effectivement aux populations visées.

Le programme est limité géographiquement à deux provinces du sud-ouest du pays, Pyon Yang Sud et Hwanghae Sud, et bénéficie d'une assistance technique sur place. Deuxième orientation, les projets ONG de réhabilitation agricole consistent en tiers de la contribution européenne en 1999. La programmation reconduite en 2000 devrait faire passer cette part à la moitié du total du financement. Outre la diversification des cultures, la conservation des sols et la diffusion de nouvelles techniques et de savoir-faire, le programme de réhabilitation inclut des projets « vivres contre travail » axés sur le renforcement des infrastructures (voir encadré). D'une manière générale, la Commission européenne possède le dispositif de suivi le plus élaboré parmi les donateurs impliqués en RDPC.

mécanisé, est aujourd'hui effectué manuellement ou à l'aide d'amateurs de trait. Aujourd'hui, la production agricole nationale est bien incapable de couvrir les besoins minimaux de la population. Le système d'approvisionnement en eau est défectueux.

S'assurer que l'aide alimentaire profite effectivement aux populations ciblées

La RDPC fait face à la fois à un besoin immédiat d'aide alimentaire pour alléger les souffrances des plus vulnérables et à un impératif de croissance de la production par la transformation du système agricole actuel. L'aide alimentaire étrangère a été massive depuis 1996, notamment en provenance des Etats-Unis. Pour l'année 1998, le Programme alimentaire mondial (PAM) et la FAO estiment le déficit céréalier à 1,37 million de tonnes sur un total de consommation évalué à 4,8 millions de tonnes. Compte tenu des importations commerciales (300 000 tonnes) et de l'aide alimentaire promise, dont 300 000 tonnes des Etats-Unis et 30 000 tonnes de la Commission et des ONG européennes, les besoins non couverts s'élevaient à environ 750 000 tonnes pour la seule année 1998.

Sur la période 1998-1999, la contribution communautaire s'est élevée à près de 100 millions d'euros, soit la deuxième destination géo-

#### Andreas von Ramböhr - Deutsche Welthungerhilfe - German Agro Action : « Une relation de confiance avec les autorités locales basée sur la transparence et le professionnalisme de notre action »

Quelles sont les grandes lignes de votre programme de réhabilitation agricole en Corée du Nord ?

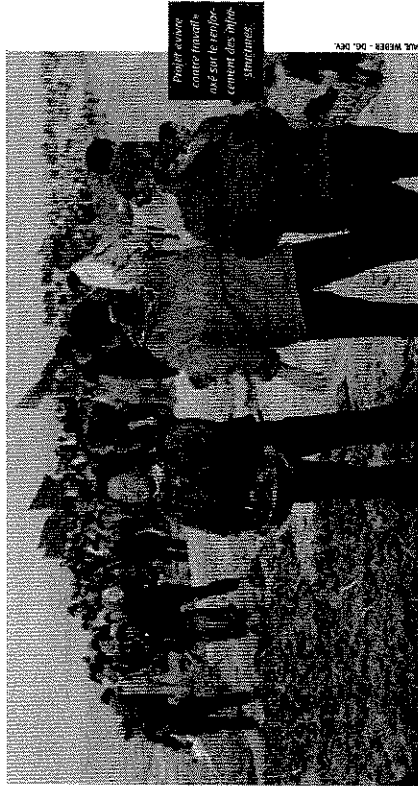
Andreas von Ramböhr : Depuis 1997, nous sommes en contact avec les autorités de réhabilitation agricole dans le sud-est du pays pour un objectif global de réduire la dépendance et de manière appropriée la production agricole et l'exportation de la terre. Nos activités visent à augmenter la superficie des récoltes blanches et à développer la production de la pomme de terre par les semences et à libérer la production par l'application de la fumure jaune et le remplacement de nouvelles techniques d'irrigation des champs pour la culture traditionnelle à base de volailles. Nous aidons aussi l'installation de serres pour accroître le rendement des légumes en vitamines et en minéraux ainsi que le développement de la production de légumes. En résumé, les produits sont destinés à

elles ne sont pas réunies pour la mise en place d'un système de crédit rural, qui est pour nous un moyen important efficace pour encourager les travaux à caractère non productif.

Comment procédez-vous et sur quels projets en cours ?

A. R. : Nous employons un système à plein temps qui est responsable du planning, de la mise en œuvre et du suivi des projets agricoles en coopération avec les communautés cibles de 15 autorités locales. Tous nos projets ont cours en Corée du Nord sont inscrits à un plan global et sont tous les ans. Chaque année, les communautés ciblées effectuent leur propre évaluation, ce qui contribue à adapter et pérenniser les projets aux réalités du terrain. A ce jour, les projets sont volontiers part de notre programmation et ils sont ouverts à toute coopération qui puisse améliorer leurs résultats.

elles ne sont pas réunies pour la mise en place d'un système de crédit rural, qui est pour nous un moyen important efficace pour encourager les travaux à caractère non productif.



Philippe Couvreur, contre l'absence de suivi de l'aide alimentaire des populations vulnérables.

PHILIPPE COUVREUR - D. R. P.

## 3.2.4 Cuba

*Une grave crise socio-économique, une présence communautaire limitée à l'action des ONG*

La chute du système soviétique, dont l'économie cubaine était fort dépendante, a provoqué une grave crise économique à Cuba avec une importante dégradation du niveau de vie des populations. Dans ce contexte, et dans une perspective de soutien du processus de démocratisation du pays, la Commission européenne est devenue le premier donateur de Cuba pour l'aide au développement. Sa contribution financière en 1998 a dépassé les 14 millions d'euros tous projets confondus, soit pratiquement 18 % de l'ensemble de l'aide extérieure octroyée au pays.

En matière de sécurité alimentaire, la coopération entre la Commission européenne et Cuba porte sur le financement d'actions d'ONG de développement, sans aboutir à un programme direct avec le gouvernement.

En effet, la proposition de partenariat de la Commission a été rejetée par le gouvernement cubain en raison de certaines conditionnalités associées à l'appui communautaire, notamment les mesures relatives à l'émergence du secteur privé et à l'ouverture progressive à l'économie de marché.

*Impliquer les partenaires locaux dans la conduite des projets de diversification agricole*

La problématique de la sécurité alimentaire à Cuba reste toujours une question structurelle de l'économie cubaine. Le secteur agricole reste fortement centralisé et donc dépendant de certaines difficultés liées au système d'économie planifiée. Le manque de devises apparaît comme l'enjeu principal reconnu par le gouvernement cubain. Les importations d'aliments, à destination humaine et animale, d'intrants et de technologies appropriées pèsent lourdement sur la balance des paiements du pays.

Dans le cadre de la planification nationale, le ministère de l'Agriculture utilise les devises disponibles pour soutenir les productions considérées comme prioritaires telles que la viande bovine, le lait et les cultures d'exportation, souvent peu compétitives et répondant encore à une logique d'économie dirigée.

Au niveau des ménages, les facteurs d'insécurité alimentaire sont liés à des problèmes d'ac-

cess et/ou de disponibilité d'aliments. Entre 1997 et 1999, l'action de la Commission européenne en matière d'appui à la sécurité alimentaire s'est concentrée sur six projets d'ONG financés sur les fonds budgétaires des exercices 1995 et 1996.

En 1999, la Commission a adopté un nouveau cadre d'intervention à Cuba, basé sur la relance et la diversification agricole au niveau des ménages les plus vulnérables, avec l'objectif d'accéder à l'autosuffisance alimentaire des populations les plus exposées aux problèmes d'alimentation. Cette contribution financière de la Commission européenne est exclusivement destinée à l'assistance technique et à l'achat des matériaux importés nécessaires pour les infrastructures productives. Les groupes bénéficiaires, et dans certains cas les autorités locales, sont responsables de la main-d'œuvre, de l'assistance technique spécialisée et des achats des produits locaux nécessaires à l'accomplissement des projets. L'administration prend en charge l'ensemble du transport sur le sol cubain et facilite l'accès aux intrants agricoles, aux animaux et aux médicaments nécessaires à la mise en œuvre des projets. Contrairement aux projets financés jusqu'à 1999 (financement d'intrants importés), aucun fonds de contrepartie ne sera constitué en raison des difficultés de gestion qui ont été constatées.

En plus de l'amélioration de la sécurité alimentaire des groupes bénéficiaires, ces appuis visent à impliquer davantage les différents interlocuteurs nationaux, comme la société civile, les autorités locales et le gouvernement, afin de contribuer à la définition de politiques de développement.

## 3.2.5 Liberia

*Un pays à reconstruire après une guerre civile dévastatrice*

Depuis les élections démocratiques de 1998, le Liberia connaît une nouvelle période de paix et de relative stabilité après le traumatisme d'une longue guerre civile qui a laissé 150 000 morts, 700 000 personnes réfugiées à l'étranger et autant de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Les défis posés au nouveau gouvernement relèvent de l'intégration des populations déplacées, de la réconciliation nationale et, in fine, de la reconstruction du pays. Les premières victimes du conflit ont été les populations rurales dépendantes de l'agriculture de subsistance. En quittant leurs villages d'origine pour les camps de réfugiés ou les zones urbaines, la population de la capitale Monrovia a doublé durant la guerre, les populations rurales se sont trouvées détrempées en situation de vulnérabilité alimentaire. Durant la période de guerre, près d'un million et demi de personnes recevaient une assistance alimentaire.

Dans un pays habituellement déficitaire de 30 % en produits alimentaires, la guerre civile n'a fait qu'aggraver la dépendance alimentaire. Les rendements agricoles sont faibles, l'utilisation d'engrais est marginale et la pratique de l'agriculture itinérante prédomine. En revanche, l'accès à la terre ne constitue pas un obstacle, vu la faible densité de la population.

Selon la FAO, en 1998, la production de riz, aliment de base de la population, a été estimée à 210 000 tonnes, soit 25 % de plus qu'en 1997, ce qui représente 70 % de la production moyenne d'avant-guerre. La production de manioc est estimée à 313 000 tonnes, soit 96 % de la production moyenne d'avant-guerre. De 1996 à 1998, l'assistance alimentaire représentait approximativement 55 000 tonnes par an et les importations commerciales s'élevaient à 130 000 tonnes annuellement. Grâce à cet apport de l'extérieur, le pays a pu faire face aux contraintes d'approvisionnement. La situation nutritionnelle au niveau des ménages reste cependant préoccupante dans certaines régions.

*Vers une relance de la production agricole.*

La très forte mobilisation de la communauté internationale et la solidarité des pays limitrophes durant la guerre ont permis d'atténuer les phénomènes de malnutrition caractéris-

tiques de ce type de situation. Depuis, le retour progressif des populations déplacées modifie sensiblement la nature de la sécurité alimentaire du pays. D'une situation d'urgence et de gestion des populations déplacées, l'enjeu alimentaire est passé à la réhabilitation agricole et la réinstallation de ces mêmes populations. Tenant compte de cette mutation, la démarche de la Commission européenne va dans le sens de la réduction de l'aide alimentaire en nature et de la priorité donnée à la relance agricole et au retour des populations déplacées.

Depuis 1996, des distributions alimentaires ont été financées dans les camps de réfugiés en Côte-d'Ivoire, en Guinée et au Liberia ainsi que des distributions d'intrants aux populations rurales dans le pays. L'action de la Commission européenne s'est concentrée en 1997 sur quelques points clés tels que le suivi de la situation alimentaire, la relance du petit élevage et le soutien aux communautés rurales, tout en poursuivant les distributions d'intrants à l'échelle du pays.

La troisième phase du programme communautaire lancée en 1998 consolide le processus de retour et de réinstallation des populations dans leurs villages d'origine : poursuite des distributions d'intrants et appui aux villageois pour le stockage de leurs semences, mise en place de programmes de relance agricole, soit sur la base de projets existants soit par l'ouverture à d'autres secteurs d'activités tels que l'aquaculture ou l'appui à la transformation et la commercialisation.

Cet appui à la sécurité alimentaire est complémentaire du second programme de réhabilitation du Fonds européen de développement (FED) annoncé la même année pour un montant de 27 millions d'euros. Depuis 1990, la contribution financière de la Commission européenne, tous programmes d'assistance confondus, atteint environ 200 millions d'euros.



## 3.2.6 Proche-Orient Palestine et Jordanie

### Palestine

#### Un pays totalement éclaté

La population palestinienne est confrontée à une situation dans laquelle les perspectives de développement durable sont à ce jour quasiment illusoires. L'absence d'une structure étatique autonome, la vulnérabilité de l'économie palestinienne et sa dépendance vis-à-vis d'Israël, le manque de contrôle sur les ressources naturelles, la faiblesse du secteur privé et des investissements étrangers et les vives incertitudes politiques sont autant de facteurs de précarité des conditions de vie de la population.

Dans ce contexte, l'insécurité alimentaire est directement liée à l'état de pauvreté de la population qui subit une politique d'expropriation systématique de ses terres, le non-accès de permis de travail, le manque de contrôle sur les ressources aquifères et la fermeture fréquente des frontières. A cela s'ajoute une très forte pression démographique. D'une certaine manière, la Palestine peut être considérée comme un pays totalement enclavé (air, mer, terre), qui ne contrôle pas ses voies de communication.

Le pays est fortement dépendant de l'extérieur pour son approvisionnement alimentaire. La production agricole nationale couvre un tiers des besoins de la population et, selon le bureau palestinien des statistiques, 87 % des céréales et des préparations à base de céréales sont importées d'Israël. Le secteur agricole joue un rôle tampon pour absorber la main-d'œuvre qui ne bénéficie pas de permis de travail en Israël. Un tiers de cette main-d'œuvre agricole est composé de femmes.

#### Un partenariat direct avec les municipalités palestiniennes pour une relance agricole

Tenant compte des contraintes imposées par les autorités israéliennes sur l'ensemble des activités agricoles, l'augmentation de la productivité apparaît comme un enjeu crucial pour la question alimentaire en Palestine. Le programme de sécurité alimentaire de la Commission européenne, qui est en cours de lancement, a pour objectif de réduire les situations de dépendance en renforçant les capacités institutionnelles et en appuyant la relance durable de la production agricole. Au sein du ministère du Plan, un assistant technique sera chargé de la formation du personnel et du suivi des activités de sécurité alimentaire.

Sur le terrain, les municipalités autonomes et les communautés paysannes bénéficieront d'un encadrement technique, notamment dans les domaines de la réduction des pesticides (dont l'utilisation atteint des niveaux records en Palestine), de la gestion de l'eau et de l'initiation à la gestion financière des exploitations agricoles.

Le second volet du programme porte sur une coopération avec l'université palestinienne Birzeit qui sera axée sur l'accroissement de la production produits/nature des sols et produits/consommation de l'eau. A terme, cet appui communautaire et le dialogue avec l'Autorité palestinienne devraient aboutir à la formulation d'une politique de sécurité alimentaire propre aux palestiniens des territoires de Gaza et de Cisjordanie.

Par ailleurs, des projets ont notamment été financés dans le secteur de la santé animale en 1998 et un programme d'ONG portant sur les micro-crédits en milieu rural a été financé à hauteur de 3 millions d'euros pour la période 1999-2001 (voir par ailleurs le soutien communautaire à l'Office des secours et des travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (section 2.3.2).

### Jordanie

#### Soutien à la productivité, lutte contre la pauvreté

La Jordanie vit une crise économique profonde depuis le début de la décennie 90 en raison de l'embargo des Nations unies sur l'Irak, partenaire commercial traditionnel. Dernièrement, le pays a connu une sécheresse prolongée durant deux ans. Cela dit, la population ne souffre pas d'insécurité alimentaire structurelle. L'appui communautaire en matière de sécurité alimentaire décidé en 1997 porte sur un financement de 2 millions d'euros. La moitié de cet effort financier est octroyé au ministère de l'Agriculture pour, d'une part, financer en équipements un réseau de laboratoires sur la santé animale et, d'autre part, appuyer la formation et la vulgarisation des paysans aux techniques d'augmentation de la productivité. La seconde partie de l'aide communautaire est dédiée à la lutte contre la pauvreté par le biais d'un soutien au ministère des Affaires sociales qui vise la conduite de diverses études de marché, la formation du personnel, des activités de micro-crédits et des projets de création d'emplois.

## 3.2.7 Rwanda

### D'importantes actions d'urgence et de réhabilitation agricole depuis 1994

Depuis les événements tragiques survenus en 1994 et le génocide qui s'en est suivi, le Rwanda a reçu un important volume d'aide alimentaire et a fait l'objet de nombreux programmes de réhabilitation financés par de la communauté internationale. Depuis, en dépit des massacres et des déplacements de population, la pression démographique est restée forte et le déficit de la production agricole intérieure s'est accentué. Fin 1996, la situation a été aggravée par le retour d'environ 1 350 000 réfugiés en provenance des pays limitrophes. Compte tenu du potentiel agricole du pays, les tensions ethniques exacerbées renforcent de manière exceptionnelle la dimension politique et sociale de l'accès à l'alimentation.

Entre 1994 et 1999, l'action de la Commission européenne s'est inscrite dans une démarche d'urgence humanitaire et de réhabilitation, en s'appuyant sur deux programmes complémentaires. Premièrement, la relance de la production agricole a été encouragée par la distribution d'intrants et de semences et un stock de sécurité stratégique a été constitué pour corriger les dysfonctionnements des circuits d'approvisionnements. C'est le Programme sécurité alimentaire de l'union européenne au Rwanda (PSAUER). Deuxièmement, un programme d'appui institutionnel avec assistance technique a été lancé au profit du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage pour renforcer ses capacités de suivi et de coordination des actions en cours, le Programme d'appui à la sécurité alimentaire au Rwanda (PASAR). Ce dernier a bénéficié de moyens logistiques renforcés et de programmes de formation du personnel.

#### En période de transition post-crise : recapitalisation du milieu rural et appui institutionnel

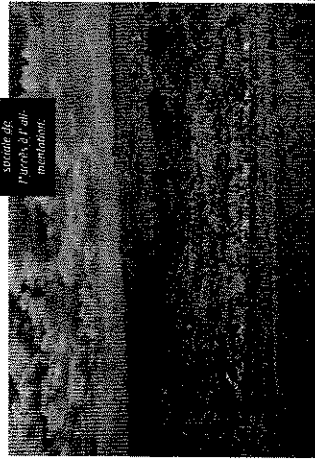
La stabilisation politique aidant, le traitement de la sécurité alimentaire ouvre désormais la voie à une phase de transition post-crise entre l'aide d'urgence et l'aide au développement à long terme. Le programme communautaire lancé pour la période 1999-2001 constitue à ce titre une étape intermédiaire avant la mise en œuvre du programme du

### Fonds européen de développement (FED) à partir de 2002.

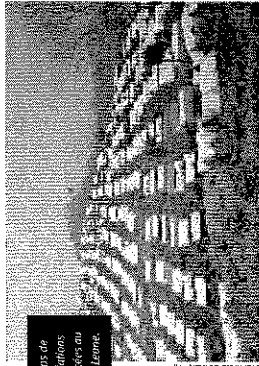
Le gouvernement rwandais a défini un plan d'action global sur la sécurité alimentaire, sur la base d'une étude financée par la Commission européenne et dans lequel s'insère le Programme communautaire d'appui à la sécurité alimentaire. Ce plan combine des mesures d'augmentation de la production agricole destinées à la consommation nationale avec des mesures de renforcement du revenu des ménages pour leur permettre l'accès aux intrants et dégager les ressources nécessaires à l'achat de produits importés.

Un premier axe vise la recapitalisation du milieu rural et la création d'emplois, notamment par la mise en place de chantiers à haute intensité de main-d'œuvre. Des modules de développement rural et urbain seront aussi mis en place. Deuxièmement, l'effort est porté sur le renforcement des capacités institutionnelles du pays, notamment du ministère de l'Agriculture, en s'appuyant sur deux programmes complémentaires. Premièrement, la relance de la production agricole a été encouragée par la distribution d'intrants et de semences et un stock de sécurité stratégique a été constitué pour corriger les dysfonctionnements des circuits d'approvisionnements. C'est le Programme sécurité alimentaire de l'union européenne au Rwanda (PSAUER). Deuxièmement, un programme d'appui institutionnel avec assistance technique a été lancé au profit du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage pour renforcer ses capacités de suivi et de coordination des actions en cours, le Programme d'appui à la sécurité alimentaire au Rwanda (PASAR). Ce dernier a bénéficié de moyens logistiques renforcés et de programmes de formation du personnel.

Les tensions ethniques exacerbées renforcent de manière exceptionnelle la dimension politique et sociale de l'accès à l'alimentation.



## 3.2.8 Sierra Leone



Camps de populations déplacées au Sierra Leone.

### Un milieu rural ébranlé par la guerre civile

Au sortir d'une longue guerre civile en 1996, le Sierra Leone n'a pu bénéficier depuis d'un véritable retour à la paix et à la stabilité politique. Après le coup d'Etat de mai 1997 et l'occupation de la capitale Freetown par les rebelles en janvier 1999, la signature des accords de paix en juillet de la même année et l'engagement de troupes des Nations unies sur place (plus de 11 000 à ce jour) semblent annoncer un processus durable de reconstruction et de retour au développement. La tâche est de grande ampleur. Le pays compte l'indice de développement du PNUD le plus bas du monde et l'exploitation des mines de diamant, seule véritable source de revenu pour l'Etat, est aux mains des rebelles.

La priorité de la reconstruction nationale est la démobilisation des ex-combattants, préalable nécessaire à la réinstallation des populations déplacées. Au demi-million de Sierra Léonais réfugiés dans des camps des pays limitrophes, s'ajoute environ un tiers de la population déplacée à l'intérieur du pays, principalement vers les zones urbaines. Au total, on estime à 1,6 million le nombre de personnes devant réintégrer le milieu rural.

Outre la vulnérabilité alimentaire qui touche ces populations, c'est la production agricole qui a souffert de l'absence de main-d'œuvre paysanne. Le pays importait, avant la guerre, environ 30 % de sa consommation de riz. Les perspectives de relance de la production sont fortement entravées par le manque d'intrants et par l'insuffisance, voire l'inexistence, des infrastructures et des investissements.

Il faut noter la dichotomie existant entre le nord et le sud du pays. La sécurité relativement

garantie au sud a permis d'effectuer des distributions régulières d'intrants aux populations, alors que certaines régions du nord ont été inaccessibles pendant plusieurs années.

Le gouvernement a engagé un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration des populations réfugiées et déplacées. Avec l'appui des donateurs, d'importants programmes de sécurité alimentaire ont été lancés pour soutenir les capacités productives des populations en phase de réinstallation. Dans le même temps, la distribution de l'aide alimentaire d'urgence a été progressivement réduite.

### Accompagner le retour et la réinstallation des réfugiés

En 1997 et 1998, la Commission européenne a financé quatre programmes ONG de relance agricole pour favoriser le retour de 40 000 ménages ruraux déplacés. Ces actions portaient sur la distribution d'intrants aux groupes vulnérables ciblés selon des critères préférentiels. Le programme prévoit également le suivi de la sécurité alimentaire des populations rurales. Il a été mené à bien, en dépit de conditions d'extrême insécurité et de moyens de transport et d'infrastructures inadéquats.

Suite au succès rencontré par ce programme, une nouvelle allocation a été octroyée en 1999 pour étendre le dispositif à 40 000 ménages supplémentaires. En complément du financement direct des projets ONG, le collectif d'ONG EuronAid assure la fourniture d'intrants. Fait nouveau, cette extension du programme s'effectue dans les zones affectées directement par la guerre, c'est-à-dire dans le nord et le nord-est du territoire, en ciblant d'une part le retour des déplacés et des populations restées sur place et, d'autre part, les combattants démobilisés.

Ce programme a été formulé en coopération avec les ministères en charge de l'agriculture et de la reconstruction nationale. Sa mise en œuvre dépend directement des ONG avec l'appui d'un assistant technique et de la délégation européenne en Sierra Leone. Cet appui à la sécurité alimentaire est complémentaire du programme de réinstallation et de réhabilitation financé par le Fonds européen de développement (FED) pour un montant de 9,2 millions d'euros sur la période 1997-2000.

## 3.2.9 Somalie

Une guerre civile latente et des conditions climatiques défavorables entretiennent une insécurité alimentaire généralisée

La situation de guerre civile qui frappe le pays depuis plusieurs années constitue le premier obstacle au développement. A ce jour, le nord-ouest du pays jouit d'une paix relative et l'administration publique y est en phase de construction. Dans les régions du sud, les tensions politiques sont encore vives, affectant par là même les conditions de vie des ménages ruraux, notamment en termes d'accès à l'alimentation.

Second facteur de vulnérabilité alimentaire, les conditions climatiques ont été fortement défavorables depuis 1997, en grande partie à cause de l'effet El Niño. Le pays dispose de ressources naturelles limitées, seulement 13 % du territoire sont composés de terres arables, et la production céréalière est structurellement déficitaire.

Le déficit alimentaire ne cesse de s'aggraver et la production agricole est en baisse constante depuis 1994. Selon la FAO, avant la guerre, la production atteignait environ 600 000 tonnes pour une consommation intérieure estimée à 770 000 tonnes. Entre 1994 et 1998, la production de céréales est tombée à 290 000 tonnes, pour une consommation intérieure de 570 000 tonnes. Pre, la campagne agricole 1998-1999 a été fortement perturbée par les inondations et la production céréalière est tombée à 120 000 tonnes. Les infrastructures agricoles ont été particulièrement affectées et les plantations de banane (culture d'exportation), à peine remises de la guerre civile, ont été ravagées. Enfin, l'embargo de l'Arabie Saoudite sur les importations de cheptel en provenance de Somalie, supprimé fin 1999, a particulièrement fragilisé l'économie des populations nomadiques.

### Une unité d'évaluation alimentaire en coopération avec le PAM et les ONG

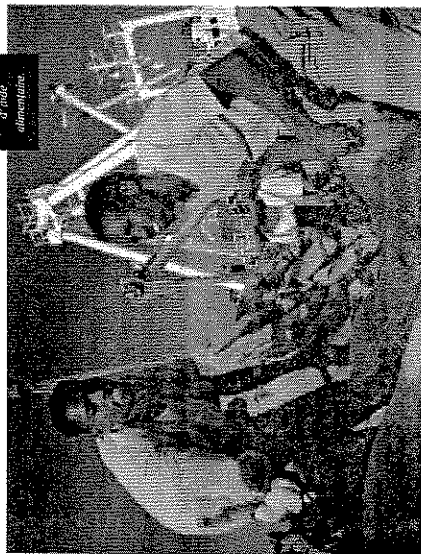
La Commission européenne est le plus important donateur engagé en Somalie. En 1996, elle a fourni de l'aide alimentaire via le Programme alimentaire mondial (PAM) pour un montant de 2 millions d'euros. En 1997, un programme de monétarisation de l'aide alimentaire portant sur 12 000 tonnes a été ciblé

sur des communautés spécifiques dans le but de réduire leur dépendance vis-à-vis de la distribution gratuite de l'aide alimentaire.

Mais le principal volet de l'action de la Commission européenne en matière de sécurité alimentaire concerne le traitement et l'analyse de l'information. La famine de 1992-1993 a généré la mise en place d'un important réseau d'organisations d'aide alimentaire et humanitaire en Somalie.

Pour répondre aux besoins d'information et d'analyse qu'implique un tel dispositif lourd et logistique, la Commission européenne finance depuis 1995 une unité d'évaluation alimentaire (Food Assessment Unit) mise en place par le PAM. Cette unité est particulièrement importante pour comprendre la situation nutritionnelle de la population aux niveaux régional et local et pour améliorer la coordination des actions menées par les donateurs pour la réhabilitation de la Somalie. L'unité bénéficie de l'aide technique de deux ONG présentes sur place, Save the Children-UK et Action contre la faim. L'unité collabore étroitement avec le système d'alerte précoce américain, Famine Early Warning System (FEWS).

Distribution d'aide alimentaire.



## 3.2.10 Soudan

### Des mécanismes de survie déstructurés

La longue guerre civile qui frappe le Soudan a considérablement aggravé la précarité des conditions de vie des ménages. Localisée principalement dans le sud du pays, elle a provoqué à ce jour le déplacement de plus de 3 millions de personnes. La nature et la durée du conflit, souvent associé à des conditions climatiques défavorables, ont causé des détériorations massives des infrastructures agricoles et des ressources économiques. La question du maintien des mécanismes de base de survie des populations est posée.

L'insécurité qui règne au Soudan et la désintégration des structures administratives publiques, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, rendent difficiles toute politique nationale de sécurité alimentaire. Dans de nombreuses régions, la destruction des systèmes agraires traditionnels et la fin de l'autonomie alimentaire a considérablement accru la vulnérabilité des populations et leur dépendance structurelle vis-à-vis de l'aide extérieure.

L'insuffisance des ressources naturelles, le manque d'eau ou la perte de cheptel sont la cause de fréquents conflits entre communautés locales, générant des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement et des déplacements de populations. Dans l'ensemble, les paysans éprouvent d'énormes difficultés pour se procu-

rer les intrants nécessaires à leur production agricole et à la reconstitution de leur cheptel.

### Des projets d'ONG intégrés au programme de réhabilitation du FED

Depuis 1994, l'engagement financier de la Commission européenne au Soudan atteint près de 200 millions d'euros, dont 131 millions pour les actions gérées par l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) et 65 millions pour l'aide alimentaire. Depuis 1996, l'appui à la sécurité alimentaire de la Commission européenne a porté sur le financement de deux projets d'ONG. En 1998, un système d'information au niveau régional mené par CARE International a été financé pour un montant de 0,6 million d'euros.

Fin 1999, un second programme, de l'ONG Dutch Interchurch Aid, a été sélectionné. Il concerne la réhabilitation agricole et couvre 70 000 ménages dans trois régions à potentiel agricole élevé, pour un montant de 1,6 million d'euros étalés sur deux ans.

Ces projets d'ONG sont intégrés au 6ème programme pluriannuel de réhabilitation du Fonds européen de développement (FED) lancé au Soudan à partir de 2000 pour un montant de 15 millions d'euros. Outre le renforcement de la sécurité alimentaire, ce programme du FED vise à l'amélioration de la situation sanitaire et de l'approvisionnement en eau.



La guerre civile et la crise des déplacements ont entraîné la destruction des infrastructures et des ressources économiques.

## 3.2.11 Tadjikistan

### Une crise économique et politique plus profonde que dans les autres NEI

Les facteurs d'insécurité alimentaire au Tadjikistan sont dans l'ensemble similaires à ceux des autres Nouveaux Etats indépendants (NEI) qui bénéficient d'un appui de la Commission européenne : Azerbaïdjan, Géorgie, Arménie et Kirghizstan. Mais l'amplitude de la crise économique, l'insécurité et la pauvreté des ménages y sont encore plus exacerbées. Du temps du bloc soviétique, le Tadjikistan faisait déjà partie des régions les plus pauvres et la période de transition actuelle n'a fait que confirmer la marginalisation du pays dans un contexte d'intégration à l'économie de marché.

L'économie tadjike a particulièrement souffert de la transition. Le PIB s'est contracté de 70% entre 1987 et 1996 et l'agenda des réformes structurelles est le plus retardé des NEI. L'augmentation des prix énergétiques, l'arrêt des transferts financiers en provenance de Russie, la perte des marchés captifs traditionnels et l'émigration de la main d'œuvre qualifiée au cours de la décennie 90 ont réduit pratiquement à néant toute perspective de développement économique sur le plan national. De plus, l'endettement vis-à-vis des autres républiques de l'ex-URSS a atteint des niveaux record, jusqu'à 150% du PIB. Face à une telle situation, la base d'exportation, constituée du coton et de l'aluminium, est bien trop mince pour devenir le moteur d'une croissance durable.

Au cours de la décennie, la guerre civile au Tadjikistan a été la plus meurtrière de l'ex-URSS, exceptée la Tchétchénie, avec 50 000 victimes entre 1991 et 1996 pour une population initiale de 5,2 millions d'individus (source BM).

Dans ce contexte, la question de la sécurité alimentaire relève encore de l'urgence pour une partie sensible de la population. Le pays doit faire face aux problèmes d'approvisionnement, tant aux niveaux national que régional. Au sein du système soviétique, le Tadjikistan ne produisait que 15 à 20% de ses besoins en produits alimentaires. Depuis son indépendance, la chute des importations commerciales en provenance des pays de l'ex-URSS n'a pas été compensée. Au niveau régional, les problèmes de l'accès physique à l'alimentation sont

amplifiés par l'enclavement naturel du pays et l'insécurité des voies d'accès. Certaines régions ont été coupées du monde pendant plusieurs mois, privées de tout accès aux centres urbains.

### En l'absence d'interlocuteur national, le programme communautaire est suspendu depuis 1997

Tout comme les quatre autres NEI mentionnés plus haut, le Tadjikistan faisait partie en 1997 du groupe des pays devant bénéficier d'un programme de la Commission européenne d'appui à la sécurité alimentaire. A caractère structurant, ce programme devait être mené en partenariat avec le gouvernement du Tadjikistan. Mais la guerre civile et l'instabilité politique récurrente ont sérieusement remis en cause la gouvernabilité du pays et empêché le dialogue constructif avec la Commission européenne. La programmation 1997-1999, calquée sur le modèle régional de la Commission pour les autres NEI, a de ce fait été suspendue.

A ce jour, l'action communautaire au Tadjikistan en matière de sécurité alimentaire se résume par conséquent au soutien de quatre projets ONG, dans le domaine de la réhabilitation agricole et de la privatisation au niveau local. En l'absence d'interlocuteurs au niveau national, le partenariat local est plus important au Tadjikistan. Outre les opérations de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) pour les situations d'urgence, la Commission européenne finance par le biais du Programme alimentaire mondial la distribution d'aide alimentaire en nature.





Liban		1998	1999
Aide directe	UNWRA	5 996	3 938
Aide indirecte	UNWRA	2 237	1 766

Jordanie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	4 606	3 915
Aide indirecte	UNWRA	2 605	3 915

Palestine		1998	1999
Aide directe	UNWRA	9 745	33 167
Aide indirecte	UNWRA	6 173	5 905

Syrie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	1 469	1 385
Aide indirecte	UNWRA	1 449	1 285

Yémen		1998	1999
Aide directe	UNWRA	10 249	282
Aide indirecte	UNWRA	849	1 221

Afghanistan		1998	1999
Aide directe	UNWRA	1 833	2 423
Aide indirecte	UNWRA	1 923	1 479

Bangladesh		1998	1999
Aide directe	UNWRA	89 915	27 228
Aide indirecte	UNWRA	6 800	15 000

Cambodge		1998	1999
Aide directe	UNWRA	2 000	0
Aide indirecte	UNWRA	3 660	0

Chine		1998	1999
Aide directe	UNWRA	1 833	1 833
Aide indirecte	UNWRA	1 833	1 833

Cote d'Ivoire		1998	1999
Aide directe	UNWRA	1 833	1 833
Aide indirecte	UNWRA	1 833	1 833

Asie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	57 125	46 331
Aide indirecte	UNWRA	13 900	13 900

Asie centrale		1998	1999
Aide directe	UNWRA	8 200	8 000
Aide indirecte	UNWRA	1 733	6 187

Amérique centrale		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Amérique du Nord		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Europe		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Océanie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Indonésie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	518
Aide indirecte	UNWRA	3 715	3 458

Japon		1998	1999
Aide directe	UNWRA	1 740	1 740
Aide indirecte	UNWRA	1 740	1 740

Koweït		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	1 264
Aide indirecte	UNWRA	0	1 264

Malaisie		1998	1999
Aide directe	UNWRA	12 000	10 000
Aide indirecte	UNWRA	21 000	9 800

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	8 200	8 000
Aide indirecte	UNWRA	1 733	6 187

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	8 200	8 000
Aide indirecte	UNWRA	1 733	6 187

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

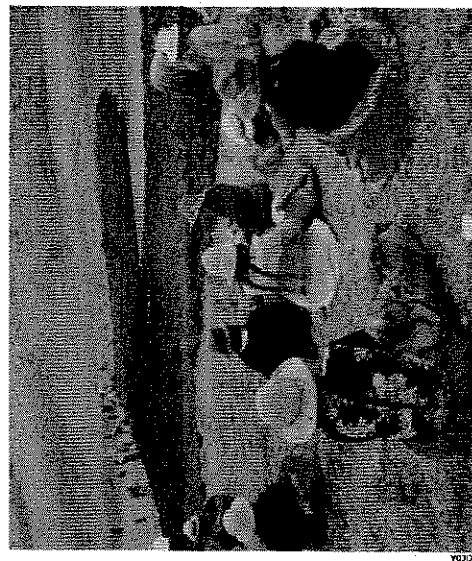
Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894

Mali		1998	1999
Aide directe	UNWRA	0	522
Aide indirecte	UNWRA	1 753	1 894



## 4.1.2 Répartition par partenaire

### 4.1.2.1 Programme alimentaire mondial

	1998	1999
Céréales	217 500 t	374 615
Produits végétaux	27 000 t	157 000 t
Autres produits	17 000 t	3 000 t
Transport	14 200 t	11 725 t
<b>Total</b>	<b>275 700 t</b>	<b>546 340 t</b>

	1998	1999
Ethiopie	137 233	117 445
Bangladesh	34 400	0
Cote d'Ivoire	21 865	137 665
Angola	10 100	11 307
Soudan	13 134	9 079
Rwanda	0	10 279
Kosovo	0	10 000
Somalie	4 146	5 824
Sierra Leone	0	7 356
Albanie	5 940	0
Timor oriental	0	5 158
Kenya	4 886	0
Ouganda	0	4 617
Inde	17 200	0
Tadjikistan	0	3 382
Erythrie	0	2 936
Afghanistan	0	3 953
Rep. dém.	0	1 193
Congo	1 105	0
Libéria	0	9 600
Azerbaïdjan	8 619	0
Yemen	0	4 321
Senegal	0	2 829
Tchad	0	3 148
Géorgie	0	0
<b>Total</b>	<b>228 222</b>	<b>504 119</b>

### 4.1.2.2 Collectif d'ONG : EuronAid

	1998	1999
Céréales	42 000 t	7 161
Produits végétaux	13 100 t	2 125
Autres produits	4 500 t	1 000 t
Transport	3 000 t	7 100
Autres produits	2 000 t	800
Transport	4 800	2 000
<b>Total</b>	<b>69 400</b>	<b>19 816</b>

	1998	1999
Ethiopie	13 134	10 937
Soudan	9 446	4 370
Erythrie	5 553	5 785
Nicaragua	5 286	5 187
Rwanda	7 233	3 719
Cote d'Ivoire	1 799	2 811
Somalie	5 555	2 317
Haïti	0	2 527
Guatemala	1 101	2 964
Tadjikistan	1 894	1 894
Azergatar	1 422	1 174
Zambie	0	1 514
Sierra Leone	514	1 007
Pakistan	0	1 358
Honduras	758	862
Albanie	0	1 059
Rep. dém.	0	711
Congo	1 441	215
El Salvador	0	401
Zimbabwe	0	1 894
Cameroon	0	1 145
Cote d'Ivoire	0	800
Belgique	0	599
Roger	45	518
Burkina Faso	0	1 145
Bangladesh	0	744
Libéria	60	71
Inde	0	12
Cuba	0	0
<b>Total</b>	<b>38 991</b>	<b>75 000</b>

### 4.1.2.3 Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

	1998	1999
Lait (bouillis)	4 160 t	3 300
Légumes secs	40 t	13
Sucre	3 508 t	3 250 t
Autres produits	17 811 t	14 441
Transport	794	794
Autres produits	6 800	7 356
<b>Total</b>	<b>12 491</b>	<b>13 001</b>

	1998	1999
Palestine	19 071	3 905
Jordanie	7 605	3 915
Liban	2 000	1796
Syrie	1 449	1 436
Cisjordanie	0	97
<b>Total</b>	<b>32 200</b>	<b>12 698</b>

### 4.1.2.4 Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

	1998	1999
FAO	0	0
AT*	0	2 386
SAR**	0	10 120
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>12 506</b>

\*Assistance technique \*\* Système d'aide prioritaire

### 4.1.2.5 Comité International de la Croix Rouge (CICR)

	1998	1999
Céréales	13 500 t	3 035
Produits végétaux	3 000 t	1 103
Autres produits	2 000	0
Transport	1 725	0
<b>Total</b>	<b>20 225</b>	<b>4 138</b>

	1998	1999
Afghanistan	10 338	0
Angola	1 524	0
Erythrie	17 794	0
Géorgie	800	0
Djibouti	2 863	0
Rwanda	1 998	0
<b>Total</b>	<b>32 207</b>	<b>0</b>











