

### 3. Divergences économiques autour de l'aide alimentaire<sup>6</sup>

Bien que l'aide aux populations victimes de la faim extrême soit un impératif moral indiscutable, on s'interroge beaucoup sur l'efficacité de l'aide alimentaire. En effet, d'aucuns se demandent si, en dernière analyse, cette aide n'irait pas à l'encontre de l'objectif de diminution durable à long terme de la faim et de la pauvreté.

Cette inquiétude tient principalement au fait que l'aide alimentaire, comme toute autre intervention, peut avoir des effets imprévus et indésirables. Le concept d'effet involontaire revient très souvent en sciences économiques. L'idée de base est que les actions des uns (gouvernements, ONG, entreprises, etc.) ont un impact sur les motivations et les contraintes auxquelles les autres sont confrontés et, par conséquent, entraînent un changement de comportement chez ces derniers.

Toutefois, les effets involontaires s'avèrent parfois favorables, au sens où Adam Smith l'entendait dans sa théorie de la «main invisible» selon laquelle, lorsque les individus agissent pour leur intérêt particulier (par exemple le boulanger qui vit de la production et de la vente de son pain), ils créent en fait des produits qui profitent à l'ensemble de la société (par exemple le boulanger offre du pain à un prix abordable sur le marché). Mais de manière générale, quand on parle d'effets involontaires, il s'agit d'impacts négatifs, à savoir lorsque l'intervention originale induit une réaction qui amoindrit ou annule les bénéfices attendus.

L'aide alimentaire peut provoquer un certain nombre d'effets involontaires au niveau des ménages, de la communauté et de la nation et, les trois questions les plus fréquentes qui se posent sont les suivantes: i) crée-t-elle une «dépendance»; ii) fragilise-t-elle la production alimentaire, le

développement et la croissance agricole; et iii) perturbe-t-elle les schémas des échanges commerciaux.

Un élément clé, quoique souvent négligé lors des débats sur l'aide alimentaire, est que celle-ci peut revêtir des formes très différentes. Les études empiriques montrent bien que les effets de l'aide alimentaire dépendent fondamentalement de la manière dont elle est gérée (vendue sur les marchés locaux, directement distribuée aux bénéficiaires ou accordée en échange d'une prestation professionnelle ou d'une scolarisation); de l'efficacité et de la rapidité avec laquelle les personnes ou les groupes nécessiteux sont identifiés et ciblés; de sa provenance (locale, régionale ou dans le pays donateur); et de l'éventuelle présence simultanée d'autres ressources complémentaires.

De même, comme le chapitre précédent l'a montré, on a souvent sous-estimé la grande évolution que l'aide alimentaire a connue au cours de ces dernières années. Parmi les rapports qui documentent les effets néfastes de l'aide alimentaire (par exemple Lappe et Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson et Eade, 1982), beaucoup se réfèrent à une époque révolue où l'aide alimentaire consistait en une aide programme, à savoir des dons envoyés aux gouvernements bénéficiaires puis revendus sur les marchés locaux, sans véritable ciblage des populations démunies. De nombreux progrès ont été faits depuis en matière de délais de livraison et de ciblage de l'aide alimentaire, de sorte que les conséquences négatives sont probablement moins fréquentes et moins graves aujourd'hui qu'elles ne l'étaient lors des décennies précédentes. Néanmoins, l'aide non ciblée représente encore un quart des aides alimentaires totales, et le ciblage et les délais de livraison sont aujourd'hui encore de véritables défis.

Ce chapitre établit d'abord un cadre conceptuel qui permet de comprendre les

<sup>6</sup> Ce chapitre s'inspire largement des rapports de Barrett (FAO, 2006e) et d'Awokuse (FAO, 2006f).

effets potentiels de l'aide alimentaire. Il analyse ensuite la littérature économique spécifique qui aborde les trois grandes controverses autour de l'aide alimentaire, ainsi que quelques autres questions secondaires. Enfin, il propose des lignes directrices générales en vue de réduire le risque d'impacts négatifs.

### Moyens d'existence et aide alimentaire

Pour comprendre comment l'aide alimentaire peut engendrer des effets positifs ou négatifs, il est utile d'établir un cadre conceptuel. Une première approche considère que les ménages disposent d'un certain nombre d'atouts qu'ils déploient de manière stratégique et dynamique pour gagner leur vie.

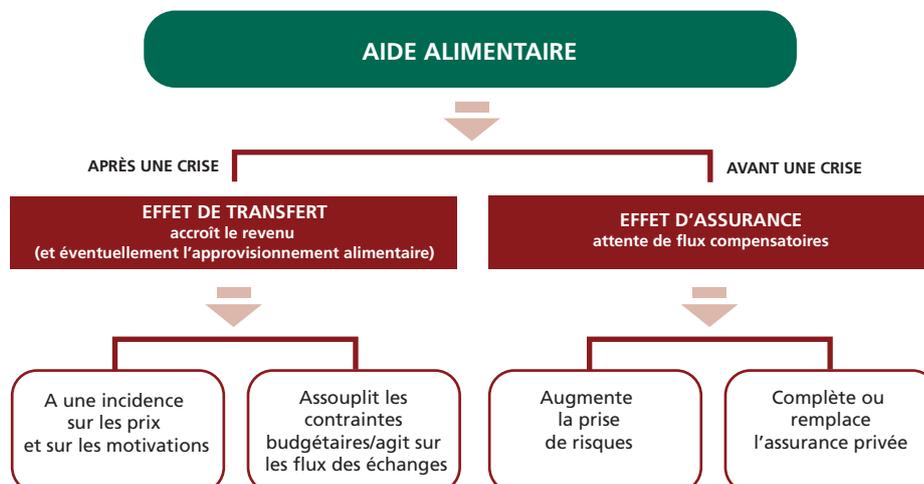
Ces atouts ou ces ressources comprennent un capital physique (outils agricoles, bétail), un capital naturel (terrains en propriété ou en location, accès aux ressources de propriété commune), un capital humain (connaissances, compétences et santé), un capital financier (argent en espèces, comptes en banque, envois de fonds) et un capital social (réseaux à l'échelle de la famille et de la communauté, règlements et accords sociaux qui facilitent la coordination et la coopération). Le travail, à savoir la capacité physique des membres d'un ménage de

travailler et générer un revenu, constitue la principale ressource pour beaucoup de ménages pauvres.

Les ménages investissent leurs ressources dans plusieurs activités, que ce soit dans la production agricole, le travail salarié (localement ou ailleurs par le biais de migrations et de transferts de fonds) ou les activités non agricoles. Ils se basent pour ce faire sur leur propre évaluation des bénéfices immédiats et futurs des différentes activités, de la variabilité de ces bénéfices et de leur propension à évoluer en parallèle ou non. Toutes ces activités produisent des revenus soit en nature soit en espèces et, ensemble, elles constituent le moyen d'existence des ménages. Les ménages disposent parfois d'une autre source de revenu grâce aux transferts qu'ils reçoivent de la part d'autres ménages, d'ONG ou du gouvernement. L'aide alimentaire est l'une des formes de transfert de revenus que les ménages peuvent recevoir.

Compte tenu de ces observations, si l'on examine la figure 8 (qui s'inspire des travaux de Lentz, Barrett et Hoddinott 2005) où sont représentés, de manière très générale, les impacts possibles de l'aide alimentaire. On voit que les effets engendrés par les flux d'aide alimentaire sont globalement de deux types: un effet d'assurance avant le flux et un effet de transfert après le flux. Ces effets peuvent tous les deux modifier le

FIGURE 8  
Les impacts économiques de l'aide alimentaire



## ENCADRÉ 7

## Le risque moral à l'échelle d'une communauté

Un certain nombre de rapports non vérifiés semblent indiquer que les communautés modifient leur comportement collectif lorsqu'elles sont en présence d'une aide extérieure telle que l'aide alimentaire. Le Groupe URD (2005) a par exemple fait savoir qu'en Afghanistan, certaines communautés avaient suspendu l'entretien des biens publics quand elles avaient su qu'elles recevraient des fonds d'aide alimentaire pour ces mêmes projets.

Il s'agit-là d'une forme de risque moral à l'échelle d'une communauté. Lentz, Barrett et Hoddinott (2005) qualifient ce genre de risque moral d'«opportunisme», entendu comme le comportement qui utilise pleinement les services extérieurs mais n'entraîne toutefois pas nécessairement des conséquences négatives à long terme.

La prise de décision participative semble pouvoir réduire quelque peu ce problème. Dans son ethnographie des réfugiés somaliens pendant la période

1979-1989, Kibreab (1993) observait que le comportement opportuniste était particulièrement notoire dans les programmes qui considéraient les réfugiés comme des victimes sans défense et qui, de ce fait, n'exigeaient rien d'eux. Les agences dont les programmes prévoyaient la participation des communautés ne faisaient mention d'aucun manque de motivation de la part des réfugiés.

La prise de décision participative pendant la phase d'évaluation des projets vivres-contre-travail permet, d'une part, d'imaginer des plans dans lesquels les projets de travaux publics auraient toute leur place et, d'autre part, de voir si la communauté serait prête à accepter le projet même sans le soutien de l'aide alimentaire. Un autre moyen pour réduire les comportements opportunistes est d'informer les communautés de la durée précise des aides (Harvey et Lind, 2005). À ce jour, seules quelques recherches se sont penchées sur le phénomène du risque moral à l'échelle d'une communauté.

comportement des ménages (par exemple en changeant leurs motivations) et produire des résultats positifs ou négatifs pour les ménages et pour la société dans son ensemble.

À partir du moment où les ménages s'attendent à recevoir une aide alimentaire ou une aide d'urgence en cas de crise, c'est comme s'ils disposaient d'une sorte d'assurance. L'aide peut remplacer d'autres accords formels ou informels d'assurance (par exemple assurance privée, remises de fonds, bureaux de placement pour les ménages et efforts d'aides sociales du gouvernement) et diminuer ainsi la capacité des personnes à faire face aux crises sans les aides externes. L'espoir d'une aide peut entraîner une prise de risques excessive, comme dans les situations où les aides d'urgence à financement public, en cas d'inondations ou autres catastrophes naturelles, amènent la population à construire les habitations dans les zones basses et côtières exposées aux ouragans. On appelle cet effet le «risque moral» (encadré 7).

Le risque moral est considéré comme un exemple type d'effet involontaire néfaste de l'aide alimentaire, car il peut rendre les populations plus vulnérables face à une situation de crise. Néanmoins, selon les ouvrages spécialisés qui s'intéressent au piège de la pauvreté, les pauvres font souvent preuve d'une réticence excessive à prendre des risques. Leur trop grande prudence dans la gestion des risques les amène à privilégier des stratégies économiques à faible risque et faible rendement qui les empêchent de sortir d'une pauvreté et d'une vulnérabilité chroniques. En offrant des garanties à ces ménages, sous quelque forme que ce soit, on peut les amener à prendre un peu plus de risques et contribuer au développement d'une stratégie d'autosuffisance, souhaitable à long terme (Dercon, 2004; Carter et Barrett, 2006).

Après une crise, l'octroi d'aides alimentaires ou financières constitue un transfert de revenus (en espèces ou en nature) pour les bénéficiaires. Cela donne lieu à une augmentation de la demande de

nourriture. Lorsque l'aide alimentaire est octroyée en nature, elle engendre également une augmentation de l'offre de nourriture. Habituellement, l'aide alimentaire en nature provoque un accroissement de l'offre plus important que celui de la demande, car la demande de nourriture augmente plus lentement que le revenu<sup>7</sup>.

Ce phénomène a deux effets potentiels. Premièrement, il peut imposer une réduction des prix locaux de la nourriture, si le marché local n'est pas bien intégré dans les plus vastes marchés nationaux et internationaux. Deuxièmement, l'aide alimentaire a souvent pour effet de remplacer certains achats commerciaux, qui étaient effectués auprès de fournisseurs nationaux ou étrangers. En général, ni la réduction des prix ni le remplacement des marchés ne sont des effets voulus, mais il est réellement impossible d'en éviter l'un ou l'autre, voire les deux.

L'aide alimentaire a un impact sur les marchés même lorsque les produits de base ne sont pas importés. Quand l'aide est octroyée, que ce soit en espèces pour l'achat local de nourriture (voir encadré 10, page 52) ou sous forme de transferts d'argent directement au profit des bénéficiaires, elle augmente la demande locale de denrées alimentaires. Cela engendre un accroissement des achats commerciaux, aussi bien auprès des fournisseurs nationaux qu'auprès des fournisseurs étrangers, et parfois aussi une montée des prix locaux. Cet effet est parfois voulu et certains achats locaux et régionaux sont souvent justifiés par le fait qu'ils contribuent à établir des filières pour les marchés commerciaux.

Mais les effets peuvent aussi être involontaires, comme lorsque les achats locaux font flamber les prix des denrées alimentaires et pénalisent les acheteurs nets pauvres qui ne bénéficient pas de la distribution de l'aide alimentaire. Les variations des prix ou du volume des denrées

alimentaires échangées localement peuvent avoir à la fois des effets positifs et voulus et des effets négatifs et involontaires. En fait, il est pratiquement impossible qu'un programme d'aide alimentaire ne comporte que des effets positifs.

### **L'aide alimentaire crée-t-elle une «dépendance»?**

On regroupe souvent un grand nombre d'effets potentiellement négatifs de l'aide alimentaire sous une appellation très générique: la «dépendance». Ces effets peuvent être ressentis au niveau des ménages, de la communauté ou de la nation. On dit qu'il y a dépendance quand les interventions destinées à satisfaire les besoins immédiats réduisent la capacité des bénéficiaires à satisfaire leurs besoins futurs. Ce phénomène se produit parfois quand l'octroi d'une aide démotive les comportements autosuffisants (par exemple cultiver ses champs ou trouver un emploi, préserver les ressources d'une communauté ou apporter des réformes adéquates).

Il est important de rappeler, en ce qui concerne les effets d'assurance, que l'aide alimentaire peut modifier le comportement des populations seulement si celles-ci sont pratiquement certaines d'y avoir accès en cas de besoin. De récentes études empiriques prouvent que la plupart des ménages dans les pays vulnérables ne comprennent pas qui est visé par l'aide alimentaire ni comment on détermine la quantité de l'aide à octroyer à chaque ménage (Bennett, 2001; Harvey et Lind, 2005).

De plus, la quantité de l'aide alimentaire est en général trop faible pour que les ménages ne comptent que sur elle (Barrett et Maxwell, 2005; Little, 2005; Lentz et Barrett, 2005). Selon Little (2005), la faible quantité et l'irrégularité de l'aide octroyée incitent les Éthiopiens à ne pas trop compter sur l'aide alimentaire. Par conséquent, leur comportement n'est pas déterminé par l'attente d'un flux quelconque d'aide alimentaire.

### **L'aide alimentaire rend-elle fainéant?**

La critique sans doute la plus diffuse à l'encontre de l'aide alimentaire est l'idée selon laquelle celle-ci pourrait décourager

<sup>7</sup> Ce phénomène se base sur la loi d'Engel, selon laquelle la part de revenu qu'une personne dépense pour de la nourriture est inversement proportionnelle à l'augmentation des revenus. Dans le jargon économique, on dit que la propension marginale à consommer de la nourriture est inférieure à un et est décroissante quand les revenus augmentent. Dans la pratique, la loi d'Engel se traduit par le fait que les ménages dans les pays pauvres dépensent souvent plus de 50 pour cent de leur revenu en nourriture tandis qu'en général les ménages des pays les plus riches y consacrent moins de 15 pour cent.

les individus à travailler, dans l'agriculture ou ailleurs, et par conséquent accroître leur dépendance par rapport aux aides extérieures. D'un point de vue économique théorique, les transferts d'aide alimentaire peuvent avoir un impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre car ils sont une forme de revenu. Quand les revenus augmentent, les gens travaillent moins tout simplement parce que même les personnes les plus travailleuses préfèrent avoir plus de loisirs (Kanbur, Keen et Tuomala, 1994). Tout transfert de revenus, sous forme d'aide alimentaire ou non, décourage les bénéficiaires à travailler, toutes choses restant égales par ailleurs. La question est de savoir quelle est l'ampleur de cet effet.

Les études empiriques montrent que plus les populations s'enrichissent, plus l'offre de main-d'œuvre est sensible aux variations de revenus. En d'autres termes, les riches sont plus enclins que les pauvres à travailler moins à la suite d'un transfert de revenus. Les programmes d'aide alimentaire qui s'adressent à des bénéficiaires riches amplifient l'effet de la démotivation des travailleurs puisqu'ils offrent des avantages à ceux qui sont les plus à même et les plus désireux d'investir ces transferts en loisirs plutôt qu'en consommation alimentaire.

Dans bien des cas, les rapports qui voient dans l'aide alimentaire une source de démotivation des travailleurs semblent plus reposer sur l'existence simultanée de l'aide alimentaire et de la pauvreté que sur un lien causal. Cette distinction entre causalité et corrélation est fondamentale. Comme le dit Hoddinott (2003, p. 2):

*Les prétendus effets de démotivation [des travailleurs]... se fondent sur l'hypothèse selon laquelle il n'y a aucune corrélation entre la réception d'une aide alimentaire et les autres caractéristiques des ménages. Cette hypothèse est lourde de signification. Si l'aide alimentaire est destinée aux villages pauvres ... ou aux villages touchés par des crises qui affectent les revenus du travail, alors l'effet de démotivation annoncé n'est que la traduction de l'impact de ces autres caractéristiques.*

Une autre perturbation de l'offre de main-d'œuvre, quelque peu différente de la première, peut se produire lorsque les programmes de «vivres-contre-travail» sont plus rentables que le travail dans les fermes

ou les entreprises mêmes des bénéficiaires, soit parce que les paiements des projets «vivres-contre-travail» sont immédiats soit parce que les ménages considèrent que les bénéfices de ces projets sont plus importants que les gains issus de l'exploitation de leurs propres biens. Dans ce cas, les programmes d'aide alimentaire détournent à leur profit les moyens de production de la production privée locale.

Théoriquement, si les bénéfices à court terme et des projets «vivres-contre-travail» sont plus importants que les salaires les plus élevés sur le marché, il se peut que les travailleurs se détournent du secteur privé local, notamment si les engagements pris envers les projets «vivres-contre-travail» réduisent les effectifs dans les entreprises privées à un moment important du cycle de production (Jackson et Eade, 1982; Grassroots International, 1997; Lappe et Collins, 1977; Molla, 1990; Salisbury, 1992). Pour les bénéficiaires les plus frappés par l'insécurité alimentaire, la participation à un programme «vivres-contre-travail» peut apporter une réponse immédiate à une forte demande de nourriture mais entraver les investissements humains pour la productivité future. C'est l'exemple classique d'une intervention positive à court terme qui est porteuse de conséquences négatives à long terme.

Il semblerait que les effets perturbateurs de l'aide alimentaire sur l'offre de main-d'œuvre soient moindres lorsque l'aide alimentaire est correctement ciblée sur les bénéficiaires choisis. Autrement dit, le problème de la démotivation apparente des travailleurs est en fait le signe d'un mauvais ciblage, et non pas une propension des bénéficiaires choisis à travailler moins.

### **L'aide alimentaire rend-elle égoïste?**

L'aide alimentaire peut également créer un lien de dépendance par les effets qu'elle provoque sur les autres stratégies de minimisation des risques dont les ménages et les communautés disposent. Le problème est que l'aide alimentaire et les autres formes d'aide extérieure publique peuvent fragiliser les réseaux de sécurité sociale informels, car elles dissuadent les gens de s'entraider et les rendent plus dépendants de l'aide extérieure future.

Dercon et Krishnan (2003) observent que l'aide alimentaire peut avoir

des effets contradictoires lorsqu'une communauté dispose d'un système d'assurance informel. D'une part, l'aide alimentaire élève le niveau des revenus des ménages bénéficiaires et leur permet éventuellement d'aider d'autres ménages de la communauté grâce à des transferts privés. Mais d'autre part, l'aide alimentaire, à l'instar des transferts publics, diminue les besoins de transferts privés. Les auteurs démontrent comment l'entraide au sein des communautés bénéficiant d'une aide alimentaire est inférieure à celle pratiquée dans les communautés non bénéficiaires. Ils y voient là une preuve que l'aide alimentaire compromet l'assurance informelle sur laquelle les réseaux de sécurité sociale se fondent.

Il n'est toutefois pas clair si l'aide alimentaire sape de tels arrangements. Selon Lentz et Barrett (2005), l'aide alimentaire n'a pas eu d'effet majeur sur la quantité des remises de fonds perçues pour les ménages en Éthiopie méridionale et au Kenya du Nord pendant la période 1999-2001 (voir aussi Abdulai, Barrett et Hodinott, 2005). Les documents empiriques qui présentent la diminution des transferts privés comme un effet de l'aide alimentaire, quoique assez rares et récents, indiquent que la question de la diminution des remises de fonds est moins importante que d'autres, comme celle des distorsions des prix.

### **L'aide alimentaire favorise-t-elle le «mauvais gouvernement»?**

Certains détracteurs de l'aide alimentaire soutiennent qu'elle peut rendre les gouvernements nationaux dépendants des aides budgétaires et des soutiens à la balance des paiements. L'aide alimentaire peut avoir un effet négatif sur les politiques si la fourniture de denrées alimentaires à bon marché permet aux gouvernements bénéficiaires d'ignorer les réformes politiques nécessaires et de détourner les ressources destinées au développement du secteur agricole (Wallerstein, 1980). L'aide alimentaire est parfois considérée comme la «béquille» des gouvernements qui pratiquent des politiques discriminatoires à l'égard du secteur agricole intérieur, dont les effets réguliers de pénurie des ressources doivent être compensés par une aide alimentaire.

L'aide alimentaire-programme, qui a représenté la plus grande partie des flux au milieu des années 90, peut être interprétée comme une forme de soutien à la balance des paiements de la part d'un pays donateur en faveur d'un gouvernement bénéficiaire. En effet, l'aide alimentaire programme vise à alléger les problèmes de balance des paiements en réduisant les coûts d'importation des denrées alimentaires et/ou les coûts du service de la dette pour l'importation de produits alimentaires (en cas de ventes à crédit à des conditions de faveur de denrées alimentaires) et, par conséquent, elle peut être considérée comme une sorte d'assurance nationale pour la balance des paiements.

Toutefois, l'aide alimentaire peut assurer l'équilibre des budgets ou des balances des paiements uniquement si son flux est prévisible et pro-cyclique par rapport aux besoins (par exemple si l'aide alimentaire augmente quand les devises se font rares ou quand les prix internationaux des produits alimentaires augmentent). Mais le rapport inversement proportionnel entre les volumes de l'aide alimentaire et les prix internationaux des céréales, illustré à la figure 2 du chapitre précédent, semble indiquer une corrélation d'ordre contraire, à savoir que les flux de l'aide alimentaire sont contracycliques par rapport aux besoins. Il n'y a donc pas de raison pour que les gouvernements considèrent l'aide alimentaire comme une véritable assurance. L'aide alimentaire programme représente actuellement moins du quart de l'aide alimentaire et est supplantée par d'autres flux d'aide extérieure. Bien que certains gouvernements montrent une dépendance certaine à l'égard de l'aide extérieure, l'aide alimentaire n'est en général ni suffisante ni assez fiable pour que l'on s'y appuie réellement. Par ailleurs, on dit aussi que l'aide alimentaire peut être utilisée pour influencer les politiques des gouvernements bénéficiaires (Hopkins, 1984). Si l'aide alimentaire est la principale ressource nécessaire pour garder sur pied une politique mal conçue, la réduction des livraisons permet d'accélérer les réformes nécessaires, nonobstant les implications morales et éthiques d'une telle stratégie. L'imposition de conditions à la distribution de l'aide alimentaire contribue parfois

à stimuler les réformes des politiques. Mais c'est rarement le cas et la plupart des expériences d'une utilisation des aides alimentaires visant à encourager les gouvernements des pays bénéficiaires à réformer les politiques se sont soldées par un échec.

### La dépendance est-elle parfois une bonne chose?

Pour les ménages touchés par une crise ou non autosuffisants (par exemple sans adulte valide), la dépendance à l'égard de l'aide extérieure peut s'avérer être un facteur positif. En effet, l'approche selon laquelle la sécurité alimentaire doit être fondée sur le respect des droits suppose que les personnes puissent compter sur des formes d'aide appropriées lorsqu'elles ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins.

Afin de différencier ce type de dépendance au service du bien-être de l'utilisation plus courante et péjorative du terme, Lentz, Barrett et Hoddinott (2005) parlent de «dépendance positive». Cette vision positive de la dépendance est en accord avec les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» de la FAO (FAO, 2004b).

Étant donné le peu d'études empiriques qui documentent la dépendance négative à l'égard de l'aide alimentaire, cette vision apparaît excessive, surtout à comparer aux souffrances que la fin prématurée des aides peut provoquer. Et Barrett et Maxwell (2005, p. 108) ajoutent que:

*... les détracteurs de la dépendance se trompent de direction de causalité. Les chocs entraînent des changements comportementaux qui rendent parfois nécessaires différentes sortes de filets de sécurité, dont l'aide alimentaire. Mais la plupart du temps, les volumes de l'aide alimentaire transférée sont nettement trop faibles pour que les personnes en deviennent dépendantes, bien qu'ils leur permettent de rester en vie...*

Harvey et Lind (2005) soutiennent eux aussi que la question de la dépendance ne doit pas supplanter l'objectif plus immédiat de la fourniture de secours humanitaires aux populations démunies (Encadré 8).

### L'aide alimentaire fragilise-t-elle l'agriculture locale?

Depuis l'analyse tout à fait déterminante de Schultz (1960) en la matière, on a beaucoup écrit sur les effets de démotivation que l'aide alimentaire peut provoquer au sein du secteur agricole des pays bénéficiaires. L'aide alimentaire peut fragiliser les économies agricoles de plusieurs façons (Maxwell et Singer, 1979; Maxwell, 1991).

En plus des (mais à partir des) effets de démotivation des travailleurs dont on a déjà parlé, l'aide alimentaire peut décourager la production à l'échelle des ménages et de la nation si elle réduit ou déstabilise les prix internes des denrées alimentaires. Toute augmentation de l'instabilité des prix provoque une plus grande incertitude chez les producteurs, les commerçants locaux et les autres intermédiaires commerciaux et peut décourager les investissements dans les institutions du marché local. Enfin, la disponibilité de l'aide alimentaire peut fragiliser le système des politiques agricoles en voilant le besoin de réformes politiques.

### L'aide alimentaire déprime et déstabilise les prix du marché

L'une des conséquences involontaires les plus importantes de l'aide alimentaire est son effet sur les prix des denrées alimentaires. Les études empiriques montrent que les prix des denrées alimentaires chutent presque toujours sur les marchés locaux dès qu'une distribution d'aide alimentaire a lieu.

Les distributions des aides alimentaires peuvent faire baisser les prix locaux et nationaux des denrées alimentaires de trois manières au moins. Dans le premier cas, l'aide programmatique et l'aide projet monétisée sont vendues sur le marché local, ce qui entraîne un accroissement immédiat de l'offre. Dans le deuxième cas, les ménages bénéficiaires de l'aide alimentaire réduisent leurs achats de la denrée de base reçue ou des substituts produits localement ou bien, s'ils sont eux-mêmes des producteurs de ces denrées de bases ou des substituts, ils augmentent la vente de leur propre production. Dans le troisième cas, les bénéficiaires vendent l'aide alimentaire afin d'acheter d'autres produits de première nécessité. Chacune de ces actions entraîne un

## ENCADRÉ 8

## Dépendance et secours humanitaires

*P. P. Harvey et J. Lind<sup>1</sup>*

Le but des secours humanitaires doit être de sauver des vies et de soulager la souffrance là où les vies et les modes de subsistance des populations sont fortement menacés et où la capacité locale à faire face aux crises est anéantie. Dans un tel contexte, la possibilité de dépendre d'une aide doit être considérée comme un facteur positif. Il ne s'agit pas d'éviter la dépendance mais de fournir une aide suffisamment fiable et transparente pour que les plus démunis puissent comprendre à quelle assistance ils ont droit et s'en prévaloir dans leur effort pour survivre et se reconstruire après une crise.

Dans les situations d'insécurité alimentaire chronique, où la demande de secours est régulière, les agences doivent se préoccuper des effets de cette aide, et trouver le moyen pour que celle-ci contribue à renforcer les modes de subsistance, tout en fournissant une aide

immédiate. Mais il ne faut jamais couper les rations ni interrompre les secours sans une preuve solide que les besoins à l'origine du processus d'aide ont été satisfaits.

La dépendance est souvent l'argument que l'on avance pour condamner l'aide comme étant l'un des symptômes les plus visibles d'une crise, sans tenir compte de sa cause. Combattre la dépendance signifie en combattre les causes profondes: résoudre les conflits, affronter la pauvreté sous-jacente ou combattre les gouvernements corrompus ou prédateurs. Mais bien souvent cela ne relève pas de la responsabilité des acteurs humanitaires. Le problème n'est pas attribuable aux secours et à ses défauts mais plutôt au manque d'autres formes d'intervention internationale dans les situations de crise.

<sup>1</sup> Overseas Development Institute, Londres.

accroissement de l'offre ou une diminution de la demande des denrées de base de l'aide alimentaire et de leurs substituts, et exerce par conséquent une pression à la baisse sur les prix des denrées alimentaires.

Par contre, les achats locaux et régionaux de l'aide alimentaire font augmenter la demande globale de denrées alimentaires sur le territoire et peuvent faire monter leurs prix, à moins que les marchés locaux ne soient bien intégrés aux marchés régionaux et internationaux. Les études empiriques qui s'intéressent aux effets des achats locaux et régionaux sur les prix sont assez rares mais comme ces transactions sont de plus en plus courantes ces dernières années, le Programme alimentaire mondial a commencé à en analyser les effets sur le marché (encadré 9).

Un certain nombre de chercheurs soutiennent que l'aide alimentaire vendue sur les marchés locaux entraîne une baisse des prix (Faminow, 1995; Clay, Dhiri et Benson, 1996; Tschirley et Howard, 2003). Mais selon Barrett et Maxwell (2005), c'est

l'aide alimentaire projet accordée en espèces qui provoque les effets les plus néfastes sur les prix des marchés locaux. Bien que la loi américaine oblige toutes les agences opérationnelles désireuses de fournir une aide monétisée à fournir les preuves que les produits monétisés ne démotiveront ni le secteur agricole intérieur ni les ventes intérieures, l'efficacité d'un tel système est source de débat (Ralyea, 1999).

Si la baisse des prix est inévitable quand il s'agit d'aide alimentaire en nature, l'étendue des effets dépend dans une très large mesure des conditions du marché et de la gestion des opérations d'aide alimentaire. L'ampleur de la réduction des prix des vivres est d'autant plus importante que le marché local est intégré aux plus vastes marchés des denrées alimentaires régionaux, nationaux et mondiaux, et que le ciblage et le moment choisi pour l'opération d'aide alimentaire sont bien calculés.

Les chocs de l'offre dus aux transferts d'aide alimentaire et les chocs de la demande dus aux achats locaux ou aux transferts en

## ENCADRÉ 9

## Quelques expériences d'achats locaux par le Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial a demandé que l'on procède à plusieurs études de cas nationaux afin d'analyser l'achat local de l'aide alimentaire. Les rapports démontrent que les conséquences sur la production, sur la stabilisation des prix et sur le développement des marchés sont différentes d'un pays à l'autre. Ces différences dépendent largement du volume et du moment où ont lieu les achats locaux par rapport à la production totale.

En Bolivie, au Burkina Faso et en Afrique du Sud, les achats du PAM concernaient moins de 1 pour cent de la production totale et ils n'ont donc presque pas eu d'effet sur les prix et la production des produits agricoles. Au Népal, une plus grande transparence des programmes d'achat devrait permettre de soutenir les prix (et par conséquent les revenus des producteurs) juste après la récolte, car les rizeries devraient tenir compte de cette demande dans leurs décisions d'achat.

En Éthiopie, près de 20 pour cent de l'aide alimentaire totale a été achetée sur place. Or la plupart des achats ayant eu lieu plusieurs mois après la récolte, à un moment où les prix commençaient à monter et non pas à descendre, les achats locaux n'ont pas contribué à stabiliser les prix. Les achats tardifs profitent surtout aux commerçants qui ont une certaine capacité de stockage plutôt qu'aux producteurs qui vendent normalement leur production juste après la récolte. Comme c'est souvent le cas dans les interventions d'urgence, le retard des donateurs de contributions en espèces et la nécessité de répondre à des besoins soudains sont deux facteurs qui ont limité la capacité d'achat du PAM pendant la récolte principale.

Seule une étude de cas, consacrée à l'Afrique du Sud (où l'activité commerciale est bien développée), a montré que les règlements du PAM en matière d'offres d'achat ont garanti la concurrence des opérations commerciales et contribué à ce que les négociants locaux adoptent

des normes commerciales plus strictes. Néanmoins les rapports montrent aussi que cette réglementation des offres d'achat proposée par le PAM a profité aux gros commerçants qui disposaient des ressources financières et de l'espace physique pour stocker les denrées. Certains rapports proposent des procédures d'offre d'achat moins centralisées, qui profiteraient aussi aux plus petits négociants et aux coopératives de producteurs situés hors des principaux marchés financiers. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'un assouplissement des procédures d'offre d'achat pour ces groupes pourrait se traduire par une augmentation du prix d'achat, qui aurait pour conséquence de soustraire les ressources du PAM aux plus démunis au profit des bien moins pauvres producteurs d'excédents.

Les rapports sur l'Éthiopie, le Népal et l'Ouganda soulignent que les achats locaux ont profité au secteur privé et ils mentionnent une amélioration des infrastructures de transports et de la capacité de stockage. Le rapport sur l'Éthiopie relève aussi l'apparition de nombreux négociants privés et une plus grande concurrence; l'étude du cas du Népal décrit l'amélioration de certaines installations de traitement comme celles pour l'usinage.

---

Sources: Salinas, Sagalovitch et Garnica, 2005; Institut du Sahel, CILSS, 2005; Agridev Consult, 2005; Narma Consultancy, 2005; Vink *et al.*, 2005; Serunkuuma et Associates Consult, 2005.

espèces sont de courte durée si les marchés sont bien intégrés, et n'ont généralement qu'une faible incidence sur les prix. Colding et Pinstrup-Andersen (2000) soutiennent que dans le cas des petites économies ouvertes<sup>8</sup>, l'aide alimentaire n'a qu'un impact limité sur les prix. Lind et Jalleta (2005) observent quant à eux que si la plupart des producteurs agricoles ont été confrontés à une chute du prix du blé pendant les distributions de l'aide alimentaire à Dalanta Dawunt en Éthiopie, les prix se sont stabilisés en l'espace de quelques semaines.

Toutefois ce sont les marchés les moins actifs, ceux qui sont isolés des plus vastes filières commerciales, qui sont susceptibles d'enregistrer les variations de prix les plus fortes et les plus persistantes, ayant pour effet de réduire la capacité des producteurs à rembourser les dettes et, par conséquent, de réduire la capacité et l'envie d'investir dans l'amélioration de la productivité du secteur agricole. Barrett et Maxwell (2005) ont décrit l'effondrement du prix du sorgho en Somalie méridionale en 2000, en l'attribuant en partie au mauvais moment de l'aide alimentaire livrée en Éthiopie mais que l'on a retrouvée par la suite au sud de la Somalie. Tschirley Donovan et Weber (1996) observent que les grandes quantités d'aide alimentaire de maïs livrées au Mozambique ont été la cause de la chute du prix du maïs jaune et blanc sur les marchés. Dans chacun de ces exemples, le mauvais moment des livraisons de l'aide alimentaire (retard de l'aide qui est livrée au moment où la récolte suivante arrive sur le marché) est l'une des causes des effets néfastes involontaires sur les prix du marché.

Le ciblage et le moment des livraisons d'aide alimentaire sont essentiels dans la perspective des effets néfastes qu'elle peut avoir sur les prix locaux des denrées alimentaires. Les ménages bénéficiaires de l'aide alimentaire tendent à acheter moins de vivres sur le marché ou à vendre plus leur propre production. Cet effet est moins visible chez les ménages touchés par l'insécurité alimentaire, dont le pouvoir d'achat est fortement limité, mais il l'est davantage chez les ménages plus aisés qui bénéficient de

l'aide alimentaire grâce à un mauvais ciblage des livraisons. De même, l'aide alimentaire fournie pendant la période de soudure n'a presque pas d'incidence sur les achats commerciaux de la part des ménages victimes de l'insécurité alimentaire qui, par définition, sont incapables d'acheter par leurs propres moyens les vivres nécessaires. Par contre, un mauvais ciblage et un mauvais moment de l'aide alimentaire sont deux facteurs bien plus susceptibles de dérégler les prix du marché, avec les conséquences négatives qui en découlent pour la sécurité alimentaire.

À l'opposé, une aide bien programmée apporte des avantages directs aux bénéficiaires et même indirects aux non-bénéficiaires à travers ses effets sur les prix du marché. Leach (1992) observe, dans son rapport sur les réfugiés libériens en Sierra Leone en 1990-1991, que la vente de l'aide alimentaire par les bénéficiaires a fait baisser le prix des denrées alimentaires pendant la période de soudure, période pendant laquelle les communautés d'accueil sont normalement le plus exposées à l'insécurité alimentaire. La baisse des prix a profité à la fois aux ménages en situation d'insécurité alimentaire au sein de la communauté d'accueil et aux ménages de réfugiés, et tout particulièrement à ceux qui n'étaient pas directement bénéficiaires de l'aide. Les négociants de produits complémentaires (par exemple savon, légumes) ont également profité d'une demande plus forte de la part des bénéficiaires de l'aide (Leach, 1992).

Les travaux de Bezuneh, Deaton et Norton (1988) et de Barrett, Bezuneh et Aboud (2001) indiquent que l'aide alimentaire distribuée pendant la période de soudure aux ménages vivant au nord du Kenya, de manière directe ou par l'intermédiaire de programmes vivres-contre-travail, a aussi favorisé de plus nombreux achats d'intrants agricoles, comme les semences améliorées et les engrais, et le recours à une main-d'œuvre salariée; avec pour conséquence un accroissement de la productivité du secteur agricole. Les effets des transports de l'aide alimentaire ne sont donc pas nécessairement nocifs si les agences opérationnelles pratiquent une bonne gestion du ciblage et du moment de la distribution, et certaines conséquences involontaires s'avèrent parfois même favorables.

<sup>8</sup> Ces économies sont dites «preneuses de prix» car leur marché est trop petit pour influencer les prix internationaux.

### Le paradoxe de la production

L'effet dépressif et déstabilisateur exercé sur les prix par l'aide alimentaire est-il source de désincitation pour la production agricole locale et nationale? Malgré les conclusions théoriques et nombre de recherches empiriques sur l'éventuel effet désincitateur de l'aide alimentaire, les résultats sont mitigés. Bien que plusieurs études antérieures consacrées à l'aide alimentaire aient noté des preuves empiriques des effets désincitateurs qu'elle exerce sur la production, les données récentes ne corroborent pas l'hypothèse selon laquelle l'aide alimentaire aurait un effet négatif sensible sur la production agricole locale ou nationale.

Mann (1967) a constaté qu'en Inde, l'aide alimentaire s'était traduite par un fort déclin de la production agricole. Dans une étude ultérieure consacrée à ce pays, Iseman et Singer (1977) ont conclu que l'effet dépressif s'était considérablement atténué sous l'influence combinée de meilleures politiques gouvernementales de distribution alimentaire et du fléchissement des volumes d'aide alimentaire.

Singer, Wood et Jennings (1987) ont conclu que l'aide alimentaire apportée par l'UE sous la forme de poudre de lait avait eu un effet négatif sur les industries laitières locales de plusieurs pays bénéficiaires. Dans une étude comparative consacrée à trois pays d'Afrique subsaharienne bénéficiaires de l'aide alimentaire, Maxwell (1991) n'a pas trouvé beaucoup d'éléments confirmant les effets désincitatifs de l'aide alimentaire et estimé que l'effet de cette aide sur la production et les prix locaux dépend des institutions et des politiques en place. Fitzpatrick et Storey (1989) ont, pour leur part, conclu à certaines manifestations de ces effets.

En revanche, plusieurs études empiriques plus récentes ont conclu que l'aide alimentaire ne paraît pas entraîner de fléchissement de la production agricole locale, du moins à long terme. Ainsi, Lavy (1990) a utilisé les méthodes de modélisation de séries chronologiques pour étudier les effets dynamiques de l'aide alimentaire et n'a conclu à aucune preuve d'effets désincitatifs de cette aide dans les pays d'Afrique subsaharienne. Au contraire, il a constaté que la fourniture d'aide alimentaire favorisait un accroissement de la production

alimentaire locale lorsque cette aide venait en complément à la production céréalière locale.

Barrett, Mohapatra et Snyder (1999) ont étudié l'impact de l'aide alimentaire dispensée par les États-Unis sur la production intérieure et les importations alimentaires des 18 plus gros bénéficiaires de cette aide au cours de la période 1961-1995. Ils ont constaté que la production intérieure avait diminué légèrement après la fourniture de cette aide, mais que cet effet disparaissait presque entièrement avec le temps.

Lowder (2004) a analysé des données enregistrées dans un ensemble de pays et n'a pas constaté d'effet désincitatif sensible sur la production agricole intérieure des économies bénéficiaires, que l'analyse ait porté sur des programmes non ciblés ou sur des projets ciblés d'aide alimentaire. Ses conclusions vont dans le sens des résultats d'études antérieures (Maxwell, 1991; Arndt et Tarp, 2001). Parmi d'autres études consacrées à l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés bénéficiaires, on peut citer Hoffman *et al.* (1994) et Tschirley, Donovan et Weber (1996).

Une étude récente d'Abdulai, Barrett et Hodinott (2005) a également conclu à l'absence d'effets désincitatifs sensibles sur la production. Utilisant des observations longitudinales répétées de ménages, les auteurs ont pu réfuter catégoriquement les allégations de désincitation à la production de certains agriculteurs éthiopiens de leur échantillon. Ils ont conclu qu'une corrélation apparemment négative entre l'aide alimentaire et la production n'était pas le produit d'une relation de cause à effet. En effet, l'aide alimentaire va à des collectivités qui souffrent déjà d'une faible productivité et de phénomènes défavorables. Les auteurs font valoir qu'il serait peut-être plus exact de dire que ce sont ces problèmes qui sont la cause de l'aides alimentaire plutôt que l'inverse.

Il ressort de récents travaux de recherche au Kenya que les producteurs choisissent leurs cultures sur la base des tendances à long terme des prix et non pas en fonction de fluctuations à court terme. Par conséquent, il risque plus de se produire des variations de la production dans les domaines exposés à des crises répétées et à une aide alimentaire à long terme qu'en cas

d'aide d'urgence à la suite d'un événement ponctuel (Deloitte Consulting, 2005).

Comment peut-on concilier la preuve constante d'effets négatifs sur les prix avec l'absence de désincitation sensible à la production? La proposition énoncée à l'origine par Schultz (1960) reposait sur plusieurs suppositions implicites qui peuvent rester ou non valides aujourd'hui. Premièrement, on suppose que le pays bénéficiaire est une économie de marché fermée où les prix sont déterminés à l'intérieur du pays sans influence exercée de l'extérieur par le commerce international. Pour une économie ouverte, cela revient à supposer que l'aide alimentaire vient purement s'ajouter aux importations commerciales. Deuxièmement, on considère que le panier de l'aide alimentaire est identique au panier de la production alimentaire intérieure. Enfin, on suppose que l'aide alimentaire n'est pas ciblée sur les segments pauvres et souffrant d'insécurité alimentaire de la population. Si toutes ces hypothèses tenaient, on pourrait s'attendre à ce que l'aide alimentaire engendre un fléchissement de la production intérieure.

Toutefois, dans l'ensemble, ces hypothèses ne reflètent plus la situation des pays bénéficiaires ni la nature de l'aide alimentaire. La plupart des pays bénéficiaires de cette aide participent au commerce international et sont le théâtre de fortes interventions de l'État sur le marché des produits alimentaires. En règle générale, l'aide alimentaire fournie, notamment dans les situations d'urgence, diffère sensiblement de la production alimentaire locale, de sorte que les deux peuvent être plus complémentaires que concurrentielles. En outre, comme on l'a indiqué précédemment, une part croissante de l'aide alimentaire vise les populations nécessiteuses se trouvant dans des situations d'urgence et tend donc à avoir des effets moins prononcés sur les prix ou la production sur les marchés locaux.

Barrett, Mohapatra et Snyder (1999) soutiennent que lorsque des familles nécessiteuses reçoivent une aide alimentaire, celle-ci leur permet d'investir davantage de ressources dans la production de l'année suivante. L'ambiguïté de ces constatations tient au fait que cet effet positif annule l'effet négatif de l'aide alimentaire sur les prix. Tout effet désincitatif sur la

production qui pourrait résulter de l'aide alimentaire tend à être compensé par les avantages d'une liquidité accrue pour les investissements des petits exploitants.

Les effets désincitatifs sur la production ont plus de chances de se produire lorsque l'aide alimentaire présente, aux yeux des producteurs, un effet négatif relativement durable sur les prix à la production, ou lorsqu'elle interrompt des cycles réguliers d'investissement ou d'entretien qui maintiennent ou renforcent la productivité agricole locale. Les principaux effets à étudier sont donc les effets attendus sur les prix à moyen ou à long terme et toutes perturbations des activités agricoles causées par la méthode ou le choix du moment de la distribution de l'aide alimentaire (encadré 10). Ces deux facteurs sont en grande partie fonction de certaines variables de programmation telles que les méthodes de ciblage et le choix des dates de fourniture de l'aide.

### Les marchés ont leur importance

Les effets de l'aide alimentaire sur les négociants locaux et les autres intermédiaires commerciaux n'ont pas été bien étudiés. Vu l'importance cruciale des marchés pour la sécurité alimentaire de la plupart des populations, y compris pour les pauvres des régions rurales, cette lacune est surprenante. Les intermédiaires commerciaux ont un rôle crucial à jouer dans la régularisation des approvisionnements alimentaires et des prix des produits alimentaires dans le temps et dans l'espace, les achats et le stockage des denrées lorsque les approvisionnements sont abondants (par exemple, juste après la récolte) et leur vente lorsque les approvisionnements diminuent (pendant la «la période de soudure» entre les récoltes). Si l'aide alimentaire compromet leur aptitude à s'acquitter de cette fonction, les conséquences à long terme pourraient être difficiles à mesurer par des moyens empiriques.

Comme on l'a vu précédemment, il ressort de la théorie économique et des constatations empiriques que l'injection d'aide alimentaire dans un marché risque de provoquer un fléchissement et une déstabilisation des prix, à moins que le marché local soit bien intégré aux marchés régional et international. Ceux qui vendent

## ENCADRÉ 10

## Vivres-contre-travail et production agricole locale

Certaines constatations anecdotiques donnent à penser que l'aide alimentaire, sous la forme de programmes de vivres-contre-travail, peut nuire à la production locale en encourageant les ménages à soustraire leur main-d'œuvre à la production pour la réaffecter à ces programmes. Toutefois, les preuves économétriques ou ethnographiques à l'appui de cette affirmation sont minces, et il y a des exemples où c'est l'inverse qui semble se produire. Dans le cas du programme de vivres-contre-travail pour la conservation des sols et de l'eau sur les exploitations du Tigré, dans le nord de l'Éthiopie, la main-d'œuvre et les investissements privés affectés aux exploitations ont augmenté (Holden, Barrett et Hagos, 2006). Cela s'est également produit dans le cas de projets de vivres-contre-travail en morte-saison, qui ont permis aux petits exploitants d'acheter de l'engrais et d'engager de la main-d'œuvre pour accroître la production de leurs parcelles dans le District de Baringo, dans le centre du Kenya (Bezuneh, Deaton et Norton, 1988).

Les programmes de vivres-contre-travail sont souvent utilisés pour contrer ce qui est perçu comme un « syndrome de dépendance » lié à la distribution fréquente d'aliments. Or, les éléments dont on dispose tendent à montrer que les programmes de vivres-contre-travail mal conçus risquent de nuire davantage à la production locale que la distribution gratuite d'aliments. Ravallion (1991) prétend que si l'on établit les salaires à leur juste niveau, on tend à encourager les ménages souffrant d'insécurité

alimentaire, dont le temps est moins précieux que celui des familles plus aisées, à offrir leur travail. Cependant, Barrett et Clay (2003) font valoir que dans les économies structurellement faibles, la conception de programmes de vivres-contre-travail ne se limite pas à déterminer le bon niveau de salaire. Ils ont constaté que dans les zones rurales de l'Éthiopie, les ménages à revenus plus élevés disposent d'un excédent de main-d'œuvre et attachent donc moins (et non pas plus) de valeur au temps; de ce fait, ces ménages allouent cette main-d'œuvre aux programmes vivres-contre-travail auxquels les ménages plus pauvres ne peuvent participer en raison de leur insuffisance de main-d'œuvre.

Bennett (2001) soutient que les programmes de vivres-contre-travail au Cambodge sont une source d'emploi additionnelle et non pas de remplacement et que les couches très pauvres y participent rarement en raison de contraintes de main-d'œuvre. Par conséquent, un certain ciblage est nécessaire en plus du programme de vivres-contre-travail pour atteindre les ménages les plus nécessiteux. Déterminer qui devrait bénéficier des programmes de vivres-contre-travail, les besoins de main-d'œuvre liés à leur propre production, la durée prévue de distribution, certains facteurs structurels (tels que les avoirs productifs dont dispose le ménage) et les salaires locaux peut aider à juger du bien-fondé des programmes de vivre-contre-travail et des risques que comportent ces programmes de créer une dépendance négative.

des produits similaires risquent de subir des pertes par suite d'une diminution de la demande, de la baisse des prix ou des deux, et certains risquent même de devoir abandonner leur activité.

En revanche, l'aide alimentaire a parfois pour effet de favoriser le développement de circuits commerciaux locaux en entraînant

un accroissement du marché commercial (encadré 11). De même, l'aide alimentaire libère des ressources qui permettent aux ménages d'effectuer d'autres achats, ce qui peut profiter aux fournisseurs d'autres produits nécessaires. La théorie suggère également que les achats locaux ou régionaux d'aide alimentaire peuvent

## ENCADRÉ 11

## L'aide alimentaire au service du développement des marchés

On attribue à l'aide d'avoir favorisé le développement des marchés locaux en aidant à la formation de circuits concurrentiels efficaces par lesquels les aliments peuvent s'écouler des producteurs jusqu'aux consommateurs. Les opérations d'aide alimentaire facilitées par le marché – que ce soit au niveau de l'offre par la monétisation d'une aide alimentaire en nature ou au niveau de la demande par les achats locaux et régionaux effectués au moyen des ressources en espèces des donateurs – ont parfois explicitement pour but d'aider au développement de circuits de commercialisation des produits alimentaires dans les régions pauvres où le fonctionnement des marchés laisse à désirer. Ainsi, l'aide alimentaire vendue par de petits établissements villageois de traitement de vente peut contribuer à stimuler l'émergence d'un circuit de distribution alimentaire concurrentiel

(Abdulai, Barrett et Hazell, 2004; USDA, 2001).

L'exemple d'aide alimentaire le plus couramment cité, utilisé pour développer un marché local est celui de l'Opération Abondance, 1970-95 en Inde. Ce projet a contribué de façon déterminante à créer des coopératives de producteurs de lait et à promouvoir des technologies modernes de production et de transformation du lait dans les villages indiens (Candler et Kumar, 1998; Doornbos *et al.*, 1990). Au départ, ce programme visant à relier les 18 meilleures fermes laitières de l'Inde aux marchés laitiers des quatre principales villes du pays: Delhi, Mumbai, Calcutta et Madras. En 1985, il s'était étendu à 136 fermes laitières reliées à plus de 290 marchés urbains et avait créé un système autonome de 43 000 coopératives villageoises couvrant 4,25 millions de producteurs de lait.

exercer une pression à la hausse sur les prix et profiter ainsi potentiellement aux vendeurs et négociants qui savent prévoir avec précision les transactions à effectuer.

L'incidence sur le bien-être de toute variation des prix des produits alimentaires causée par l'aide alimentaire peut également être mitigée. Cela est facile à comprendre si l'on songe aux habitants de la région qui reçoivent cette aide en se posant deux questions: reçoivent-ils ou non cette aide (bénéficiaires ou non-bénéficiaires) et sont-ils vendeurs nets ou acheteurs nets d'aliments? La figure 9 décrit la simple matrice à deux dimensions qui en résulte.

À la figure 9, l'aide alimentaire en nature introduit des denrées dans une région et fait baisser les prix locaux. De façon claire, cela profite aux bénéficiaires de cette aide et aux acheteurs nets d'aliments par le transfert direct dont ils bénéficient, ainsi que par l'avantage indirect qui découle de la baisse des prix des aliments qu'ils achètent. Même les non-bénéficiaires en tirent un profit dans la mesure où ils sont acheteurs nets d'aliments, car ils peuvent en acheter davantage lorsque les prix sont plus bas.

De façon non ambiguë, les vendeurs nets d'aliments sont pénalisés parce que les prix qu'ils perçoivent sur leur production sont plus faibles. Toutefois, cet effet négatif peut être compensé s'ils reçoivent aussi l'aide alimentaire ou une certaine forme de transfert compensatoire. Les effets sur le bien-être des vendeurs nets qui reçoivent aussi une aide sont ambigus, selon la mesure dans laquelle les effets involontairement négatifs sur les prix sont compensés par les effets positifs délibérés du transfert. Ce simple diagramme illustre à la fois la préoccupation à long terme quant aux effets négatifs involontaires sur les exploitants qui sont vendeurs nets et les avantages délibérés pour les acheteurs nets d'aliments, qui représentent la majorité des pauvres de presque toutes les collectivités.

La figure 9 illustre aussi les effets sur le bien-être des achats locaux et régionaux, c'est-à-dire des interventions de l'aide alimentaire sur les marchés locaux. Lorsque l'aide est achetée sur le marché local, elle peut susciter une pression à la hausse sur les prix des produits alimentaires locaux. Cela nuit indiscutablement aux acheteurs nets

FIGURE 9  
Effets des transferts d'aide alimentaire sur le bien-être

TRANSFERTS EN NATURE			ACHATS LOCAUX OU RÉGIONAUX		
	Acheteurs nets d'aliments	Vendeurs nets d'aliments		Acheteurs nets d'aliments	Vendeurs nets d'aliments
Bénéficiaires de l'aide alimentaire	TRÈS POSITIFS	AMBIGUS	Bénéficiaires de l'aide alimentaire	AMBIGUS	TRÈS POSITIFS
Non-bénéficiaires de l'aide alimentaire	POSITIFS	NÉGATIFS	Non-bénéficiaires de l'aide alimentaire	NÉGATIFS	POSITIFS

non-bénéficiaires qui doivent payer des prix plus élevés pour leurs produits de base sans jouir de nouveaux transferts. Les grands gagnants des achats locaux et régionaux sont les bénéficiaires qui sont aussi vendeurs nets de produits alimentaires. En effet, ces vendeurs nets profitent, qu'ils reçoivent ou non l'aide alimentaire. Les bénéficiaires qui sont acheteurs nets peuvent gagner ou perdre, selon la mesure dans laquelle les effets négatifs non délibérés de la hausse des prix éliminent l'effet positif voulu du transfert de produits alimentaires.

La figure 9 fait nécessairement abstraction de certaines différences importantes concernant le calendrier et l'efficacité des achats locaux et régionaux, qui peuvent tous deux influencer radicalement sur l'efficacité du ciblage, de sorte qu'une simple matrice à deux dimensions ne peut résumer pleinement tous les effets délibérés et involontaires de l'aide alimentaire. En revanche, elle offre une simplification utile des effets directs dus exclusivement aux effets involontaires provoqués par les prix des produits alimentaires, éventuellement atténués (ou renforcés) par les effets directs des transferts.

Si les études quantitatives des impacts de l'aide alimentaire sur les intermédiaires commerciaux sont rares, un certain nombre d'études de cas ont montré que ces intermédiaires peuvent répondre rapidement et efficacement à des pénuries d'aliments, même en situation de crise. Inversement, des livraisons d'aide alimentaire non annoncée ou arrivant au mauvais moment ou des interventions de l'État peuvent saper l'aptitude des intermédiaires à répondre. Il

est rendu compte de façon plus détaillée de plusieurs de ces études au chapitre suivant.

### L'aide alimentaire perturbe-t-elle les échanges commerciaux?

Comme on l'a vu précédemment, l'aide alimentaire développe les approvisionnements alimentaires plus vite que la demande de produits alimentaires. Le déséquilibre entre la demande et l'offre qui en résulte entraîne simultanément un certain déplacement des ventes commerciales de produits alimentaires dans les économies bénéficiaires, soit de la part des fournisseurs locaux, soit de celle des importateurs commerciaux. La manifestation de ce déplacement sur le marché intérieur laisse penser que cet effet est probablement modeste, surtout à présent que la majeure partie de l'aide alimentaire vise les populations touchées par les situations d'urgence. Que dit cette manifestation du déplacement des échanges commerciaux?

Plusieurs études précédentes ont conclu que l'aide alimentaire autre que celle dispensée en cas d'urgence pourraient déplacer certaines importations commerciales de produits alimentaires (von Braun et Huddleston, 1988; Saran et Konandreas, 1991; Clay, Pillai et Benson, 1998). Barrett, Mohapatra et Snyder (1999) ont constaté que les expéditions d'aide alimentaire en provenance des États-Unis réduisaient immédiatement les exportations commerciales vers les 18 pays de l'étude d'environ 30 à 60 pour cent. Curieusement,

ce sont les exportations commerciales des États-Unis plutôt que celles des autres exportateurs qui supportaient le gros de ce déplacement commercial. À long terme, les auteurs ont constaté que les échanges commerciaux augmentaient en fait sous l'effet des expéditions d'aide alimentaire en provenance des États-Unis, et que les premiers et les plus gros bénéficiaires en étaient les autres exportateurs.

Une étude de l'Institut suédois d'économie alimentaire et agricole (Swedish Institute of Food and Agricultural Economics) (SLI, 2004) a comparé l'aide alimentaire dispensée par les États-Unis à celle de l'UE et conclu à leurs effets disparates sur les importations commerciales. Alors que cette étude a conclu que l'aide en provenance des États-Unis avait tendance à remplacer les importations commerciales, l'aide dispensée par l'UE semblait occasionner un fort accroissement des importations commerciales de produits alimentaires. On trouve l'explication de cet apparent paradoxe dans les détails du programme d'aide de l'UE, qui permet de réexporter l'aide et impose des conditions commerciales à la réception de l'aide alimentaire. De plus, l'aide de l'UE est donnée simultanément à d'autres mesures d'aide visant à stimuler la demande (SLI, 2004).

La possibilité que l'aide alimentaire influe négativement sur les marchés alimentaires internationaux dépend de la façon dont l'aide alimentaire est obtenue, du degré d'intégration du marché de l'économie bénéficiaire au marché mondial et de la demande de diversité du bénéficiaire (voir encadré 12). Par ailleurs, les effets à plus long terme de l'aide alimentaire dépendent des effets dynamiques de cette aide sur les revenus et de la mesure dans laquelle ces revenus stimulent la demande future d'aliments. Dorosh *et al.* (2002) affirment que les désincitations à l'importation sont les plus fortes lorsque les prix intérieurs tombent en dessous des prix des importations.

L'OCDE (2006) conclut que l'aide alimentaire et les importations commerciales sont deux réponses complémentaires aux besoins de sécurité alimentaire dans les situations d'urgence. Toutefois, ils font valoir que la rigidité relative de l'aide alimentaire comparée à l'aide financière

freine la reprise des économies locales. Si on limite le déplacement commercial en ciblant convenablement les ménages souffrant d'insécurité alimentaire, comme le suggère la recherche sur les programmes comparée à l'aide ciblée, une aide d'urgence bien ciblée ne semble guère imposer de déplacement durable aux échanges commerciaux (Lowder, 2004; Barrett et Maxwell, 2005). Lorsque les prix intérieurs tombent en dessous des prix des importations, en revanche, les négociants risquent de se trouver dans l'impossibilité d'importer des produits alimentaires, ce qui menace leur viabilité d'intermédiaires et peut empêcher l'établissement de futurs circuits commerciaux.

## Conclusions

Les conséquences prévues et imprévues de l'aide alimentaire sont complexes et multiples. Les craintes qu'elles suscitent sont identifiées depuis longtemps et portent en général sur les questions suivantes:

- L'aide alimentaire crée-t-elle une dépendance chez ses bénéficiaires, aux niveaux des ménages, des communautés et du gouvernement?
- L'aide alimentaire fausse-t-elle les prix de marché en créant des effets dissuasifs sur la production agricole et le développement des marchés, en affaiblissant les négociants locaux et en réduisant la résilience des systèmes alimentaires locaux?
- L'aide alimentaire remplace-t-elle les échanges commerciaux?

Les réponses brèves à ces questions sont, respectivement: non, peut-être, et oui. Bien que ces craintes ne datent pas d'hier et malgré les certitudes affichées par de nombreux observateurs, les preuves tangibles permettant de les évaluer sont peu nombreuses. Cela est d'autant plus surprenant que la programmation de l'aide alimentaire a connu des réformes importantes au cours de ces 10 dernières années, et que les appels à d'autres réformes se multiplient.

En théorie, les effets économiques de l'aide alimentaire peuvent être classés en deux catégories: un effet d'assurance avant le flux d'aide alimentaire et un effet de transfert

après le flux. Ces effets ont des conséquences positives et négatives.

L'effet d'assurance concerne essentiellement les débats portant sur la dépendance et le moral des populations. Si l'aide alimentaire rend paresseuses les personnes qui en bénéficient ou supprime les protections informelles existantes, les communautés peuvent être moins résistantes aux chocs et dépendre davantage des ressources externes. Si les populations espèrent que l'aide alimentaire supprimera les difficultés qu'elles rencontrent, elles peuvent adopter un comportement à haut risque. Si les gouvernements reçoivent des flux importants d'aide externe, ils peuvent être moins sensibles au besoin de réformes. Ces craintes peuvent avoir une certaine séduction intellectuelle mais, dans la pratique, les preuves de leur matérialisation manquent, probablement parce que les flux d'aide alimentaire sont peu importants, voire trop imprévisibles pour que les personnes puissent compter véritablement sur leur apport.

L'une des conclusions qui ressort des travaux sur la dépendance et la protection sociale est que les populations devraient pouvoir recevoir une aide appropriée lorsqu'elles en ont besoin. Cette perspective s'inscrit dans l'approche prônée dans les «Directives volontaires» de la FAO sur le droit à l'alimentation. Une telle dépendance positive pourrait contribuer à mettre un terme au cycle de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, tel qu'il est décrit dans l'approche sur deux fronts (FAO, 2003a) (voir également la Contribution spéciale p. 96-98).

Les effets de transfert se produisent parce que l'aide alimentaire fournit aux bénéficiaires des ressources supplémentaires pouvant servir à accroître leur consommation de produits alimentaires, de biens divers ou de loisirs. Ils sont généralement considérés comme négatifs pour la production et le fonctionnement du marché.

Les preuves empiriques montrent que les effets dissuasifs sur le travail sont réduits, notamment lorsque l'aide alimentaire concerne essentiellement les plus pauvres et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Mais ces personnes sont si démunies que les transferts, nettement insuffisants, qui s'opèrent par l'intermédiaire de l'aide

alimentaire ne leur permettent pas de moins travailler. Les programmes vivres-contre-travail ont été utilisés pour mieux cibler l'aide alimentaire et éviter de créer des effets dissuasifs sur le marché du travail, mais ces initiatives peuvent causer des problèmes parce que la situation des plus démunis à l'égard du travail est souvent beaucoup plus contraignante que celle des ménages mieux lotis. Les effets dissuasifs observés sont généralement liés à des erreurs de ciblage.

Les transferts d'aide alimentaire font baisser les prix pratiqués sur les marchés intérieurs et déstabilisent leur structure. Ces effets sont amplifiés lorsque l'aide alimentaire est mal ciblée et mal planifiée, parce que la part consacrée au surcroît de consommation est plus faible. Les marchés qui ne sont pas bien intégrés dans les marchés régionaux et internationaux sont particulièrement vulnérables aux effets de prix associés à l'aide alimentaire en nature. Malheureusement, il s'agit précisément là des domaines dans lesquels l'aide alimentaire s'avère souvent la plus nécessaire et la plus appropriée, parce que les marchés qui sont mal intégrés sont également les moins capables de répondre aux pénuries locales. Ce phénomène souligne combien il est important de bien cibler l'aide alimentaire et de suivre attentivement son impact sur les marchés.

Il est généralement admis que l'aide alimentaire pèse à court terme sur les prix et déstabilise leur structure, mais son impact négatif sur la production agricole intérieure n'a pas encore été prouvé, parce que les producteurs agricoles ont peut-être une vue à plus long terme des prix ou parce que les consommateurs préfèrent souvent les produits locaux. L'aide alimentaire peut également encourager les ménages qui ne produisent pas pour les marchés à se lancer dans la production, car elle libère des ressources qui peuvent être investies dans les outils et les semences.

À court terme, l'aide alimentaire se substitue aux importations commerciales dans une proportion de 30 à 60 pour cent. Il semble à cet égard que les exportations provenant des donateurs soient davantage remplacées que les produits venant d'autres exportateurs. On observe par ailleurs qu'il existe diverses formes d'aide alimentaire et que leurs conséquences sur le commerce

## ENCADRÉ 12

**Les impacts de l'aide alimentaire sur les modes de consommation**

Pour les donateurs, l'aide alimentaire est depuis longtemps inspirée en partie par le désir de promouvoir les exportations. Étant donné que les exportations en provenance des pays donateurs de la zone tempérée diffèrent généralement des produits alimentaires de base cultivés dans les pays tropicaux bénéficiaires, la logique de la promotion des exportations implique nécessairement une certaine volonté de modifier les préférences des consommateurs, de leur présenter de nouveaux aliments et par là même, de stimuler chez eux une demande d'aliments jusque-là inconnus, ou qui ne représentaient qu'une petite fraction de leur alimentation. Cependant, comme le montrent Barrett and Maxwell (2005), dans l'ensemble, l'aide alimentaire a échoué dans ses objectifs de promotion commerciale.

Cela dit, une aide alimentaire qui se prête relativement peu aux usages locaux

risque sans aucun doute de déformer les modes de consommation. Il est largement estimé que les envois massifs de blé et de riz aux pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest lors des crises alimentaires du milieu des années 70 et du milieu des années 80 ont suscité une transformation de la demande des consommateurs qui se sont détournés de leurs céréales secondaires locales (principalement le mil et le sorgho) au profit de cultures plus occidentales, notamment du blé. De même, les livraisons d'aide alimentaire à base de céréales de la dernière décennie aux zones pastorales de la Corne de l'Afrique ont été jugées inadaptées à une population traditionnellement tributaire de produits animaux (Barrett and Maxwell, 2005). Des envois excessifs d'aliments auxquels les populations ne sont guère accoutumées peuvent avoir involontairement des conséquences nuisibles.

varient. Une aide non ciblée vendue sur le marché local (aide monétisée dans le cadre d'un programme ou d'un projet) est beaucoup plus susceptible de fausser le fonctionnement normal des circuits commerciaux qu'une aide ciblée fournie dans le cadre de secours d'urgence ou de projets bien conçus.

Les opérations de secours venant de l'extérieur et l'aide alimentaire en nature peuvent jouer un rôle constructif dans des projets bien ciblés, mais elles doivent être évaluées par rapport à d'autres types de protection sociale. L'aide alimentaire ne doit pas être utilisée parce qu'elle est directement disponible, ce que les chapitres qui suivent étudieront de manière plus approfondie. L'aide alimentaire en nature peut avoir des conséquences négatives aussi complexes que considérables. C'est pourquoi elle doit être utilisée uniquement lorsqu'elle est plus efficace que le transfert d'argent ou d'autres types d'interventions pour obtenir des améliorations durables de la sécurité alimentaire.

Les achats locaux et régionaux d'aide alimentaire sont souvent considérés comme une solution aux distorsions des marchés commerciaux causés par l'aide alimentaire issue directement des pays donateurs. Ces achats pourraient pallier certaines insuffisances dues à l'aide liée et stimuler les marchés locaux et régionaux tout en contribuant aux besoins alimentaires des personnes souffrant de la faim. Mais le risque est que ces transactions fassent monter les prix des produits locaux ou suscitent des réponses non durables au niveau de l'offre. Il faut également prendre en compte les questions de distribution. En effet, ces mécanismes bénéficieront sans doute davantage aux producteurs ou aux négociants importants qu'aux opérateurs plus petits. L'expérience en ce domaine étant limitée, il convient d'être prudent. La question des achats locaux et régionaux doit être étudiée, mais de tels mécanismes ne doivent pas être prescrits. À l'exemple du PAM, il faut continuer à suivre attentivement le marché.

Le recul de l'aide alimentaire non ciblée et l'expansion de l'aide alimentaire d'urgence ont diminué la gravité d'un certain nombre d'effets négatifs associés à l'aide alimentaire, bien que d'autres problèmes puissent

survenir dans des contextes de crise. Le chapitre qui suit aborde des questions liées à l'utilisation de l'aide alimentaire en cas de crise, notamment les crises complexes mêlant catastrophes naturelles et conflits armés.