



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CORRIGENDUM : ce document
annule et remplace le COM(2001) 473 final
du 05.09.2001 (concerne toutes les langues)

Bruxelles, le 12.09.2001
COM(2001) 473 final/2

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation et orientation future du Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Évaluation et orientation future du Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire

Table des matières

1.	Introduction.....	3
2.	Évaluation du règlement	3
2.1	Généralités	3
2.2.	Conclusions et recommandations de l'évaluation.....	4
2.3.	Réponse de la Commission à l'évaluation	5
3.	FUTURE APPLICATION DU RÈGLEMENT	6
3.1.	Introduction.....	6
3.2.	Évolution du contexte du développement.....	7
3.3.	Rôle du règlement et rapport de celui-ci avec les autres instruments communautaires	8
3.4.	Application du règlement et des instruments.....	10
3.5.	Programmation et gestion des programmes.....	14
ANNEXE 1:	Historique et objectifs du règlement n° 1292/96	18
ANNEXE 2:	Dotations financières en vertu du règlement 1292/96 (1993-1999)	20
ANNEXE 3:	Principaux résultats de l'évaluation	22
ANNEXE 4:	Les objectifs internationaux de développement (OID)	24
ANNEXE 5:	La convention relative à l'aide alimentaire	25
ANNEXE 6:	Objectifs de sécurité alimentaire	27

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 32 du Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire¹, la Commission a entrepris une évaluation globale² des opérations financées par la Communauté en vertu du règlement. La présente communication expose les résultats de l'évaluation, et fait des propositions pour l'avenir du règlement.

Sur la base de l'évaluation, la Commission conclut qu'il n'y a aucun besoin de modifier le contenu du règlement. Néanmoins, il est nécessaire de clarifier le rôle du règlement dans le cadre des priorités décrites dans la politique de développement des Communautés européennes³ et des progrès enregistrés dans l'élaboration d'un cadre global pour la réduction de la pauvreté. La présente communication définira plus clairement:

- le rôle du règlement et sa cohérence avec les autres politiques et instruments de la Commission;
- les objectifs et les applications spécifiques des différents instruments prévus par le règlement;
- les mesures exigées pour améliorer l'efficacité et la qualité de la gestion de programme à toutes les étapes du cycle de programmation et de projet.

2. ÉVALUATION DU REGLEMENT

2.1 Généralités

Le règlement n° 1292/96 permet à la Commission de fournir une aide aux pays en développement pour surmonter des pénuries alimentaires temporaires, gérer les activités de réhabilitation et de redressement d'après-crise, et aborder les problèmes d'insécurité alimentaire à long terme (annexe 1). Dans l'optique de la mise en œuvre du règlement, il est souligné que (i) l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire doivent être intégrées dans la politique globale de développement, et (ii) que la responsabilité de leur planification incombe aux gouvernements des pays bénéficiaires, la CE n'intervenant qu'à titre complémentaire.

Le règlement prévoit trois types d'aides:

- *Aide alimentaire*. L'aide alimentaire en nature reste un élément important du règlement, mais sa part dans les fonds alloués tombe de 90% en 1993 à approximativement 40% en 1999. L'aide alimentaire en nature est progressivement réduite et remplacée par une aide financière à l'appui des opérations de sécurité alimentaire.

¹ JO L 166/1 5.7.1999

² Évaluation de la politique d'aide et de sécurité alimentaire, de la gestion de l'aide alimentaire et des programmes à l'appui de la sécurité alimentaire de la CE, rapport de synthèse, décembre 2000, Natural Resources Institute, Angleterre, Netherlands Economic Institute, Pays-Bas.

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 'la politique de développement de la Communauté européenne', COM (2000) 212, 26 avril 2000.

- *Opérations à l'appui de la sécurité alimentaire.* Cela couvre un large éventail de programmes et de projets (assistance technique comprise) conçus pour augmenter la sécurité alimentaire. Ces opérations ont représenté 57% des fonds attribués en 1999.
- *Système d'alerte rapide et programmes de stockage.* Nombre de ces programmes ayant été traditionnellement gérés au moyen d'autres instruments, les fonds alloués à ce volet sont limités et ne représentent que 2% du financement total.

Pour chacun de ces instruments, il y a deux voies de mise en œuvre de programme: *l'aide directe*, gérée par le gouvernement destinataire, qui peut passer un accord de partenariat avec d'autres entités locales (ONG et le secteur privé) dans le cadre d'une stratégie nationale de soutien préétablie ; et *l'aide indirecte*, fournie dans le cadre d'un contrat entre la CE et les organisations de mise en œuvre , y compris les agences de l'ONU et les ONG.

Ces dernières années, les octrois de financement ont basculé en faveur de l'aide directe, dont la part est passée de 25% à presque 60% du total entre 1993 et 1999. Ce changement reflète l'importance croissante des stratégies de sécurité alimentaire et de développement national / et des stratégies communautaires de soutien par pays comme outils de base dans la conception des programmes de sécurité alimentaire.

L'annexe 2 résume les dotations financières au cours de la période 1993-2000 selon (i) le type d'instrument, et (ii) les modalités de financement.

2.2. Conclusions et recommandations de l'évaluation

Une évaluation externe du règlement a été effectuée ; elle s'est étendue sur une période d'un an, commençant en novembre 1999. Les consultants ont soumis leur rapport à la Commission en décembre 2000. L'évaluation a consisté en études théoriques et études sur le terrain approfondies⁴.

L'évaluation a constaté que les objectifs du règlement reflètent le lien étroit entre l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Les évaluateurs ont conclu que "*l'impact [du programme] est difficile à évaluer puisque le programme est relativement jeune et beaucoup d'activités visent à établir des solutions à long terme et structurelles en matière d'insécurité alimentaire. En matière de conception des politiques et des programmes les résultats devraient être positifs. Tandis que les problèmes opérationnels qui restent à résoudre pourraient réservier de mauvaises surprises*".

Les principaux résultats de l'évaluation sont indiqués à l'annexe 3, et les recommandations principales apparaissent dans l'encadré au verso.

⁴ Dans six pays: Bangladesh, Bolivie, Haïti, Kyrgyzstan, Liberia et Mozambique.Ces pays représentent 24 % des engagements globaux au titre du règlement.

Recommandations de l'évaluation

Le rapport d'évaluation recommande que la Commission:

1. maintienne son règlement parce qu'il sert l'objectif de réduction de la pauvreté.
2. entreprenne une autre évaluation dans 2-3 ans quand l'application du règlement de 1996 aura progressé suffisamment pour donner des résultats probants.
3. élabore des critères spécifiques et des indicateurs vérifiables pour tous les projets et programmes et procède systématiquement à l'évaluation et au contrôle des besoins sur le terrain afin de pouvoir disposer de l'information nécessaire pour l'évaluation des projets et des programmes.
4. s'assure que la CE et les pays bénéficiaires disposent de procédures de mise en œuvre et d'une capacité d'absorption des ressources suffisantes par rapport aux ressources disponibles et aux engagements. Faute de quoi un accroissement des engagements ne servirait pas à grand chose.
5. s'assure que là où elles ne sont pas encore mises en œuvre, les stratégies par pays couvriront tous les instruments (et pas seulement l'aide alimentaire) pour le pays visé d'une manière cohérente et complémentaire.
6. encourage les achats locaux et les transactions triangulaires.
7. resserre la chaîne de commandement entre Bruxelles et le terrain.
8. établisse un mandat plus détaillé pour RESAL au niveau du pays.
9. renforce le rôle du Comité de l'aide et de la sécurité alimentaire en le focalisant davantage sur les questions stratégiques et sectorielles.
10. envisage les moyens de fournir une aide budgétaire à l'appui des objectifs de sécurité alimentaire aussi bien sous la forme d'une contrepartie à la facilité en devises en cas de déficit alimentaire que sous forme d'instrument indépendant en appui des programmes sectoriels

2.3. Réponse de la Commission à l'évaluation

Compte tenu des contraintes financières et des délais impartis pour la réalisation d'une tâche aussi vaste et complexe, la Commission estime qu'elle a reçu un rapport acceptable. Bien que l'évaluation n'offre pas une analyse en profondeur du cadre conceptuel et stratégique dans lequel s'insère l'activité de la Commission en matière d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire, elle constitue un pas en avant dans la voie du renforcement de la cohérence politique et de l'amélioration de l'efficacité des programmes de la Commission dans le cadre de sa stratégie globale de réduction de la pauvreté. En outre, la Commission est d'avis qu'à trois ans de l'entrée en vigueur du règlement, il est trop tôt pour pouvoir en apprécier pleinement l'impact et l'efficacité .

À ce stade, la Commission conclut que le règlement possède certains attributs qui en font un instrument particulièrement adapté de la politique de sécurité alimentaire inséparable de la lutte contre la pauvreté en faveur des pays hautement vulnérables, mais qu'il faudra

approfondir encore l'analyse et la réflexion pour parvenir à une intégration parfaite tant des objectifs que des instruments de sécurité alimentaire dans le dispositif global de développement de la Commission.

Il est d'ores et déjà nécessaire toutefois de définir plus clairement le rôle du règlement et de ses différents instruments afin d'assurer la cohérence et la complémentarité avec d'autres politiques et programmes communautaires. En outre, il est nécessaire de renforcer l'efficacité et la qualité de la gestion de programme à toutes les étapes du cycle de programmation et de projet.

En réponse aux résultats et aux recommandations de l'évaluation, la Commission présente ses propositions pour la gestion à venir du règlement dans la section 3 ci-dessous.

3. FUTURE APPLICATION DU RÈGLEMENT

3.1. Introduction

L'adoption du plan Pisani en 1986 a suscité un vif débat sur la politique communautaire d'aide alimentaire. Ce débat, axé sur les stratégies de sécurité alimentaire, dissociait pour la première fois l'aide alimentaire de la gestion des excédents agricoles européens, la liant plus fermement aux objectifs de développement.

En novembre 1994, le Conseil européen a adopté une résolution concernant la sécurité alimentaire, qui insistait sur la nécessité:

- d'adopter une approche à long terme liant la sécurité alimentaire aux objectifs généraux de développement;
- d'améliorer la cohérence globale entre les politiques et les stratégies communautaires et, notamment, de combler l'écart entre l'aide d'urgence et l'aide au développement.

Les responsabilités concernant la mise en œuvre des opérations de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire ont encore été précisées par une décision de la Commission, qui a établi qu'elles devaient incomber conjointement à la DG DEV (opérations de développement) et à ECHO (opérations d'urgence).⁵

Le processus légal de réforme a été complété en juin 1996 avec l'adoption du Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire. La nouvelle politique constitue un outil puissant qui permet d'orienter l'aide vers quelque 25 pays prioritaires autour du globe afin de surmonter des problèmes de pénuries alimentaires temporaires, de gérer des situations de sortie de crise en vue du redressement alimentaire et enfin de s'attaquer aux problèmes structurels de sécurité alimentaire.

Dans le cadre du processus de réforme, en 1998, la Commission et les États membres de l'UE ont défini et adopté un certain nombre de principes fondamentaux en ce qui concerne l'utilisation de l'aide alimentaire en nature⁶. Les éléments principaux de ce « code de conduite

⁵ Décision de la Commission de décembre 1994 SEC (94)2164

⁶ Proposition du groupe de l'aide alimentaire du Conseil pour un code de conduite communautaire pour l'aide alimentaire.

pour l'aide alimentaire » ont été inclus dans la nouvelle convention relative à l'aide alimentaire (annexe 5), qui fait partie de l'Accord international sur les céréales⁷.

3.2. Évolution du contexte du développement

Changements récents dans la philosophie du développement

Depuis 1996, des changements de fond sont venus affecter les conceptions du développement qui avaient cours jusque là dans la communauté des donneurs. Les principaux sont les suivants:

- La lutte contre la pauvreté et les objectifs internationaux de développement (OID) deviennent les objectifs prioritaires de la coopération au développement (cf. annexe 4);
- Nombre de pays en développement s'attaquent à la préparation des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSPS), qui fournissent une analyse détaillée de la nature de la pauvreté dans chaque pays, et arrêtent les objectifs et les actions politiques exigés pour réduire la pauvreté;
- L'accent est mis désormais sur la réforme des institutions et l'amélioration du climat et du cadre politique général au service d'une croissance économique durable et de la réduction de la pauvreté;
- Le rôle des secteurs public et privé dans le processus de développement se voit préciser;
- L'accent est mis sur la collaboration avec les acteurs locaux et leur responsabilisation dans l'identification des priorités de développement;
- Prise en compte de la mondialisation et de la plus grande intégration des marchés mondiaux en termes de technologie, de compétences, de capital et de marchandises (produits alimentaires compris);
- Pression en faveur de la réforme des régimes de commerce pour permettre aux pays pauvres un plus grand accès aux marchés pour les produits dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif, et dont la promotion favorise des modèles de croissance avantageux pour eux.

Dans ce contexte, le concept de sécurité alimentaire a pris un sens beaucoup plus large: l'insécurité alimentaire au niveau national tient généralement aux ratés du développement et à la faiblesse de la position commerciale. Au niveau des ménages, l'insécurité alimentaire tient fondamentalement à la pauvreté. En conséquence, la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire doit passer par leur intégration dans les politiques / stratégies à long terme d'éradication de pauvreté aux niveaux régionaux et nationaux.

Politique communautaire de développement

L'objectif général de la politique de développement de la Communauté est d'encourager le développement durable qui mène à une réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Reconnaissant que les causes de la pauvreté sont complexes, la politique communautaire de développement exige une approche intégrée qui comprenne, notamment:

⁷

Accord international sur les céréales de 1995 comprenant deux instruments juridiques distincts: la convention sur le commerce des céréales et la convention relative à l'aide alimentaire.

- une aide aux pays en développement pour les aider combattre la pauvreté eux-mêmes;
- une combinaison de dialogue politique, de coopération au développement et de commerce;
- l'élaboration de politiques de sécurité alimentaire, de prévention des conflits et de gestion des crises, et de préparation aux catastrophes;
- la focalisation de l'aide sur un nombre limité d'activités principales en fonction de leur impact sur la réduction de la pauvreté et le développement soutenu, lorsque l'intervention communautaire apporte une valeur ajoutée et présente un avantage comparatif.

Dans ce cadre, la politique communautaire de développement confirme la place de la sécurité alimentaire parmi les six secteurs prioritaires pour le soutien de la Communauté aux objectifs de réduction de la pauvreté.

Le règlement devrait par ailleurs être compatible avec les engagements externes de la Communauté, dans le cadre notamment de la convention d'aide alimentaire et de son code de conduite, de l'ensemble des accords de partenariat de la Commission en matière de coopération au développement, et de ses relations commerciales au sein de l'OMC.

3.3. Rôle du règlement et rapport de celui-ci avec les autres instruments communautaires

Comme indiqué ci-dessus, la politique de développement de la Commission confirme la sécurité alimentaire comme secteur prioritaire de l'aide communautaire au développement. Étant donné que la coopération au développement est de plus en plus encadrée dans le cadre des stratégies de développement national, elle appelle une réponse cohérente et organique de la Commission. Bien qu'il soit conceptuellement possible de réaliser des objectifs communs tels que la sécurité alimentaire par l'utilisation des instruments complémentaires, dans la pratique cela s'est avéré difficile. Par conséquent, afin de maximiser la cohérence, la complémentarité et l'efficacité, la Commission intégrera ses objectifs et stratégies de sécurité alimentaire dans son cadre de coopération au développement à la fois au niveau politique global et au niveau spécifique des stratégies par pays. En outre, la Commission envisagera les moyens de fusionner l'instrument de sécurité alimentaire avec ses principaux instruments de développement à long terme.

Parallèlement, il importe de définir plus clairement le rôle du règlement et de ses différents instruments, et de renforcer l'efficacité et la qualité de la gestion de programme à toutes les étapes du cycle de projet.

Rôle du règlement

L'argument en faveur du maintien d'un volet sécurité alimentaire prioritaire dans le règlement 1292/96 à ce stade se justifie par:

- la nécessité de disposer d'un instrument de développement spécifique pour soutenir les efforts de la Communauté concernant: (i) l'insécurité alimentaire structurelle comme première étape dans la réduction à long terme de la pauvreté de certains pays, (ii) les situations liées aux insuffisances des

approvisionnements alimentaires aux niveaux national et régional, et (iii) les problèmes nutritionnels spécifiques;

- la nécessité de combler l'écart entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement;
- les engagements de la Communauté aux termes d'accords internationaux et d'initiatives multilatérales visant à établir les cadres stratégiques de la lutte contre la pauvreté. En particulier, l'aide à la réalisation des objectifs internationaux de développement (OID) et la convention relative à l'aide alimentaire (annexes 4 et 5).

Rapport avec les autres instruments communautaires

Il est nécessaire de préciser les compétences de chacun concernant l'instrument de sécurité alimentaire et les instruments communautaires de développement à long terme (FED, ALA, MEDA, TACIS, prêts macro-financiers) d'une part et d'autre part entre l'instrument d'aide alimentaire géré par DEV/AIDCO et les programmes humanitaires à court terme gérés par ECHO.

Les interventions de sécurité alimentaire visent à aborder les causes structurelles sous-jacentes de l'insécurité alimentaire relatives aux trois niveaux suivants:

1. approvisionnements alimentaires insuffisants au niveau national;
2. pauvreté privant les ménages d'un accès suffisant aux produits alimentaires ;
3. consommation alimentaire et suffisance nutritionnelle au niveau individuel.

Tandis que les politiques générales de développement de la Commission (par exemple la politique commerciale, la gestion macro-économique, le développement rural, le développement social, le transport et l'infrastructure) contribuent plutôt à la réalisation des objectifs à long terme de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, les interventions de sécurité alimentaire visent généralement l'insécurité alimentaire structurelle comme point de départ de la réduction à long terme et durable de la pauvreté d'un certain nombre de pays particulièrement vulnérables.

L'aide alimentaire en nature fournie en vertu du règlement relatif à l'aide alimentaire et à la sécurité alimentaire et acheminée principalement par des programmes directs du gouvernement, Euronaid / ONG et PAM devrait être mobilisée dans les situations suivantes:

1. en complément de l'intervention d'ECHO, en vue de fournir une aide d'urgence en cas de crise majeure⁸;
2. comme contribution aux réserves stratégiques et aux filets de sécurité ;
3. afin d'associer aide d'urgence, réhabilitation et développement

En revanche, les programmes d'aide alimentaire visent avant tout à fournir une réponse rapide aux urgences humanitaires.

⁸ L'aide alimentaire en nature destinée aux interventions d'urgence sera systématiquement programmée/ciblée par DEV/AIDCO en étroite consultation avec ECHO.

3.4. Application du règlement et des instruments

Principes directeurs

L'application du règlement et de ses instruments s'inspirent des principes généraux suivants:

- les interventions de sécurité alimentaire seront conçues et mises en œuvre de manière à être compatibles avec la politique de développement communautaire et les stratégies de soutien régionales et par pays (programmes-cadres nationaux/régionaux);
- dans la mesure du possible, la sécurité alimentaire et l'aide d'aide alimentaire favoriseront une approche de partenariat, et seront conçues dans le cadre de stratégies élaborées au niveau national pour la réduction de la pauvreté;
- les programmes de sécurité alimentaire soutiendront les changements dans la l'environnement politique et institutionnel nécessaires pour promouvoir une croissance économique soutenue et la réduction de la pauvreté;
- toutes les interventions seront évaluées en termes de leur impact direct et indirect sur les revenus des pauvres;
- dans les situations d'après-crise, l'aide à la sécurité alimentaire sera concentrée sur l'intégration de l'aide humanitaire d'urgence et le développement à long terme;
- les interventions d'aide alimentaire seront compatibles avec le code de conduite pour l'aide alimentaire convenue entre l'UE et les États membres. En particulier:
 - les arguments pour ou contre l'utilisation de l'aide alimentaire auront pour critère son efficacité comme instrument pour aborder les problèmes nutritionnels et accroître l'accès aux produits alimentaires;
 - la priorité sera accordée aux achats locaux et régionaux pour satisfaire aux besoins d'aide alimentaire;
- l'application du règlement s'appuiera sur les capacités existantes et les avantages comparatifs de la Communauté ainsi que des partenaires de mise en œuvre. La coordination étroite à toutes les étapes du cycle de programmation et de projet avec les États membres de l'UE et d'autres donateurs importants assurera la complémentarité.

Instruments spécifiques du règlement

La Commission conservera les divers instruments directs et indirects d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire afin de répondre de façon souple à la grande diversité de problèmes et de situations en matière de sécurité alimentaire des pays en développement au niveau des ménages, au niveau local, national et régional et afin de tenir compte des différents contextes politiques, sociaux et économiques nationaux. De façon générale, la tendance en faveur de l'aide directe et structurelle devrait se maintenir.

L'aide aux politiques et stratégies des gouvernements

Aide programme

L'aide programme (la disponibilité en devises⁹) fournit une assistance financière par le biais du budget du gouvernement à l'appui des quatre objectifs suivants visant à:

- soutenir la politique et la réforme institutionnelle relatives à la sécurité alimentaire;
- faciliter les importations de produits alimentaires par le secteur privé.
- promouvoir la création d'emplois et de revenus pour améliorer l'accès aux produits alimentaires
- renforcer les filets de sécurité

Cette forme d'aide remplace graduellement l'aide projet et l'aide alimentaire en nature traditionnelle parce qu'elle offre un certain nombre d'avantages importants dans la mesure où:

- elle renforce le rôle de la Communauté dans le dialogue macro-économique en élargissant sa portée, les questions concernant la sécurité alimentaire, l'emploi et le revenu ainsi que la santé et l'enseignement venant s'ajouter à celles concernant la performance économique;
- elle reflète la préférence accordée par la Commission à l'aide budgétaire dans sa politique de développement;
- elle facilite la prise en charge par les pays partenaires;
- elle permet une approche ciblée des facteurs de l'insécurité alimentaire propres au pays ;
- elle a un impact bénin sur les marchés alimentaires locaux par opposition à l'aide alimentaire en nature;
- elle transfère la responsabilité des achats alimentaires locaux des agences internationales aux agents locaux, ce qui entraîne des gains d'efficacité et stimule le développement du secteur privé;
- elle encourage le commerce multilatéral des denrées alimentaires, et partant les relations commerciales et l'intégration économique régionales.

⁹

La disponibilité en devises est prévue par l'article 12 du règlement (CE) n° 1292/96 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire. L'article 2.5 précise que dans le cas de pays en cours d'ajustement structurel et conformément aux résolutions pertinentes du Conseil, les fonds de contrepartie générés par les différents instruments d'aide au développement constituent des ressources qui doivent être gérées comme des éléments d'une politique budgétaire unique et cohérente dans le cadre d'un programme convenu de réforme du gouvernement. En outre, ces fonds doivent être utilisés conformément aux politiques et aux programmes de sécurité alimentaire. Néanmoins, le règlement prévoit également la possibilité de passer d'un emploi ciblé des fonds de contrepartie à leur affectation au budget général. Cela exigerait que soient mieux définis et observés les indicateurs de performance relatifs à la sécurité alimentaire. Pour des raisons d'efficacité, les fonds de contrepartie proviendront toujours plus d'apports en devises plutôt que de la vente de l'aide alimentaire.

Tout en confirmant l'impact positif de ce type d'assistance financière, l'évaluation souligne que l'aide programme ne doit s'appliquer qu'à des situations spécifiques et dans des conditions bien définies:

- pays à faibles revenus et pays les moins avancés;
- pays dotés d'un cadre macro-économique solide et d'un système fiscal durable;
- pays dotés d'une bonne gestion des affaires publiques notamment d'une gestion solide des finances publiques et de secteurs public et privé efficaces;
- existence de politiques et de programmes visant spécifiquement à promouvoir la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté.

L'application future de l'instrument incorporera également des mesures visant à améliorer le contrôle et l'évaluation de la performance du programme.

Aide projet

La Commission maintiendra l'aide projet dans les conditions où l'environnement politique ne permet pas l'aide budgétaire, et plus généralement afin de:

- assurer le ciblage de l'aide financière sur les groupes vulnérables souffrant de l'insécurité alimentaire;
- assurer la bonne gestion de l'aide au développement dans un contexte de faiblesse inacceptable de la gestion du secteur public, privé de perspectives réalistes d'amélioration;
- expérimenter des approches pilotes de lutte contre l'insécurité alimentaire;
- mettre en œuvre des activités spécifiques visant les principaux goulots d'étranglement en matière de disponibilité alimentaire et d'accès aux produits alimentaires;
- assurer une participation plus active des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre du projet;

En outre, les projets de sécurité alimentaire peuvent être soutenus pour une durée limitée dans des situations de transition de l'aide d'urgence à l'aide au développement à long terme ou dans des conditions d'insécurité alimentaire structurelle. L'accent devrait être mis sur l'amélioration de l'accès aux produits alimentaires par l'aide aux systèmes de production, aux autres activités génératrices de revenus et aux filets de protection sociale.

L'aide alimentaire en nature

L'aide alimentaire en nature n'est pas un instrument approprié pour créer la sécurité alimentaire à long terme. Néanmoins, dans certaines situations de pénurie alimentaire dans la transition entre aide d'urgence, réadaptation et développement à long terme, l'aide alimentaire reste un élément essentiel des stratégies de filet de sécurité pour certaines couches vulnérables de la population. L'aide devrait se conformer aux orientations du code de conduite pour l'aide alimentaire, et devrait être destinée aux groupes vulnérables et respecter leurs besoins et habitudes alimentaires.

Développement des capacités

L'une des contraintes principales dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies nationales efficaces et de programmes de lutte contre l'insécurité et la pauvreté alimentaires tient à la faiblesse de la capacité administrative et technique locale. Le résultat de cette situation est que la capacité d'absorption reste faible et les administrations nationales et locales sont incapables de prendre complètement en charge les programmes. En conséquence, la Commission attachera une plus grande importance à la création de capacités locales par le biais d'une aide en matière d'assistance technique et de programmes nationaux de réforme administrative et de formation. Une attention particulière sera accordée à la mise en place d'une capacité locale pour analyser et contrôler des conditions nationales et régionales de sécurité alimentaire et pour formuler des politiques, des stratégies et des programmes de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté.

Les vecteurs non gouvernementaux de l'aide

Le programme mondial de l'alimentation (PAM) est actuellement le plus grand partenaire non gouvernemental pour l'acheminement de l'aide. Les ONG constituent la deuxième catégorie par ordre d'importance de ce groupe de partenaires. Sur la base de leurs avantages comparatifs respectifs, ces vecteurs d'aide seront utilisés selon les besoins. L'aide alimentaire en nature dans le cadre des interventions d'urgence sera systématiquement programmée/ciblée conjointement par les DG DEV / AIDCO en étroite consultation avec ECHO.

Programme alimentaire mondial (PAM)

Les contributions au PAM continueront à être fournies sous forme d'aide alimentaire en nature, et seront concentrées sur les opérations d'urgence et en faveur des réfugiés visant à répondre aux grandes crises et à leurs séquelles. Les opérations du PAM devraient être programmées et mises en œuvre de manière à compléter et renforcer les autres interventions Communauté dans le même pays.

ONG

Actuellement, les projets des ONG reçoivent une aide alimentaire en nature ou en espèces ou une combinaison des deux.

- L'aide alimentaire en nature aux ONG relève exclusivement d'Euronaid, qui organise (i) le transport à destination et à l'intérieur du pays bénéficiaire et (ii) les achats locaux.
- L'aide en espèces est fournie aux ONG sur la base d'un "appel à proposition" annuel¹⁰. Les propositions de projet feront l'objet d'une évaluation sur la base de stratégies par pays ou par région clairement définies.

Dans la pratique, il n'a guère été possible de combiner ces deux instruments dans le cadre d'un même projet en raison des difficultés de synchronisation des deux mécanismes de prestation. Cela limite (i) la capacité de répondre aux besoins réels de la population et (ii) la capacité de lier aide d'urgence, reconstruction et développement. Afin de résoudre ce problème, la Commission entend renforcer encore l'aide en espèces, laissant ainsi aux ONG le choix

¹⁰

Conformément au vade-mecum sur la gestion des subventions adopté en juillet 1999 qui vise à harmoniser les procédures entre la Commission et ses partenaires opérationnels

d'acheter elles-mêmes des produits alimentaires au niveau local ou d'utiliser les services d'Euronaid.

Afin de promouvoir les projets axés sur des objectifs à plus long terme de sécurité alimentaire, il est proposé d'allonger la durée maximale des projets des ONG au-delà de la limite actuelle de trois ans.

3.5. Programmation et gestion des programmes

Programmation globale des ressources

Afin d'agiliser le cadre de programmation, la Commission propose:

- D'actualiser la liste des pays éligibles à partir de la liste des pays en développement établie par l'OCDE / CAD .
- Dans la liste des pays éligibles la Commission continuera à identifier des pays prioritaires afin d'éviter la dispersion des ressources, et de fournir assez de ressources pour avoir un impact substantiel sur la sécurité alimentaire. La sélection des pays prioritaires obéira aux critères suivants:
 - pays enregistrant une incidence élevée de pauvreté comportant une dimension de sécurité alimentaire mesurée par les indicateurs de consommation et de nutrition;
 - le pays bénéficiaire a une politique de sécurité alimentaire à long terme et les conditions d'une utilisation efficace des fonds communautaires y sont en place;
 - l'insécurité alimentaire est prise en compte dans la stratégie de soutien de la Communauté pour ledit pays;
 - pays à l'égard duquel la CE dispose d'une expérience et d'un avantage comparatif pour intervenir.

En outre, la priorité peut être accordée à tout pays éligible¹¹ faisant face à des crises alimentaires ou à des situations graves d'après-crise.

- Application du principe de programmation pluriannuelle de sécurité alimentaire à tous les pays bénéficiaires afin d'assurer une planification à plus long terme et une répartition équitable des fonds disponibles, sauf en cas de crise.
- Prolongation de la période de mise en œuvre des programmes pour tous les instruments jusqu'à cinq ans éventuellement.

Programmation au niveau du pays

Les objectifs de sécurité alimentaire doivent être intégrés dans un cadre stratégique communautaire unique: celui des programmes-cadres nationaux. C'est à ce niveau que les priorités et les préoccupations de la Communauté s'imbriquent avec celles du gouvernement

¹¹ Règlement (CE) N° 1292 /96 du Conseil de juin 1996, liste des pays les moins développés , des pays à faibles revenus, des pays à revenus faibles et moyens éligibles.

partenaire, des États membres de l'UE, et d'autres agences internationales, et que les domaines d'accord peuvent être identifiés et les divergences dépassées.

Afin de pouvoir bénéficier d'un soutien budgétaire au titre de la ligne aide/sécurité alimentaire, les programmes-cadres nationaux devraient être axées sur un certain nombre de principes:

- la mise en convergence des priorités du gouvernement bénéficiaire et de la Communauté visant la réduction de la pauvreté et l'aide à la sécurité alimentaire, dans la logique du document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté préparé par le gouvernement;
- le dialogue avec le gouvernement et la société civile du pays partenaire sur la réforme des politiques en faveur des pauvres et les priorités en matière de dépenses publiques;
- la coordination avec les États membres de l'UE et d'autres donateurs sur les stratégies d'appui par pays afin de réduire au minimum les charges imposées aux gouvernements partenaires.

Conception, évaluation et mise en œuvre des programmes

Pour ce qui est de la conception des programmes, la Commission propose que désormais les programmes mis en œuvre en vertu du règlement:

- se fondent toujours plus sur les stratégies par pays ou régionales afin d'assurer la cohérence et la complémentarité avec les autres programmes financés par la CE, les États membres de l'UE et d'autres donateurs;
- se concentrent sur les problèmes de sécurité alimentaire les plus importants, en abordant les causes sous-jacentes, abordent la question du ciblage, et fassent une plus large part aux études de base, aux relations hommes-femmes, aux aspects environnementaux et aux indicateurs de contrôle;
- se fondent systématiquement pour ce qui est des propositions de financement sur un cadre logique conformément aux principes de gestion de cycle de projet applicables à tous les projets communautaires.

Tant que la capacité de planification des administrations nationales sera insuffisante, l'assistance technique continuera à jouer un rôle important dans la préparation de programme. À l'expiration des contrats européens de réseau de sécurité alimentaire (RESAL)¹², de nouveaux arrangements visant à maintenir les capacités d'analyse et de conseil seront mis en place par le biais suivant et financés sur la ligne budgétaire B7-20:

- le personnel clé de RESAL sera intégré dans AIDCO et les délégations;

¹²

Réseau européen de sécurité alimentaire créé en 1998 et financé sur la ligne budgétaire B7-20. Membres chargés de la mise en œuvre: ADE, DRN, GOPA, IRAM-AEDES, MTL, SOLAGRAL et TRANSTEC.

- les experts internationaux et régionaux de haut niveau seront de plus en plus mobilisés par les antennes régionales regroupant les différents donateurs¹³;
- les cellules locales de sécurité alimentaire seront graduellement transférées et intégrées dans les institutions nationales.

De l'avis général, un délai excessif sépare l'engagement des fonds de la mise en œuvre du projet, en raison essentiellement du manque de profondeur dans le processus d'évaluation. Après approbation du programme/projet, l'élaboration des questions conceptuelles, des aspects relatifs à la stratégie et à la conditionnalité, et des dispositions de mise en œuvre exige encore un gros travail. Les solutions suivantes sont proposées:

- compléter le processus de programmation avec neuf mois d'avance sur l'année budgétaire.
- lancer le processus d'identification et d'évaluation dès la fin du processus de programmation afin de dégager le temps suffisant pour l'analyse, la conception et l'évaluation des programmes et des projets.
- recourir systématiquement à la programmation pluriannuelle.

Processus d'approbation de programme

En vue d'améliorer la cohérence et la complémentarité avec les programmes des États membres de l'UE, il est proposé de renforcer le rôle du Comité d'aide et de sécurité alimentaire dans les questions stratégiques et la programmation pluriannuelle selon les principes adoptés pour les comités régionaux de la Commission (FED, l'ALA, MEDA, TACIS).

Finalement, les tâches du Comité de l'aide alimentaire devraient être confiées aux comités régionaux de la Commission, afin d'augmenter la cohérence politique et rationaliser la comitologie.

Surveillance et évaluation de l'impact

Il sera systématiquement procédé à un audit de tous les projets et programmes de sécurité alimentaire au moins à mi-parcours et en fin de projet. Les projets d'aide en espèces des ONG continueront à être soumis à une vérification annuelle conformément aux procédures de gestion des subventions.

La Commission entend introduire le contrôle systématique des projets de sécurité alimentaire afin d'en évaluer l'impact et le ciblage. Bien qu'il soit difficile de mesurer la sécurité alimentaire directement, les différents indicateurs de pauvreté et de nutrition allant du niveau individuel à celui du pays dans son ensemble sont utiles à cette fin. En matière de surveillance du programme, la Commission s'efforcera de coordonner ses activités avec celles des autres donateurs et de contrôler le processus d'élaboration du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Dans ce but, la Commission soutiendra la mise en place de systèmes nationaux durables de lutte contre la pauvreté et de contrôle de la sécurité alimentaire.

¹³

Centres régionaux de savoir et de conseil bénéficiant d'un appui multidonateur offrant des services coordonnés de pointe en matière de conseil aux gouvernements et aux organismes régionaux sur le développement rural et les politiques et les stratégies de sécurité alimentaire.

La Commission renforcera son évaluation du programme de sécurité alimentaire en vue d'en arriver à une évaluation annuelle des instruments directs d'aide. Vu le nombre et la diversité des instruments indirects d'aide, les évaluations périodiques porteront sur un échantillon représentatif de projets.

*

Une deuxième évaluation de l'application du règlement (CE) N° 1292/96 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire aura lieu en 2003-2004.

Elle examinera en profondeur le cadre conceptuel et stratégique régissant l'intervention de la Commission en faveur de l'aide et de la sécurité alimentaire ainsi que la question de la cohérence. Elle envisagera notamment les moyens d'intégrer / fusionner entièrement à la fois l'objectif et l'instrument de sécurité alimentaire dans le dispositif global de développement de la Commission. Elle s'efforcera également de préciser les différentes modalités de partage des compétences entre DEV/AIDCO et ECHO en matière de programmation, de ciblage et de gestion de l'aide alimentaire en nature.

ANNEXE

ANNEXE 1 : Historique et objectifs du règlement n° 1292/96

Contexte du règlement 1292/96

l'aide alimentaire communautaire sous la forme de céréales a commencé en 1967, dans le cadre de l'accord international sur le blé.

Dans sa phase initiale, l'aide alimentaire communautaire était largement subordonnée à la gestion des stocks communautaires. Il a fallu un certain temps avant que n'apparaissent les limitations d'une politique axée sur l'offre. Dans le cadre des accords de Yaoundé et ensuite de Lomé, cette politique visait à promouvoir l' "autosuffisance alimentaire", sur la base de l'aide alimentaire et de l'aide financière et technique.

Comme la doctrine du développement commençait à se focaliser davantage sur les concepts de 'sécurité alimentaire', la CE en est venue à concevoir l'aide alimentaire comme un instrument de l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le cadre de sa politique globale de développement .

Pendant les années 1980, la politique de développement préconisée par le plan Pisani consacrait les principes suivants:

- concentration financière sur tous les aspects de la sécurité alimentaire;
- définition et mise en œuvre des politiques d'un commun accord avec les pays ACP;
- meilleure intégration des différents types d'aides;
- coordination accrue entre les donateurs;
- dissociation de l'aide alimentaire d'avec la gestion des excédents alimentaires communautaires;
- encouragement au recours aux achats triangulaires et locaux.

Au fil de ses décisions, le Conseil des ministres a affirmé les principes suivants :

- accroître la couverture nutritionnelle des populations bénéficiaires (1982);
- fournir une aide en cas d'urgence (1982);
- contribuer à un développement économique et social équilibré (1982);
- réduire les déficits de la balance des paiements (1983);
- promouvoir la sécurité alimentaire dans les pays et les régions bénéficiaires (1986);
- soutenir l'accroissement de la production alimentaire locale (1986);
- mise en place d'une politique d'aide humanitaire et création d'ECHO (1992).

Après la crise alimentaire de 1991-92, la Commission a entrepris une évaluation externe de ses politiques et instruments. L'évaluation a mis en lumière les limitations de l'aide alimentaire (des coûts élevés, des résultats à court terme), le fait que l'insécurité alimentaire était devenue l'indicateur fondamental du sous-développement, et la nécessité de se focaliser davantage sur les causes structurelles de l'insécurité alimentaire.

Depuis peu, les opérations de sécurité et d'aide alimentaire jouent un rôle de plus en plus important dans la lutte contre la pauvreté. La sécurité alimentaire, comme priorité cruciale pour la réduction de la pauvreté, a fait l'objet d'une résolution du Conseil des ministres en novembre 1994 - qui a souligné l'importance de l'adoption d'une politique de sécurité alimentaire à long terme au niveau de la région, de la nation et des ménages.

Le règlement (CE) N° 1292 du Conseil du 27 juin 1996 fait de la sécurité alimentaire un instrument de la politique communautaire de développement et plus particulièrement de la lutte contre la pauvreté.

Objectifs du règlement 1292/96

Les objectifs des opérations à l'appui de l'aide alimentaire et de la sécurité alimentaire, y compris sous forme de disponibilité en devises, sont énoncés dans l'article 1.3 du règlement.

L'objectif est :

- de promouvoir la sécurité alimentaire visant à réduire la pauvreté, pour aider la population des pays et des régions en développement, au niveau des ménages, du village, du pays et de la région;
- de relever le niveau de la nutrition de la population destinataire et l'aider à obtenir un régime équilibré;
- de tenir compte de la nécessité d'assurer l'approvisionnement en eau potable de la population;
- d'améliorer les conditions de disponibilité et d'accessibilité des populations aux denrées alimentaires;
- de contribuer au développement économique et social équilibré des pays bénéficiaires dans le milieu rural et urbain, en prêtant une attention particulière aux rôles respectifs des femmes et des hommes dans l'économie du ménage et dans la structure sociale. L'objectif final des opérations d'aide communautaire sera de transformer les bénéficiaires en agents de leur propre développement;
- de soutenir les efforts des pays bénéficiaires pour améliorer leur propre production alimentaire au niveau régional, national, local et familial;
- de réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire;
- d'encourager leur indépendance alimentaire, en augmentant la production, ou en améliorant et en augmentant le pouvoir d'achat;
- de contribuer aux initiatives de lutte contre la pauvreté qui s'inscrive dans l'objectif du développement.

ANNEXE 2: Dotations financières en vertu du règlement 1292/96 (1993-1999)

Source: "Évaluation de l'aide alimentaire, de la politique et des programmes de sécurité alimentaire, et de la gestion de l'aide alimentaire de la CE", rapport de synthèse du NRI et du NEI, novembre 2000.

Dotation par instrument, 1993-1999 (en million d'euros)

Instrument	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 Prov.
1. Aide alimentaire en nature	511.0 (89%)	514.3 (87%)	564.7 (87%)	308.0 (55%)	267.1 (51%)	275.2 (48%)	207.9 (41%)	181.6 (39%)
Dont: marchandises;	342.1 (60%)	329.6 (56%)	374.6 (58%)	213.2 (38%)	181.2 (35%)	154.6 (27%)	114.9 (23%)	s.o.
frais de transport	168.9 (29%)	184.7 (31%)	190.1 (29%)	94.7 (17%)	85.9 (16%)	120.4 (21%)	93.0 (18%)	s.o.
2. Opérations à l'appui de la sécurité alimentaire.	63.0 (11%)	74.8 (12%)	81.6 (13%)	238.7 (42%)	253.5 (49%)	301.6 (52%)	287 (57%)	275.8 (59%)
Devises	-	-	-	57.9 (10%)	139.1 (27%)	106.1 (18%)	106.8 (21%)	64.7(14%)
Projets	19.8 (3%)	19.6 (3%)	38.8 (6%)	124.1 (22%)	84.1 (16%)	154.3 (27%)	116.1 (23%)	163.6 (35%)
TA / contrôle	43.2 (8%)	55.2 (9%)	42.8 (7%)	56.7 (10%)	30.3 (6%)	41.2 (7%)	64.1 (13%)	47.3 (10%)
3. Alerte avancée et stockage	s.o.	s.o.	s.o.	13.5 (2%)	3.0 (1%)	1.6 (0%)	10.1 (2%)	5.0 (1%)
Total	574.0	589.1	646.3	560.2	523.6	578.4	505.0	462.2

Dotation par instrument, 1993-1999 (en millions d'euros)

Instrument	Année								1993-95	1996-99
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999			
Direct	137.4	183.2	202.2	272.2	287.3	271.9	258.7	29%	50%	
Dont ONG	0	0	0	31.3	11.2	21.8	43.9	0%	5%	
Indirect	393.4	350.7	401.3	231.4	220.7	276.5	214.6	63%	44%	
Dont:										
<i>ONG</i>	160.1	154.5	214.4	106.5	87.2	113.6	85.0	29%	18%	
<i>PAM</i>	158.5	144.2	137.5	111.5	111.0	141.5	104.1	24%	22%	
<i>HCR</i>	15.7	10.6	12.7	-	-	-	-	2%	0%	
<i>UNRWA</i>	-	-	-	<i>s.o.</i>	11.9	12.3	13.0	0%	2%	
<i>CICR</i>	21.0	20.3	23.0	<i>s.o.</i>	10.6	9.2	-	4%	1%	
<i>DIVERS</i>	38.1	21.2	13.6	13.4	-	-	12,5	4%	1%	
Autres (TA, contrôle, etc.)	43.2	55.2	42.8	56.6	15.6	29.9	31.7	8%	6%	
Total (en millions d'euros)	574.0	589.1	646.3	560.2	523.6	578.4	505.0	100%	100%	

Note: Tous les chiffres sont pour les dotations seulement. Les données sur les engagements et les déboursements réels ne sont pas disponibles. L'évaluation externe a trouvé, néanmoins, que les niveaux de déboursement sont bien au-dessous des niveaux prévus, d'où le montant considérable des fonds non dépensés.

La Commission utilise les lignes budgétaires suivantes pour financer l'application du règlement:

- B7 -200: pour les produits mobilisés en vertu de la convention d'aide alimentaire (aide obligatoire et liée aux engagements internationaux de la Communauté);
- B7 -201: pour les interventions relatives aux programmes de sécurité alimentaire;
- B7 -202: pour les frais en matière de transport, distribution, logistique, contrôle et évaluation.

ANNEXE 3: Principaux résultats de l'évaluation

Objectifs stratégiques

- Le règlement reflète l'état des recherches sur les causes de l'insécurité alimentaire, et illustre bien la politique communautaire en matière d'aide et de sécurité alimentaire. Les objectifs du règlement reflètent le lien étroit entre l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Les conceptions évoluent et l'insécurité alimentaire n'apparaît plus seulement comme un manque de disponibilités alimentaires (principalement au niveau national) mais comme une dimension de la pauvreté (principalement au niveau des ménages). Néanmoins, au niveau des pays, les politiques de sécurité alimentaire se concentrent principalement sur la production agricole et la croissance économique, tandis que les aspects concernant la génération de revenu et les questions sociales sont souvent moins élaborés.
- Le règlement est cohérent avec les instruments précédents d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire et les remplace. Il est cohérent au regard de différents règlements de coopération au développement. Il est moins cohérent au regard des règlements concernant le commerce et les marchés publics.
- Le besoin de disposer d'une stratégie communautaire globale au niveau du pays couvrant l'ensemble des instruments communautaires se fait sentir.
- L'aide alimentaire en nature est un instrument coûteux, mais il est justifié dans les cas où il n'y a aucune solution de rechange, telle que les situations d'urgence, où le gouvernement n'est pas efficace, ou dans les cas où l'aide en nature présente un avantage comparatif par rapport à d'autres types d'aides pour le ciblage de groupes vulnérables spécifiques.
- Le passage de l'aide en nature à l'aide au moyen de la disponibilité en devises et aux opérations à l'appui de la sécurité alimentaire est logique et permet d'éviter des coûts élevés tout en donnant davantage de flexibilité aux programmes pour répondre aux besoins réels des bénéficiaires.
- La plupart des documents du projet omettent de parler spécifiquement des questions de genre, et l'on ne voit guère d'études d'impact ou d'enquêtes de fond qui permettent de tirer des conclusions de l'impact en la matière.

Opérations et procédures de gestion

- Un problème clé au regard de l'efficacité est celui concernant les délais considérables séparant dotation et engagement. En outre, il y a des retards graves dans la réalisation des déboursements et la mise en œuvre des contrats. Des faiblesses au niveau des institutions et de la gestion se traduisent souvent par des retards supplémentaires dans la mise en œuvre des projets et des programmes.
- L'une des principales conclusions est que les capacités de mise en œuvre et d'absorption de la Commission et des pays bénéficiaires ont été surestimées. Le personnel des cellules de sécurité alimentaire au niveau de la Communauté et dans le pays est insuffisant, ce qui ne permet pas de préparer les propositions en temps opportun ni de contrôler comme il se doit les programmes en cours.

- D'importants problèmes ont été signalés concernant la lenteur des procédures d'approbation des projets et de déboursement en ce qui concerne les ONG.
- Beaucoup d'ONG entreprennent des activités qui ne donnent de résultats qu'après plusieurs années. La période de trois ans maximum est souvent jugée trop courte. À l'avenir, il faudrait permettre des contrats d'une durée maximale de cinq ans.
- Il a parfois été difficile de synchroniser l'aide financière accordée aux projets des ONG et l'aide alimentaire en nature acheminée par Euronaid.
- En l'absence d'études de fond et de systèmes de contrôle évolués, l'évaluation de l'impact des programmes reste d'une efficacité limitée et ne permet pas de réorienter les politiques et les programmes. Les évaluations sont peu nombreuses.
- Manque de décentralisation de la prise de décision de la DG DEV au profit des délégations.
- L'évaluation a constaté que les achats locaux et les transactions triangulaires ont diminué en faveur des livraisons provenant d'Europe. La réglementation communautaire en matière de marchés publics et de normes sanitaires, ainsi que peut-être le volume des contrats, font que les opérateurs locaux ont beaucoup de mal à concurrencer les opérateurs européens sur le marché européen. La procédure de groupement des transactions pour les marchés d'Euronaid a abouti à une augmentation des achats en Europe.
- Au niveau mondial, RESAL commence à se faire sa place. Néanmoins, sa rentabilité est incertaine.
- Le comité de l'aide et de la sécurité alimentaire est particulièrement bien placé pour assurer la coordination, la cohérence et l'efficacité des programmes communautaires d'aide alimentaire. Mais il passe une grande partie de son temps à examiner les différents projets proposés par la Commission. Une fraction de ce temps pourrait être employée avec plus de profit à l'étude des questions stratégiques et sectorielles concernant aussi bien les programmes de l'Union que ceux des États membres.

ANNEXE 4: Les objectifs internationaux de développement (OID)

Objectifs adoptés en 1996 par le Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui a lancé un appel en faveur de la mise en œuvre d'une stratégie de développement axée sur les objectifs clés du développement dans le cadre d'un partenariat global. Les ministres du développement et les Chefs des organisations d'aide membres du CAD se sont engagés à:

Bien-être économique

- une réduction de moitié de la proportion de personnes vivant dans un état de pauvreté extrême d'ici 2015.

Développement social

- enseignement primaire universel dans tous les pays d'ici 2015;
- réaliser des progrès indéniables vers l'égalité homme/femme et le renforcement de l'autonomie des femmes en supprimant toute discrimination entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2015.
- une réduction des deux tiers des taux de mortalité pour les nourrissons et les enfants de moins de cinq ans et une réduction des trois-quarts de la mortalité maternelle, tout cela d'ici 2015;
- accès par le biais du système primaire de soins de santé aux services de santé génésique pour toutes les personnes des âges appropriés dès que possible et au plus tard l'année 2015.

Gestion durable et régénération de l'environnement

- la mise en œuvre des stratégies nationales de développement durable dans tous les pays d'ici 2005, afin d'obtenir d'ici 2015, tant au niveau mondial que national, un renversement effectif de la tendance actuelle à la destruction de ressources environnementales.

ANNEXE 5 : La convention relative à l'aide alimentaire

L'Union européenne, y compris à la fois la Communauté et ses États membres, est cosignataire de la convention relative à l'aide alimentaire¹⁴. La convention, qui a été renégociée en 1999, a pour objectif de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et à renforcer la capacité de la communauté internationale de répondre aux situations d'urgence alimentaire et aux autres besoins alimentaires des pays en développement. À cette fin la convention prévoit de :

- fournir l'aide alimentaire sur la base d'une planification préalable selon les modalités prévues par la convention;
- d'encourager les membres à veiller à ce que l'aide alimentaire fournie vise particulièrement à soulager de la pauvreté et la faim les groupes les plus vulnérables, et soit compatible avec le développement agricole dans ces pays;
- de maximiser l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide alimentaire fournie comme moyen d'assurer la sécurité alimentaire; et de
- fournir un cadre pour la coopération alimentaire, la coordination et le partage des informations parmi les membres sur les questions relatives à l'aide alimentaire afin de renforcer l'efficacité des opérations d'aide alimentaire sous tous leurs aspects et la cohérence entre l'aide alimentaire et les autres instruments.

L'aide alimentaire s'insère par là dans la politique générale de promotion de la sécurité alimentaire, et de lutte contre la pauvreté et la faim.

Parmi les changements récemment apportés à la convention figurent:

- l'élargissement de la liste des produits éligibles;
- l'inclusion systématique des frais de transport dans les livraisons d'aide alimentaire;
- la possibilité pour les donateurs d'exprimer leurs engagements en tonnage, en valeur ou en une combinaison des deux;
- l'obligation pour les membres de fournir au moins 80% de leur aide alimentaire sous forme de subventions; et
- la promotion des transactions triangulaires et des achats locaux.

¹⁴

Décision du Conseil 1999/576 CE du 29 juin 1999 concernant la signature et la déclaration d'application à titre provisoire de la convention relative à l'aide alimentaire de 1999 au nom de la Communauté européenne. JO L 222 p. 38 du 24.8.1999. Voir aussi Décision 2000/421/EC du Conseil du 13 juin 2000 concernant la conclusion de la convention relative à l'aide alimentaire de 1999 au nom de la Communauté européenne, JO L 163 p. 37 du 4.7.2000.

Code de conduite pour l'aide alimentaire

La Commission et les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur un certain nombre de principes fondamentaux concernant l'utilisation de l'aide alimentaire en nature. Ils ont été incorporés dans un code de conduite pour l'aide alimentaire, qui est maintenant inclus dans la convention :

L'aide alimentaire doit uniquement être fournie lorsqu'elle constitue le moyen d'assistance le plus efficace et le mieux adapté sur la base d'une évaluation des besoins.

- L'aide alimentaire pour distribution gratuite doit cibler les groupes vulnérables et respecter les besoins et les habitudes nutritionnels des bénéficiaires.
- La fourniture d'aide alimentaire dans les situations d'urgence doit tenir tout particulièrement compte de la réhabilitation et des objectifs de développement à plus long terme des pays bénéficiaires.
- L'aide alimentaire, notamment aux pays les moins avancés, prendra la forme de subventions.
- L'aide alimentaire fournie en vertu de la convention relative à l'aide alimentaire sous forme de subventions ne représentera pas moins de 80 % de la contribution d'un donateur.
- Les transactions d'aide alimentaire seront conduites de manière à éviter tout préjudice à la structure normale de production et du commerce international. Les politiques d'aide alimentaire doivent être cohérentes avec les politiques de développement et les politiques menées dans d'autres secteurs comme l'agriculture et le commerce.
- Il convient d'envisager de renforcer l'aide alimentaire par d'autres moyens (aide financière, assistance technique, etc.) afin d'intensifier son aptitude à rehausser la sécurité alimentaire et d'augmenter la capacité des gouvernements et de la société civile à élaborer des stratégies de sécurité alimentaire à tous les niveaux (dans le cadre du processus PRSP dans la mesure du possible).
- Afin de promouvoir le développement agricole local, de renforcer les marchés régionaux et locaux et de rehausser la sécurité alimentaire à plus long terme des pays bénéficiaires, les membres doivent envisager la possibilité de consacrer ou de diriger leurs contributions en espèces à l'achat de produits alimentaires dans le pays bénéficiaire, ou d'autres pays en développement.
- Quand l'aide alimentaire est vendue dans un pays bénéficiaire, la vente sera effectuée, dans la mesure du possible, par le secteur privé et sur la base d'une analyse des marchés. Dans le ciblage du produit de telles ventes, la priorité sera accordée aux projets visant à améliorer la sécurité alimentaire des bénéficiaires.

ANNEXE 6: Objectifs de sécurité alimentaire

Exception faite des situations d'urgence dues à la guerre ou aux grandes catastrophes naturelles, où l'objectif immédiat est d'assurer la survie des personnes, les questions de sécurité alimentaire se posent normalement à trois niveaux.

- **Production alimentaire suffisante et de qualité acceptable.** La question de l'approvisionnement en produits alimentaires se pose au niveau mondial et national. Au niveau mondial, la production alimentaire risque d'être prise de vitesse par la croissance démographique. Au niveau national, l'approvisionnement alimentaire peut être assuré par une combinaison de production intérieure et de commerce régional et international. Les pays dont l'économie se développe avec succès, affichant une balance commerciale positive et pourvus de marchés fonctionnant efficacement n'ont guère à se soucier du problème de l'approvisionnement alimentaire mondial. La meilleure façon de contribuer à sa résolution consiste donc à fournir une aide qui encourage le développement en général. On soulignera qu'au niveau national sécurité alimentaire n'est pas synonyme d'autosuffisance alimentaire. Promouvoir l'autosuffisance en tant que telle peut nuire à la sécurité alimentaire si cela gêne la politique et les réformes institutionnelles visant à élargir les bases de la croissance, ou si cela fait grimper les prix des produits alimentaires;
- **Accès des ménages aux produits alimentaires.** L'accès concerne la demande et le pouvoir d'achat des consommateurs tant urbains que ruraux. Le ménage est l'unité économique et sociale que les personnes forment afin d'organiser leur consommation alimentaire. Le manque d'accès aux produits alimentaires, transitoire ou chronique, est fondamentalement dû à la pauvreté. Les questions de sécurité alimentaire doivent donc être abordées dans le contexte plus large des stratégies de réduction de la pauvreté;
- **Consommation alimentaire et suffisance nutritionnelle au niveau individuel.** L'utilisation des produits alimentaires se rapporte aux questions de consommation et la nutrition et dépend des pratiques nutritionnelles. Les rapports au sein des ménages, par exemple, le mode de répartition des produits, la façon dont la mère nourrit les enfants, et la préparation des repas déterminent les aspects qualitatifs. Des programmes ciblés visant à assurer une éducation nutritionnelle, par exemple, ou des transferts de revenu au bénéfice des femmes peuvent s'avérer nécessaires en complément de stratégies plus générales de réduction de la pauvreté. La qualité et la sécurité des produits alimentaires constitue un autre sujet de préoccupation, compte tenu notamment de l'incidence de l'alimentation sur la santé.

La sécurité alimentaire est l'une des variables fondamentales de la pauvreté. Il convient donc d'intégrer les objectifs de sécurité alimentaire à long terme dans des politiques de réduction de la pauvreté à long terme, qui fournissent un cadre cohérent aux stratégies de développement nationales et régionales.

Source: Integration of Food Security Objectives within a Poverty Reduction Framework, Commission Concept Paper, DEV/A/1/uw D (99)