

L'AIDE ALIMENTAIRE EN HAÏTI

CNSA 1996

1 - INTRODUCTION

Le déficit annuel de la production alimentaire nationale par rapport aux besoins de la population peut être estimé à 750 000 T.M. L'aide alimentaire en nature reçue par Haïti, avec environ 130 000 TM en 1995, permet de combler 17 % de ce déficit (le reste est couvert par des importations commerciales), et représente donc près de 8 % des besoins de la population.

2 - LES PRINCIPAUX DONATEURS D'AIDE ALIMENTAIRE

21. Les différents donateurs

➤ *L'USAID (100 000 T et 40 M \$ en 1995)* finance deux programmes d'aide alimentaire :

- le PL 480 titre II, qui concerne l'aide indirecte gérée par trois O.N.G. (CARE, CRS, ADRA) dont l'aire d'intervention couvre pratiquement l'ensemble du territoire national ; cette aide est pour l'essentiel utilisée dans des programmes de distribution gratuite, ainsi que dans des activités de "nourriture contre travail" (food for work) ; en 1995, 30 millions de dollars U.S. ont été alloués à ce programme ;
- le PL 480 titre III, qui concerne l'aide directe au gouvernement, est gérée par un bureau de monétisation rattaché au Ministère du Plan ; le produit de la vente de la farine de blé donnée au gouvernement est utilisé pour financer essentiellement des travaux à haute intensité de main d'oeuvre; le montant de l'aide allouée dans le cadre de ce programme est passé de 20 millions à 10 millions de dollars U.S. annuels entre 1993 et 1995.

Ces deux programmes sont financés à partir de donations en céréales ou produits alimentaires divers achetés aux Etats-Unis.

➤ *La Commission Européenne (15 000 T et 7 M \$ hors projets en 1995)* accorde :

- une aide indirecte en nature, gérée par une O.N.G. basée à Port-au-Prince, le Bureau Nutrition et Développement (BND) ; cette aide est distribuée gratuitement auprès d'une population-cible (centres de nutrition, orphelinats, cantines scolaires, ...) ; les montants annuels concernés sont de l'ordre de 7 à 10 millions de dollars U.S. ; les aliments utilisés proviennent d'achats effectués soit en Europe, soit dans d'autres pays en développement (pois achetés en Chine ou en Amérique Centrale en particulier) ;
- une aide directe accordée au gouvernement sous la forme d'une aide financière pour l'exécution de projets de renforcement de la sécurité alimentaire (projet de consolidation d'un réseau de boutiques d'intrants exécuté par la FAO, appui institutionnel au gouvernement, ...) ; il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une aide alimentaire, mais les ressources budgétaires mobilisées pour ces projets sont celles de l'aide alimentaire européenne.

➤ *La Coopération Française (5 000 T et 4 M \$ en 1995)* finance :

- un programme de monétisation d'une aide alimentaire en maïs-grain distribuée en période de soudure dans des régions déficitaires ; les fonds de contrepartie permettent de financer des micro-projets de développement dans les communautés rurales concernées ;

- un programme de distribution gratuite d'aliments élaborés dans des cantines scolaires, programme qui concerne environ 80 000 élèves.

Aussi bien le maïs que les aliments élaborés sont achetés en France. Les deux programmes sont exécutés par une ONG : Action Contre la Faim (ACF).

➤ ***La Coopération Canadienne (6 000 T et 5 M \$ en 1995)***

L'essentiel de l'aide alimentaire de la Coopération Canadienne est mise en oeuvre par le Centre d'Etudes et de Coopération Internationale (CECI), ainsi que par CARE ; ces ONG reçoivent des céréales du Canada qui sont monétisées en Haïti ; les fonds de contrepartie sont utilisés pour financer des achats locaux de céréales réalisés par CECI (voir ci-dessous), en établissant des contrats de production avec des agriculteurs ; les céréales obtenues sont à leur tour utilisées soit dans des programmes de monétisation, soit dans des distributions gratuites ciblées. Jusqu'en 1993, la Coopération Canadienne donnait par ailleurs du poisson, distribué localement à travers les programmes de CARE.

➤ ***L'aide du Programme Alimentaire Mondial (1 500 T et 1,2 M \$ en 1995)***

Financé essentiellement par des ressources en provenance des Etats-Unis, le PAM a un programme régulier de cantines scolaires (80 000 élèves dans le Nord du pays) mis en oeuvre jusqu'à une date récente par l'ONAPAM, ainsi qu'un ensemble de programmes plus ponctuels liés aux donations d'autres bailleurs de fonds (Argentine, Japon). Ces programmes sont mis en oeuvre par diverses ONG haïtiennes, et incluent, selon les cas, de la monétisation, des programmes de "nourriture contre travail", ou de la distribution gratuite ciblée. En 1995, le PAM a en outre organisé la distribution de 12 000 TM de maïs provenant d'un don de la République d'Argentine. Ces céréales ayant été programmées en 1994, elles apparaissent comptabilisées au titre de l'année 1994 et non pas pour 1995.

➤ ***L'aide du Japon***

Le Japon a octroyé une aide alimentaire d'environ 5 000 TM en 1995. Cette aide a été gérée par le Bureau de Gestion de l'Aide Etrangère du Ministère du Commerce et de l'Industrie.

➤ ***L'aide de la République d'Allemagne***

L'Allemagne finance des programmes de "nourriture contre travail" exécutés dans le Nord-Ouest par l'ONG AgroAction Allemande. Ces financements ont permis de prolonger les actions entreprises dans le cadre des programmes d'urgence de ECHO, l'Office Humanitaire de la Commission Européenne, en 1994.

Les volumes octroyés sont peu importants en comparaison avec ceux des autres donateurs.

22. Les volumes concernés : 130 000 tonnes et près de 60 millions de dollars U.S. en 1995.

Les tableaux ci-joint présentent une synthèse des chiffres disponibles sur l'aide alimentaire octroyée à Haïti au cours des trois dernières années, ainsi qu'un détail par produit de l'aide allouée en 1995.

En 1995, environ 130 000 tonnes d'aide ont ainsi été allouées à Haïti, pour un montant total de près de 60 millions de dollars U.S.. Près des deux-tiers de cette aide a été mise en oeuvre par les ONG américaines financées sur le PL 480 titre II.

23. Les perspectives des principaux bailleurs d'aide alimentaire

Les évolutions en cours du contexte économique et politique mondial, avec en particulier la diminution des stocks alimentaires mondiaux, induisent une réduction des quantités globalement disponibles pour l'aide alimentaire. Cette tendance se traduit en Haïti par une réorientation plus ou moins importante des programmes des principaux donateurs d'aide alimentaire.

➤ ***L'aide de l'USAID : réduction des volumes et monétisation accrue***

Principal donateur, l'USAID envisagerait de maintenir pour les prochaines années le niveau actuel de son aide directe (environ 25 000 tonnes de farine de blé au titre du PL 480 - titre III), mais de réduire en 5 ans de plus de moitié les volumes de l'aide indirecte (PL 480 - titre II) mise en oeuvre par les ONG CARE, ADRA et CRS. Ces dernières ont par ailleurs initié un processus de réflexion sur une monétisation partielle de cette aide, dans l'objectif de dégager les ressources financières requises pour sa distribution et son suivi, ressources qui étaient auparavant accordées par l'USAID au titre de subvention.

➤ ***L'aide de la Commission Européenne : aide de substitution, appui budgétaire***

L'aide Européenne évolue rapidement vers un appui au renforcement de la sécurité alimentaire nationale à moyen et long terme. L'essentiel des ressources disponibles est d'ores et déjà consacré au financement de projets de développement agricole (appui à la filière semences-intrants, fonds de garantie agricole pour les producteurs de riz de la Vallée de l'Artibonite) ; dans les années à venir, les ressources disponibles seront consacrées à un appui institutionnel au Ministère de l'Agriculture (appui à la décentralisation, renforcement de l'unité de planification, suivi et évaluation, appui au service de statistiques agricoles). L'aide alimentaire en nature devrait être de plus en plus circonscrite à un appui à des populations-cibles clairement identifiées, et s'inscrire dans des programmes intégrés de nutrition. Le niveau en valeur de l'aide octroyée augmentera probablement en 1996 (environ 13 millions de dollars), mais la part consacrée à de l'aide "classique" (distribution d'aliments) diminuera.

➤ ***L'aide de la Mission Française de Coopération : poursuite de l'expérience de micro-monétisation***

Les modalités spécifiques de l'aide française (monétisation dans le cadre de petits projets de développement) seront reconduites à moyen terme, avec des volumes sans doute comparables (environ 5 000 tonnes de maïs par an). Tout en souhaitant renforcer le rôle de l'Etat dans la planification et le suivi de cette aide, la France ne souhaite pas dans le court terme revenir à une aide directe telle qu'elle était pratiquée avant le coup d'Etat de 1991.

➤ *L'aide du Canada : monétisation et achats locaux*

Mise à part l'appui financier de la Commission Européenne qui devrait progresser en 1996, le Canada est le seul bailleur qui envisage d'accroître - ou tout au moins de maintenir - le volume de l'aide alimentaire octroyée à Haïti. L'essentiel de cette aide sera mise en oeuvre par le CECI et la CARE, dans le cadre de leurs programmes de monétisation (CECI, CARE) et achats locaux (CECI).

➤ *L'aide du PAM : dépendance des donateurs internationaux*

Le PAM ne disposant pas de ressources propres, les volumes de l'aide alimentaire qu'il distribue annuellement fluctuent en fonction des ressources allouées par les bailleurs de fonds institutionnels de ce programme comme l'USAID, la Commission Européenne ou différentes coopérations bilatérales. Il est donc difficile d'avoir une idée précise des perspectives de distribution d'aliments par le Programme Alimentaire Mondial dans un proche avenir.

➤ *Constat global : réduction de l'aide en nature*

En 1995, l'aide alimentaire globale a porté sur environ 120 000 tonnes équivalent-céréales. A moyen terme, du fait de la réorientation des programmes des principaux bailleurs, cette aide ne pourrait porter que sur des volumes de l'ordre de 75 000 à 100 000 TEC, soit une réduction de 25% à 40% par rapport à 1995, ou encore, une réduction équivalant environ à 2 ou 4 % des besoins alimentaires globaux estimés par la FAO (1,7 millions de TEC). Une augmentation de la production dans les mêmes proportions pour compenser cette diminution des ressources paraît tout à fait à la portée de l'agriculture haïtienne. Le problème se posera sans doute davantage en termes d'accessibilité de certaines catégories de population : il faudra que cette réduction globale de l'aide ne concerne pas les plus démunis. Les besoins d'un ciblage accru et de moyens de suivi efficaces de cette aide se trouvent renforcés par la perspective de la diminution des volumes de l'aide.

3 - L'ANALYSE DES MODALITES DE MISE EN OEUVRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Jusqu'en 1993, aucune modalité particulière de gestion de l'aide indirecte n'a été opérée : celle-ci était le plus souvent distribuée gratuitement, sans un diagnostic agricole et économique préalable. "On a pu remarquer que les régions les plus accessibles étaient approvisionnées régulièrement; pour les autres zones, il existait soit des délais entre chaque livraison ou encore, elles n'étaient desservies par aucune forme d'aide alimentaire" (Cécile Bérut : Aide Alimentaire en Haïti ; Coopération Française ; 1993).

Aucune réelle coordination des activités relatives à l'aide n'est non plus réalisée. On peut tout au plus parler d'une entente un peu superficielle pour éviter les redondances: les ONGs distributrices les plus importantes se sont organisées pour éviter les superpositions géographiques -CARE intervient surtout dans le Nord Ouest et le Haut Artibonite, CRS dans le Sud, le Sud-est, la Grande Anse et les environs de Port-au-Prince; ADRA dans le Plateau Central et l'île de la Gonave; ; le BND, cependant opère à peu près dans tout le pays. Quant au Programme Alimentaire Mondial, il intervient dans le Nord et le Nord-est. Des réunions sont régulièrement tenues entre certaines institutions de coopération -l'USAID, le PAM, l'UNICEF, la FAO, l'OPS/OMS, l'ACDI et les principales ONGs opérant dans le pays dans le but de faire le point de la situation et d'évoquer des problèmes communs. Cependant, aucun suivi des programmes de distribution n'est réellement opéré, aucune évaluation ou analyse des stratégies utilisées.

Actuellement, trois types d'intervention peuvent être distinguées : les actions à caractère essentiellement "humanitaire", celles qui servent de transition entre celles-ci et des interventions plus durables et enfin, celles

qui s'orientent déjà vers des stratégies de développement.

31. Les actions humanitaires

➤ *Les distributions sèches*

Les distributions sèches sont généralement effectuées en collaboration avec les institutions présentes dans les zones d'intervention: hôpitaux, dispensaires, centres de nutrition, coopératives, ONGs...

→ *Intérêts*

Cette approche ne semble présenter aucun avantage réel, sinon celui de sa simplicité de mise en oeuvre.

→ *Limites*

Un suivi insuffisant de ces programmes entraîne souvent des détournements de l'aide et la vente des produits sur le marché. Cette forme d'aide risque également de pérenniser un assistanat des populations cibles.

➤ *Les distributions de repas chauds*

Cette forme de distribution concerne généralement les hôpitaux, asiles de vieillards, orphelinats, centres de santé, centres de nutrition, cantines populaires, cantines scolaires. Nous allons analyser brièvement ces deux dernières interventions.

- *Les cantines populaires*

Les cantines populaires ont sévis tout particulièrement après le coup d'état de Septembre 91, dans les quartiers populaires et les zones rurales. Elles ont distribué un repas chaud journalier aux populations cibles.

→ *Limites :*

Les cantines populaires ont donné lieu à une très mauvaise gestion de l'aide : dans beaucoup de cas, les bénéficiaires viennent uniquement pour recevoir les repas ; il y a peu ou pas de participation des populations avec naturellement un accroissement de leur dépendance.

→ *Perspectives*

Les grandes ONGs qui étaient impliquées dans le fonctionnement des cantines populaires adoptent actuellement des approches plus orientées vers le développement, comme des activités de Food for Work pour la réhabilitation et le maintien de voies de communication rurales, pour la construction et l'entretien de réseaux d'irrigation, de systèmes d'approvisionnement en eau potable, de latrines, etc...

- *Les cantines scolaires*

Un repas cuit est disponible pour chaque enfant scolarisé. Pendant les vacances scolaires ce programme

est converti en cantines populaires.

→ *Intérêt*

Les cantines scolaires répondent à un besoin certain: la plupart des enfants visés ne recevraient sans cette intervention aucun repas avant de se rendre à l'école et ce jeûne se prolongerait jusque dans l'après-midi.

→ *Limites*

Le repas servi n'est généralement pas équilibré au point de vue nutritionnel, car les produits fournis par les organismes donateurs, généralement céréales, pois et huile, sont très peu ou pas complétés par l'école ou par la collectivité intéressée. Ces programmes sont rarement couplés à des programmes de formation nutritionnelle et sanitaire des enfants et encore moins des parents et des éducateurs. Les cantines, aussi bien populaires que scolaires, ne pourvoient donc qu'à des besoins ponctuels: elles ne visent pas l'élimination des causes profondes du mal et n'envisagent pas une future prise en charge de ces programmes par les collectivités concernées.

→ *Perspectives*

L'approche cantine scolaire semble en voie d'amélioration : ainsi, le PAM compte intégrer dans ses programmes dans le domaine, la promotion de l'éducation nutritionnelle et sanitaire aux niveaux scolaire et communautaire, et encourager la participation communautaire à l'amélioration des facilités disponibles dans les écoles.

32. Transition de l'aide humanitaire à des programmes de développement : le "Food for Work"

➤ *Intérêt de la formule*

Les programmes de nourriture contre travail permettent de réaliser des travaux communautaires utiles en même temps qu'ils soulagent des besoins alimentaires de populations nécessiteuses, dans certaines régions et à certaines périodes.

➤ *Limites*

Cette approche n'est cependant pas une panacée car les besoins des bénéficiaires ne sont pas seulement alimentaires ; d'ailleurs, les produits distribués ne sauraient couvrir la totalité de leurs nécessités alimentaires. Elle peut cependant compléter ou modérer certains effets négatifs que pourraient entraîner l'approche "cash for work" à des périodes de pointe de la production agricole.

➤ *Perspectives*

Il se dessine cependant de plus en plus actuellement, une certaine tendance à dépasser cette étape de transition en utilisant directement l'aide alimentaire à des actions orientées vers le développement du secteur agricole.

33. Programmes orientés vers le développement

➤ *Monétisation de l'aide pour financer des programmes de développement*

Analysons, en guise d'illustration, l'approche utilisée par la Coopération Française.

→ *Caractéristiques*

- Les denrées expédiées, en l'occurrence, le maïs, ne sont pas distribuées, mais vendues à moitié du prix du marché à des groupements paysans ; les fonds générés constituent des fonds locaux de développement pour le financement de micro-projets (boutiques d'intrants, banques céréalières, activités génératrices de revenus) au bénéfice de ces groupements.
- Les distributions se veulent ciblées dans le temps et l'espace : le maïs est délivré aux périodes de soudure, ce qui permet une certaine stabilisation locale de son prix ; il est également fourni dans les zones à déficit céréalier, comme le Nord Ouest, la Plaine d'Aquin et Fonds des Blancs.
- Les actions sont circonscrites dans des micro zones afin de ne point perturber les systèmes de production des communautés voisines.

→ *Intérêt*

Une telle approche est intéressante : elle limite la dépendance des populations assistées; les micro-projets financés permettent une certaine recapitalisation des exploitations; enfin, permet de limiter le déficit alimentaire et de stabiliser quelque peu les prix des céréales dans les régions défavorisées.

→ *Points faibles*

- Le ciblage des bénéficiaires du maïs à moitié prix est souvent difficile à réaliser. Les critères n'en sont pas clairement définis ou ne sont pas appliqués.
- Il y a parfois chute des prix normaux de production quand les délais d'acheminement des denrées ne sont pas respectés. Des structures adéquates de stockage au niveau local permettraient un meilleur timing des distributions.
- La formation et l'encadrement des groupements paysans pour la mise en place des micro-projets sont souvent insuffisants.
- Il n'y a pas de concertation entre les différents partenaires sur le terrain concernant les modalités de distribution. Il n'est pas rare que d'autres opérateurs pratiquent des distributions gratuites simultanément avec cette monétisation ciblée.

➤ *Stimulation de la production par des achats locaux de céréales*

Cette approche très originale est adoptée par l'ONG Canadienne CECI (Centre d'Etudes et de Coopération Internationale), sur la base d'un financement de l'Agence de Coopération du Canada (ACDI).

→ *Caractéristiques*

- Les denrées devant être distribuées ou vendues au niveau des programmes humanitaires sont achetées autant que possible localement : sur un total de 5.600 tonnes d'aliment, environ la moitié provient du Canada, et la moitié est achetée localement : 100% des céréales et 50% des haricots utilisés dans les distributions aux cantines scolaires proviennent d'achats locaux. Des contrats de production sont établis avec des groupes d'agriculteurs sur la base d'un pré-financement de la campagne afin de lever les contraintes de la faible capacité d'investissement des agriculteurs.
- Les achats sont effectués à travers des firmes locales, des associations de producteurs et des commerçantes ambulantes (madanms sara).
- La transformation du maïs en produit fini est effectuée à travers des manufactures locales qui vendent le produit final aux cantines scolaires et utilisent les sous-produits pour l'alimentation animale.
- La distribution des produits est réalisée en utilisant les transports locaux après une identification préalable des réseaux de distribution.
- Les fonds générés sont réinvestis dans des activités de renforcement des capacités de production régionales et locales - irrigation, routes -, des activités d'appui au stockage, à la transformation des produits et à l'augmentation de la disponibilité des outils et intrants agricoles (boutiques d'intrants).

→ *Intérêt*

L'intérêt principal de ce type de programme est qu'il contribue sans aucun doute à stimuler directement la production locale par la sécurisation des débouchés du producteur. D'autres secteurs de l'économie locale sont également stimulés : transport, petites industries de transformation de grains, production animale.

→ *Limites*

La démarche du CECI est intéressante mais n'est pas applicable à l'ensemble de l'aide alimentaire aujourd'hui octroyée au pays, car la capacité actuelle de production n'est pas assez forte. Elle doit être accompagnée d'interventions structurelles de renforcement de la production agricole nationale.

Cette approche doit cependant être fortement encouragée et multipliée graduellement dans les différentes régions du pays, en s'appuyant en particulier sur un système d'information agricole et commercial fiable et sur un encadrement adéquat des producteurs pour une gestion efficace de leur production.

4 - CONCLUSION

Compte tenu du poids non négligeable de l'aide alimentaire dans notre conjoncture socio-économique actuelle, l'Etat doit renforcer sa maîtrise sur celle-ci et restaurer ses capacités en matière de coordination, planification, programmation, orientation, suivi et évaluation des activités qui y sont reliées. Il est en particulier urgent de réguler les distributions dans l'objectif d'en éliminer les effets pervers (notamment la concurrence de la production nationale exercée par la revente des dons sur les marchés). Par ailleurs, la priorité doit être accordée aux interventions durables susceptibles d'avoir un impact à long terme sur la

sécurité alimentaire.

L'Etat doit mettre en place une stratégie basée sur une analyse plus fine des interventions passées et actuelles et sur une connaissance précise des ressources alimentaires disponibles localement dans l'espace et le temps. Un travail en ce sens sera entrepris prochainement par la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire, dans l'objectif de réaliser un diagnostic précis de l'aide aujourd'hui dispensée. Ce diagnostic devra en particulier permettre de répondre de manière précise aux questions effleurées dans ce document, à savoir :

- quel est l'impact réel de l'aide sur la sécurité alimentaire des ménages ?
- quel est l'effet comparé des différentes modalités sur la production nationale ?

Sur la base des premiers éléments réunis dans la présente note, on peut néanmoins suggérer d'ores et déjà un ***ensemble de priorités à inclure dans une stratégie globale pour une meilleure gestion de l'aide alimentaire*** :

- la promotion des achats locaux et de la monétisation (même partielle) de l'aide toutes les fois que cela s'avère possible ;
- la recherche d'un ciblage temporel (périodes de soudure) et spatial (zones déficitaires) strict de l'aide, à partir d'un ensemble d'outils développés à cet effet (zonage, dispositif de suivi)
- la mise sur pied de mécanismes de coordination effective des programmes d'aides alimentaires (zones d'intervention, époques, procédures, stratégies) par les différents donateurs
- la promotion de l'intégration des actions des différents opérateurs sur le terrain et de l'association des bénéficiaires aux différentes étapes des projets les concernant
- enfin, la rationalisation de la monétisation de l'aide alimentaire (homogénéisation des procédures, rationalisation des moyens de mise en oeuvre et de suivi) et la gestion administrative de celle-ci sous une administration unique, quelle que soit la provenance de l'aide.

Néanmoins, les actions purement humanitaires resteront malheureusement une nécessité dans le court terme. Pour en améliorer l'efficacité, un ciblage soigneux des populations à risque doit être réalisé, et les programmes du type "repas chauds" conçus pour ces groupes doivent intégrer des aspects nutritionnels et intégrer des processus participatifs d'évaluation, de planification et de gestion.

Ainsi, les programmes de cantines scolaires en zones rurales devraient être couplés :

- à la promotion de programmes agricoles de type "jardins scolaires et communautaires" afin de permettre aux communautés de compléter le panier alimentaire octroyé,
- à des programmes d'éducation nutritionnelle et sanitaire des bénéficiaires.
- à des programmes d'éducation et d'encadrement des participants notamment dans la gestion et l'utilisation adéquate des denrées reçues
- à un suivi de la gestion opérée par les comités en charge au niveau des écoles (ceux-ci sont supposés inclure des professeurs et des parents d'élèves)

- à l'intégration des bénéficiaires dans la planification et la gestion des activités du projet.

Ce n'est que dans cette mesure que de tels programmes contribueront également au renforcement durable de la sécurité alimentaire du pays.