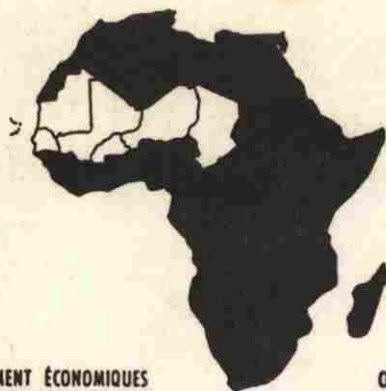


2538



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

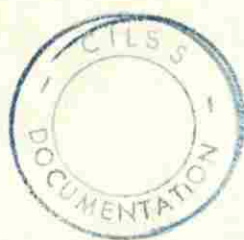
CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(88)310
Mars 1988
Or. fr.

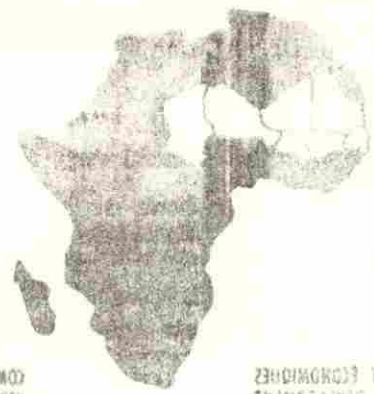
DIFFUSION GENERALE



L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

BILAN 1986-87

8228



CODED

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

0128

COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR FIGHTING CORRUPTION

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(88)310
Mars 1988
Or. 11

DIFFUSION GENERALE

LAIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

Bilan 1986-87

L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

BILAN 1986-87

Les idées exprimées et les faits exposés dans cette étude le sont sous la responsabilité de l'auteur et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.



Mots clés : Aide alimentaire/Besoins alimentaires/ Estimation des besoins/Opérations [triangulaires]/Fonds de contrepartie/Aspects [logistiques]/Coopération internationale.

Rédaction : M. Stéphane JOST
La Lettre de SOLAGRAL

COPYRIGHT OCDE, 1988

L' AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 1 Rappel historique
- 2 Plan du document

I EVOLUTIONS RECENTES CONCERNANT L' AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

- 1.1 Evolutions générales
- 1.2 Répartition par pays destinataires
- 1.3 Evolution par pays ou organismes donateurs
 - a) Etats-Unis
 - b) Communauté Economique Européenne
 - c) Pays membres de la C.E.E.
 - d) Canada
 - e) Autres pays
 - f) Programme Alimentaire Mondial
 - g) Organisations non gouvernementales
- 1.4 Bilan des évolutions constatées
 - a) Evaluation des récoltes et des besoins
 - b) Acheminement des aides alimentaires - problèmes logistiques
 - c) Programmation des livraisons
 - d) Opérations triangulaires
 - e) Actions de substitution
 - f) Utilisation et impact des aides fournies
 - g) Fonds de contrepartie

II LES RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE DE MINDELO ET LEUR SUIVI

2.1 Les Recommandations du Colloque

- a) Le fonctionnement de l'aide alimentaire
- b) Proposition d'une nouvelle organisation basée sur la notion de "lignes de défense"
- c) Les notions d'"assurance alimentaire" et de "code de bonne conduite"

2.2 Réactions et commentaires

- a) Réactions des participants à la réunion du Comité Restreint sur les Politiques Céréalières
- b) Réactions des donateurs
- c) Réactions des pays sahéliens

CONCLUSION

SIGLES UTILISÉS

A.C.D.I.	: Agence Canadienne de Développement International
C.E.E.	: Communauté Economique Européenne
C.I.L.S.S.	: Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
C.S.A.	: Commissariat à la Sécurité Alimentaire
F.A.O.	: Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation)
O.N.G.	: Organisation Non Gouvernementale
O.P.A.M.	: Office des Produits Agricoles du Mali
P.A.M.	: Programme Alimentaire Mondial
PL 480	: Public Law 480
P.R.M.C.	: Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (Mali)
U.S.A.I.D.	: United States Agency for International Development
U.S.D.A.	: United States Department of Agriculture

RAPPORT SUR L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

INTRODUCTION

I - RAPPEL HISTORIQUE

Le Sahel a beaucoup fait parler de lui dans l'opinion publique suite aux sécheresses qu'il a connues en 1973/74 puis, à nouveau, en 1984/85 et suite aux envois massifs d'aide alimentaire dans cette région du monde.

Le C.I.L.S.S. et le Club du Sahel ont travaillé régulièrement sur ce thème, en particulier depuis le colloque qu'ils ont organisé en 1979 à Nouakchott sur les politiques céréalières dans les pays du Sahel. En 1984, le Club du Sahel a renforcé son rôle de coordination entre les donateurs en créant le "réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel". Dans ce cadre ont ainsi été menées en 1985, plusieurs études approfondies sur les problèmes d'évaluation des récoltes, d'acheminement des aides alimentaires, d'opérations triangulaires, de fonds de contrepartie et de liens entre l'aide alimentaire et le développement(1).

En 1986, un rapport plus général de synthèse sur l'aide alimentaire a été rédigé pour constituer un document préparatoire au nouveau colloque organisé sur les politiques céréalières à Mindelo, en décembre 1986 (document du colloque n°12). Cette étude a été auparavant présentée et discutée lors du séminaire du Programme alimentaire mondial et de la Banque africaine de développement qui a réuni, en septembre 1986, à Abidjan une centaine d'experts sur le thème de l'aide alimentaire en Afrique subsaharienne. Il a, ensuite, été présenté lors de la rencontre du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel de novembre 1987.

Après une analyse de la situation et des évolutions relatives à l'aide alimentaire au Sahel depuis une quinzaine d'années, ce document présentait un certain nombre de recommandations concrètes pour l'amélioration de la gestion et de l'utilisation de l'aide alimentaire. Parmi elles, l'idée d'un code de bonne conduite a été discutée lors de la rencontre du réseau en novembre et il a été décidé de rédiger une première proposition de texte de code pour la présenter lors du Colloque de Mindelo.

-
- (1) Les études présentées à la réunion du réseau des 23-24 octobre 1985 sont les suivantes:
- F.A.O. : Note sur les activités et la méthodologie du Système mondial d'information et d'alerte rapide de la F.A.O.
 - P.A.M. : L'acheminement des aides alimentaires.
 - S. JOST : Etude d'évaluation sur les opérations triangulaires (achat de l'aide alimentaire sur les marchés locaux) en Afrique de l'Ouest.
 - N. MASSIGNON : Les fonds de contrepartie dans les pays du Sahel.
 - J.P. PEETERS : Aide alimentaire pour le développement dans les pays du Sahel

Les discussions du Colloque de Mindelo sur les problèmes de l'aide alimentaire ont mis l'accent sur les différentes priorités d'intervention pour assurer la sécurité alimentaire en définissant notamment deux lignes de défense qui renforcent cette sécurité :

- La première ligne de défense est constituée par "la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les situations de crise et la constitution de stocks aussi bien paysans et villageois que nationaux".

- La seconde ligne de défense est constituée par "l'appui de la Communauté internationale pour aider au transfert des excédents disponibles dans certaines zones vers les zones déficitaires et à défaut, mobiliser très rapidement les aides alimentaires nécessaires" (extraits des Recommandations Finales du Colloque point 6 : "sécurité alimentaire, 2 lignes de défense").

Le colloque recommandait également un certain nombre d'améliorations techniques et "de façon plus générale, que soit adopté un "code de bonne conduite" concernant l'aide alimentaire au Sahel, qui définirait les engagements réciproques des pays et organismes donateurs et des pays sahéliens".

La présente étude s'insère donc dans le cadre du suivi du Colloque de Mindelo et de ses recommandations concernant l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire. Elle a un double objectif :

- actualiser les données présentées dans le document préparatoire au Colloque pour connaître l'évolution de la situation de l'aide alimentaire au Sahel en 1986/87 et poursuivre ainsi le recueil régulier d'informations mené depuis plusieurs années sur ce thème,

- fournir certains éléments d'analyse et les premières réactions aux Recommandations du Colloque sur ces thèmes pour mieux définir et orienter leur mise en oeuvre.

II- PLAN DU DOCUMENT

Les deux objectifs présentés ci-dessus expliquent la décomposition en deux parties relativement distinctes de cette étude :

- La première partie présente l'évolution quantitative et qualitative des aides alimentaires fournies au pays du C.I.L.S.S. en 1986 et, si les chiffres sont disponibles, en 1987. Ces données sont présentées de manière globale puis détaillées pays par pays (bénéficiaires et donateurs) et analysées thème par thème (problèmes d'acheminement, opérations d'achats locaux ou triangulaires, gestion des fonds de contrepartie, ...). Le plan de cette première partie recoupe donc étroitement celui du rapport préparé en 1986.

- La deuxième partie présente le suivi donné aux Recommandations du Colloque en rappelant la définition des notions de code de bonne conduite et d'assurance alimentaire, puis en donnant les réactions et commentaires qu'elles ont suscités auprès de certains donateurs.

Les informations de cette étude ont été recueillies soit par les réponses à un questionnaire envoyé aux pays ou organismes donateurs, soit par des discussions directes lors de rencontres avec les responsables des services concernés chez certains donateurs.

Un questionnaire sur ces problèmes a également été envoyé à environ 500 personnes, dans le bulletin du Réseau Stratégies Alimentaires, réseau animé par l'association SOLAGRAL (Solidarités agricoles et alimentaires) avec le soutien du ministère français de la coopération.

I - EVOLUTIONS RECENTES CONCERNANT L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

1.1 - EVOLUTIONS GENERALES

L'analyse des évolutions concernant l'aide alimentaire fournie en 1986/87 au Sahel est particulièrement intéressante car, pour la seconde année consécutive, les conditions climatiques et donc les niveaux des récoltes ont été plutôt satisfaisants : après deux années de forte sécheresse, la récolte de 1985 avait été dans l'ensemble très bonne. Celle de 1986, sans l'être autant, avait aussi donné de bons résultats.

On avait donc, en 1985/86, constaté une réduction des niveaux d'aide alimentaire fournie mais ceux-ci étaient restés malgré tout importants. Sur les estimations connues à la mi-1986 (chiffres F.A.O.), il apparaissait que les quantités d'aide alimentaire en céréales (équivalent blé) fournies en 1985/86 atteignaient presque la moitié de celles fournies en 1984/85. La consolidation des chiffres de 1985/86 confirme ces estimations puisque l'on aura atteint les 700 000 Tonnes en 1985/86 (pour une estimation de 549 000 Tonnes).

Pour 1986/87, la réduction s'est poursuivie mais de manière plus atténuée, les estimations de la F.A.O. font état de 500 000 Tonnes de dotations d'aide alimentaire en céréales annoncées au 01/10/87. Ces chiffres ne prennent pas en compte les éventuelles aides alimentaires fournies en substitutions financières (voir § 1.4 d). Ils comprennent par contre les opérations triangulaires et achats locaux financés par certains donateurs (voir § 1.4 c). Ils sont extraits du rapport spécial de la F.A.O. sur l'Afrique d'Octobre 1987 qui donne les statistiques sur l'ensemble de la campagne 86/87. On retrouve donc une évolution tout à fait parallèle à celle connue après la sécheresse de 1973/74 et les courbes correspondantes présentent les mêmes profils : forte pointe au moment de la sécheresse puis réduction, qui s'atténue peu à peu les années suivantes.

1.2 - REPARTITION PAR PAYS DESTINATAIRES

Les trois principaux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire au Sahel en 1986/87 sont le Sénégal, le Cap Vert et la Mauritanie. Le Sénégal a ainsi repris le "titre" de premier bénéficiaire de l'aide alimentaire au Sahel, ce qui le "conforte" aussi dans cette même position pour l'ensemble de la période 1970/87. (Voir tableau 1 et graphiques correspondants).

L'aide alimentaire fournie en céréales est constituée pour près de la moitié en céréales secondaires (maïs, sorgho, 27,2% en riz et 20% en blé). Ont également été envoyés des produits laitiers (27 500 Tonnes de lait en poudre, 4 500 Tonnes de butteroil) et de l'huile végétale (Voir tableaux 2 et 3).

Il est intéressant de noter que les chiffres définitifs des aides 1985/86 ont presque tous été revus à la hausse par rapport aux prévisions données en juin 86 et dans des proportions parfois très importantes comme pour le

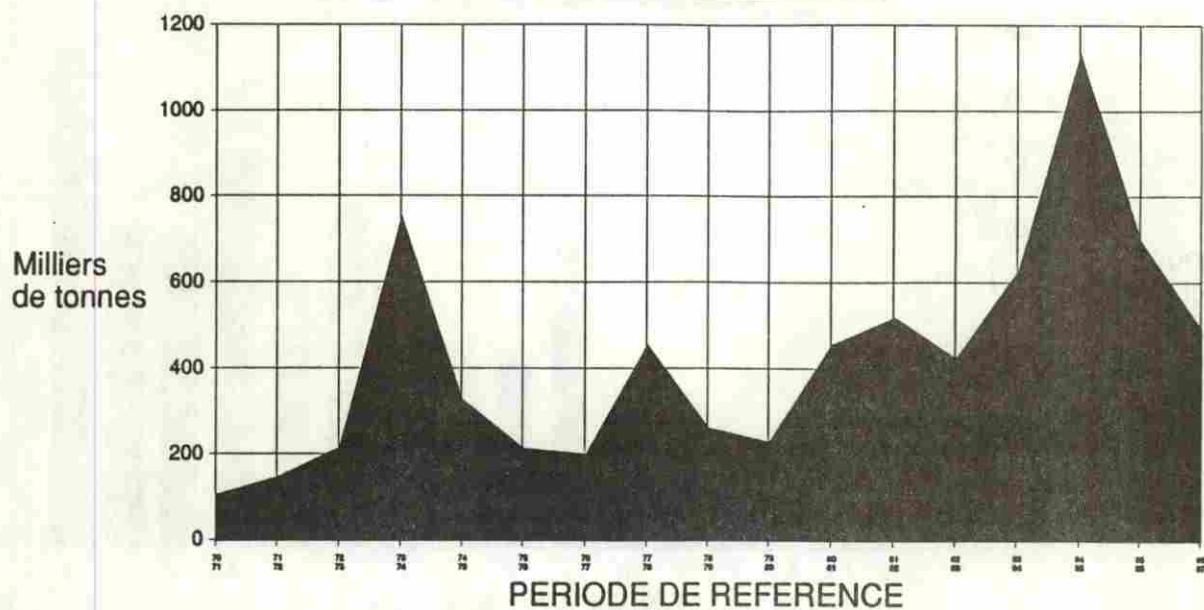
Tableau 1
AIDE ALIMENTAIRE EN CEREALES AUX PAYS DU SAHEL DE 1970/71 A 1986/87
- En milliers de tonnes -

ANNEES	BURKINA	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	CILSS	MONDE
70/71	47,8	0	2,6	0	27	8,4	4,6	15,8	0,1	106,3	12357,3
71/72	35,1	0	1,9	0	32	29,5	13	37,3	0	148,8	12512,8
72/73	30,7	0	3,9	0	64,9	24,6	45,7	37,8	10	217,6	9964,1
73/74	107,9	0	7,6	0	179,9	95,2	195	101,3	66,5	753,4	5818,7
74/75	28	6,9	9	10,9	106,5	47,9	72,5	26,8	19,7	328,2	8399,4
75/76	15,7	14,9	3	10	39,1	26,9	85,5	16,1	3,6	214,8	6844
76/77	22	22,6	2,7	14,2	0,2	28,9	46	30,9	33,9	201,4	9042,4
77/78	50,5	48,3	17,6	23,3	32,8	51	19,9	166,7	47,2	457,3	9211,3
78/79	49,1	30,9	7,4	16,5	21,5	31,1	23,3	59,9	22,9	262,6	9499,7
79/80	36,5	34,1	6,8	17,6	21,8	26,2	9,1	60,8	16,2	229,1	8886,9
80/81	51,1	31,1	16,2	26,2	50,3	106,2	10,9	152,5	14,1	458,6	8942,2
81/82	80,9	53,6	21	30,3	66,4	86,4	71,4	82,7	28,6	521,3	9140,2
82/83	45,4	34,8	12,8	34,9	88,1	71,3	11,8	91	36	426,1	9238
83/84	57,3	62,5	18,8	19,4	110,4	128,8	12,9	150,5	68,8	629,4	9848,7
84/85	124,2	49,6	20,6	30,9	266,4	135,1	221,3	130,4	163,3	1141,8	12494,2
85/86	109,2	50,7	16,3	16,3	82,8	136,5	97,2	117,2	73,5	699,7	10804,9
86/87*	31,9	88,4	24,8	18,8	51,2	81,6	32,6	122,7	42,7	494,7	
70/87	923,3	528,4	193	269,3	1241,3	1115,6	972,7	1400,4	647,1	7291,1	143097,3

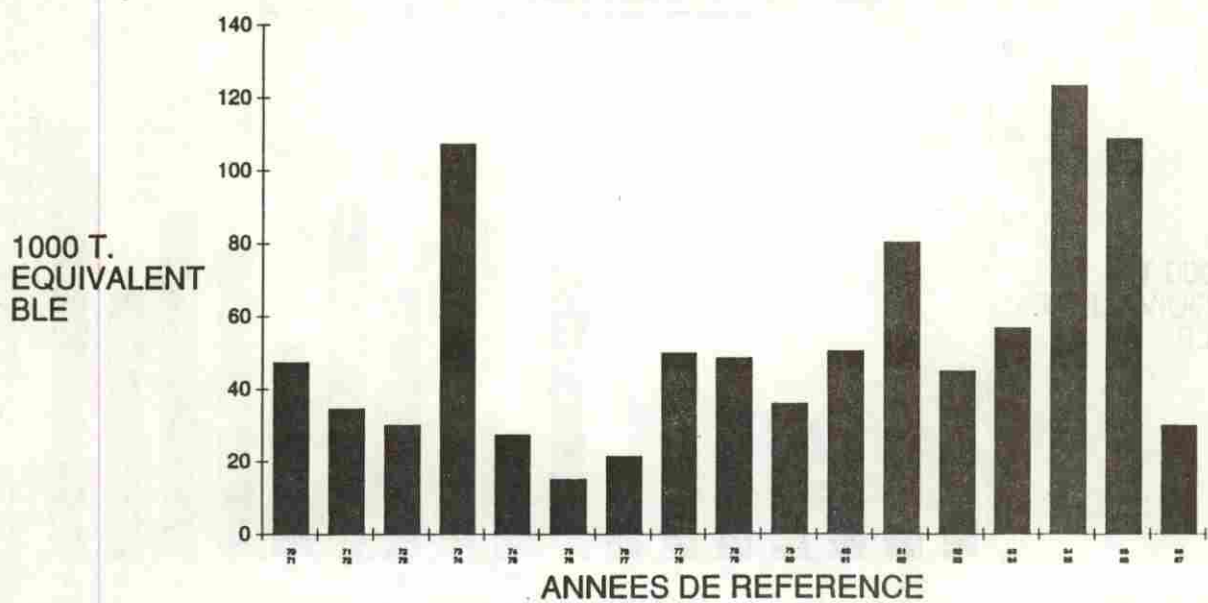
* Estimations au 1/10/87

(Source : FAO)

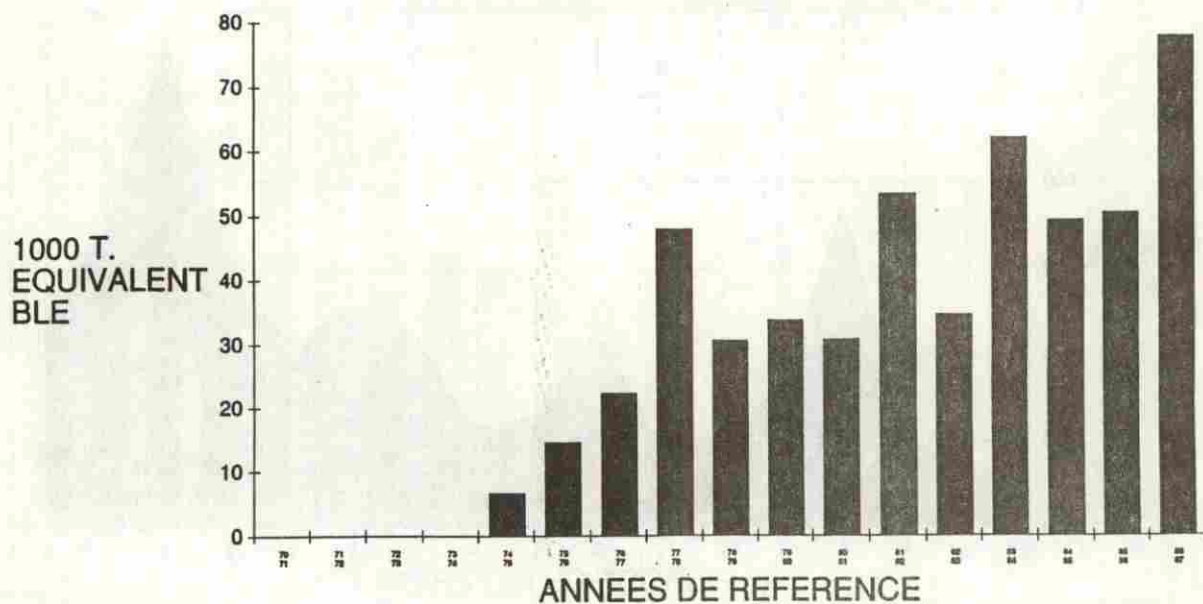
**AIDE ALIMENTAIRE
AUX PAYS DU SAHEL
(en milliers de tonnes)**



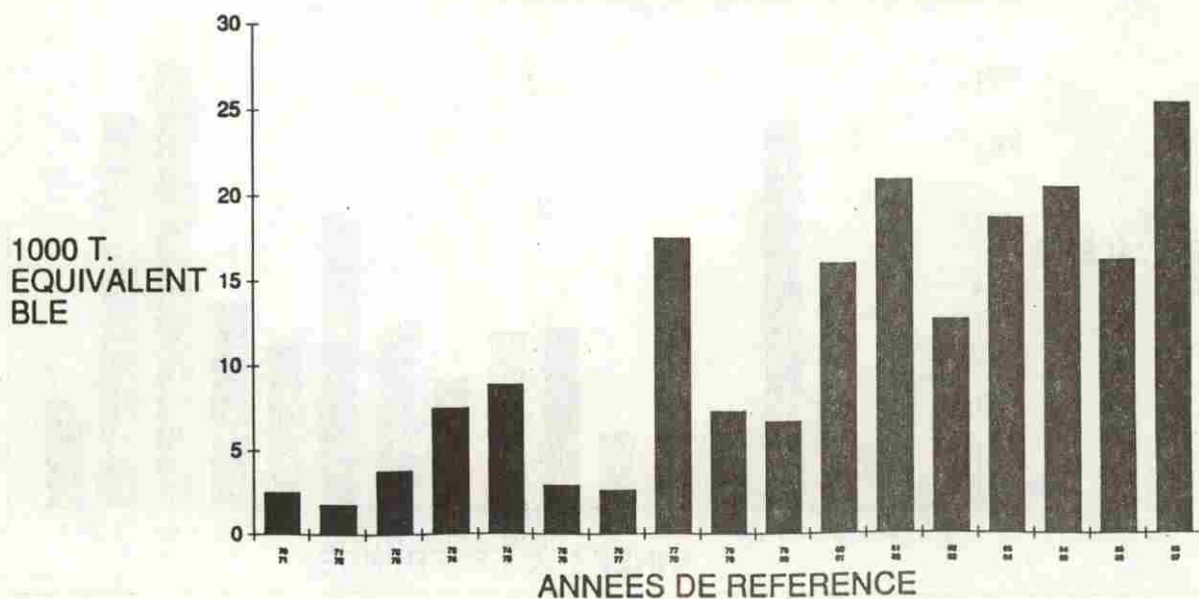
**- BURKINA FASO -
Aide alimentaire reçue en cereales
de 1970/71 1986/87**



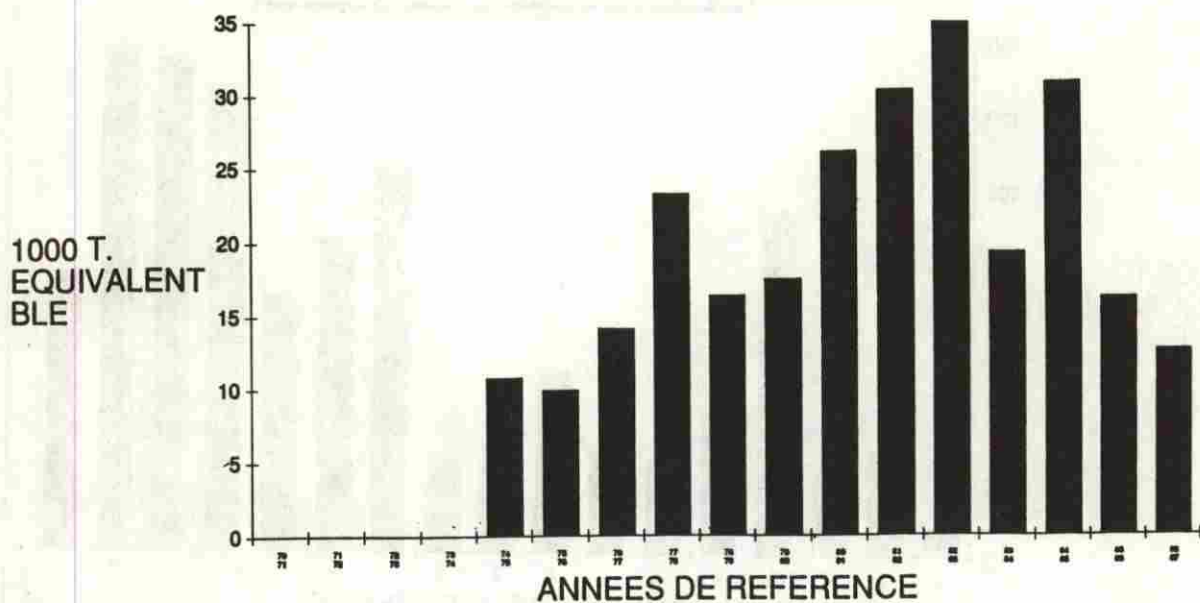
- CAP VERT -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



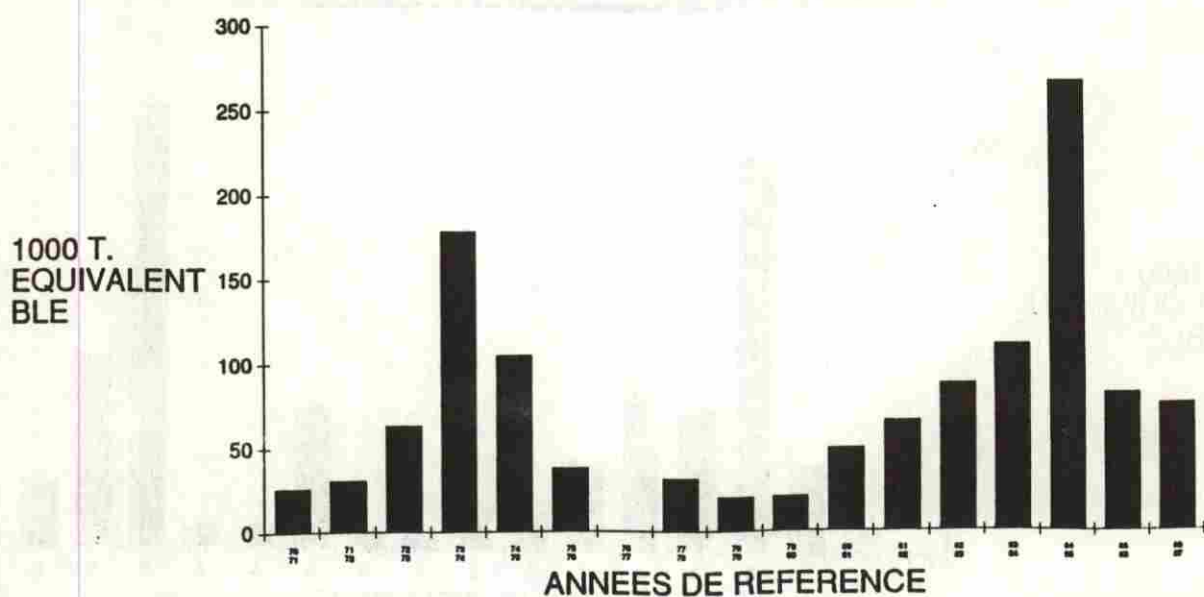
- GAMBIE -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



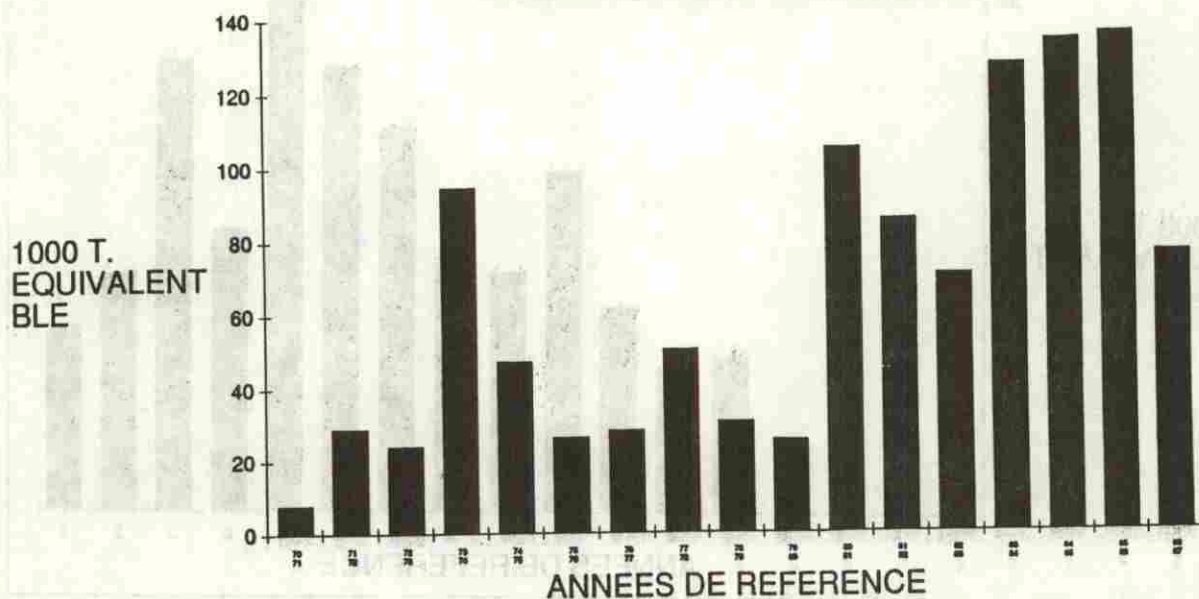
- GUINEE BISSAU -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



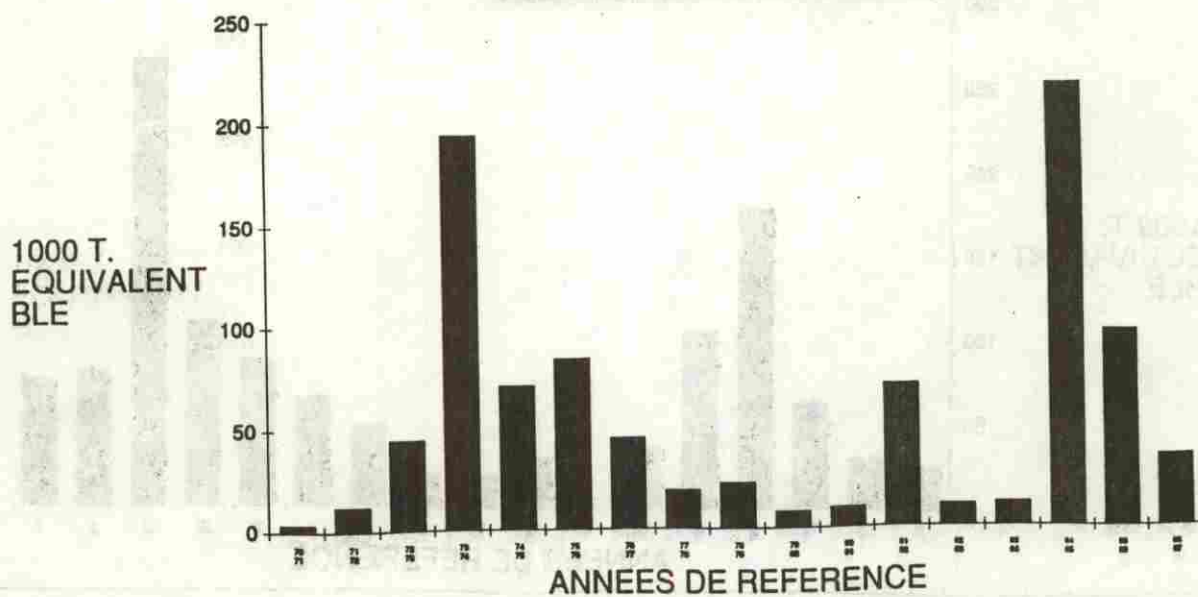
- MALI -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



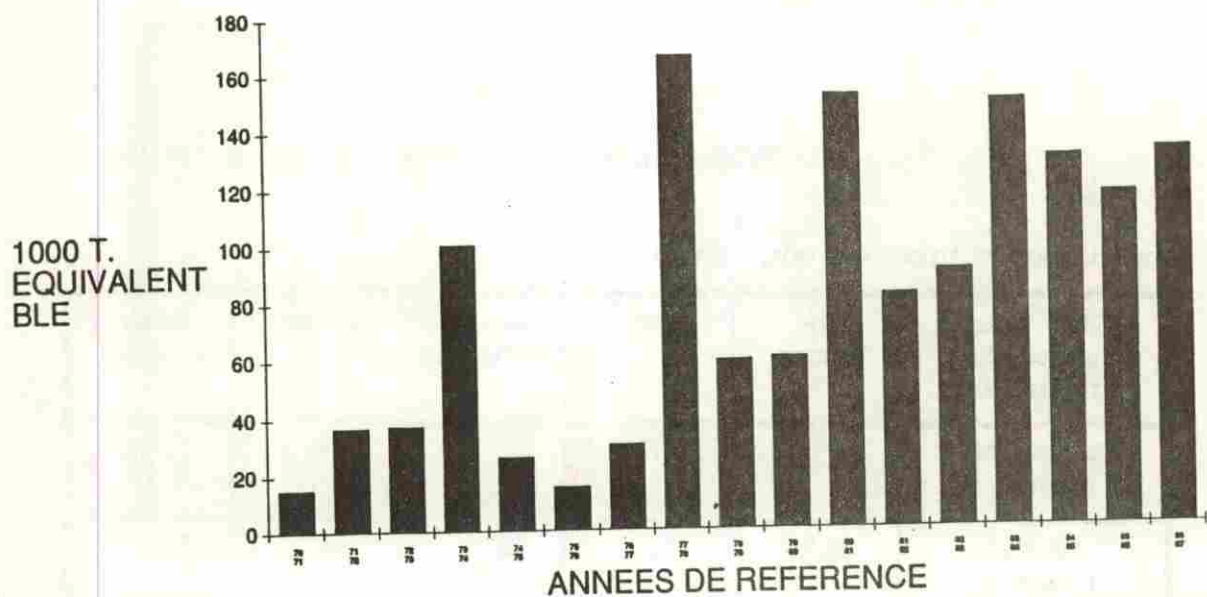
- MAURITANIE -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



- NIGER -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



- SENEGAL -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87



- TCHAD -
Aide alimentaire recue en cereales
de 1970/71 1986/87

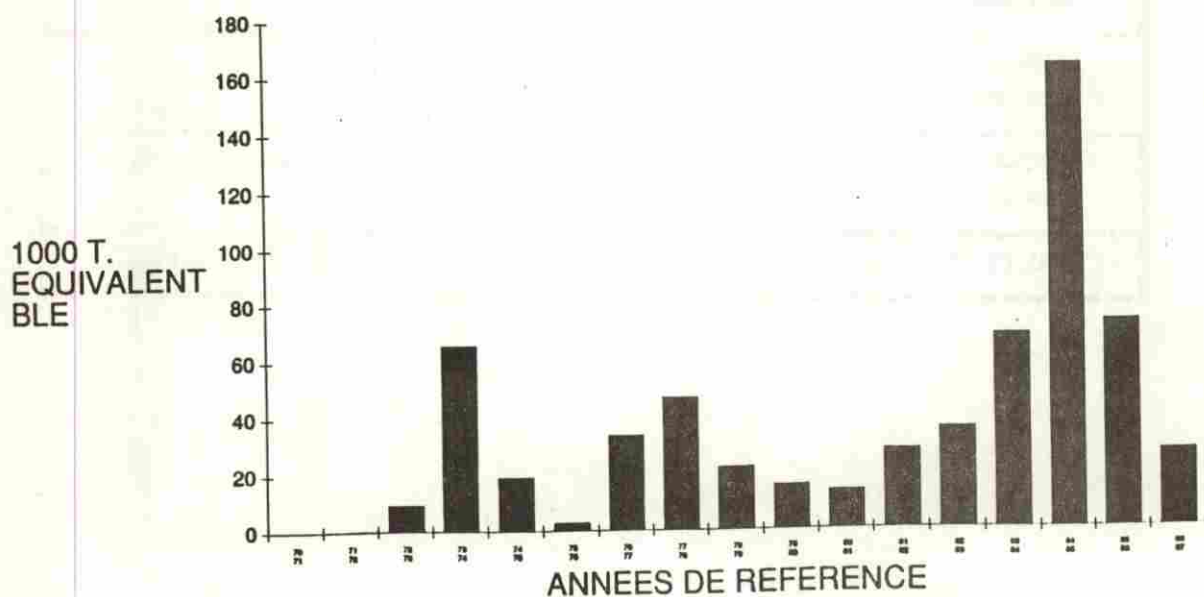


Tableau 2

AIDE ALIMENTAIRE EN CEREALES AUX PAYS DU CILSS EN 1985/86

(en milliers de tonnes équivalent grain)

PAYS (avec période de référence)	Blé farine	Riz	Céréales secondaires	Divers	Total céréales
BURKINA FASO (nov/oct)	—	24,1	85,1	—	109,2
CAP VERT (jan/déc)	12,5	15,7	22,3	0,2	50,7
GAMBIE (oct/sept)	0,2	15,7	0,4	—	16,3
GUINEE BISSAU (jan/déc)	—	11,2	5,1	0,06	16,36
MALI (nov/oct)	3,4	31,8	47,6	—	82,8
MAURITANIE (nov/oct)	87,7	22,4	26,4	0,1	136,6
NIGER (oct/sept)	5,2	10,6	70,8	10,4	97
SENEGAL (nov/oct)	17,7	49,1	50,4	—	117,2
TCHAD (nov/oct)	14,1	11	35,1	13,4	73,6
TOTAL CILSS	140,8	191,6	343,2	24,16	699,76

(Source : F.A.O.)

Tableau 2 bis

AIDE ALIMENTAIRE EN CEREALES AUX PAYS DU CILSS EN 1986/87

(en milliers de tonnes équivalent grain)

PAYS (avec période de référence)	Blé farine	Riz	Céréales secondaires	Total céréales
BURKINA FASO (nov/oct)	3	5	24	32
CAP VERT (jan/déc)	25	8	55	88
GAMBIE (oct/sept)	5	20	0	25
GUINEE BISSAU (jan/déc)	3	14	2	19
MALI (nov/oct)	17	11	23	51
MAURITANIE (nov/oct)	33	17	32	82
NIGER (oct/sept)	7	6	20	33
SENEGAL (nov/oct)	43	59	21	123
TCHAD (nov/oct)	15	12	16	43
TOTAL CILSS	151	152	193	496

(Source : F.A.O.)

Tableau 3

**AIDE ALIMENTAIRE EN PRODUITS NON CEREALIERS AUX PAYS DU C.I.L.S.S.
en 1985 et 1986 (Chiffres F.A.O.)**

PAYS	1985				1986			
	Lait en poudre	Autres produits laitiers	Huiles végétales	Butteroil	Lait en poudre	Autres produits laitiers	Huiles végétales	Butteroil
BURKINA FASO	6184	64	8155	—	6525	35	4272	—
CAP VERT	688	503	390	100	665	166	158	100
GAMBIE	931	15	420	—	1011	18	514	—
GUINEE BISSAU	51	5	72	—	442	20	191	100
MAURITANIE	7798	274	1044	5791	4713	10	699	1038
MALI	1365	564	1179	—	2961	27	1680	200
NIGER	2452	1254	1906	—	4224	734	2612	—
SENEGAL	5380	40	1154	50	5265	47	562	—
TCHAD	5338	1146	8816	—	1698	866	1048	—
TOTAL CILSS	30187	3865	23136	5941	27504	1923	11736	1438
	63129				42601			

(Source : F.A.O.)

TABLEAU 4

COMPARAISON DES BESOINS EN AIDE ALIMENTAIRE
AVEC LES ENGAGEMENTS DES DONATEURS
(céréales, milliers de tonnes)

PAYS	Besoins en aide alimentaire (1)	Dotations (2)	Aide reçue	Dotations / Besoins (2)-(1)	Besoins pour achats locaux
BURKINA FASO	0	32	10	32	60
CAP VERT	52	88	25	36	0
GAMBIE	15	25	10	10	0
GUINEE BISSAU	16	19	9	3	0
MALI	20	51	47	31	30
MAURITANIE	75	82	45	7	0
NIGER	15	33	16	18	0
SENEGAL	90	123	40	33	25
TCHAD	37	43	11	6	30
TOTAL CILSS	320	496	208	176	145

Source : F.A.O. - Food supply and crop prospects in sub-saharian Africa
Special report, octobre 1987

Burkina ou le Sénégal. Seuls le Mali et le Cap Vert ont reçu finalement moins d'aide que prévu. Le Mali a en effet eu la possibilité de négocier des substitutions financières aux aides alimentaires accordées par plusieurs donateurs (voir § 1.4 d).

Pour 1986/87, le Sénégal, la Gambie et le Cap Vert ont reçu davantage d'aide que l'année précédente alors que les réductions des dotations ont été importantes pour le Burkina Faso, le Niger et le Tchad.

Les courbes des pages suivantes traduisent graphiquement ces évolutions. On retrouve bien les "pics" correspondant aux deux périodes de sécheresse (de 1973/74 et 1984/85) pour le Niger, le Tchad et le Mali et, dans une moindre mesure, pour le Burkina Faso et la Mauritanie. Le Sénégal fluctue différemment alors que la courbe du Cap Vert poursuit sa pente ascendante.

La comparaison de ces chiffres des dotations annoncées avec ceux des besoins estimés en aide alimentaire (tableau 4) montre qu'à nouveau en 1986/87 les engagements des donateurs excèdent largement les besoins : de 185 000 T en octobre 1987 (selon les chiffres F.A.O./rapport spécial sur l'Afrique), alors que les besoins nécessaires pour des achats locaux dépassent les 150 000 T ! Ainsi le Burkina Faso, qui n'a besoin d'aucune aide alimentaire et, au contraire, aurait 60 000 T de céréales à écouler, va recevoir 30 000 T d'aide ! De même pour le Mali, le Cap Vert ou le Sénégal, les dotations excèdent largement les besoins.

La même comparaison entre les besoins en importations commerciales et les transactions déjà réalisées ou signées montre que les besoins sont encore loin d'être couverts. L'aide alimentaire fournie en excès sera donc vraisemblablement directement utilisée en substitution aux importations commerciales !

Quels sont donc les pays qui ont fourni de l'aide alimentaire bien que les besoins soient couverts et malgré la situation similaire de l'automne 1986 ? Nous allons maintenant détailler, pays par pays, les informations concernant les quantités et les politiques d'aide alimentaire fournie par les donateurs.

1.3- EVOLUTION PAR PAYS OU ORGANISMES DONATEURS

a) Etats-Unis

Les Etats-Unis restent de loin les principaux fournisseurs d'aide alimentaire au Sahel, avec près de 200 000 T sur les 495 000 T d'engagements annoncés en octobre 1987, soit 39,3% du total (voir tableau 5). Ce pourcentage est encore plus fort pour l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest (448 000 T sur 790 000 T soit 56,7%) du fait notamment d'envois importants au Libéria et en Guinée Conakry où, pour ces derniers pays, a été lancé un programme "Food for Progress" qui prévoit l'envoi de 100 000 T sur 3 ans (Mais selon la F.A.O., 67 000 T sont déjà annoncées pour 86/87).

Les Etats-Unis auront ainsi fourni, en 86/87, la majeure partie de l'aide reçue au Burkina et presque la moitié de celle du Mali ou du Sénégal. Pour le Burkina (qui n'en avait pas du tout besoin), le Mali et la Gambie, les

Tableau 5

COMPARAISON DES BESOINS EN AIDE ALIMENTAIRE EN CEREALES
AVEC LES ENGAGEMENTS DES DONATEURS

(en milliers de tonnes)

PAYS	ARABIE	AUTRICHE	CANADA	C.E.E.	JAPON	PAKISTAN	SUEDE	SUISSE	U.S.A.	U.R.S.S.	P.A.M.	TOTAL
BURKINA				5,0					23,7		3,2	31,9
CAP VERT		10,0		43,0	2,0			1,5	28,2		3,7	88,4
GAMBIE							0,3		18,7		5,8	24,8
GUINEE B.				7,2	3,0				3,0	1,0	4,6	18,8
MALI	0,2		10,0	6,0					25,4	1,0	8,6	51,2
MAURITANIE	12,2			30,1	7,1		0,2		29,1	1,0	1,7	81,6
NIGER	1,9		1,7	5,0		5,0			5,1		13,9	32,6
SENEGAL			41,1	2,2	13,2				49,8		16,4	122,7
TCHAD				15,0	12,0		0,3		11,2		4,2	42,7
TOTAL CILSS	14,3	10,0	52,8	113,5	35,2	5,0	1,0	1,5	194,2	3,0	62,1	494,7
%	2,9	2,0	10,7	22,9	7,5	1,0	0,2	0,3	39,3	0,6	12,6	100,0

Source : F.A.O. - Food supply and crop prospects in sub-saharian Africa
Special report, octobre 1987

engagements des seuls Etats-Unis ont ainsi dépassé les besoins recensés en aide alimentaire. Ils en ont couvert environ les deux tiers pour le Sénégal et plus de la moitié pour le Cap Vert

En comparaison avec les chiffres et les pourcentages des années antérieures, les Etats-Unis semblent donc être le donateur qui a rencontré le plus de difficultés pour adapter les niveaux de son aide alimentaire aux besoins réels du Sahel, devenus moins importants suite à l'évolution favorable de la situation agro-climatique et des récoltes.

Il faut néanmoins signaler que, pour le Mali, les Etats-Unis ont contribué au PRMC en dégageant directement 1 million de dollars au lieu de fournir une aide alimentaire classique revendue au profit du PRMC. Mais il apparaît difficile de pouvoir renouveler à l'avenir ce type de versement direct.

En ce qui concerne les opérations triangulaires, une étude d'évaluation de 4 des 6 opérations jusqu'alors réalisées par les Etats-Unis est en cours d'achèvement. Elle cite d'ailleurs, à plusieurs reprises, l'étude réalisée sur ce thème en 1985 par le CILSS/Club du Sahel (2). Les conclusions de cette étude semblent recommander la poursuite de telles opérations car leur ampleur reste très limitée par rapport à l'ensemble de l'aide alimentaire américaine et leurs avantages politiques peuvent se révéler plus intéressants qu'une aide classique. D'une certaine manière, les Etats-Unis réalisent également qu'ils sont très en retrait par rapport aux autres donateurs, ce qui peut les mettre en "porte à faux" par rapport à certains pays bénéficiaires.

Deux remarques, toutefois, pour nuancer les possibilités d'évolution des Etats-Unis dans ce domaine :

- Les opérations triangulaires, pour les Etats-Unis, correspondent toujours à des opérations de troc : échange d'une denrée exportée des Etats-Unis contre une production locale destinée à un troisième pays. Actuellement, il est hors de question dans le cadre de la loi américaine sur l'aide alimentaire (PL 480) de pouvoir acheter directement dans d'autres pays ou sur le marché mondial comme le font beaucoup de donateurs.

- L'étude a été menée par l'USAID, l'agence de coopération américaine. Certains fonctionnaires rencontrés à l'USDA, le département de l'agriculture, se sont montrés, sans nuances, totalement opposés à ce type d'opération. Or, avant d'être approuvée définitivement, l'étude doit être présentée au DCC (Développement Coordination Committee), le comité chargé du suivi des attributions et des politiques d'aide alimentaire, qui regroupe plusieurs départements dont celui de l'agriculture... Plus largement, "l'ambiance" est plutôt au renforcement des exportations américaines : une étude a été réalisée à la demande des organismes professionnels agricoles pour quantifier pays par pays les possibilités d'augmentation de l'aide alimentaire des Etats-Unis !

(2) S. JOST : Etude d'évaluation sur les opérations triangulaires en Afrique de l'Ouest CILSS- Club du Sahel- octobre 1985,

b) Communauté Economique Européenne

La Communauté Economique Européenne, considérée dans son ensemble c'est-à-dire en prenant en compte les actions communautaires financées sur le budget de la CEE et les actions bilatérales financées par chaque pays membre, se place en seconde position des donateurs : près de 113 500 T d'engagements en 86/87 soit presque 23% du total.

Sur ses actions communautaires, la CEE a envoyé seulement 26 000 T de céréales en 1987 (pour 27 000 T en 1986) réparties sur 3 pays :

- 12 000 T pour la Mauritanie,
- 9 000 T pour le Cap Vert, fourni en 1986 en maïs blanc du Zimbabwe,
- 5 000 T pour la Guinée Bissau (6 000 T en 1986).

Elle a financé une opération d'achats locaux gérée par un collectif d'O.N.G. au Sénégal (C.O.S.A.B.) pour près de 1 000 T de mil. En 1987, elle a également programmé 1700 T de lait en poudre, 700 T de butteroil et 200 T d'huile végétale (Voir tableau 6).

Mais en réalité, la CEE a dépensé beaucoup plus sur ses budgets d'aide alimentaire en faveur du Sahel. Pour les pays dont la situation alimentaire ne justifiait pas réellement l'envoi d'une aide en céréales, la CEE a financé des "actions de substitution". Les actions de substitution, qui correspondent à l'article 929 du budget de l'aide alimentaire, permettent le financement d'actions pour l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire d'un pays (voir présentation plus détaillée dans le rapport 1986, §1.4 d pages 29 et 30).

Ainsi en 1986, à la place d'une aide alimentaire "classique", plusieurs pays sahéliens ont bénéficié de ce type de financement : le Burkina Faso (pour un équivalent de 10 000 T de céréales soit 1,54 million d'écus), le Mali, le Niger et le Tchad (chacun pour 15 000 T équivalent céréales soit 2,13 millions d'écus).

Au total, près de 8 millions d'écus (soit l'équivalent de 55 000 T de céréales) ont été affectés à des pays du Sahel sur les 10 millions d'écus programmés pour des actions de substitution dans le budget 1986. En 1987, le Parlement Européen ne prévoyait plus dans le budget que 5 millions d'écus pour les actions de substitution mais, en contrepartie, il a créé une nouvelle ligne budgétaire : la ligne 9281, dotée de 10 millions d'écus, pour des actions de participation à des programmes de stockage. Cette nouvelle ligne correspond, en fait, à des actions de substitution réservées spécifiquement au stockage. Globalement, les crédits pour actions de substitution ont donc été augmentés de 50% en 1987 par rapport à 1986. Ils ont pour le moment bénéficié à 4 pays sahéliens :

- Le Mali a, dans un premier temps, obtenu un renouvellement du montant 1986 de 15 000 T équivalent céréales au profit du P.R.M.C. Mais, du fait de la baisse des cours des céréales sur les marchés mondiaux qui servent de référence au calcul des montants financiers correspondants, ces 15 000 T ne correspondaient plus qu'à 1,6 million d'écus contre 2,13 en 1986. Pour atteindre un niveau comparable de versement au fonds commun de contrepartie du PRMC, une allocation complémentaire couvrant la différence a donc été décidée en juillet 1987.

Tableau 6

AIDE ALIMENTAIRE DE LA C.E.E.
(Actions communautaires) en 1986 et 1987

(en tonnes ou tonnes équivalent céréales)

PAYS	CEREALES		LAIT EN POUDRE		BUTTEROIL HUILE VEGETALE	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987
BURKINA FASO	eq 1000	1,2 M écus	--	--	--	--
CAP VERT	9000	9000	--	300	--	200
GAMBIE	--	--	--	--	--	--
GUINEE BISSAU	6000	5000	300	300	100	100
MALI	eq 1500	eq 20000	500	--	200	--
MAURITANIE	12000	12000	400	400	400	400
NIGER	eq 1500	--	200	--	--	--
SENEGAL	--	eq 10000	--	--	--	--
TCHAD	eq 15000	eq 15000	--	--	--	--
RESERVE	--	--	--	700	--	200
TOTAL	27000	26000	1400	1700	700	900
	eq 55000	eq 57000				

- Le Tchad a également obtenu une reconduction des 15 000 T équivalent céréales soit 1,635 million d'écus, mais aucun complément n'a été envisagé car la totalité des sommes de l'action de substitution 1986 destinée à des achats de mil et de sorgho dans le Sud du pays et à leur transport, stockage puis vente dans le Nord n'avait pas été dépensée.

- L'action de substitution 1986 pour le Burkina a eu pour objet de construire 10 hangars de stockage et d'acheter 5 000 T de céréales pour les remplir. L'attribution des crédits ayant pris quelque retard, les constructions ne sont pas encore terminées. Une nouvelle contribution de 1,2 million d'écus a cependant été prévue en 1987 sur la nouvelle ligne "stockage" pour assurer le suivi d'un programme de réhabilitation des moyens de stockage cofinancé avec la R.F.A. Une partie des crédits est également destinée à l'appui d'un système d'alerte précoce.

- Enfin, en 1987, le Sénégal recevra 10 000 T équivalent céréales soit 1,09 million d'écus versés au fonds commun de contrepartie sénégalais dans le cadre de son programme à moyen terme.

La CEE a par ailleurs décidé de faire une évaluation de ses actions de substitution, 2 ans après leur lancement. Cette évaluation permettra de redéfinir les objectifs de ces actions et d'en améliorer l'impact. Une évaluation sur les opérations triangulaires de la CEE a aussi été engagée et devrait être disponible vers la fin 1987. La Communauté européenne a donc fait des efforts importants pour adapter son aide alimentaire aux besoins du Sahel. Elle est en mesure de modifier sa réglementation interne pour pouvoir faire de nouvelles actions : ainsi, en 1985, ont été créées les actions de substitution ; en 1986, celles destinées au stockage. En 1987, le règlement cadre de l'aide alimentaire a été modifié de façon à faciliter la réalisation des opérations triangulaires. Celles-ci ne sont plus limitées seulement aux cas des situations d'urgence ou d'indisponibilité sur le marché communautaire, et les procédures de mise en oeuvre en sont simplifiées (3).

c) Pays membres de la C.E.E.

Comme pour les actions communautaires, les dotations bilatérales des pays membres de la CEE ont diminué. Pour participer à l'écoulement des excédents disponibles dans certains pays, plusieurs donateurs ont essayé de réaliser des opérations d'achats locaux. Ainsi, les représentants français avaient proposé lors du Colloque de Mindelo de mettre en oeuvre une importante opération entre le Mali et le Sénégal. Cette proposition n'a pas atteint les résultats escomptés. Nous en reparlerons au §1.4 c.

- La France a pu néanmoins réaliser une opération d'achat de 4 500 T de sorgho au Mali à destination de la Mauritanie. Les céréales ont transité par le Sénégal, par chemin de fer de Bamako à Dakar puis en camion de Dakar à Nouakchott et Nema en traversant le fleuve Sénégal à Rosso. Le premier train est parti le 1er octobre et le dernier camion a livré sa cargaison le 28 décembre. Le rapport de synthèse sur cette opération (4) met en relief les difficultés rencontrées : complexité des procédures

(3) Voir analyse de ce nouveau règlement dans la Lettre de Solagral n°60, Juin 1987, pages 20-21.

(4) Ph. RODRIGUEZ : Aide triangulaire Mali/Mauritanie, rapport de synthèse, 7/1/88

administratives en matière d'exportation, inadaptation des moyens de télécommunications, difficultés des interlocuteurs africains à appréhender certaines contraintes propres au négoce international. Mais il constate aussi la capacité de ces interlocuteurs africains lorsqu'ils sont motivés et responsabilisés et conclut à la possible reconduction d'une telle aide triangulaire à partir et à destination de tout autre pays africain.

Parallèlement à cette opération, la France n'a envoyé en 1987 au Sahel que 3000T de blé au Mali (mais il s'agit en fait d'un reliquat sur 1986) et 2000T de maïs au Cap Vert (éventuellement complétés par une nouvelle dotation de 5 000 T vers le début de l'année 1988).

Elle a enfin financé des échanges de produits entre coopératives au Niger dans le cadre d'une campagne menée par des O.N.G. en Europe (Campagne Afrique Verte).

- **La République Fédérale Allemande** a poursuivi son programme d'appui à la mise en place des stocks nationaux de sécurité dans le Sahel. Elle a fourni ainsi 26 170 T de céréales en 1987 pour un montant total de 11 millions de DM. 9 000 T de maïs blanc ont été achetées en Tanzanie par l'intermédiaire du P.A.M., le reste a été acheté localement en riz, mil ou sorgho (6620 T en Mauritanie, 5 800 T au Burkina Faso, 3 000 T au Mali, 1 000 T au Niger et 750 T au Tchad). Dans le cadre d'aides d'urgence ont été aussi fournis au Cap Vert 200 T de lait en poudre et 200 T d'huile et au Tchad 150 T d'huile, 75 T de lait en poudre et ... 357 boeufs achetés sur place par une O.N.G. pour en faire de la viande séchée. La R.F.A. a également financé des mesures d'accompagnement (transport et transformation des aides, ...) au Cap Vert et au Mali pour 3 millions de DM et les projets de sécurité alimentaire dans tous les pays du Sahel pour un total de plus de 10 millions DM.

- **Les Pays-Bas** ont financé plusieurs opérations triangulaires ou achats locaux, soit directement au titre d'aides bilatérales (75 000 T de sorgho et riz au Mali, 3 330 T de sorgho au Tchad et 500 T de sorgho au Burkina), soit par l'intermédiaire du P.A.M. (2 000 T de riz thaïlandais pour le Sénégal). En outre, sur les dotations financières qu'il fournit au P.A.M. ont été réalisés plusieurs achats locaux de maïs ou de sorgho dans divers pays (voir § 1-3 f).

Dans le cadre de la mise en oeuvre des recommandations du colloque de Mindelo, les Pays-Bas auraient essayé d'acheter du riz malien à l'office du Niger pour le fournir au Sénégal en substitution à des importations commerciales, mais ce dernier aurait refusé une telle opération.

- **L'Italie** a aussi financé des opérations triangulaires en demandant au P.A.M. d'acheter pour elle 1 100 T de maïs ivoirien pour la Guinée Bissau. Elle s'était déjà fait remarquer en 1984/85 avec l'inutile pont aérien pour amener dans le nord du Mali des céréales qui ont fini par y pourrir. Avec cette opération, le résultat risque d'être le même car une bonne partie du maïs laissé dehors sous la pluie aurait été endommagée...

- **Le Danemark** a fourni de l'aide alimentaire achetée localement par l'intermédiaire d'ONG (Croix Rouge, Eglise Danoise,...) pour des distributions gratuites au Mali, Burkina Faso et en Mauritanie.

d) Canada

En 1986/87, le Canada n'aura fourni de l'aide alimentaire qu'à deux pays : le Mali (10 000 T de blé) et le Sénégal (21 100 T de blé et 900 T de lait écrémé en poudre). L'année budgétaire canadienne s'arrêtant au 31 mars, on peut également ajouter, pour 1987, une reconduction de l'aide au Sénégal (5 millions de dollars canadiens environ pour 900 T de lait en poudre entier et environ 20 000 T de blé réparties en 2 envois : à l'automne, puis au printemps 88). Une aide pour la Mauritanie est également envisagée (2 millions de dollars soit environ 10 000 T de blé).

Un achat de mil ou de sorgho au Mali sous la responsabilité du P.A.M. avait initialement été étudié, mais il fut abandonné car les Mauritaniens n'ont jamais transmis de demande officielle pour recevoir ce produit. C'est pourtant une opération de ce type qu'a réalisée la France. Une meilleure coordination entre donateurs et Mauritaniens aurait peut-être pu déboucher sur une collaboration pour une telle opération !

Enfin, pour le Mali, aucune aide alimentaire n'est prévue en 87/88 et la participation canadienne au P.R.M.C. serait directement financée par un versement de 1,5 million de dollars. Cette somme représentant environ 8% du budget du programme bilatéral Mali, il ne sera pas facile de renouveler ce type de versement au P.R.M.C.

A noter, enfin, que le Canada a largement diffusé un guide pratique à l'usage des administrateurs de programmes d'aide alimentaire qui présente les politiques, la programmation et les procédures de l'aide alimentaire canadienne. Ce document très intéressant mériterait de circuler auprès d'autres donateurs qui pourraient s'en inspirer (5).

e) Autres pays

- Le Japon devient un donateur de plus en plus important au Sahel. Ses dotations d'aide alimentaire sont passées de 48 400 T en 1986 à 53 600 T en 1987. Il s'agit exclusivement de riz acheté en Asie du Sud Est (Birmanie et Thaïlande) ou au Pakistan.

- l'Arabie Saoudite a fourni 14 300 T dont 12 200 T à la Mauritanie

- l'Autriche a donné 10 000 T au Cap Vert (dont 5 000 T en blé de Turquie) et le Pakistan 5 000 T au Niger.

- la Suisse a financé en 1986 des achats locaux au Mali pour 1 960 T de sorgho et 240 T de riz destinés à des projets "Food for work". Elle a réalisé en 1987 une opération triangulaire de 1 500 T de maïs revendu au Cap Vert pour alimenter un fond de contrepartie destiné à des projets de coopération technique, de même que dans le cadre de la Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (RAIU), elle a financé 1 500 T de riz thaïlandais pour le Sénégal.

Elle envoie, par ailleurs, aux divers pays du CILSS des produits laitiers d'origine suisse (276 T en 1986) principalement utilisés pour des distributions gratuites.

(5) ACDI : Centre de Coordination et d'Evaluation de l'Aide Alimentaire, L'aide alimentaire; éléments de programmation novembre 1986.

- la Norvège remplit ses obligations de la convention internationale d'aide alimentaire sous les auspices du PAM qui a acheté pour elle, en 1987, 1 620 T de riz en Gambie, 3 400 T de sorgho au Niger et 90 T de sorgho au Sénégal.

- Après la Chine en 84/85, un nouveau pays inattendu apparaît parmi les donateurs : l'URSS mentionnée dans les statistiques FAO pour 3 dotations de 1 000 T d'aide alimentaire au Mali, à la Mauritanie et à la Guinée Bissau.

f) Programme Alimentaire Mondial (P.A.M.)

A la fin juin 87, l'aide alimentaire du P.A.M. aux pays sahéliens atteignait 58 000 T contre 81 000 T en 1986. La palette des produits fournis est très large : riz (19 000 T), sorgho (16 500 T), maïs (7 250 T + 3 000 T de semoule), huile végétale (3 000 T) et toute une série d'autres denrées alimentaires (sucre, viande ou poisson en boîtes, fruits secs, produits lyophilisés et même des oeufs). L'aide en blé habituellement fournie à la Mauritanie (plus de 8 000 T en 1986) a presque disparu en 1987 (seulement 200 T).

Quand les prix proposés restent compétitifs avec ceux du marché mondial, le P.A.M. réalise des achats locaux pour l'approvisionnement de ses projets. En 1986, il a acheté (avec l'argent des dotations multilatérales des Pays Bas à cet organisme) : 7 160 T de sorgho au Burkina, 4 395 T de sorgho au Niger et 2 300 T de maïs + 2 200 T de mil au Mali. En 1987, 1 040 T de sorgho ont été achetées au Burkina, 4 340 T de maïs au Mali, 1 500 T de sorgho en Mauritanie, 1 265 T au Niger et 1 000 T au Cameroun pour le Tchad. Il peut aussi le faire sur ses ressources propres : 3 000 T de sorgho sénégalais pour la Mauritanie ou 566 T de maïs camerounais pour le Tchad.

Le P.A.M. réalise également, pour le compte d'autres donateurs, des opérations d'achats locaux : 340 T de maïs et 800 T de mil au Mali en 1986, 3 400 T de sorgho au Niger et 1 620 T de riz en Gambie en 1987 pour le compte de la Norvège.

Par ailleurs, le P.A.M. peut acheter sur les marchés mondiaux, auprès d'autres pays du tiers monde, soit sur ses fonds propres (2 000 T de riz pakistanais pour la Gambie en 1987, 1 500 T de riz thaïlandais pour le Sénégal) soit pour le compte d'autres donateurs. En 1986, 9 800 T de riz ont ainsi été envoyées au Tchad pour le compte du Japon, 9 000 T de maïs kenyan au Cap Vert pour le compte de la R.F.A. et 310 T de pois kenyan au Cap Vert pour le compte de la CEE. En 1987, 12 000 T de riz thaïlandais ont été envoyées au Tchad pour le compte du Japon, 9 000 T de maïs tanzanien au Cap Vert pour le compte de la R.F.A. et 1 100 T de maïs ivoirien en Guinée Bissau pour le compte de l'Italie. Pour cette dernière opération, le P.A.M. aurait préféré l'acheter par exemple au Kenya où pour le même prix, une quantité plus importante aurait été obtenue. L'Italie a préféré la Côte d'Ivoire (voir § 1.3 e).

Pour terminer ce tour d'horizon des actions menées par le P.A.M., il faut signaler qu'il gère la Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (RAIU). En 1986, la Suisse a ainsi financé, pour la RAIU, l'achat de 1 500 T de riz thaïlandais affectées au Sénégal.

Tout comme la CEE, le P.A.M. a lancé une étude d'évaluation de ses opérations triangulaires qui devrait être disponible prochainement.

g) Organisations non gouvernementales :

Les banques de céréales et coopératives ont renforcé leurs capacités de gestion des stocks et de commercialisation. Les échanges engagés avec d'autres coopératives les années précédentes se sont en général poursuivis. De nouvelles opérations ont été mises en place :

- Au Sénégal le C.O.S.A.B., collectif d'O.N.G. pour une stratégie alimentaire à la base, a proposé une opération d'achat et transfert de 950 T de mil entre différentes régions du Sénégal sur financement C.E.E..
- Au Niger, des échanges entre coopératives ont été réalisés juste après la récolte 87 sur financement de la coopération française.

Ces deux opérations ont été négociées dans le cadre de la campagne d'O.N.G. européennes intitulée "Afrique Verte" dont l'objectif est de soutenir ce type d'initiative en Afrique et de faire évoluer dans cette direction les politiques d'aide alimentaire de la C.E.E. et de ses états membres (6).

1.4 - BILAN DES EVOLUTIONS CONSTATEES

L'évolution de la situation alimentaire au Sahel a-t-elle modifié la manière dont l'aide alimentaire est gérée ? Nous avons déjà constaté certaines évolutions en étudiant les quantités d'aide fournies. Détaillons davantage les éléments qualitatifs concernant la gestion de cette aide (détermination des montants, acheminement, types d'aide, utilisation).

a) Evaluation des récoltes et des besoins

La coordination instaurée sur ces questions se poursuit. Plusieurs systèmes d'alerte précoce fonctionnent (Mali, Tchad) ou sont en projet (Burkina Faso). Nous ne détaillerons pas cette question suivie par divers organismes ou structures spécialisées (Agrhymet, Projet Diagnostic Permanent, pré Crésal, etc ...) et qui fait l'objet d'un autre rapport spécifique (7).

A noter toutefois, en ce qui concerne l'établissement des bilans céréaliers, qu'une attention plus grande semble portée à l'évaluation des stocks villageois. Deux réunions sur ce thème ont été organisées par le C.I.L.S.S. et le Club du Sahel à Montpellier et à Niamey en septembre 1987. Elles ont discuté, notamment, d'un rapport proposant diverses méthodes d'évaluation de ces stocks paysans (8).

(6) Voir un bilan de cette campagne dans "Les O.N.G. entrent en scène", dossier de la Lettre de SOLAGRAL, n°65, Déc. 87.

(7) Gilles HERVID : Evaluation des systèmes d'alerte précoce, mise en oeuvre dans le Sahel; Club du Sahel, Octobre 1987.

(8) Guy LEDOUX, Proposition d'un système d'évaluation quantitative des stocks paysans et villageois au Sahel, Club du Sahel, Septembre 1987

Du côté des pays bénéficiaires d'aide alimentaire, les mentalités évoluent peut-être aussi au vu des nouvelles positions adoptées par certains donateurs. Pour exemple, les changements dans la position du Sénégal pour l'établissement du bilan céréalier 86/87 : fin 1986, le Sénégal déclarait, en effet, avoir un déficit en céréales d'environ 200 000 T, chiffre alors considéré un peu exagéré par la communauté internationale.

Or cette même année, les récoltes ont été assez bonnes dans les pays voisins et ont dégagé des excédents exportables. Certains donateurs ont alors proposé d'acheter ces excédents de mil ou de sorgho pour les transporter et les vendre sur les marchés de Dakar après transformation (voir paragraphe 1.4 c).

Est-ce face à cette réorientation de l'aide des donateurs ? Toujours est-il que le Sénégal a alors réalisé une nouvelle évaluation de ses récoltes. Elle a conclu qu'il n'y avait plus de déficit mais au contraire des excédents ... que l'on pouvait lui acheter au lieu d'importer des céréales locales provenant d'un pays voisin !

b) Acheminement des aides alimentaires - problèmes logistiques

La "Task Force Afrique" du P.A.M. a été dissoute. Elle assurait le suivi régulier de l'acheminement des aides alimentaires dans les pays africains affectés par la sécheresse : envoi d'un télex régulier sur les quantités reçues, la situation des ports, les goulets d'étranglement, ... Cela ne veut pas dire qu'elle ne peut pas être remise en place rapidement en cas de besoin. Mais la situation ne le justifiant plus, les experts logistiques placés par cette "Task Force" dans les ports ou les capitales ont laissé le soin aux représentants permanents du P.A.M. de transmettre maintenant les informations sur l'aide alimentaire aux services statistiques qui les exploitent à Rome (à l'unité E.P.R. du P.A.M.).

Le système sera peu à peu étendu à l'ensemble des pays qui reçoivent de l'aide alimentaire et les rapports mensuels actuellement diffusés, seront modifiés pour en faciliter la lecture et l'analyse. L'objectif à moyen terme est de mettre en service un système télématique de transmission des données qui permettrait aux utilisateurs de disposer immédiatement, à la demande, d'informations actualisées au jour le jour.

Dans le domaine des infrastructures, les deux études menées en 85/86 par la France et la Suisse (en lien avec le C.I.L.S.S.) sur les goulets d'étranglement ne semblent pas avoir eu beaucoup d'impact. Elles sont peut-être arrivées trop tard : la communauté internationale qui n'est plus confrontée à une situation d'urgence, ne semble plus porter autant d'intérêt à ce genre d'investissements.

c) Programmation des livraisons

Les quantités d'aide alimentaire qu'ont reçu les pays du Sahel en 1986/87 étant nettement moins importantes qu'au moment de la sécheresse 1984/85, il ne semble pas s'être posé de problème particulier dans la programmation des livraisons (blocages dans les ports, engorgement des stocks).

d) Opérations triangulaires

Les principales opérations d'achats dans des pays du tiers monde de produits alimentaires destinés à l'aide alimentaire sont présentées dans les tableaux 7 et 8 (Chiffres 1986 et 1987) et visualisées sur la carte jointe.

Paradoxalement, les achats dans les pays d'Afrique de l'Ouest se sont réduits en 1986 et 1987 par rapport à 1984 et 1985. Des excédents existaient dans ces pays ... mais les besoins d'aide alimentaire avaient également chuté.

Il y a peu d'opérations triangulaires au sens strict (achat dans un pays pour l'aide alimentaire d'un autre pays voisin).

La plupart des opérations ont donc concerné des achats locaux pour certains projets du P.A.M. ou pour la reconstitution de stocks de sécurité. La situation d'urgence, en 1984/85, avait par contre suscité de plus nombreuses opérations d'achats dans les pays côtiers, financées notamment par la C.E.E. ou la R.F.A..

Une opération d'envergure pour écouler certains excédents avait pourtant été envisagée et proposée lors du Colloque de Mindelo. Le chiffre de 100 000 T avait été cité et les Recommandations Finales précisaient même la méthode pour mieux définir cette opération.

En Mars 1987, une mission a donc été envoyée au Mali puis une autre en Avril au Sénégal pour étudier les possibilités de mise en oeuvre d'une telle opération : achat de mil ou sorgho au Mali, transport par voie ferrée vers Dakar, transformation (en farine) et vente sur les marchés de Dakar. L'opération envisagée couplait, en effet, une action pour écouler les excédents maliens et une action de commercialisation d'un produit transformé à Dakar. Une étude de marché a donc été menée pour définir au mieux la présentation et les modes de distribution du produit. Une réunion a rassemblé quelques donateurs, le 27 mars 1987, pour présenter ces missions (9).

Dans un premier temps, les ambitions ont été réduites (on ne parlait plus que de 50 000 T) mais, assez vite, des difficultés nouvelles sont apparues tant du côté malien que du côté sénégalais.

- Au Mali, l'Office céréaliier (l'OPAM) qui disposait d'excédents n'était pas prêt à les vendre à n'importe quel prix. Or, l'opération était conçue pour être viable financièrement, donc sans subventions. En partant du prix de vente à Dakar, on déduisait les coûts de transport et de transformation, ce qui donnait un prix d'achat aux alentours de 20-30FCFA, départ Bamako, prix bien inférieur au prix de vente officiel.

(9) R. HIRSCH, Ph. RODRIGUEZ, compte rendu sommaire d'une mission technique de faisabilité d'une opération de régulation céréalière dans le Sahel, mars 1987.
D. BOLLINGER, Les aspects du marketing d'une opération de régulation céréalière au Sénégal, Ministère de la Coopération, IDET CEGOS S.A., Avril 1987.
Voir aussi R. BAILHACHE, quelques remarques sur le projet d'opération de régulation céréalière Mali-Sénégal, Mai 1987.

Tableau 7

PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES EN CEREALES A DESTINATION DES PAYS DU SAHEL
FINANCEES EN 1986 PAR LES DONATEURS

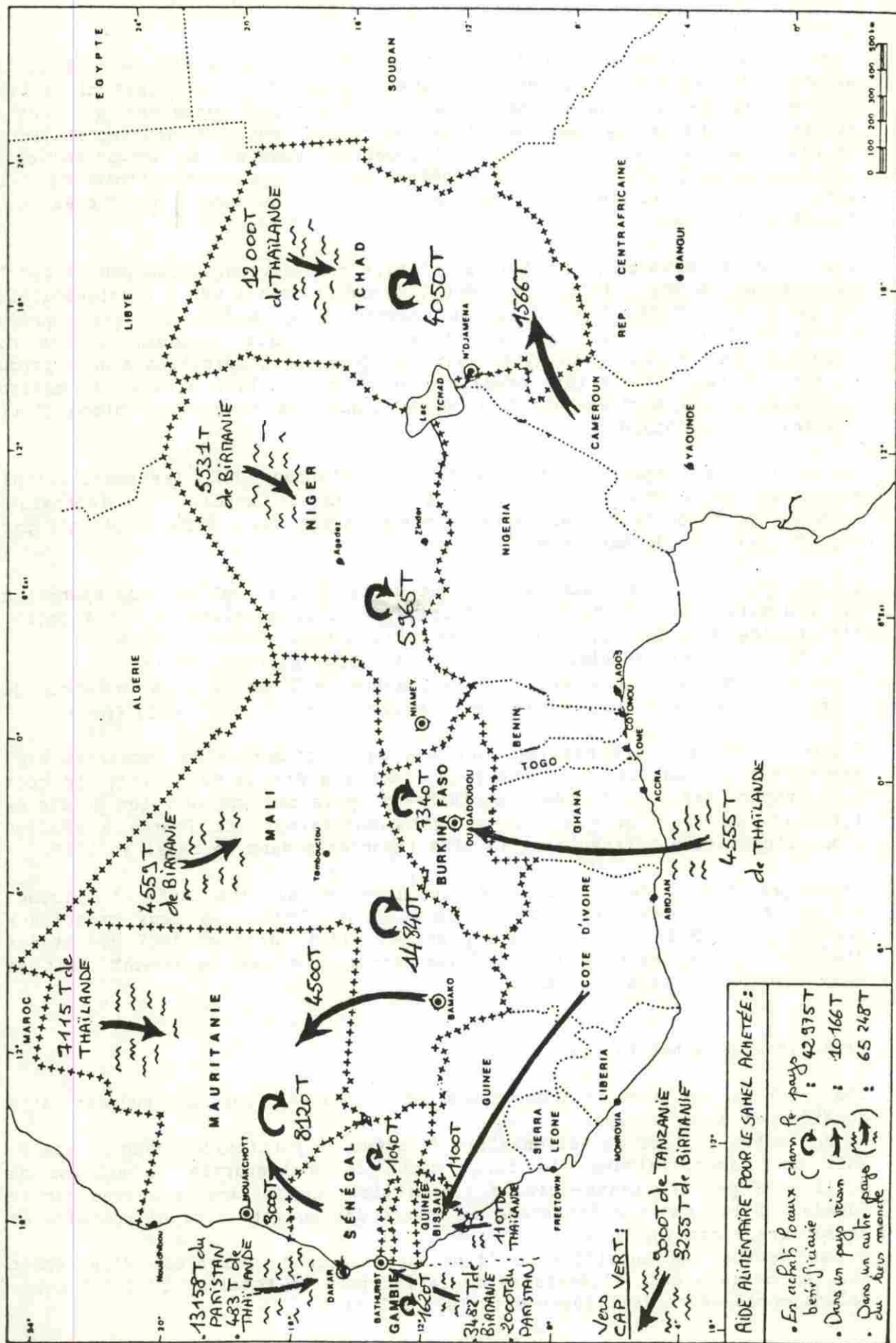
Pays ou Organisme donateur	Canal utilisé	Pays d'origine	Pays Destinataire	Quantité et Nature de l'aide	Tonnage Equivalent blé
1*) <u>Achats effectués en Afrique de l'Ouest :</u>					
P.A.M.	(sur dotation)	BURKINA	BURKINA	7160 T sorgho	7160 T
P.A.M.	Pays-Bas)	NIGER	NIGER	4395 T sorgho	4395 T
P.A.M.	"	MALI	MALI	2300 T maïs	2300 T
P.A.M.	"	MALI	MALI	2200 T mil	2200 T
NORVEGE	P.A.M.	MALI	MALI	340 T maïs	340 T
NORVEGE	P.A.M.	MALI	MALI	800 T mil	800 T
Sous-total				17195 T	17195 T
2*) <u>Achats effectués dans d'autres pays du tiers monde :</u>					
JAPON	P.A.M.	THAILANDE	TCHAD	9800 T riz	9800 T
R.F.A.	P.A.M.	KENYA	CAP VERT	9000 T maïs	9000 T
SUISSE	R.A.I.U.	THAILANDE	SENEGAL	1500 T riz	4350 T
TOTAL				34495 T	58965 T

Tableau 8

PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES EN CEREALES A DESTINATION DES PAYS DU SAHEL
FINANCEES EN 1987 PAR LES DONATEURS

Pays ou Organisme donateur	Canal utilisé	Pays d'origine	Pays Destinataire	Quantité et et Nature de l'aide	Tonnage Equivalent blé
1*) Achats effectués en Afrique de L'Ouest :					
C.E.E.	D.N.G.	SENEGAL	SENEGAL	950 T mil	950 T
FRANCE	Bilatéral	MALI	MAURITANIE	4 500 T sorgho	4 500 T
FRANCE	D.N.G.	NIGER	NIGER	300 T mil	300 T
ITALIE	P.A.M.	COTE D'IVOIRE	GUINEE BISSAU	1 100 T maïs	1 100 T
NORVEGE	P.A.M.	GAMBIE	GAMBIE	1 620 T riz	4 700 T
NORVEGE	P.A.M.	NIGER	NIGER	3 400 T sorgho	3 400 T
NORVEGE	P.A.M.	SENEGAL	SENEGAL	90 T sorgho	90 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	BURKINA	BURKINA	1 040 T sorgho	1 040 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	MALI	MALI	4 340 T maïs	4 340 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	MAURITANIE	MAURITANIE	1 500 T sorgho	1 500 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	NIGER	NIGER	1 265 T sorgho	1 265 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	CAMEROUN	TCHAD	1 000 T sorgho	1 000 T
P.A.M.	(sur dotations propres)	SENEGAL	MAURITANIE	3 000 T sorgho	3 000 T
P.A.M.	(sur dotations propres)	CAMEROUN	TCHAD	566 T maïs	566 T
PAYS-BAS	Bilatéral	BURKINA	BURKINA	500 T sorgho	500 T
PAYS-BAS	Bilatéral	MALI	MALI	4 500 T sorgho	4 500 T
PAYS-BAS	Bilatéral	MALI	MALI	3 000 T riz	8 700 T
PAYS-BAS	Bilatéral	TCHAD	TCHAD	3 300 T sorgho	3 300 T
R.F.A.	Bilatéral	BURKINA	BURKINA	5 800 T sorgho	5 800 T
R.F.A.	Bilatéral	MALI	MALI	3 000 T mil-sorgho	3 000 T
R.F.A.	Bilatéral	MAURITANIE	MAURITANIE	6620 T riz paddy	19 200 T
R.F.A.	Bilatéral	NIGER	NIGER	1 000 T sorgho	1 000 T
R.F.A.	Bilatéral	TCHAD	TCHAD	750 T sorgho	750 T
TOTAL				53 141 T	74 501 T

Pays ou Organisme Canal utilisé donateur		Pays d'origine	Pays Destinataire	Quantité et et Nature de l'aide	Tonnage Equivalent blé
2') <u>Achats effectués dans d'autres pays du tiers monde :</u>					
JAPON	Bilatéral	THAILANDE	BURKINA	4 555 T riz	13 200 T
JAPON	Bilatéral	BIRMANIE	CAP VERT	3 255 T riz	9 440 T
JAPON	Bilatéral	BIRMANIE	GAMBIE	3 482 T riz	10 100 T
JAPON	Bilatéral	BIRMANIE	MALI	4 559 T riz	13 220 T
JAPON	Bilatéral	THAILANDE	MAURITANIE	7 115 T riz	20 360 T
JAPON	Bilatéral	BIRMANIE	NIGER	5 531 T riz	16 040 T
JAPON	Bilatéral	PAKISTAN	SENEGAL	13 158 T riz	38 160 T
JAPON	P.A.M.	THAILANDE	TCHAD	12 000 T riz	34 800 T
sous-total				53 655 T	155 590 T
P.A.M.	(sur dotation Pays-Bas)	PAKISTAN	GAMBIE	2 000 T riz	5 800 T
P.A.M.	(sur dotations propres)	THAILANDE	SENEGAL	483 T riz	1 400 T
R.F.A.	P.A.M.	TANZANIE	CAP VERT	9 000 T maïs	9 000 T
SUISSE	R.A.I.U.	THAILANDE	GUINEE BISSAU	110 T riz	320 T
TOTAL				65 248 T	172 110 T



- Au Sénégal, comme on l'a déjà signalé, la réaction a été de dire qu'il existait des excédents disponibles dans le pays et qu'il valait mieux les acheter au Sénégal qu'au Mali. De plus, certains pensaient que cette opération, dans sa logique, devait permettre une réduction des importations de riz du Sénégal en y substituant l'importation de mil ou sorgho malien : les taxes perçues par l'état sénégalais sur les importations de riz seraient alors réduites ..., ce que ce dernier ne voyait pas, bien sûr, d'un très bon oeil !

A l'issue des missions, l'opération n'était plus envisagée que pour 6 000 T de céréales (4 500 T de mil et 1 500 T de maïs) dont 4 000 T proviendraient du Sénégal et 2 000 T du Mali. Aux dernières nouvelles, il serait prévu d'acheter 5 000 T au début de l'année 1988, mais seulement auprès du Commissariat à la Sécurité Alimentaire du Sénégal. L'opération a donc perdu de son intérêt (régulation céréalière entre pays). Elle aura eu le mérite d'exister et de montrer les difficultés concrètes de mise en place d'une coopération régionale.

La France a également étudié, au début de l'année 1987, les possibilités d'exportation d'excédents du Niger sur le marché mondial (ou français). Mais les coûts de tels transferts ne permettaient pas d'être compétitif par rapport aux prix du marché mondial.

Elle s'est donc finalement, en quelque sorte, "rabattue" sur une opération triangulaire entre le Mali et la Mauritanie. L'originalité de cette opération réside dans la double origine pour l'achat du sorgho au Mali :

- 4 500 T ont été achetées à l'office céréaliier national malien.
- 3 000 T ont été négociées avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bamako, mais cette dernière a finalement dénoncé le contrat signé avec la France.

Cette opération a été réalisée sur des bases commerciales (contrats avec des normes de qualité, ...). Le prix d'achat a été de 60 FCFA/kg. Le coût du transport par voie ferrée jusqu'à Dakar, puis camions vers les points de livraison en Mauritanie est à peu près équivalent. La France a réalisé ainsi l'opération triangulaire la plus importante dans le Sahel en 1987.

Notons enfin que des informations plus précises sur les coûts et l'impact de ces actions devraient être disponibles en 1988. Les deux principaux acheteurs, le P.A.M. et la C.E.E., ont en effet lancé en 1987 des études d'évaluation de leurs opérations. Les Etats-Unis ont également fait de même pour leurs opérations de troc.

e) Actions de substitution

Les actions de substitution mises en place en 1986/87 peuvent être considérées de deux types :

- des substitutions exceptionnelles décidées en particulier dans le cas du Mali pour approvisionner le fonds commun de contrepartie (1 million de dollars US par les Etats-Unis et 1,5 million de dollars canadiens par le Canada). Elles ont été financées en dehors des budgets aide alimentaire et de manière exceptionnelle.
- des actions de substitution "institutionnelles", financées directement sur les budgets aide alimentaire de la CEE pour un total de 55 000 T équivalent céréales en 1987 (voir détails § 1.3 b).

A propos des substitutions financières à l'aide alimentaire, il est intéressant de signaler une étude menée par le P.A.M. Un calcul précis a été réalisé sur le projet Mali 2231, pour comparer le coût d'une aide en produits importés, distribués dans le cadre d'un projet "food for work", avec le coût d'un salaire direct. Dans ce dernier cas, on économise en effet les coûts du transport externe (jusqu'à la frontière ou la capitale du pays) et du transport interne (à l'intérieur du pays) à la charge du P.A.M. et les coûts de stockage et de manutention à la charge du gouvernement du pays bénéficiaire.

Une ration P.A.M. importée coûte ainsi presque 17 800 FCFA, alors que son équivalent acheté sur le marché local coûte 11 100 FCFA, soit une économie de 6 700 FCFA par ration. De plus, comme le salaire maximum versé aux travailleurs des projets "food for work" ne doit pas excéder 15 700 F et qu'ils reçoivent déjà un salaire de 7 600 FCFA, il suffirait de leur verser le complément soit 8 100 FCFA, d'où une économie de 9 700 FCFA.

Conclusion : cela coûterait moitié moins cher. On ne pourra pas reprocher au P.A.M. de ne pas essayer de faire des économies ! De plus, ce système décharge le gouvernement d'une dépense budgétaire pour le stockage et la manutention et favorise le développement du commerce local et du secteur privé, orientations souhaitées par ailleurs par de nombreux bailleurs de fonds !

f) Utilisation et impact des aides fournies

La répartition des aides alimentaires en fonction de leur utilisation (pour la vente, les actions d'urgence ou les projets) est donnée dans le tableau n°9 (chiffres du P.A.M. - rapport n°33) et montre que, globalement, les niveaux sont à peu près équivalents pour ces trois catégories. Elle varie cependant selon les pays : absence d'aide vendue au Tchad, au Niger ou au Burkina Faso, prépondérance des aides d'urgence en général distribuées gratuitement au Tchad, au Cap Vert.

g) Fonds de contrepartie

Au niveau de l'utilisation des fonds de contrepartie, peu de choses ont changé en 1986/87. La principale évolution concerne le renouvellement de l'appui des donateurs au Programme de Restructuration du Marché Céréalière au Mali (P.R.M.C.).

La première phase du PRMC (de 1981/82 à 1985/86) a été suivie d'une période transitoire d'un an (86/87) qui a permis d'évaluer l'impact du programme et d'en redéfinir les objectifs. En Mai 1987, une plate-forme commune a été signée par les donateurs pour une prolongation de 3 ans du PRMC, en précisant les réorientations souhaitées. Celles-ci convergeaient d'ailleurs avec les recommandations d'un séminaire sur la politique céréalière du Mali qui s'est ensuite tenu du 15 au 18 Juin 87, à Bamako. Le protocole a finalement été étudié en conseil des ministres le 23 Septembre 1987.

Si dans la première phase du PRMC, les donateurs s'étaient engagés à fournir un minimum de 250 000 tonnes d'aide alimentaire sur 5 ans, dans le nouveau protocole on ne parle plus que "d'équivalent" (150 000 T d'équivalent sur 3 ans). La contribution des donateurs au PRMC peut donc se

TABLEAU 9

ENGAGEMENTS D'AIDE ALIMENTAIRE AUX PAYS DU SAHEL PAR OBJECTIFS
(VENTES, URGENCE ET PROJETS) - 1986/87

PAYS DU SAHEL	PERIODE	TOTAL DES ENGAGEMENTS	VENTES ----- Tonnage	----- %	URGENCES ----- Tonnage	----- %	PROJET ----- Tonnage	----- %
BURKINA FASO	nov 86/oct 87	25 885	10 000	38,7	157	0,6	15 728	60,7
CAP VERT	janv 87/dec 87	95 033	51 060	53,7	24 256	25,5	19 717	20,8
GAMBIE	oct 86/sept 87	16 457	6 470	39,3	765	4,7	9 222	56,0
GUINEE BISSAU	janv 87/dec 87	12 111	0	-	6 270	51,8	5 841	48,2
MALI	nov 86/oct 87	19 452	7287	37,5	307	1,6	11 858	60,9
MAURITANIE	nov 86/oct 87	61 903	39 479	63,8	18 231	29,5	4 193	6,7
NIGER	oct 86/sept 87	21 321	5 000	23,5	11 400	53,5	4 921	23,0
SENEGAL	nov 86/oct 87	89 491	54 557	61,0	2 774	3,1	32 160	35,9
TCHAD	nov 86/oct 87	25 632	0	-	12 233	47,7	13 399	52,3
TOTAL		367 285	173 853	47,3	76 393	20,8	117 039	31,9

Source : WFP/PAM Africa Task Force, Status Report n°35, nov 87

faire directement en argent ou encore par la fourniture d'autres produits que des céréales (engrais ou autres intrants agricoles en particulier).

Il ne s'agit pas, en fait, d'une nouveauté. En 1986/87 compte tenu de la situation des stocks et du marché céréalier, plusieurs donateurs ont en effet participé au PRMC par des dotations financières :

- La C.E.E. a financé, en 1986 et en 1987, des actions de substitution pour un montant de 2,13 millions d'écus chaque année.
- Le Canada a débloqué 1,5 million de dollars canadiens, pour 1987/86.
- Les Etats-Unis ont fourni 1 million de dollars US, en 1987.
- La Belgique, les Pays-Bas et la R.F.A. ont également réalisé des substitutions financières aux envois d'aide alimentaire.

Après le Mali, le second pays qui a mis en place un fonds commun de contrepartie est le Sénégal. L'utilisation de ce fonds a été précisée, dans la cadre de la nouvelle politique agricole du Sénégal, par un document daté de mars 1987. Huit programmes d'action ont été définis dans les domaines du stockage, de la transformation (artisanale ou industrielle) et de la commercialisation des céréales locales (soutien des prix, appui au secteur privé, promotion commerciale). Le financement de ce "programme prioritaire" représente 4,4 millions de FCFA en 1987, 5,4 millions en 1988 et 7,4 millions en 1989. Reste à savoir sur quelles ressources pourra compter le fonds commun.

Quant à la Mauritanie, qui a depuis plusieurs années un projet de fonds commun, le dossier semble ne pas avoir beaucoup avancé et se heurte à des réticences qui retardent sa mise en place.

Un autre débat a récemment eu lieu lors de la dernière conférence du P.A.M., suite au souhait exprimé par cet organisme de pouvoir développer la vente de l'aide alimentaire qu'il fournit.

Certains projets utilisaient parfois une petite partie de l'aide alimentaire pour la vendre et disposer ainsi de quelques fonds pour le fonctionnement (achat de matériel, transport, ...). Le P.A.M. souhaiterait étendre cette possibilité à des projets plus vastes. Quelques projets de ce type ont déjà été approuvés (Sénégal, Madagascar) mais la question se pose de savoir s'il est possible de les développer. Elle a été discutée lors de la session du C.P.A. (Comité des projets), à la fin octobre 1987. Le P.A.M. avait préparé un document à cette occasion pour présenter ses arguments. Certains donateurs se sont plutôt opposés à cette proposition. Pour eux, elle n'entre pas dans les attributions du P.A.M. qui doit rester une agence spécialisée dans les programmes que ces donateurs n'ont justement pas les moyens de mettre en oeuvre (Food for Work notamment).

Le comité a donc décidé de traiter ces questions au cas par cas, sans rejeter la possibilité de vente de l'aide mais sans non plus l'étendre comme le proposait le P.A.M. (10). En quelque sorte, une situation de "Statu-Quo".

(10) : Rapport du comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du P.A.M., 24ème session, Rome 19-30 octobre 1987.

II - LES RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE DE MINDELO ET LEUR SUIVI

2.1 LES RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE

Durant le Colloque de Mindelo, 3 ateliers de travail ont été constitués autour des 3 thèmes suivants :

- Le rôle du secteur privé dans la mise en oeuvre d'une politique céréalière.
- Le rôle de l'état dans la conception et la mise en oeuvre de la politique céréalière.
- Le rôle de la Communauté internationale en particulier au niveau de l'aide alimentaire.

Ce dernier atelier a donc beaucoup discuté des problèmes d'insertion des politiques céréalières au Sahel, dans le cadre du marché mondial. Deux idées forces sont alors sorties des débats :

- la notion d'espace régional protégé, à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-états encouragés.
- la notion d'assurance alimentaire qui définit le type d'engagements réciproques entre pays ou organismes donateurs et bénéficiaires et replace l'aide alimentaire dans le cadre plus large des politiques céréalières. A cette idée d'assurance alimentaire se trouve également associée la proposition d'un "code de bonne conduite" concernant l'aide alimentaire au Sahel, sa gestion, son utilisation et son intégration dans les politiques de développement.

Mais avant de détailler les réactions et commentaires sur ces propositions, précisons davantage ce qu'on entend par assurance alimentaire en examinant, à travers une série de schémas, le fonctionnement actuel de l'aide alimentaire et la manière dont on pourrait la concevoir à l'avenir.

Ces schémas, comme tous les schémas d'analyse d'un fonctionnement, peuvent paraître un peu "simplistes" voire caricaturaux car ils ne tiennent pas compte des nuances selon les pays, les périodes... Ils ont pour objet de visualiser les différentes étapes de ce fonctionnement et d'en faciliter l'analyse. Nous présenterons donc, successivement, le fonctionnement actuel et la nouvelle organisation proposée (schémas en annexe).

a) Le fonctionnement de l'aide alimentaire

L'envoi d'aide alimentaire dans le Sahel est déterminé par le niveau des besoins alimentaires du pays. Chaque année, à l'issue de la récolte, des évaluations sont faites pour connaître le montant de la production de l'année, le niveau des stocks et un savant calcul permet de comparer les ressources avec les besoins et d'établir le bilan céréaliier du pays.

Sur cette base est arrêté le déficit (ou l'excédent) céréaliier et sont justifiées les requêtes d'aide alimentaire transmises à la Communauté internationale. L'évaluation du bilan alimentaire a donc pour objectif principal de calculer le montant du déficit, donc des aides qui pourront être demandées. Le chiffre officiel du déficit qui sert de référence pour

les requêtes, résulte en général d'une longue négociation entre le gouvernement du pays qui cherche à pouvoir obtenir le maximum d'aides et les représentants des donateurs qui essaient au contraire de les limiter. Comme le précisait Mr PONS dans un autre document du Club du Sahel : (11)
«Ce n'est un secret pour personne que les gouvernements des pays plus déshérités ont parfois tendance à "solliciter" vers le haut les chiffres relatifs au déficit alimentaire. Les missions d'évaluation de la situation, FAO-PAM-multidonateurs, arrêtent le plus souvent les quantités de céréales nécessaires au terme d'une véritable négociation avec les services nationaux compétents. Le compromis ainsi réalisé n'a rien de commun avec une évaluation statistique objective, même si les chiffres retenus ne sont pas trop scabreux. En fait, la détermination du déficit alimentaire est souvent une affaire de gouvernement.»

Par ailleurs, vouloir définir un déficit presque à la tonne près relève de la gageure quand la plupart des paramètres utilisés ne sont connus qu'avec une assez grande incertitude. Gilles HERVIO a ainsi montré, sur le cas du Mali en 1986, que les incertitudes sur les données entrant dans l'établissement du bilan céréalier peuvent faire varier celui-ci d'un excédent de 244 000 T à un déficit de 600 000 T soit un écart de près de 850 000 T ! Même en réduisant certaines des incertitudes dans l'hypothèse d'une amélioration de l'ensemble des données, la différence reste supérieure à 500 000 T. (12)

Dans le fonctionnement actuel, la finalité du processus est donc l'aide alimentaire (schéma 1). Un certain nombre de programmes ont toutefois été mis en place pour mieux connaître les différents paramètres du bilan alimentaire (schéma 1').

Ensuite, une fois les dotations d'aide alimentaire décidées par les donateurs, cette aide est soit distribuée gratuitement pour les aides d'urgence, soit échangée contre un travail dans les programmes "Food for Work", soit revendue dans le cadre des aides "programmes", ce qui permet de générer des fonds de contrepartie (schéma 2).

Là aussi, face aux problèmes de transports de ces aides, ont été apportées des améliorations pour le suivi de la programmation ou pour les infrastructures (schéma 2').

Mais ce sont surtout les problèmes de concurrence avec les productions locales et de modifications des habitudes alimentaires qui ont amené les donateurs à réfléchir sur leurs pratiques et à essayer de mieux adapter la façon dont ils fournissent leur aide. Ils ont ainsi développé les opérations triangulaires en achetant localement ou dans des pays voisins les denrées nécessaires, puis plus récemment, les actions de substitution qui permettent de financer directement (au lieu de passer par les fonds de contrepartie) des programmes d'appui au stockage, à la transformation ou à la commercialisation (schéma 3).

(11) Roger PONS, la prévision des situations alimentaires critiques dans les pays du Sahel : systèmes et moyens d'alerte précoce CILSS-Club du Sahel, mars 86

(12) Gilles HERVIO, les systèmes d'alerte précoce, abordages n°1 septembre 86, Voir aussi "Evaluer les besoins alimentaires : à l'écoute de la terre", dossier de La Lettre de Solagral n°62 septembre 87.

En regroupant la phase détermination des dotations d'aide alimentaire (schéma 1) et la phase modes d'utilisation et de gestion de ces aides (schéma 3), on obtient ainsi un schéma général du fonctionnement actuel de l'aide alimentaire (schéma 4).

b) Proposition d'une nouvelle organisation basée sur la notion de "lignes de défense".

Dans l'atelier n°3, les participants au Colloque de Mindelo ont mis en relief les différentes lignes de défense qui permettent d'assurer la sécurité alimentaire au Sahel. Dans les Recommandations Finales, deux lignes de défense principales ont été identifiées :

- 1) au niveau du pays, avec "la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les situations de crise et la constitution de stocks aussi bien paysans et villageois que nationaux";
- 2) au niveau international, "avec l'assurance que la communauté internationale donnerait d'aider au transfert des excédents disponibles dans certaines zones vers les zones déficitaires et à défaut pour mobiliser très rapidement les aides alimentaires nécessaires" (voir texte complet des Recommandations sur ce point page suivante).

Ces deux niveaux principaux (national et international) peuvent encore se subdiviser et définir 4 lignes de défense successives avec les interventions qui leur correspondent (schémas 5 et 5') :

- les stocks villageois,
- les stocks nationaux,
- l'approvisionnement sur les marchés régionaux,
- le recours au marché mondial à travers les importations commerciales et l'aide alimentaire.

En situation excédentaire (schéma 6), les paysans reconstituent leurs stocks, les Offices céréaliers alimentent les stocks nationaux et des ventes sont envisageables dans la région, voire sur le marché mondial. En situation déficitaire (schéma 7), les 4 lignes de défense jouent leur rôle :

- les stocks paysans et villageois à travers, notamment, les banques de céréales,
- les stocks nationaux gérés dans le cadre d'un plan national de ravitaillement,
- les approvisionnements sur les marchés (régionaux) par des opérations triangulaires ou dans le cadre d'un pacte CILSS (voir § 2.2 c),
- l'aide alimentaire.

En combinant les deux cas (situations excédentaires et déficitaires), on obtient finalement le schéma d'une nouvelle organisation basée sur cette notion des lignes de défense (schéma 8).

Par rapport au schéma du fonctionnement actuel de l'aide alimentaire, on constate que cette dernière n'est plus l'élément central; le processus est en quelque sorte inversé et la hiérarchie des problèmes est modifiée. L'aide alimentaire devient "un ultime" recours en cas de pénurie et la priorité est donnée aux autres étapes.

6 Sécurité alimentaire, 2 lignes de défense

Considérant que la situation alimentaire des pays sahéliens est caractérisée par une succession d'états de pénurie et de récoltes relativement bonnes,

considérant que les interventions de la Communauté internationale peuvent être bénéfiques ou perverses selon qu'elles s'adaptent ou non à ces fluctuations et considérant que ces interventions devraient donc contribuer à combler les déficits ou à résorber les excédents,

considérant que l'objectif d'autosuffisance implique la disparition à terme de l'aide alimentaire et que la mise en œuvre de cette aide doit donc prendre en compte cet objectif.

le Colloque recommande
que la sécurité alimentaire soit désormais renforcée par :

stocks locaux, système d'alerte précoce

la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les situations de crise et la constitution de stocks aussi bien paysans et villageois que nationaux ; cela constituera la première ligne de défense. A cette fin, il **recommande**

- que soit lancée une grande campagne d'information sur le thème « Reconstitution des stocks céréaliers familiaux et villageois » ;

- que des efforts particuliers soient portés sur le financement des stockages paysan et commerçant et sur les mesures d'incitation de nature à favoriser la rentabilité de telles opérations ;

- que le niveau et la gestion des stocks nationaux de sécurité soient évalués et suivis régulièrement ;

et assurance alimentaire

l'assurance donnée par la Communauté internationale d'aider au transfert des excédents disponibles dans certaines zones vers les zones déficitaires et à défaut, de mobiliser très rapidement les aides alimentaires nécessaires ; cela constituera la seconde ligne de défense. A cette fin, il **recommande**

- aux Etats sahéliens et à la Communauté internationale de négocier une assurance garantissant la mobilisation rapide, en cas de besoin, de céréales provenant des stocks mondiaux ;
- à la Communauté internationale
 - de prendre l'engagement de fournir un volume global d'aide, ou son équivalent financier, pour une période pluriannuelle dont les livraisons physiques annuelles seraient adaptées à la situation du marché,
 - et de transformer l'aide alimentaire, les années où elle n'est pas indispensable,

ble, en aide au financement de la gestion des marchés céréaliers à travers des interventions sur les marchés, des opérations triangulaires et des opérations de transformation des céréales locales.

Par ailleurs, le Colloque recommande

- que soit apportée une attention particulière à la qualité de l'aide alimentaire et à ses délais d'acheminement ;
- que soit examinée la possibilité d'utiliser l'aide alimentaire qui vient en substitution des importations commerciales pour constituer un fonds commun de contrepartie, notamment destiné à financer des opérations d'aide triangulaires, et recommande également que soient mieux définies leurs procédures de mise en œuvre ;
- de façon plus générale, que soit adopté un « Code de bonne conduite » concernant l'aide alimentaire au Sahel, qui définirait les engagements réciproques des pays et organismes donateurs et des pays sahéliens. Une proposition pour un tel code a été présentée au Colloque et peut servir de base aux discussions ultérieures sur ce point.

Enfin, constatant qu'il existe actuellement des excédents importants de céréales traditionnelles dans certains pays de l'intérieur, et des déficits impor-

tants dans certains pays côtiers qui souhaitent augmenter la consommation de céréales produites localement,

le Colloque recommande

- que soit étudiée rapidement la possibilité de réaliser une opération d'exportation de céréales locales des pays excédentaires vers les pays déficitaires ;

une telle opération, si elle atteignait une envergure suffisante, marquerait concrètement la solidarité entre les Etats du CILSS ;

- que les modalités d'une telle opération soient précisées : origine et prix d'achat des excédents, modalités de transport, de transformation et de commercialisation et financement de l'opération ;

- qu'une mission de spécialistes du commerce et de la transformation des céréales locales, placée sous l'autorité conjointe du CILSS et des donateurs intéressés, soit chargée d'étudier la faisabilité d'une telle opération et de la proposer aux gouvernements intéressés.

D'une certaine façon, ce schéma conçu à propos des réflexions sur l'aide alimentaire illustre assez bien les différents domaines d'intervention discutés lors du Colloque de Mindelo. Il est assez facile d'y localiser les huit grands thèmes des Recommandations du Colloque (schéma 8).

Bien entendu, de tels schémas sont par essence... schématiques ! La distinction entre les différentes lignes de défense n'est pas si tranchée. Elles peuvent intervenir parfois en même temps. Certains problèmes ne sont pas pris en compte ; notamment la question du pouvoir d'achat. Il conviendrait, également, de faire la différence entre les comportements en milieu urbain et en milieu rural (schéma 8').

c) Les notions d'"assurance alimentaire" et de "code de bonne conduite"

Cette illustration des Recommandations du Colloque replace l'aide alimentaire dans le cadre plus large des politiques céréalières et lui donne davantage ce rôle "d'assurance alimentaire" une garantie d'approvisionnement en cas de difficultés qui permet aux états sahéliens de concentrer leurs efforts sur les autres lignes de défense.

Une telle assurance alimentaire devrait répondre à certains critères et être :

- Pluriannuelle : un contrat étant valable sur plusieurs années pour donner une certaine durée à la garantie ;
- Contractuelle : par exemple, sous forme de protocoles d'accord signés à l'avance, ce qui permettrait de gagner du temps sur les délais parfois longs des procédures actuelles d'attribution des aides par les donateurs.
- Substituable : si le pays bénéficiaire n'a pas besoin d'une aide en nature, il lui sera substitué une aide financière pour l'appui à des programmes de stockage, le soutien du marché céréalière, la valorisation des productions locales, etc. La C.E.E. a déjà prévu, dans son budget, de telles actions de substitution. D'autres donateurs en ont réalisé occasionnellement.
- Concertée : à l'échelon régional et international, les discussions sur les schémas ci-dessus ou sur la notion d'assurance alimentaire doivent permettre de faire avancer la concertation entre pays africains (notamment sur la question d'un espace régional protégé) et entre donateurs.

De la même façon que pour toute assurance, il est nécessaire de définir un contrat, l'aide alimentaire devrait respecter un certain nombre de règles. D'où l'idée du "code de bonne conduite".

Un tel code permettrait de rappeler les règles de base pour une bonne gestion et utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre des politiques céréalières au Sahel, et de ne pas oublier les acquis obtenus à ce niveau ces dernières années.

2.2 - REACTIONS ET COMMENTAIRES

Les schemas en annexe ont été présentés lors de la première réunion du Comité Restreint sur les Politiques Céréalières organisée à Paris les 25 et 26 juin 37. Ils l'ont également été lors de discussions avec certains membres des services concernés par l'aide alimentaire rencontrés à l'occasion de la collecte d'informations sur les évolutions récentes de l'aide alimentaire au Sahel (données qui ont servi de base à la rédaction de la première partie de ce rapport).

Nous présentons ci-dessous les remarques et réactions qui ont été faites sur ces notions d'assurance alimentaire et de code de bonne conduite.

a) Réactions des participants à la réunion du Comité Restreint sur les "Politiques Céréalières"

Lors de la réunion du Comité Restreint sur les "Politiques Céréalières" qui venait d'aborder, auparavant, l'amélioration des informations sur les marchés céréaliers, plusieurs participants ont rappelé le problème de base en amont des systèmes proposés : la mauvaise qualité des informations sur l'offre annuelle, sur la demande, sur le pouvoir d'achat. Les programmes Diagnostic Permanent et pré-Cresal ont fort à faire dans ce domaine.

D'autres remarques ont été faites :

- Il est judicieux de parler "d'assurance" car il s'agit, au fond, de couvrir un risque lié à la difficulté d'équilibrer offre et demande dans le Sahel.
- Certains participants préféreraient que l'on parle de "contractualité" plutôt que de "pluri-annualité". D'autres soulignent, cependant, que l'aspect pluri-annuel est indispensable dans une telle assurance, par exemple pour les investissements (stockage) et pour gérer les exportations.
- Il existe d'autres divergences d'intérêt : les commerçants peuvent trouver un intérêt à importer, même s'il y a des stocks dans le pays (il en est de même pour les programmes de crédit qui font fi de l'épargne autonome qui existe sur place). Cela renvoie à la question : comment faire pour maîtriser les stocks paysans ? Les banques de céréales et les appels d'offre pourraient y contribuer.
- Le schéma proposé porte surtout sur les situations de crise. Il ne faut cependant pas laisser dans l'ombre :
 - . les aides alimentaires de substitution (en blé surtout et en riz) qui représentent un potentiel de mobilisation de moyens,
 - . Les exportations sur le marché mondial,
 - . Les opérations triangulaires, qui marchent mal et qu'il convient d'étudier de beaucoup plus près que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

b) Réactions des donateurs

Au niveau des donateurs rencontrés, il semble y avoir un accord global sur les schémas présentés et la nécessaire intégration de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières. Mais certaines remarques critiques ont été faites à plusieurs reprises et des nuances sont à préciser selon les donateurs.

Tout d'abord, la question de la fiabilité des informations sur la situation alimentaire revient régulièrement car c'est d'elle que dépend l'ensemble du système. Le même problème se pose d'ailleurs pour le fonctionnement "classique" de l'aide alimentaire (schéma 4). Dans les deux cas, on ne peut que recommander de poursuivre le travail d'amélioration des données, renforcé ces dernières années au Sahel par divers projets, études et surtout par une meilleure coordination et circulation des informations.

Un autre problème soulevé concerne la difficulté de bien délimiter chaque "ligne de défense". A quel moment doit-on passer de l'une à l'autre ? Sont-elles complètement indépendantes ? La crainte légitime des donateurs est de s'engager à jouer ce rôle d'assureur sans avoir la garantie que les étapes précédentes ont bien joué leur rôle.

De nombreuses questions pratiques se posent à ce propos. Par exemple, à quel niveau doivent s'établir les stocks de sécurité nationaux et à quelles conditions les utilise-t-on ou les réapprovisionne-t-on ? De même pour les importations commerciales : comment et quand doit-on les déterminer ? Autre point déjà signalé : une distinction claire semble nécessaire entre les composantes structurelles et conjoncturelles (en situation d'urgence) du déficit. Dans un système d'assurance, les pays bénéficiaires auraient en effet tendance à considérer qu'une partie plus importante du déficit correspond à l'urgence, sachant que l'aide serait plus facilement obtenue dans ce cas.

L'aide alimentaire qui intervient en substitution à des importations devrait aussi être traitée à un niveau différent, d'autant plus qu'elle permet d'approvisionner les fonds de contrepartie. Il s'agit plutôt d'une aide financière "déguisée" que d'une contribution à la sécurité alimentaire.

Enfin, certains commentaires ont été faits par référence aux conditions habituelles de souscription d'une assurance au sens commercial du terme.

Pour Edward CLAY de l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex (Royaume-Uni), la notion classique d'assurance implique la définition du risque encouru en fonction de différents événements de nature indépendante qui peuvent surgir. Or, dans le cas du Sahel, ces événements ne sont pas indépendants. Il y a, au contraire, une relation entre les effets du climat et la production agricole dans les différentes zones de la région : une mauvaise (ou bonne) récolte peut arriver au Mali en même temps qu'au Niger. Les risques ne se compensent donc pas statistiquement, ils risquent au contraire de s'accumuler.

Pour Mrs. Barbara HUDDLESTON, responsable du service information et sécurité alimentaire à la F.A.O., certains des problèmes rencontrés ci-dessus sont dus au fait qu'aucune contribution financière n'est demandée aux bénéficiaires, contrairement au fonctionnement classique d'une

assurance qui suppose le paiement préliminaire de primes annuelles dont le montant est proportionnel au risque couvert.

Une telle approche du problème a été développée dans le rapport n° 4 de l'IFPRI (13). Le niveau des primes devrait être revu périodiquement pour prendre en compte les éventuelles erreurs d'appréciation des besoins. Les primes pourraient aussi être payées partiellement ou totalement par les donateurs, non pas de façon collective, mais sur une base bilatérale. Par exemple, la C.E.E. prendrait en charge la participation du Niger.

Ces remarques nous amènent à parler du code de bonne conduite qui devrait fixer les règles régissant une telle assurance alimentaire.

L'esprit d'un tel code de bonne conduite reprend l'idée générale d'une meilleure intégration de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières, traduite concrètement dans un certain nombre de règles et recommandations (ou au contraire interdictions).

Beaucoup de donateurs sont d'accord sur le principe, dans la mesure où ils ont proposé ou défendu de telles idées. Mais il leur est plus difficile de passer de la théorie à la pratique.

Pour certains donateurs, une des réticences majeures semble être la difficulté de modifier les procédures et les règles concernant l'aide alimentaire.

On retrouve, à ce niveau, les différents degrés de souplesse et d'adaptation des donateurs à l'évolution de la situation alimentaire pour la mise en place d'opérations triangulaires ou d'actions de substitution,

- La C.E.E. est a priori ouverte sur des évolutions possibles et elle considère même avoir déjà engagé ce type de réflexions à travers le concept des stratégies alimentaires lancé par le commissaire PISANI au début des années 80 et mis en oeuvre concrètement par des programmes dans 4 pays africains (dont le Mali). C'est aussi le premier donateur à avoir "légiféré" sur les actions de substitution et les opérations triangulaires, en prévoyant notamment leur financement dans le budget annuel.
- La F.A.O. et le P.A.M. ne se sont pas vraiment proposés à ce sujet dans la mesure où leurs orientations et leurs programmes sont définis en commun par les donateurs, mais ils semblent plutôt favorables. Ils pourraient, au contraire, revendiquer une légitimité pour proposer et contrôler un code de bonne conduite dans la mesure où, en tant qu'organismes internationaux, un de leurs rôles est justement d'assurer un suivi et un contrôle des actions menées par les donateurs.
- Le Canada considère que la "philosophie" d'une telle proposition correspond déjà globalement à ses pratiques. Il a effectivement diffusé à ses représentants sur le terrain une sorte de code de bonne conduite avec le guide sur l'aide alimentaire rédigé en 1986.

(13) Konandreas, Huddleston, Ramangura,, International Food Policy Research Institute

- Les Etats-Unis restent, par contre, plutôt réticents. Leur principe de base semble toujours être : "cela n'est pas prévu dans notre législation, donc c'est impossible !". Contrairement à beaucoup d'autres donateurs qui admettent plutôt le principe qu'une législation est faite pour évoluer et s'adapter.
L'expérience montre que les Etats-Unis n'envisagent des changements qu'après y être un peu contraints par l'évolution générale des donateurs : ils n'ont participé aux fonds communs de contrepartie du Mali et du Sénégal qu'après une longue période "d'observation", ils étudient actuellement les opérations triangulaires des autres donateurs pour déterminer leur position,...
- La France s'annonce, au contraire, très favorable à la poursuite des réflexions sur l'assurance alimentaire et le code de bonne conduite. C'est d'ailleurs un des représentants français qui a proposé au Colloque de Mindelo ce terme d' "assurance alimentaire".
Lors de la réunion du Comité Restreint de Juin 1987, La France s'est engagée à présenter au sein du groupe de réflexion du Club du Sahel qui réunira les donateurs à Berne, en Décembre 1987, une "proposition de code de bonne conduite de l'aide alimentaire au Sahel, destinée à créer une déontologie et une concertation organisée pour le déclenchement, l'action et l'utilisation de l'aide alimentaire, tant par les donateurs que par les Sahéliens" (extrait du compte rendu de la réunion).
- Au niveau des Organisations Non Gouvernementales, les O.N.G. de développement seraient vraisemblablement tout à fait d'accord pour soutenir l'adoption d'un tel code. C'est une proposition qui irait dans le sens des actions qu'elles ont déjà menées, en particulier en Europe avec les campagnes "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes" et "Afrique verte", pour faire évoluer les politiques des donateurs en matière d'aide alimentaire.
Elles pourraient également fournir d'utiles informations sur le respect du code. Mais cela pourrait aussi contraindre certaines O.N.G. d'aide d'urgence à revoir leurs pratiques (cf les distributions gratuites massives d'aide alimentaire par des O.N.G. nord-américaines pendant la sécheresse 84/85).

c) Réactions des pays sahéliens

Du côté des pays sahéliens, quelles réactions suscitent ces propositions ? Suite au Colloque de Mindelo, le CILSS a engagé une étude pour rédiger une proposition de texte d'un "Pacte de Solidarité Vivrière". Ce pacte prolonge directement les Recommandations du Colloque sur la mise en place d'un espace céréalier protégé.

Il comprend de nombreux articles qui font référence à l'aide alimentaire et à la manière dont elle devrait s'articuler dans le cadre de ce pacte. Les Sahéliens sont donc très rapidement passés de la théorie à la pratique en proposant ce texte.

Suite à sa présentation, lors de la réunion du Comité Restreint sur les "Politiques Céréalières", la réaction des participants a été de dire qu'on allait peut-être un peu trop vite avec ce texte et qu'il convenait, auparavant, de mieux étudier les modalités et les répercussions de la mise en place d'un espace régional.

Néanmoins, avec ce pacte, les Sahéliens montrent peut-être aux donateurs la voie qu'il conviendrait de suivre :

- Tout d'abord, ne pas perdre trop de temps en discussions, commentaires sur les propositions d'espace régional ou de code de bonne conduite mais se lancer dans la rédaction d'un projet précis qui servira de base à des discussions concrètes entre Sahéliens et donateurs.
- Ensuite, bien relier l'espace régional et les modifications qui en résultent au niveau de l'aide alimentaire, donc au niveau du code de bonne conduite de l'aide alimentaire.
- Enfin, traduire concrètement ces propositions dans un texte de référence qui précise les engagements de chacun, qu'il s'appelle pacte ou code de bonne conduite.

De toutes façons, la poursuite de la réflexion sur ces propositions nécessitera une coordination avec les pays sahéliens. L'idée du code de bonne conduite proposé du côté des donateurs doit rejoindre celle du pacte étudié par le CILSS et une concertation entre donateurs et Sahéliens paraît indispensable.

CONCLUSION

En 1979, les Recommandations du Colloque de Nouakchott concernant l'aide alimentaire avaient mis l'accent sur la nécessité de mieux l'utiliser pour le développement : la limiter ou la supprimer si elle n'est pas nécessaire, la fournir en produits achetés localement, la vendre pour générer des fonds de contrepartie et développer des programmes d'appui au marché céréalier.

Sept ans plus tard, les choses ont certainement évolué. Tout n'est pas encore parfait : l'aide alimentaire arrive encore quand il n'y en a pas besoin, elle n'est pas utilisée au mieux et pose toujours des problèmes d'acheminement, de concurrence avec les productions locales...

Mais il est certain que des progrès ont été obtenus et que les recommandations de Nouakchott ont débouché sur un certain nombre de programmes ou d'améliorations concrètes : le développement des opérations triangulaires et des achats locaux, l'apparition des actions de substitution, la mise en place de fonds communs de contrepartie, une meilleure concertation entre donateurs et avec les Sahéliens...

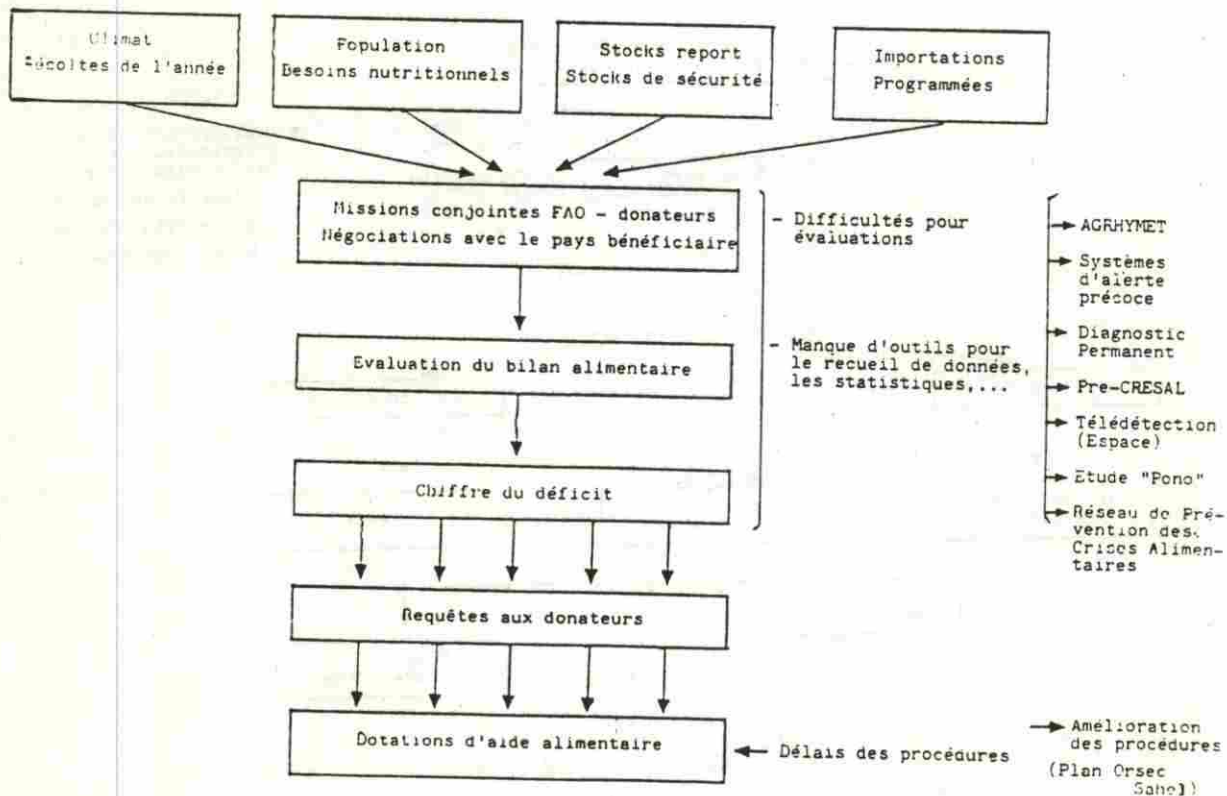
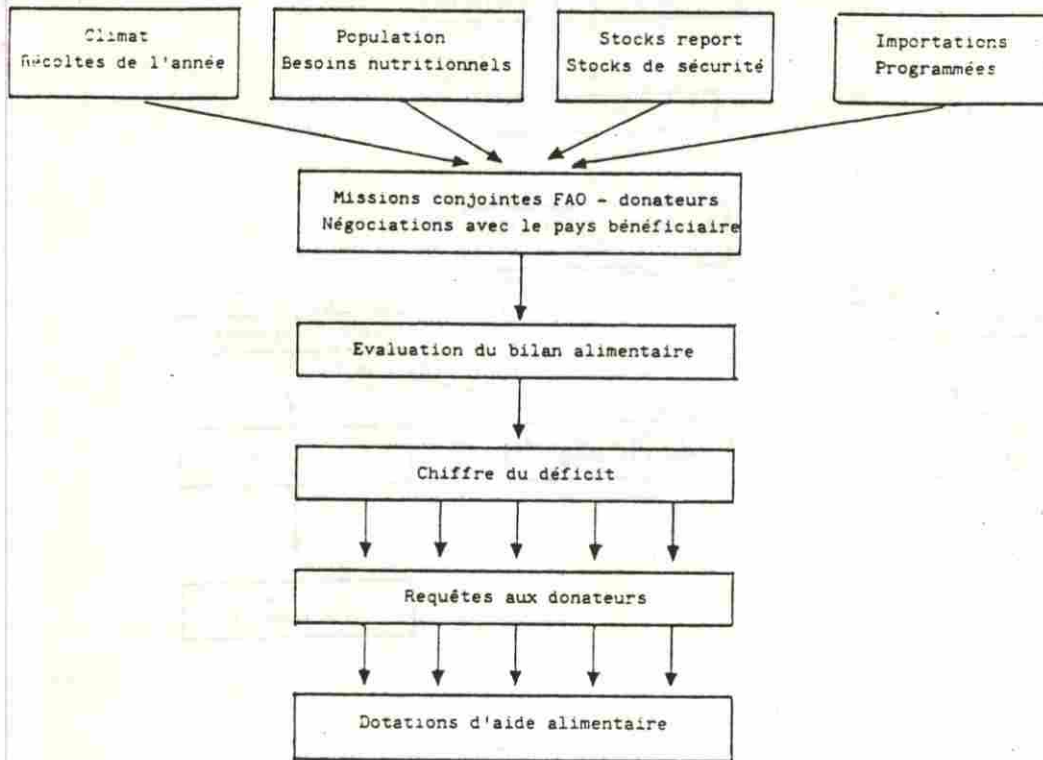
En 1986, les Recommandations du Colloque de Mindelo concernant l'aide alimentaire auront mis l'accent sur la nécessité de mieux l'intégrer aux politiques céréalières : la replacer à un niveau différent respectant davantage les autres lieux qui garantissent la sécurité alimentaire (les "lignes de défense"), la concevoir dans un cadre régional voire un espace céréalier régional, mieux formaliser les règles pour son utilisation et sa gestion dans un "code de bonne conduite".

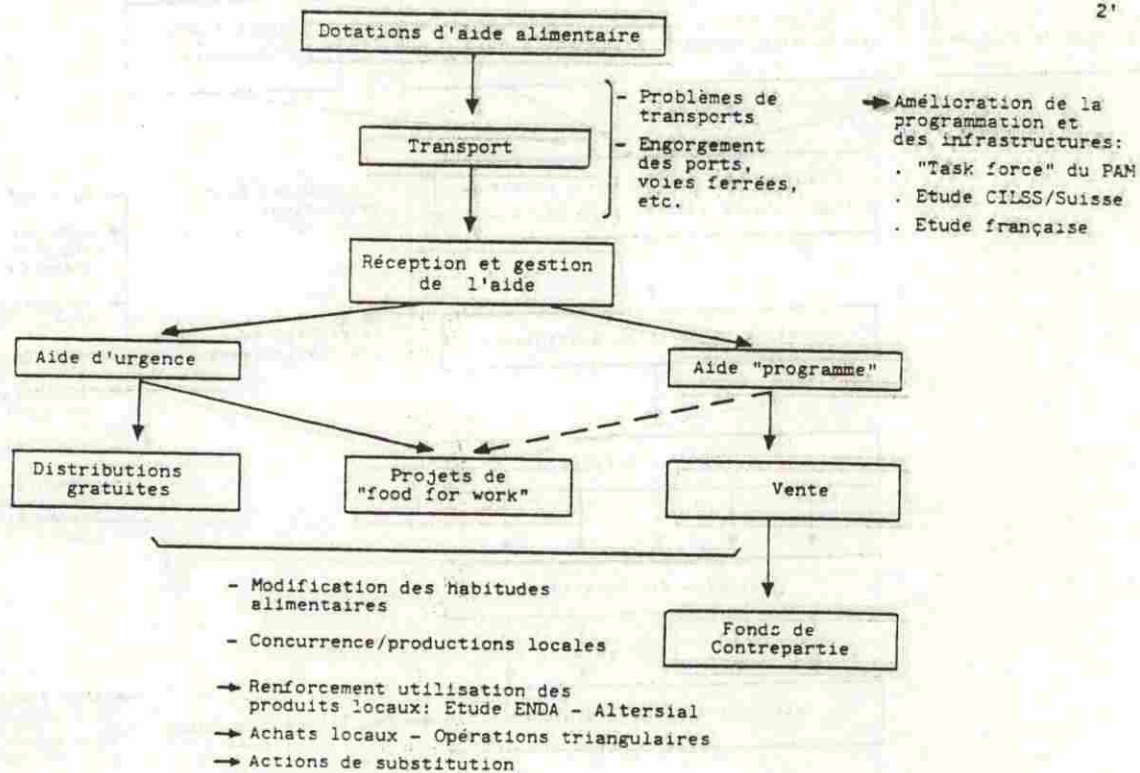
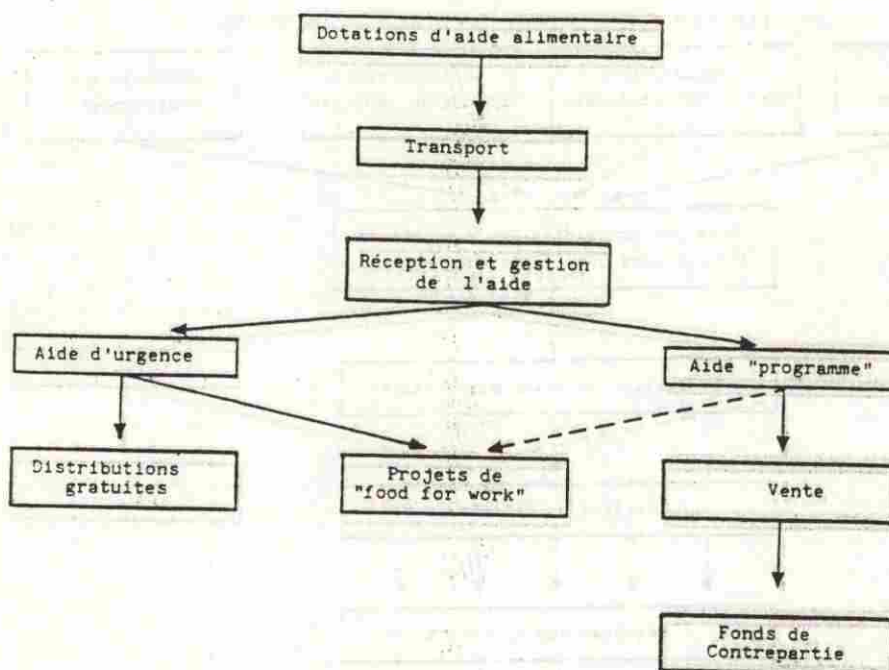
5 ans, 7 ans plus tard, qu'en sera-t-il ? Espérons que ces propositions se concrétiseront de la même façon que les Recommandations de Nouakchott. Les acquis obtenus dans ce domaine depuis plusieurs années doivent encourager à poursuivre le travail de collecte des informations, de concertation et de définition de programmes et actions en vue d'une meilleure maîtrise et cohérence des politiques céréalières dans les pays du Sahel.

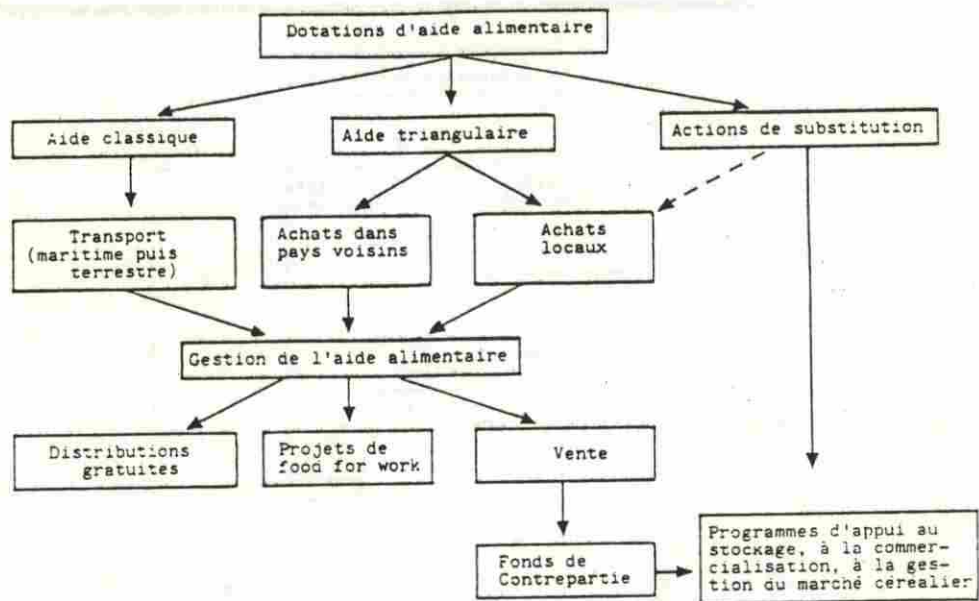
ANNEXE

SCHEMAS

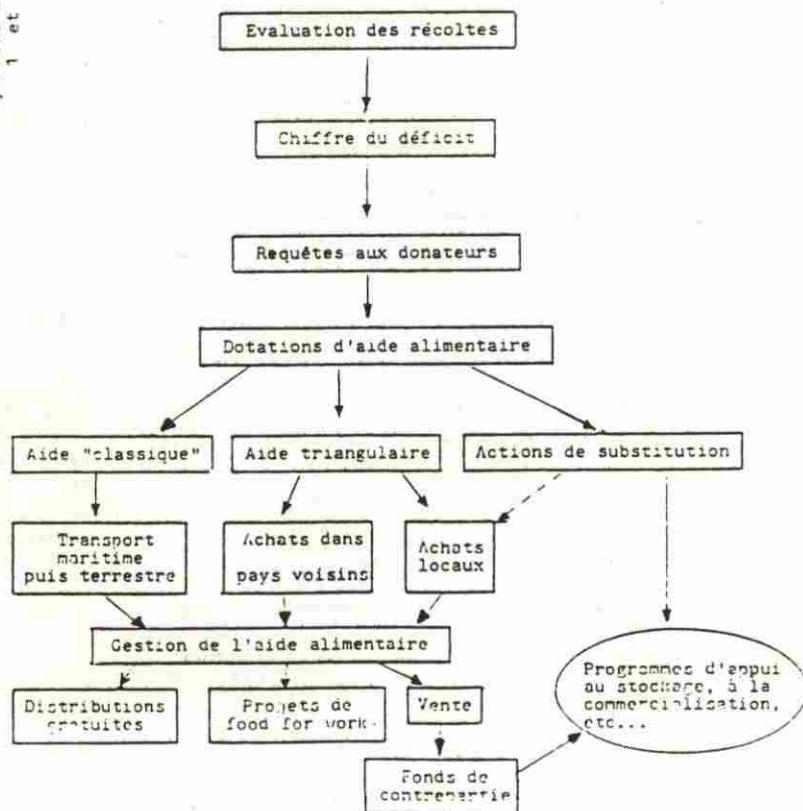
FONCTIONNEMENT ACTUEL DE L'AIDE ALIMENTAIRE





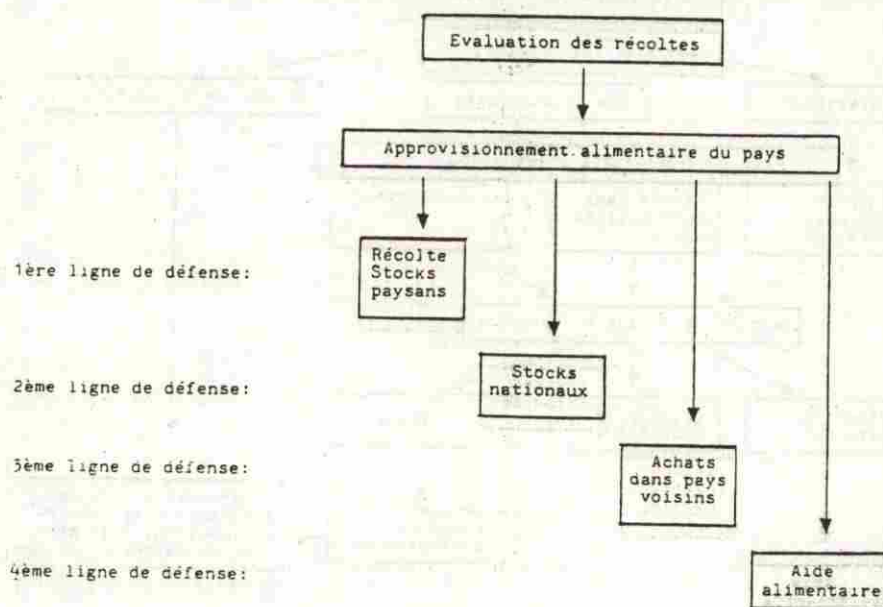


Synthèse schémas
1 et 3

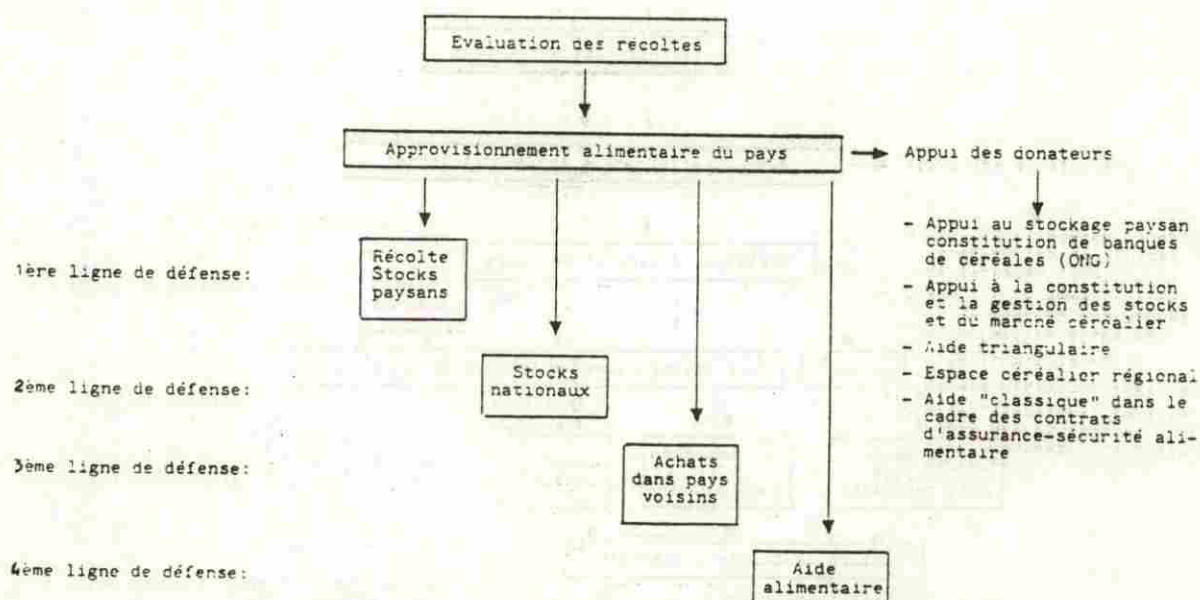


Une nouvelle organisation basée sur la notion de lignes de défense

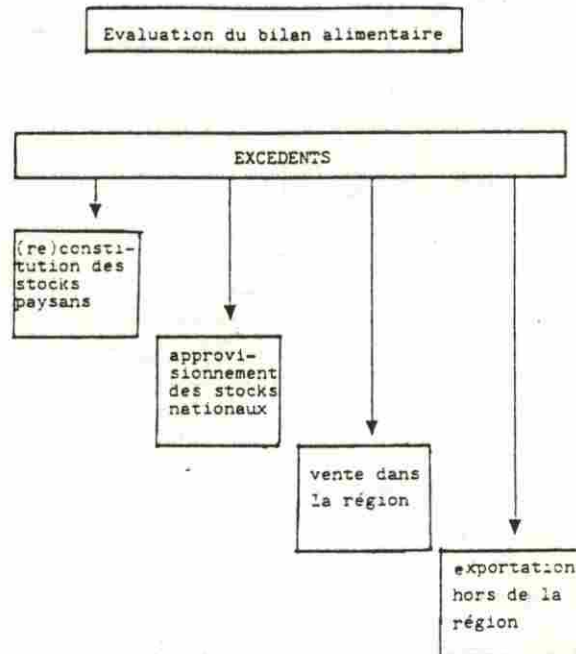
5



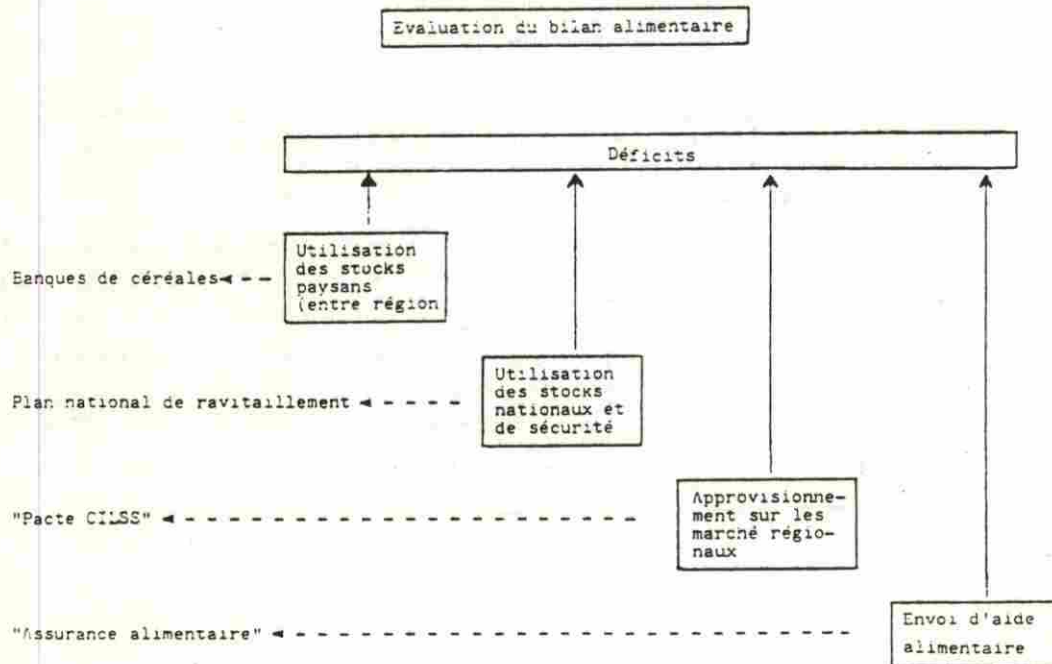
5'

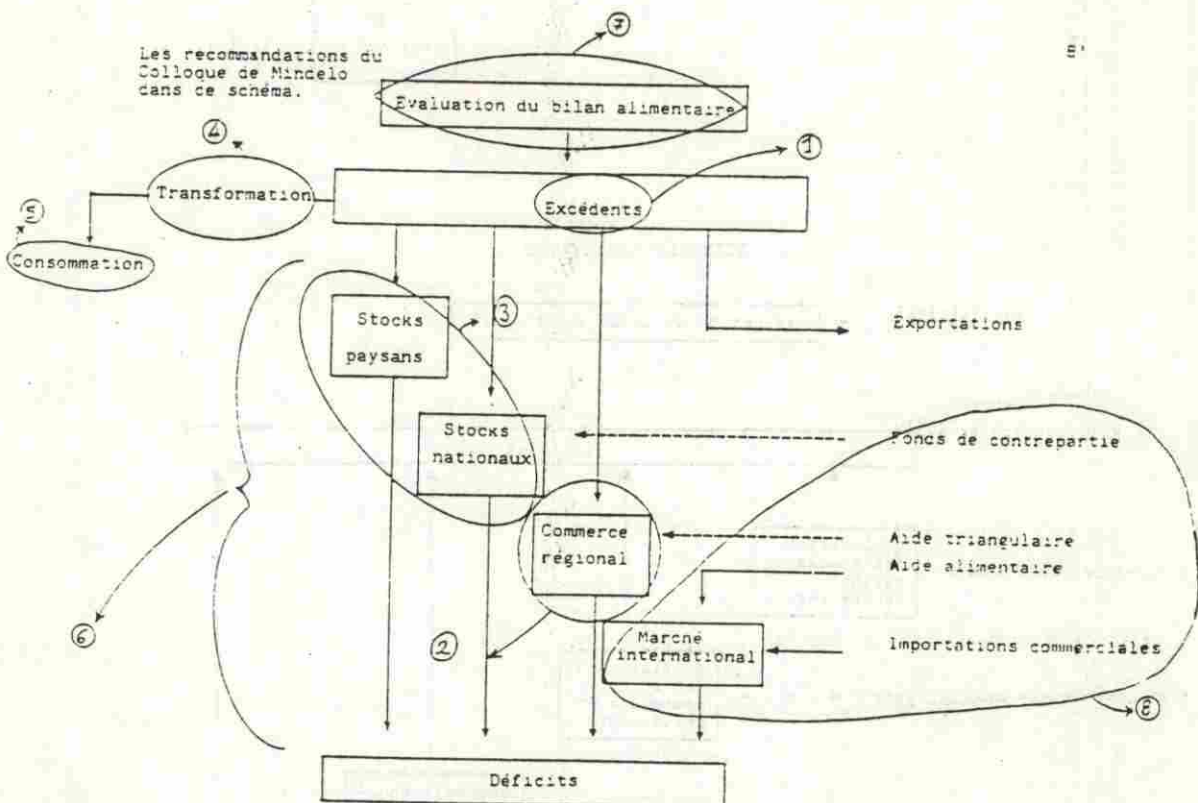
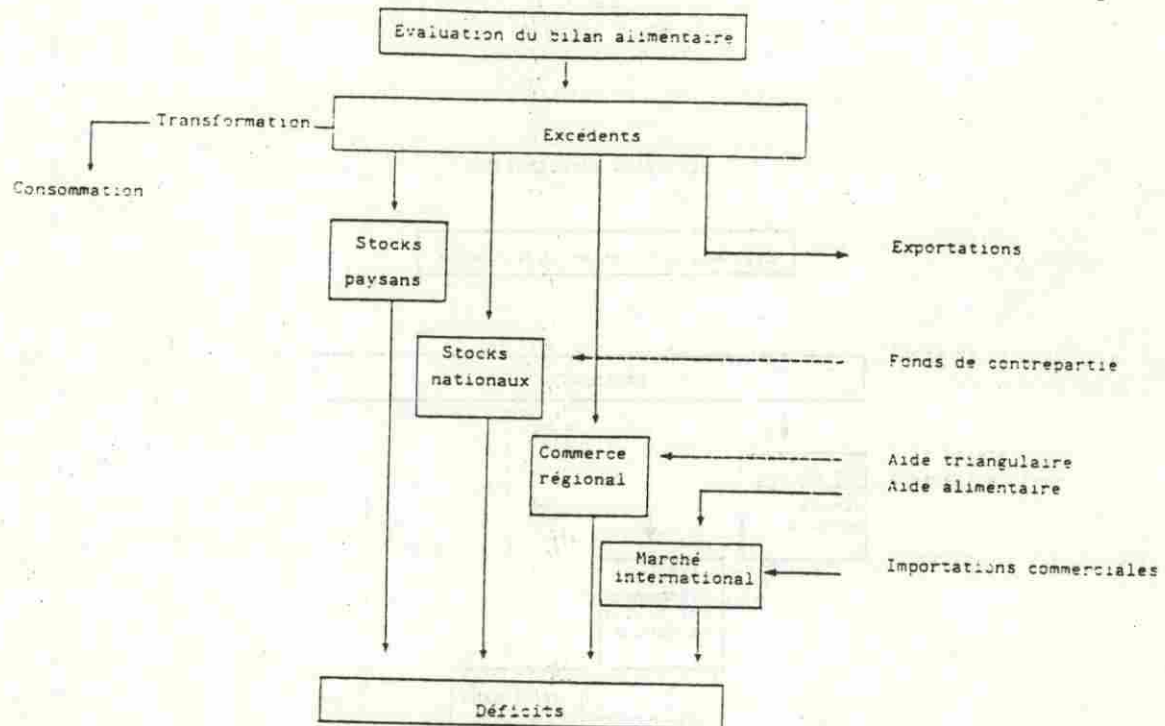


SITUATION EXCEDENTAIRE



SITUATION DEFICITAIRE





8"

