3562

O.C.D.E.

C.I.L.S.S.

Club du Sahel

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

MINISTERE DE LA COOPERATION

Cellule d'Urgence et de Veille

L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

Etude préparée pour le Colloque C.I.L.S.S/Club du Sahel sur les politiques céréalières des Etats Saheliens.

AOUT 1986

Rédaction
Stéphane JOST.

L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

étude préparée pour le Colloque CILSS/Club du Sahel sur les politiques céréalières des Etats Sahéliens.

PLAN DU RAPPORT

Introduction :

1°) Les réflexions sur l'aide alimentaire depuis le Colloque de Nouakchott.

2°) Présentation du document de synthèse sur l'aide alimentaire .
Objectifs - Plan - Méthologie.

I) Bilan sur l'aide alimentaire reçue dans le Sahel de 1979 à 1986 :

1.1.) Evolutions générales

1.2.) Bilan par pays ou organismes donateurs

1.3.) Bilan par pays bénéficiaires

1.4.) Evolutions constatées

a) Prévisions de récoltes - alerte précoce
b) Acheminement des aides alimentaires - problèmes logistiques
c) Opérations triangulaires et achats locaux
d) Actions de substitution
e) Utilisation et impact des aides fournies
f) Fonds de contrepartie

1.5.) Synthèse - tableau récapitulatif

II) Le rôle de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières

2.1.) Contradictions de base de l'aide alimentaire

a) Avantages de l'aide alimentaire pour les pays bénéficiaires
b) Avantages de l'aide alimentaire pour les pays donateurs

2.2.) Intégration de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières.

a) Rappel des objectifs et des moyens disponibles
b) Aide alimentaire et politiques céréalières
c) Problèmes communs

.../...

III) Thèmes de réflexion-d'action

3.1.) Amélioration de la concertation - coordination

a) Au niveau national
b) Au niveau régional
c) Au niveau international

3.2.) Collecte des données concernant l'aide alimentaire

3.3.) Nouvelles idées

a) Substitution de l'idée d"assurance alimentaire " à celle d'aide alimentaire.
b) Reserve Internationale d'aide alimentaire pour le Sahel
c) Reserve pour achats locaux et opérations triangulaires
d) Elargissement à d'autres produits
e) Substitution de l'aide alimentaire aux importations commerciales
f) Plan régional de gestion des aides alimentaires
g) Code de conduite international

3.4.) Conclusion

ANNEXES

- Données statistiques sur l'aide alimentaire au Sahel
- Fiches techniques par pays bénéficiaires
- Fiches techniques par pays donateurs
- Fiches techniques par organismes internationaux et O.N.G
- Liste des Sigles utilisés
- Bibliographie
- Liste des personnes et organismes rencontrés pour cette étude.

o_o_o_o_o_o_

INTRODUCTION

1) Les reflexions sur l'aide alimentaire depuis le colloque de Nouakchott.

L'implication du C.I.L.S.S. et du Club du Sahel dans la réflexion sur les politiques céréalières et en particulier sur le rôle de l'aide alimentaire n'est pas nouvelle. Depuis bien des années ces organismes ont favorisé les échanges pour apporter de nouvelles analyses et lancer de nouvelles idées sur ces questions.

Après la deuxième conférence du Club du Sahel (Ottawa, 1977) qui avait présenté une stratégie alimentaire pour le Sahel, le colloque de Nouakchott (2 au 6 Juillet 1979) fut le premier à traiter spécifiquement des problèmes liés à l'aide alimentaire et à remettre en question ce type d'aide :

"Cette aide apporte des solutions partielles aux problèmes immédiats d'approvisionnement des populations lorsque ceux-ci surviennent, mais elle a des aspects négatifs évidents :
- *modification des habitudes alimentaires des populations risquant d'entraîner une dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur et remettant en cause l'objectif d'auto-suffisance;*
- *création d'une mentalité d'assisté peu propice à la relance de la production céréalière;*
- *perturbation des circuits traditionnels et des projets en cours, risquant ainsi de décourager les producteurs".*

Aussi le colloque recommandait-il :

- *"de supprimer la distribution gratuite de l'aide alimentaire sauf en cas de calamité et pour les groupes les plus vulnérables;*
- *de financer des investissements productifs au moyen de la contrepartie financière de l'aide alimentaire et de la mise en oeuvre de projets de type "Food for Work".*

Créé dans la suite de ce colloque, le "Comité restreint" du C.I.L.S.S. et du Club du Sahel a ensuite organisé plusieurs rencontres sur l'aide alimentaire:
- une rencontre de responsables des agences de coopération à Paris en Septembre 1981,
- une rencontre de responsables sahéliens à Dakar en Octobre 1981,
- une réunion commune des donateurs et des sahéliens en Juin 1982 à Dakar.

Ces diverses rencontres ont confirmé les analyses et critiques du colloque de Nouakchott :

"L'aide entre en concurrence avec la production alimentaire locale en lui fermant certains débouchés dont elle aurait besoin pour croître. Elle exerce une influence néfaste sur l'évolution des goûts des consommateurs en les habituant à des denrées qui ne peuvent être produites localement.
L'aide alimentaire tend à créer en se perpétuant, une mentalité d'assisté. De surcroît, cette aide qui arrive "n'importe quand et n'importe comment" trouble le fonctionnement du marché et modifie, dans le mauvais sens, les coutumes alimentaires. Les paysans prennent

.../...

.../...

l'habitude de se défaire de leurs stocks et d'attendre les distributions gratuites d'aide alimentaire pendant la soudure. Bref, l'aide alimentaire a des effets pervers et sur la production et sur les prix des produits vivriers locaux."(Extraits du compte-rendu de la réunion)

Les problèmes de prévision des récoltes, de logistique et de fonds de contrepartie ont également été étudiés et des recommandations concrètes formulées en vue de diminuer puis de faire disparaître l'aide alimentaire structurelle :

- *"l'aide alimentaire ayant eu des effets défavorables sur la production et la productivité céréalières locales, il convient à l'avenir :*
  a) de tenir compte de la différence entre besoins conjoncturels et besoins structurels pour apprécier le volume de l'aide alimentaire nécessaire;
  b) de modifier le moins possible les habitudes de consommation en achetant l'aide alimentaire, en priorité, sur les marchés des pays du C.I.L.S.S. et des pays voisins lorsqu'ils sont excédendaires;
  "Il faut limiter par divers moyens l'aide en céréales non locales. Cette aide est en effet trop souvent imposée par les donateurs désireux de liquider des excédents"(Extrait du rapport final)
  c) de la vendre à un prix en relation avec les coûts de production;
  d) de regrouper les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire dans une caisse unique et de s'accorder entre Etat et bailleurs de fonds sur les modalités de gestion et d'utilisation de cette caisse dont l'objet principal doit être de soutenir la production locale, dans le cadre de la mise en oeuvre d'une stratégie alimentaire".

Suite à une réunion du C.A.D. sur l'aide alimentaire et la coopération pour le développement (Paris, 26 et 27 Novembre 1984), un nouveau bilan a été dressé lors d'une réunion de concertation sur l'aide alimentaire aux pays membres du C.I.L.S.S. qui s'est tenue à Paris le 7 Décembre 1984. Outre les problèmes d'évaluation des récoltes l'accent y a été mis sur le développement des opérations triangulaires et sur la nécessité d'une coordination entre les donateurs et les Etats bénéficiaires tant au niveau national que régional.

C'est pourquoi en Janvier 1985, le Conseil des Ministres du C.I.L.S.S. réuni à Nouakchott a demandé au secrétariat du C.I.L.S.S. d'élaborer un "plan de prévision et de gestion des crises alimentaires dans les pays du Sahel" et qu'en Mai 1985, il a revu le mandat du C.I.L.S.S. dans cette optique.

C'est dans ce cadre qu'a été mis en place à l'occasion d'une première rencontre d'experts des agences de coopération les 20 et 21 Mai 1985 à Paris, un "réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel". Ce réseau se veut un lieu d'échange et de concertation souple et informel. Il fournit des informations actualisées pour permettre la discussion et faciliter les prises de décisions des acteurs concernés.

.../...

.../...

Pour la première rencontre du réseau des 23 et 24 Octobre 1985, cinq études ont été ainsi préparées :

- prévision des récoltes de 1985, déficits et excédents (F.A.O. et C.I.L.S.S),
- bilan des problèmes logistiques (P.A.M.),
- bilan des opérations triangulaires (Coopération française),
- bilan sur les fonds de contrepartie (Club du Sahel),
- réflexion sur l'aide alimentaire et le développement (P.A.M.).

Ces études, présentées et discutées lors de la réunion, ont permis à divers donateurs de réorienter ou modifier certains de leurs programmes. Les participants ont par ailleurs décidé de préparer un rapport et de tenir une rencontre spécifique (Paris, les 29 et 30 Avril 1986) sur les divers systèmes d'alerte et d'évaluation des récoltes dans les Etats sahéliens ou chez les donateurs, de façon à faire le point sur les potentialités actuelles, les éventuels recoupements, les lacunes, etc ...

Une nouvelle rencontre du réseau est prévue en Novembre 1986 et permettra à nouveau d'échanger des informations sur l'année écoulée et sur les perspectives pour 1987.

Finalement, depuis 7 ans, beaucoup de rencontres ont été organisées, beaucoup de missions, de rapports, d'études ont été réalisés. Les choses ont-elles réellement évolué sur place ?
Le nouveau colloque de Mindelo sur les politiques céréalières est l'occasion de faire un bilan de ces évolutions.
Il s'incrit dans une dynamique continue qui se poursuit depuis Nouakchott, Dakar, Paris, se concrétise à travers le réseau de prévention des crises alimentaires et doit s'intensifier au delà du colloque de Mindelo. Car ce colloque n'est pas une fin en soi mais une étape importante dans la réflexion et l'action sur ces questions.

2) <u>Présentation du document de synthèse sur l'aide alimentaire.</u>

Dans le cadre de la préparation du colloque de Mindelo et de la poursuite de la coopération entre le Club du Sahel et le Ministère français de la Coopération, la cellule d'urgence et de veille de ce ministère a donc préparé en lien avec le secrétariat du Club du Sahel un document de synthèse sur l'aide alimentaire qui doit permettre de "fournir aux participants du colloque une réflexion synthétique sur les interactions entre l'aide alimentaire et les politiques céréalières" (Extrait des termes de référence).

Ce document est divisé en 3 parties :

- la première partie dresse le bilan des aides alimentaires reçues ces dernières années au Sahel et notamment lors de la crise des années 1983-1985.
  Les principales caractéristiques sur ces aides et leur utilisation sont présentées pour chaque bailleur de fonds ou pays bénéficiaire.

.../...

204

.../...

(Des informations statistiques et analytiques plus complètes sont données en annexe dans des fiches techniques par pays ou organisme). Les principales évolutions constatées au niveau de l'évaluation des besoins, l'approvisionnement, la gestion et l'utilisation des aides alimentaires sont alors présentées et permettent d'établir une liste des recommandations qui pourraient être proposées.

- La seconde partie analyse le rôle de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières à travers les moyens qu'elle peut fournir mais aussi les contraintes et les risques liés à son utilisation.

- La troisième partie propose un certain nombre de thèmes de reflexion et d'actions à approfondir ou à engager pour l'avenir.Cette partie posera sans doute plus de questions qu'elle ne donnera de réponses. Elle veut mettre en relief certaines contradictions ou au contraire perspectives encourageantes dans la gestion de l'aide alimentaire au Sahel.

Enfin, des annexes détaillent sous forme de fiches, des informations complémentaires plus ou moins techniques sur l'aide alimentaire reçue par les Etats sahéliens ou fournie par les donateurs. Elles présentent divers documents utiles pour la lecture de ce texte (documents cités, bibliographie, liste des sigles, liste des personnes rencontrées, etc ...)

Les informations de ce document et ses annexes ont été recueillies de diverses manières :

- recherche bibliographique : études, rapports antérieurs, compte-rendus de réunions et colloques, ...,
- rencontres de responsables concernés dans certains pays bénéficiaires ou donateurs,
- enquête auprès des autres donateurs ou de leurs représentations locales.

Les documents consultés sont disponibles auprès du Secrétariat du Club du Sahel. Ils peuvent permettre de répondre à des questions plus spécifiques que le lecteur pourrait se poser, et qui n'ont pas pu être abordées ou détaillées dans ces pages.

.../...

I - Bilan de l'aide alimentaire reçue par les Etats du Sahel

1.1 - Evolutions générales

D'après les statistiques F.A.O. (cf tableau 1), les états du C.I.L.S.S. (y compris la Guinée) ont reçu de 1970/71 à 1985/86 plus de 6,6 millions de tonnes de céréales, soit une moyenne de 415 000 T par an.

Sur cette période, on enregistre 2 fortes pointes dans la fourniture d'aide alimentaire (voir graphique 1). Elles correspondent bien sûr aux sécheresses de 1973/74 (750 000 T soit 11,3% du total) et de 1984/85 (1 137 000 T, soit plus du sixième de toute l'aide reçue en 16 ans).

Les principaux bénéficiaires ont été le Sénégal et le Mali (18,5% et 18,4%) puis la Mauritanie (15%), le Niger (14%), le Burkina (12,6%), les autres pays se partageant le reste (21,5%).

Au delà de ces chiffres généraux, des précisions sont données pour chaque pays du C.I.L.S.S. et pour les principaux pays ou organismes donateurs dans des fiches techniques commentées en annexes. Ces fiches présentent :

- les chiffres de l'aide alimentaire fournie ou reçue depuis dix ans, avec les graphiques correspondants et quelques commentaires ou autres statistiques intéressantes.
- des prévisions sur : . les produits fournis,
  . les opérations triangulaires et achats locaux éventuellement réalisés,
  . les fonds de contrepartie,
- divers renseignements pratiques :
  . coordonnées des organismes concernés,
  . références bibliographiques.

Nous présenterons maintenant une synthèse des grandes évolutions et caractéristiques observées à la lumière de ces informations.

1.2 - Bilan par pays ou organismes donateurs

a) Etats Unis

les premiers fournisseurs d'aide alimentaire au Sahel sont de loin les Etats Unis. De 1979/80 à 1985/86, ils ont livré près de 1 500 000 T de céréales dont près de 500 000 T en 1984/85 soit 42,6% du total de l'aide reçue. Lors d'un voyage à travers le Sahel et lors de la conférence de Genève sur l'Afrique en Mars 1985, le Vice Président des Etats Unis défiait ainsi en quelque sorte le reste de la Communauté internationale en s'engageant à fournir la moitié des besoins pour l'Afrique.
Cette forte participation aux niveaux des dotations d'aide alimentaire risque fort d'être maintenue, voire renforcée suite à la récente réforme de la politique agricole adoptée en Décembre 1985 ("Food Sécurity Act") qui a, entre autres objectifs, celui de renforcer les exportations agricoles américaines.

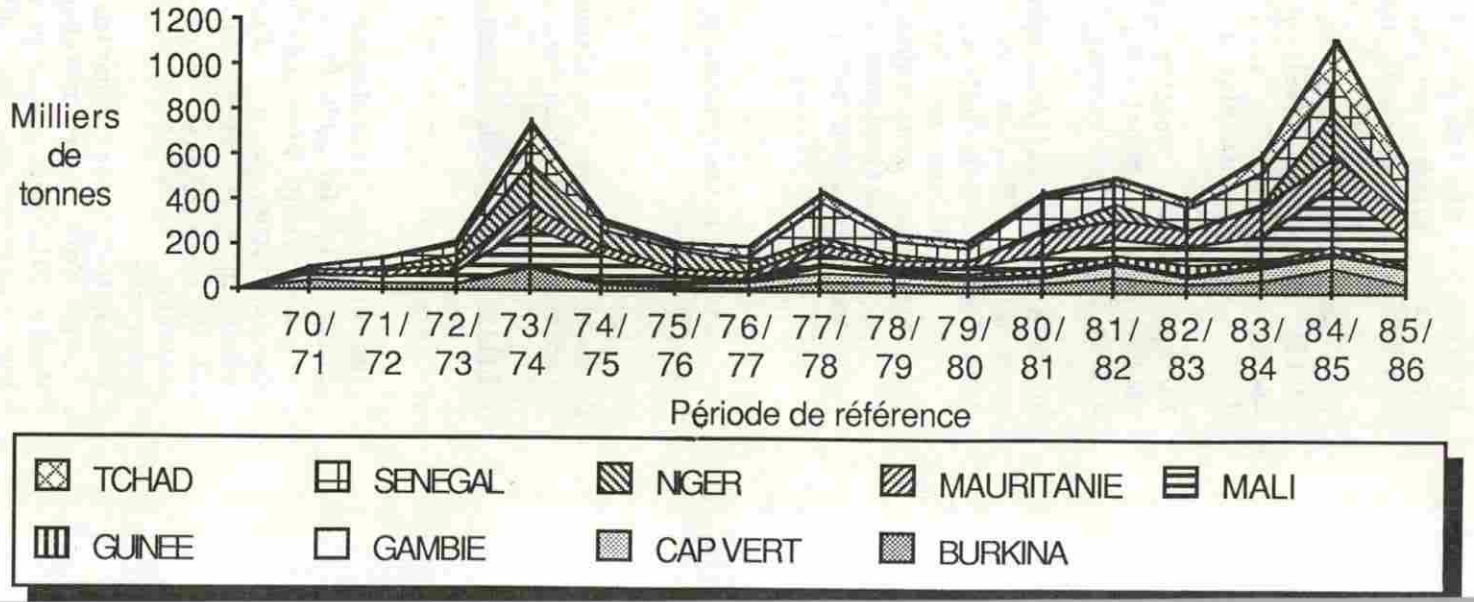
La majeure partie de l'aide américaine est distribuée gratuitement (les 3/4 en 84/85), notamment par des O.N.G. américaines spécialisées dans ce type d'activité. Elles ont souvent été critiquées pour leurs méthodes

.../...

AIDE ALIMENTAIRE AUX PAYS DU SAHEL DE 70/71 A 85/86

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	37,9	10		217,7		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		6847
76/77	22	22,6	2,7	14,2	0,2	28,9	46	30,9	33,9		201,4		9022,4
77/78	50,5	48,3	17,6	23,3	32,8	51	19,9	166,7	47,2		457,3		9215,5
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		8887
80/81	51,1	31,1	16,1	26,2	50,2	106,1	10,9	152,5	14,1		458,3		9941,6
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		9198
83/84	57,3	62,5	16,9	19,4	108,5	128,8	12,7	146,3	73,8		626,2		9831
84/85	123,7	49,6	20,6	30,9	265,6	135,1	218,3	130,4	163,3		1137,5		12462,6
85/86	55,9	60,6	8	7	118,1	99,3	86,4	71,7	42,7		549,7		
													143097,3
70/86	837,6	449,9	157,9	241,2	1222,6	996,7	926,1	1228,1	578,6		6638,7		

5 7 9 8 2 3 4 1 6



.../...

parfois trop expéditives et pour les forts effets démobilisants que leurs distributions ont eu sur les programmes d'autres O.N.G.. L'aide des Etats Unis reste en effet conçue en priorité comme une aide d'urgence. Les aides pouvant être vendues (P.L 480 - Titre II - section 216) sont moins importantes . Les Etats Unis sont en général restés méfiants par rapport aux fonds communs de contrepartie qu'ils ne rejoignent qu'après un certain temps de fonctionnement, quand ils commencent à bien fonctionner et qu'il devient politiquement difficile de ne pas en faire partie. La nouvelle réforme de la P.L 480 encourage par contre l'utilisation d'une partie des fonds de contrepartie pour le développement des initiatives privées. L'U.S.A.I.D a par ailleurs réalisé plusieurs évaluations sur la réponse américaine à la crise alimentaire en Afrique qui insistent notamment sur les difficultés en matière d'évaluation des besoins et de programmation préalable des interventions.

b) Communauté Economique Européenne

La C.E.E. est le deuxième fournisseur d'aide alimentaire des états sahéliens. En plus des dotations bilatérales de ses états membres, elle finance des envois sur ses budgets aide alimentaire (DG VI) mais aussi sur ses budgets aide d'urgence (DG VIII). De 1981 à 1986 les livraisons ont dépassé les 500 000 T de céréales, mais aussi de produits laitiers. En Novembre 1984, un programme exceptionnel (le plan de Dublin), a été adopté pour compléter les dotations du budget annuel (128 000 T) et fournir une aide supplémentaire aux pays africains affectés par la sécheresse. Ce plan de Dublin a été suivi en 1985/86 par un "plan de réhabilitation et de relance" qui a permis de débloquer des crédits importants pour des actions de développement et de réhabilitation.

La C.E.E. semble en effet très sensible aux problèmes du développement:
- elle a lancé des programmes de définition et appui de "stratégies alimentaires" dans 4 pays africains dont le Mali,
- elle permet aux O.N.G. de présenter des demandes d'aide alimentaire couplées à des demandes de financement de projets de développement qui utiliseront cette aide,
- elle a réalisé de nombreuses opérations d'achats locaux ou depuis des pays voisins, notamment au début de l'année 1985 pour fournir rapidement des aides au Mali, au Niger, et au Tchad,
- en 1986, compte tenu des meilleurs récoltes elle a financé les premières "actions de substitution" qui permettent, au lieu d'envoyer une aide en nature, de transférer l'équivalent financier pour des projets liés à l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire du pays (voir point 2.4 - d).

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

Parallèlement aux programmes de la Communauté (dont ils financent le budget), les états membres ont un programme national d'aides bilatérales. En 1985, ces programmes ont également été renforcés dans le cadre du Plan de Dublin.

. La France a fourni aux états sahéliens plus de 200 000 T de céréales de 1980/81 à 1985/86.
En 1985, elle a développé en lien avec des O.N.G. plusieurs petites opérations d'achats en zones excédentaires et reventes en zones déficitaires au Burkina, Mali et Sénégal.

.../...

.../...

. La R.F.A. est également un donateur important (environ 150 000 T de 1981/82 à 1984/85). Elle destine principalement son aide à la constitutiion des stocks nationaux de sécurité dont elle assure avec rigueur la gestion en lien avec les offices céréaliers.

. L'Italie a récemment développé son aide, suite notamment aux importants budgets octroyés à la Coopération en 1985, mais non sans faire quelques erreurs (financement d'un pont aérien ineffica ce et couteux au Mali en 1985 pour des aides qui ont terminé en partie pour l'alimentation du bétail ! dotations de camions alors que le parc est déjà suffisant, ...)

. Habituellement non donateur au Sahel, le Royaume Uni a envoyé quelques dons en 1983/84 et 1984/85.

. Les Pays bas et la Belgique restent des donateurs réguliers, le Danemark a fourni 10 000 T en 1984/85, alors que l'Irlande et la Grèce n'ont pas envoyé d'aide alimentaire au sahel.

d) Canada

Le Canada a augmenté ces dernières années son aide alimentaire aux pays du Sahel (de 25 200 T en 1983/84 à 41 500 T en 1985/86). Il diversifie les produits fournis : à côté du blé et du maïs sont envoyés haricots, pois, poudre de lait et même cette année l'huile de colza (3650 T).
Mais la grande innovation expérimentée en 1986 concerne les achats triangulaires : 8 300 T de mil-sorgho pour le Mali et 5 500 T pour le Niger. Pour 1986/87, l'A.C.D.I., l'agence de coopération canadienne, s'orienterait vers un déliement à 100% de son aide alimentaire pour les pays du Sahel (en réalisant les achats dans ces pays ou les pays voisins).

e) Autres pays

- Le Japon semble vouloir renforcer sa présence en tant que donateur aux pays du Sahel. Il a fourni 42 300 T en 1984/85 surtout sous forme de riz acheté en Thaïlande et au Pakistan.

- La Chine apparait pour la première fois dans les statistiques des donateurs en 1984/85 pour 31 500 T, puis pour 19 000 T annoncées en 1985/86.

- L'Arabie a fait plusieurs dons notamment à la Mauritanie (20 000 T en 1981/82 et en 1985/86, 10 000 T en 1983/84), au Mali et au Tchad.

f) Le P.A.M.

L'aide alimentaire envoyée par le P.A.M. est utilisée dans le cadre de ses projets de développement (principalement en "food for work") ou bien de ses projets d'aide d'urgence (distributions gratuites). La part de ces derniers a augmenté au moment de la sécheresse. Au total sur 10 ans, de 1975 à 1985, le P.A.M. aura fourni plus de 900 000 T d'aide alimentaire dont le tiers sur les deux dernières années. Les principaux bénéficiaires ont été le Tchad, le Mali (tous deux, en forte augmentation ces dernières années) et le Sénégal (surtout vers 1977/78 et 1980/81).

.../...

Recemment, le P.A.M a réalisé une évaluation de ses opérations d'urgence en Afrique (1). Elle met en relief les problèmes de délais de livraison (moins de 30 % des denrées sont arrivées dans les 3 mois, 50 % entre 3 et 7 mois, une petite partie après un an) ainsi que les effets négatifs des distributions gratuites sur les programmes de développement.

g) O.N.G. et organismes privés :

Il est difficile de connaître précisément les quantités d'aide alimentaire gérées par les O.N.G. Cependant la majeure partie reste fournie au financée par les organismes officiels de coopération des pays donateurs qui leur en confient la gestion sur place. On l'a vu, les Etats Unis ont fait appel aux O.N.G pour la distribution de la plus grande partie de leur aide. Les canadiens ont également un système de "banque" de céréales pour laquelle le gouvernement s'engage à fournir une contrepartie 3 fois supérieure aux aides récoltées (en nature ou en argent) par les O.N.G.

Les quantités envoyées directement par des organismes privés, sur fonds propres, restent limitées. Elles n'en font pas moins beaucoup parler d'elles à grands renforts de médias. On peut citer les actions de Band Aid ou l'opération "SOS Sahel 84" pour laquelle, en Octobre 1984, une collecte de fonds réalisée suite à une émission télévisée en France a permis d'organiser la traversée du désert de "camions de l'espoir" chargés de matériel et de vivres. Les conditions de distribution et d'utilisation de ces aides ne semblaient malheureusement pas aussi bien préparées et suivies que la couverture médiatique de l'événement !

Le rallye Paris-Dakar relève de la même ambiguité.
Enfin, au début de l'année 1986, alors que la récolte avait été assez bonne, le Sahel a évité de peu l'envoi de farine, sucre et lentilles récoltés en France par les groupes mobilisés dans le cadre de "l'action école" de Band Aid (aides finalement envoyées au Soudan).

Sur des bases différentes certaines O.N.G développent par ailleurs, des programmes d'achats locaux et revente en zones déficitaires financées par des agences de coopération ou par les collectes de fonds réalisées dans le cadre de Campagnes d'information menées en Europe pour promouvoir ces actions triangulaires (Campagne "Afrique Verte" de l'action "pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes").

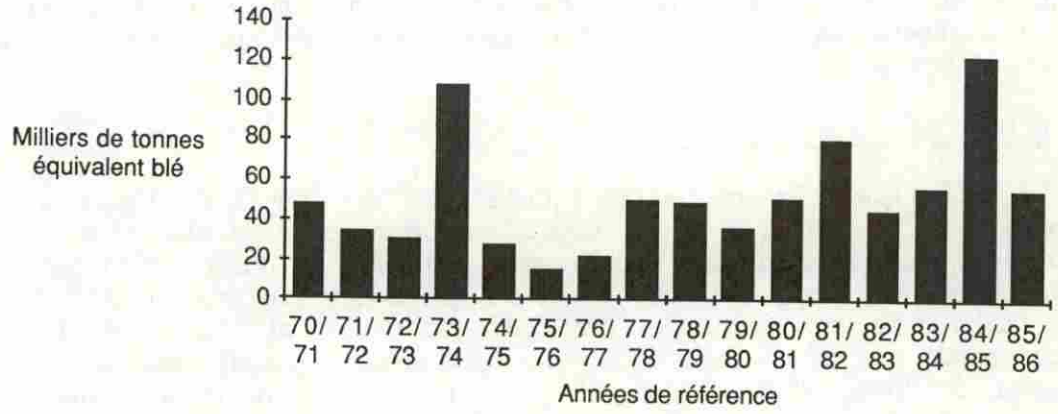
(1) P.A.M : Evaluation des opérations d'Urgence : leçons à tirer de la crise alimentaire africaine Doc WFP/CFA : 22/7 Add.1

Rome, Juillet 1986.

.../...

BURKINA FASO

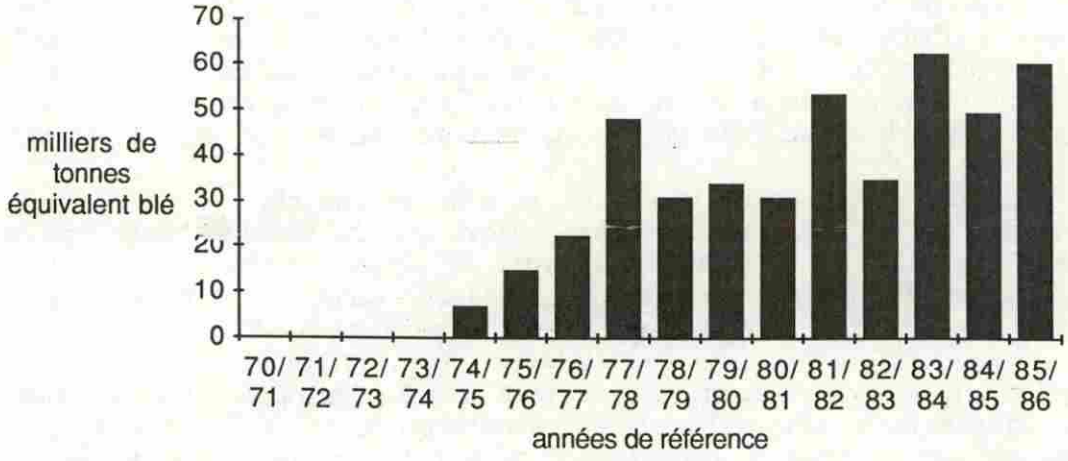
Aide alimentaire reçue en céréales de 1970/71 à 1985/86



Source : FAO

CAP VERT

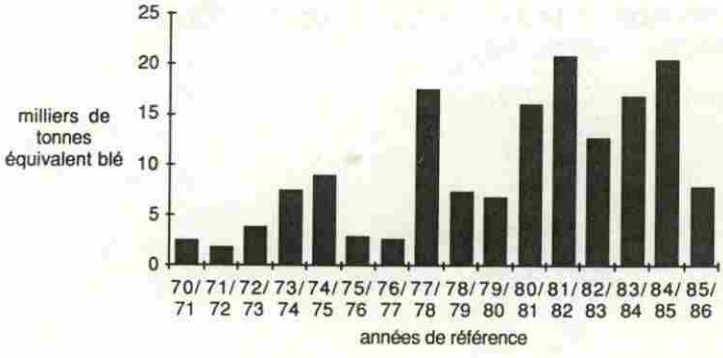
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

GAMBIE

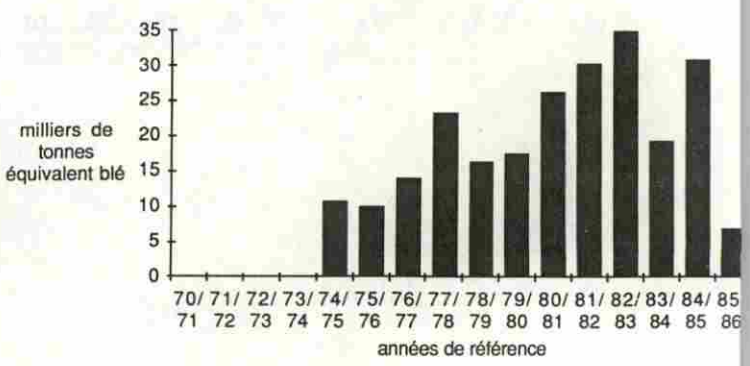
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

GUINEE-BISSAU

Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

1.3. Bilan par pays bénéficiaires :

a) Burkina Faso :

La courbe d'évaluation des quantités d'aide alimentaire reçue par le Burkina Faso de 70/71 à 85/86 est celle qui se rapproche le plus de la courbe d'évolution pour l'ensemble des pays du Sahel. Comme elle, elle présente deux pointes lors des périodes de sécheresse de 73/74 et 84/85 qui correspondent à des envois importants d'aides d'urgence. En l'absence de situation d'urgence, le flux d'aide reste assez régulier en moyenne de 40 à 50.000 T, même pendant les années consécutives à une bonne récolte comme en 85/86 (55.000 T prévues). Les problèmes de stockage ont ainsi été très difficiles cette année et la responsabilité des donateurs pour leurs envois tardifs ou le maintien d'une aide alimentaire importante en 85/86 est directement engagée (les Etats Unis fourniraient ainsi 62,8 % des aides prévues en 1985/86 de la même façon qu'ils ont toujours fourni entre la moitié et les trois quarts de l'aide alimentaire du Burkina).

b) Cap Vert :

L'aide alimentaire est apparue au Cap Vert en 74/75 et depuis cette date elle suit une courbe d'évolution croissante relativement régulière avec des pointes dépassant les 50.000 T en 1977/78, 81/82, 83/84, et 85/86. Les Etats Unis ont très nettement réduit leur participation passant d'environ 50 % au début des années 1980 à 6 - 7 % en 84/85 et 85/86. La C.E.E et ses états membres sont maintenant les principaux donateurs d'aides alimentaires dont les fonds de contrepartie sont utilisés notamment pour des travaux d'aménagements hydrauliques "à forte intensité de main d'oeuvre". La plus grande partie de l'aide alimentaire est en effet vendue (60 % en 1984/85).

c) Gambie :

L'aide alimentaire reçue par la Gambie ne représente que 2,38 % de l'aide reçue par les pays du C.I.L.S.S.

Le Japon et les pays de l'O.P.E.P lui ont envoyé des dotations importantes (par rapport au total receptionné).

d) Guinée Bissau :

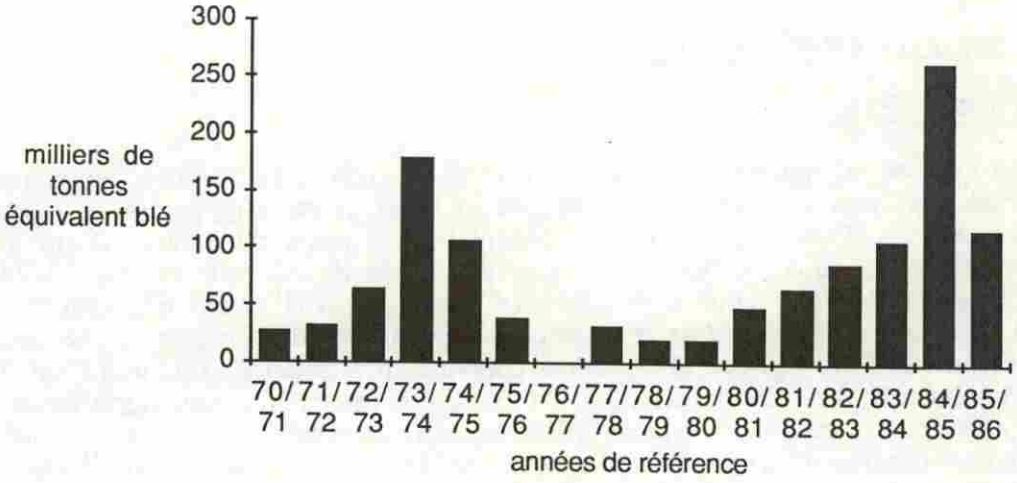
Comme au Cap Vert, l'aide alimentaire apparait en Guinée Bissau en 1974/75. Elle représente 3,63 % de l'aide totale des pays du C.I.L.S.S dont elle fait partie depuis 1985. Nous l'avons donc introduite dans les statistiques globales sur les pays du C.I.L.S.S étudiées dans ce rapport.

e) Mali :

L'aide reçue par le Mali depuis 1970/71 (1.222.600 T) présente deux fortes pointes correspondants aux 2 périodes de sécheresse, séparées par une année (76/77) sans aucune aide alimentaire.

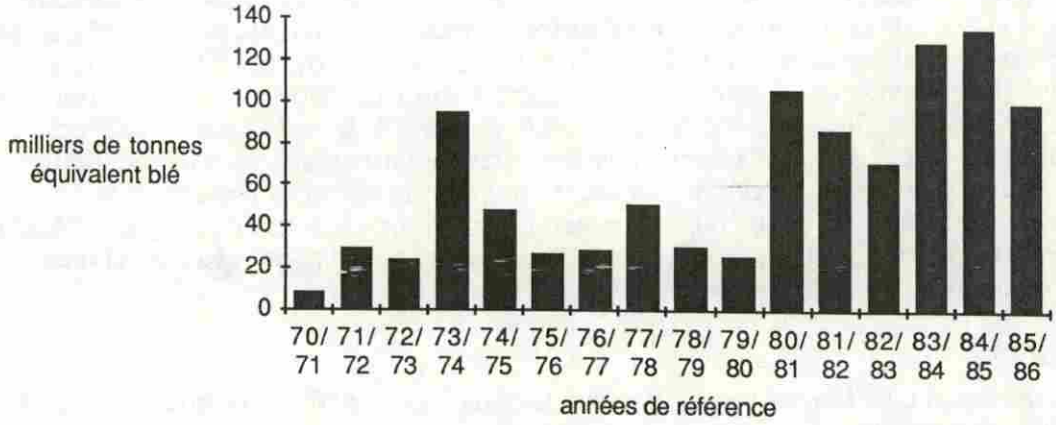
.../...

MALI
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



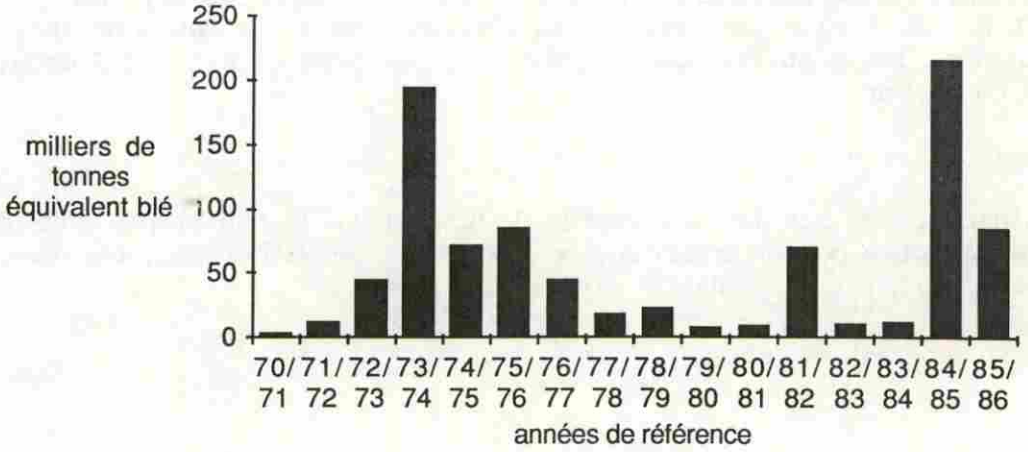
source : FAO

MAURITANIE
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

NIGER
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

C'est ainsi que depuis 84/85, le Mali détient le "record" du tonnage annuel d'aide alimentaire reçue dans un pays du Sahel ! Doit-il s'en vanter quand on connait maintenant les problèmes rencontrés pour la gestion des stocks de report (près de 10.000 T ont été déclassées début 1986) ou les erreurs d'appréciation de ses récoltes (la récolte 85 de maïs a été très nettement sous estimée et a amené le Mali a modifier la nature des aides demandées) ?

Doit-on aussi attribuer cette montée au premier rang des pays du Sahel bénéficiaires d'aide alimentaire à l'existence au Mali d'un programme pluri-annuel d'utilisation de l'aide alimentaire et de ses fonds de contrepartie (le P.R.M.C) ? Il semblerait que ce programme ait davantage tendance à faire augmenter les niveaux d'aide alimentaire plutôt que ceux de la production locale ! Nous en reparlerons plus loin (point 2.2.).

Parmi les donateurs, la part des Etats Unis a fortement augmenté (5,5 % en 82/83 et 44,5 % en 84/85) aux cotés de la C.E.E et certains de ses états membres engagés dans le fonds commun de contrepartie depuis sa création.

f) Mauritanie :

La Mauritanie a reçu 1 million de tonnes de céréales, depuis 1970/71 dont presque les 2 tiers depuis 1980/81. Elle reçoit surtout du blé:80 à 90 %). La situation s'est donc nettement détériorée. Le niveau des aides prévues en 1985/86 atteint les 100.000 Tonnes. Pourtant, en Juin 1986, les stocks dépassaient le même chiffre de 100.000 T . Recemment, les autorités mauritaniennes ont renouvelé leur demande aux donateurs pour financer le transport des aides alimentaires de façon à poursuivre les distributions gratuites.

g) Niger :

L'évolution des livraisons d'aide alimentaire au Niger présente des particularités extrèmes. On retrouve les deux pointes liées aux sécheresses, mais elles sont beaucoup plus brutales : en 73/74, l'aide alimentaire est devenue 4 fois plus importante que l'année précédente et en 84/85 elle l'était 17 fois ! On comprend que le Niger ait rencontré de grosses difficultés pour gérer soudain de tels tonnages. Cela d'autant plus qu'en Mai 1985, soit 7 mois après la demande d'assistance, les réceptions de vivres ne représentaient que le quart des besoins estimés ! 84 % des aides ont été distribuées gratuitement. Elles provenaient essentiellement d'Europe et des Etats Unis qui les ont distribuées gratuitement en totalité.

Les niveaux de 85/86 restent très élevés (86.400 T prévues dont 40 % en provenance des Etats Unis) quand on sait par ailleurs que la récolte 85 a dégagé des excédents très importants, (estimés à 300.000 T par la F.A.O).

En Juin 86, les engagements d'aide alimentaire pour le Niger dépassaient ainsi déjà de 78.000 T les besoins, et les livraisons déjà effectuées de 30.000 T. On recensait par contre un besoin pour des achats locaux exceptionnels de 40.000 T. Il y a là une contradiction flagrante et une situation particulièrement regretable que les donateurs devraient absolument éviter.

.../...

SENEGAL
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86

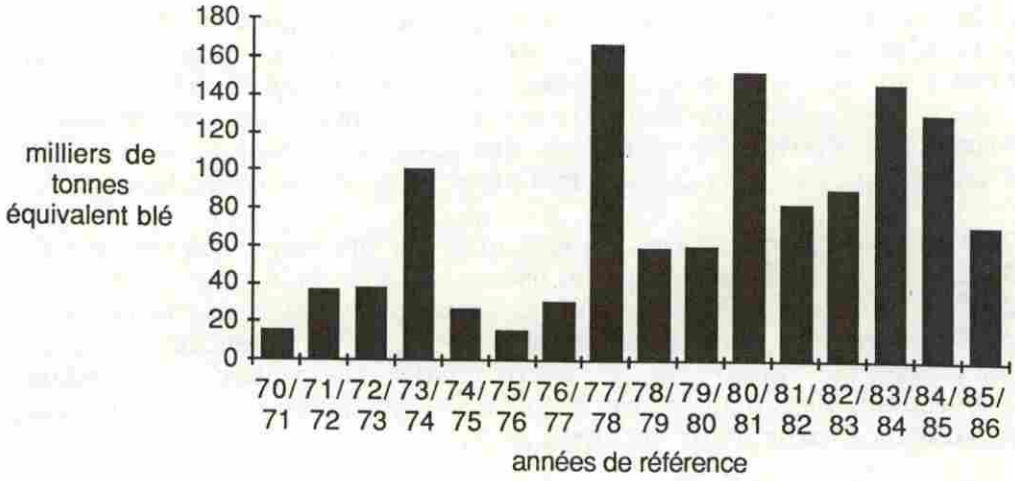


Tableau cellule d'urgence
source : FAO

TCHAD
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86

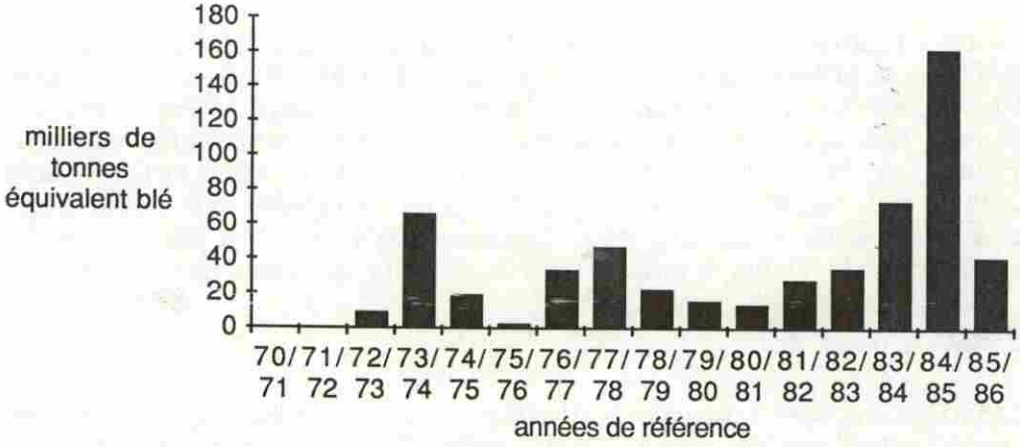
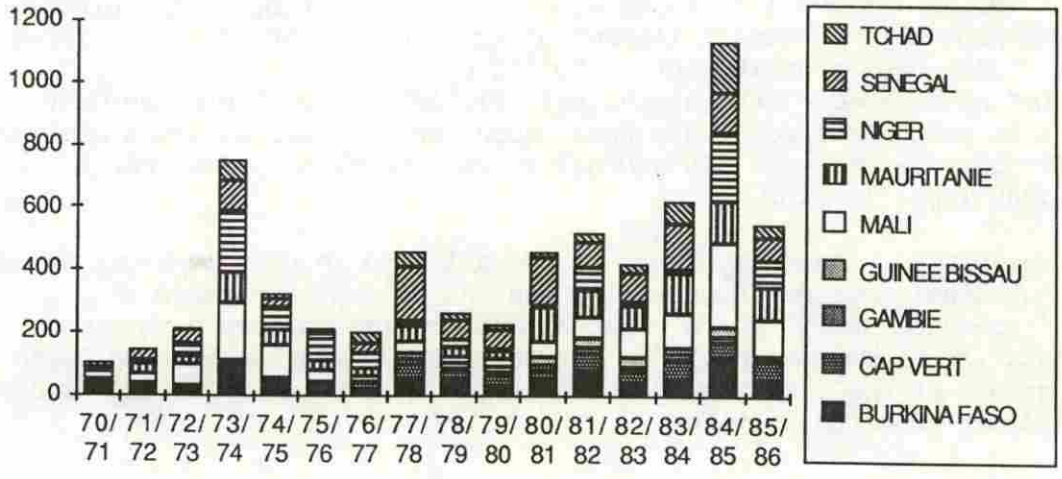


Tableau cellule d'urgence
source : FAO

PAYS DU CILSS



h) Sénégal :

Sur la période 1970/71 - 1985/86, le Sénégal est le pays Sahélien (suivi de très prêt par le Mali) qui a reçu le plus d'aide alimentaire (1.228.000 T). Sa plus forte livraison annuelle ne correspond pas à l'une des deux pointes habituellement observées mais à l'année 77/78.

Les plus gros donateurs restent toujours les Etats Unis notamment cette année (67 %). Un bonne partie de ces aides (surtout en riz et en blé) est vendue sur Dakar ou elle est utilisée dans le même circuit que les importations commerciales.

Depuis un peu plus d'un an, existe un fonds commun de contrepartie.

i) Tchad :

Le Tchad à reçu des quantités d'aide alimentaire relativement faibles par rapport aux autres "grands" pays du Sahel. Il est par contre devenu le 3° pays bénéficiaire en 84/85 avec plus de 160.000 T, provenant pour la moitié d'Europe.

C'est pour le Thad que se posent les plus gros problèmes d'acheminement. La fermeture des frontières nigériannes en 1985 n'a pu qu'aggraver les difficultés. Il est ainsi courant que le prix du transport d'une aide alimentaire pour le Tchad soit au moins égal, sinon supérieur, au cout même du produit.

j) Conclusion :

L'évolution des quantités d'aide alimentaire reçues par les pays du Sahel montre qu'elle suit celle des conditions climatiques de la région, mais avec un leger décallage dans le temps qui n'en a pas moins des conséquences désastreuses. La sécheresse est apparue en 1983/84 et s'est confirmée avec la récolte de la fin 1984.

Les envois records d'aide alimentaire sont alors arrivés en 84/85 et, on l'a vu, surtout à partir des mois de Mai - Juin. Mais surtout ces envois se poursuivent pendant la période 85/86. Alors que la récolte 85 a été très bonne dans l'ensemble sur le Sahel et a dégagé des excédents exportables. N'est-il pas tout a fait anormal que les engagements à l'heure actuelle enregistrés pour 85/86 (et ils peuvent encore augmenter) soient déjà supérieurs à tous ceux des années antérieures, exception faite des 2 années de sécheresse. On se retrouve alors dans une situation paradoxle : les engagements d'aide alimentaire excedent, selon les bilans de la F.A.O en Juin 1986, de 133.000 T, les demandes alors que les besoins d'achats locaux exceptionnels atteignent les 200.000 T à cette date. Comment ne pas considérer qu'il y a trop d'aide alimentaire et qu'elle mal adaptée ? Les produits considérés ne sont pas forcément les mêmes, mais la politique d'aide alimentaire des donateurs en 1985/86 ne devait elle pas être de :

1°) Acheter en priorité sur les marchés excédentaires de la région.
2°) Ne plus envoyer d'aide quand les besoins étaient couverts.

Après l'évaluation du rôle de l'aide alimentaire lors d'une période de sécheresse, il conviendra, d'évaluer ses effets après une bonne récolte. Il est peut-être finalement plus facile de gérer une situation de pénurie qu'une situation de relatif équilibre !

1.4 - Bilan des évolutions constatées

a) **Evaluation des récoltes et des besoins.**

- Situation actuelle

La définition des besoins céréaliers des pays sahéliens repose sur l'évaluation de leurs récoltes. Or l'expérience montre que celle-ci s'avère très difficile : de nombreux paramètres interviennent dans le calcul du bilan céréalier des pays, avec des marges d'incertitude ou d'erreur parfois très importantes. (Voir encart)
Il n'est pas rare de constater que l'incertitude sur un seul de ces paramètres fait varier le résultat final de plusieurs dizaines ou centaines de milliers de tonnes, ce qui est parfois supérieur aux chiffres du déficit ou des besoins d'aide alimentaire annoncés.(1)
Selon les sources, les chiffres fournis pour la production ou le bilan céréaliers peuvent donc varier dans des proportions considérables.(2)

Actuellement, les états semblent vouloir continuer à définir parfois à la tonne près un chiffre précis officiel du déficit alimentaire, ce qui parait illusoire. Ce chiffre, qui sert de base dans les requêtes des états pour l'obtention des aides, résulte d'une négociation plus ou moins politique entre le gouvernement du pays et les donateurs ou la mission F.A.O. multidonateurs chargée d'évaluer la campagne agricole.
Il serait plus raisonnable de définir des "fourchettes" de chiffres et d'insister davantages sur les aspects qualitatifs de la situation: zones ou populations particulièrement touchées, régions au contraire excédentaires, besoins particuliers recensés, utilisation de produits non céréaliers, etc ...

- Evolutions

C'est donc dans cette optique, et non celle d'avoir des chiffres le plus précis possible qu'il convient de continuer à renforcer les outils d'analyse de la situation. Des évolutions ont déjà pu être constatées dans ce sens.

- Les missions multidonateurs viennent maintenant en général dans les pays juste à la fin des récoltes et non pas plusieurs mois après. Elles peuvent mieux évaluer la situation sur le terrain et transmettre leurs rapports beaucoup plus rapidement (il n'était pas rare qu'ils arrivent 6 mois après la fin des récoltes !).

(1) Voir note de G. HERVIO sur les systèmes d'alerte précoce pour réunion Club du Sahel, Avril 1986
(2) Voir par exemple : P. THENEVIN, L'aide alimentaire en céréales dans les pays sahéliens, pages 3 à 32, Ministère de la Coopération, Paris, Septembre 1980

.../...

.../...

- En septembre 1985, une mission conjointe F.A.O./CILSS a été organisée pour avoir une première estimation des récoltes qui a servi en octobre à la première rencontre du réseau de prévention des crises alimentaires du Club du Sahel. Suite à cette rencontre, la concertation a bien progressé. Le rapport récemment réalisé (3) et la rencontre organisée à Paris les 29 et 30 avril 1986 par le Club du Sahel ont permis de faire un premier bilan exhaustif des systèmes de prévision des récoltes en activité ou en projet dans les pays sahéliens. On pourra se reporter utilement à ce rapport. La discussion a ainsi pu s'engager entre donateurs pour chercher les complémentarités, éviter les doubles emplois, etc ... .
Après la période de sécheresse au Sahel, ce domaine d'action semble en effet devenir une des nouvelles priorités de beaucoup d'organismes privés ou publics et les initiatives se multiplient de toutes parts. On ne compte pas moins de 5 systèmes d'alerte précoce mis en oeuvre sur le Mali. Une cellule "alerte précoce" a dû être mise en place au sein de la CNAVS pour coordonner toutes ces initiatives et centraliser l'information. Cette coordination doit se poursuivre entre donateurs, O.N.G., services concernés (statistiques agricoles, météorologie, AGRHYMET, etc ...) dans les autres pays.

Recommandations proposées :

- Renforcement des systèmes actuels de prévision des récoltes et alerte précoce (cf Rapport Club du Sahel).

- Amélioration du suivi statistique des importations (commerciales ou d'aide alimentaire), des échanges frontaliers ; meilleure connaissance des utilisations et du stockage villageois en vue d'affiner le calcul des bilans céréaliers.

- Définition des déficits (ou excédents) par une fourchette de valeurs et non un chiffre précis.

- Renforcement de la coordination nationale et internationale qui s'intaure sur ces questions.

b) Acheminement des aides alimentaires - Problèmes logistiques

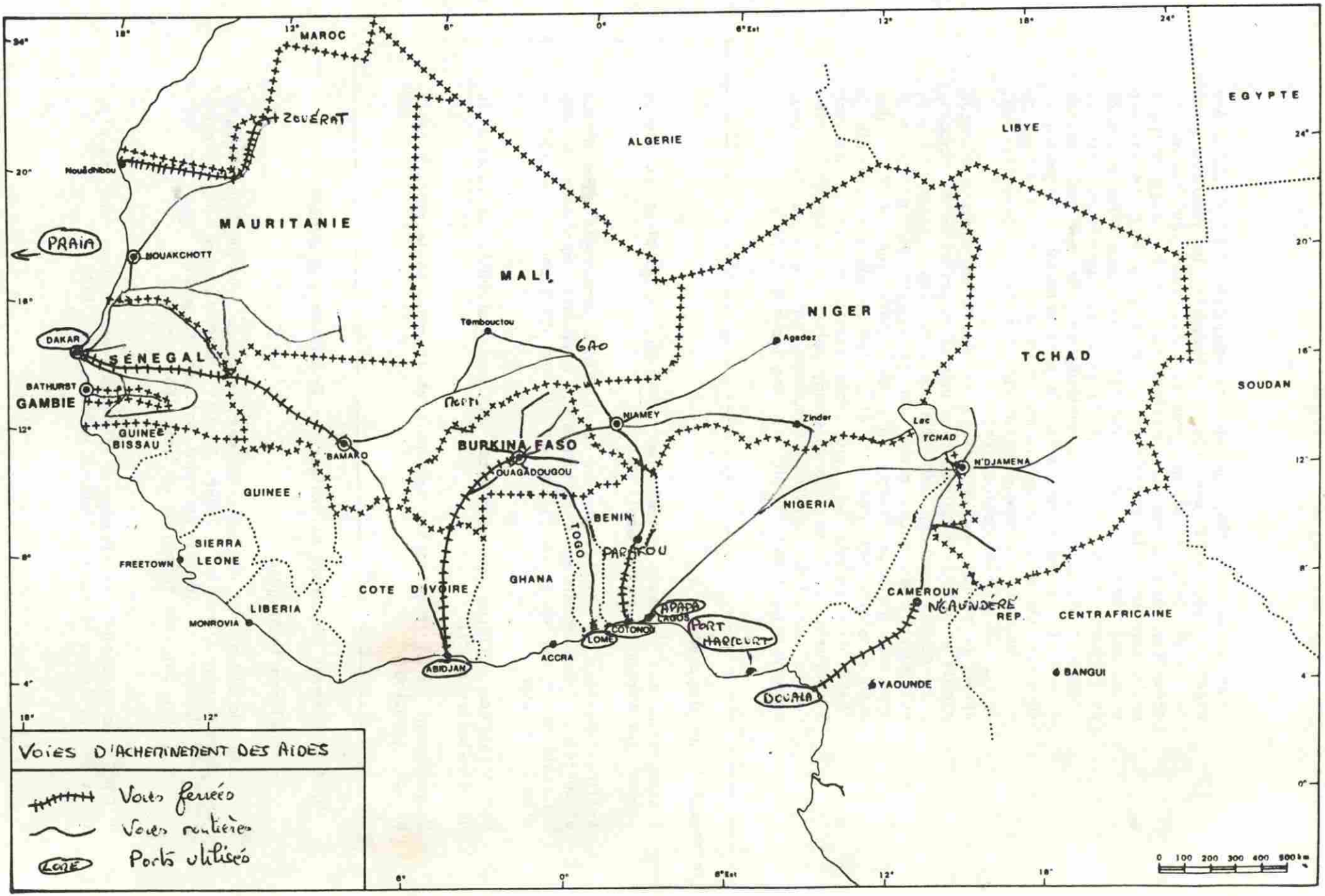
- Problèmes techniques

Pour l'acheminement des aides alimentaires aux pays du Sahel 7 ports peuvent être utilisés : Dakar, Abidjan, Lomé, Cotonou, Lagos-Apapa, Port Harcourt et Douala. Le relai est ensuite assuré, pour les pays enclavés, par voie ferrée ou routière (Voir Carte).

(3) R. PONS : La prévision des situations alimentaires critiques dans les pays du Sahel : systèmes et moyens d'alerte précose, Mars 1986

.../...

VOIES D'ACHEMINEMENT DES AIDES ALIMENTAIRES AU SAHEL



.../...

En année "normale", les dotations d'aide alimentaire sont livrées dans des conditions relativement satisfaisantes. C'est en période de crise que les difficultés s'accentuent car les tonnages concernés deviennent beaucoup plus importants.

La sécheresse de 84/85 a ainsi révélé les principales faiblesses du système de livraison des aides alimentaires, depuis le pays d'origine jusqu'aux points de distribution finale :

- insuffisance des capacités d'évacuation depuis certains ports, en particulier Dakar,
- mauvais entretien du matériel ferriovière, mauvaise rotation des trains,
- faiblesse du réseau routier (en qualité et en étendue), goulets d'étranglements sur certaines routes (Labbezanga - Ansongo au Mali par exemple) ou passages de rivières (bac de Gao, rivière Chari au Tchad),
- manque d'organisation pour le transport secondaire à l'intérieur du pays,
- difficultés tarifaires et administratives, voire politiques (fermeture des frontières du Nigeria en 1985),
- capacités d'entreposage parfois inadéquates ou mal réparties,
- concurrence entre aide alimentaire et importations commerciales

- Evolutions

On connait maintenant de manière assez précise les principaux points de blocage qui nécessitent une intervention :

- La France a financé une étude pour analyser les conditions de transports de l'aide alimentaire en Afrique qui sera prochainement disponible. (4)
- La Suisse vient également d'achever une étude, réalisée en lien avec le CILSS, qui dresse un inventaire assez complet des goulets d'étranglements manifestes apparus lors de l'acheminement des aides en 84/85.(5). La liste des 33 projets d'aménagements correspondants représente un coût total de 18 milliards de dollars U.S.
- Le P.A.M. a pu identifier les problèmes logistiques grace à sa "Task Force Afrique".

Pour le suivi régulier des problèmes d'acheminement, le P.A.M. a en effet joué un rôle central en plaçant des experts logistiques dans les principaux ports de transit ou lieux de livraison. Ceux-ci ont transmis régulièrement des informations aux services centraux à Rome, lesquels en faisaient une synthèse et diffusaient à la communauté internationale un telex hebdomadaire sur la situation des approvisionnements (besoins, aides annoncées, déficits, ...) et sur l'état des livraisons (chiffres des aides reçues, blocages dans les ports, problèmes logistiques, ...).

(4)

(5) A.S.C. - C.I.L.S.S. : Etude des goulets d'étanglement techniques , Inventaire et propositions d'aménagements immédiats, Mai 1986

.../...

.../...

De plus au niveau local, des réunions de concertation régulières ont été organisées pour suivre la situation et coordonner l'arrivée et l'utilisation des aides avec les autorités du pays. Le P.A.M., ou parfois le F.E.D., ont assuré la présidence et le secrétariat de ces groupes de donateurs qui ont pris des décisions pour débloquer des situations critiques (envoi d'un nouveau bac à Gao au printemps 1985, augmentation des tarifs pour le transport routier, envoi de pièces détachées, ...).
La participation des opérateurs privés doit à ce niveau être accrue. Plutôt que d'envoyer de nouveaux camions, le renforcement des moyens de transports privés assure une meilleure gestion à terme du parc disponible (de même, d'ailleurs pour les moyens de stockage).
Enfin des solutions techniques nouvelles ont été expérimentées comme l'utilisation de conteneurs sur les trains qui permettent d'éviter les ruptures de charges.

- Programmation des livraisons

Au-delà des problèmes techniques se pose également la question de la programmation des livraisons.

Les difficultés rencontrées résultent en effet en grande partie d'une simple équation : la plupart des aides alimentaires arrivent en même temps dans les pays. Alors que les besoins sont connus après la récolte, vers la fin de l'année, les procédures de décisions, puis de mise en place et de transport prennent plusieurs mois et font que la majeure partie des livraisons ne commencent à arriver qu'en Mai - Juin, soit 6 mois après la fin des récoltes. En Mai 1985, le tiers seulement des aides attendues étaient livrées au Niger. C'est alors à ce moment que les engorgements et les retards sont apparus, entrainant de grosses difficultés d'évacuation depuis les ports ou à l'intérieur des pays.

Dans ces conditions, la compétition entre transport des aides alimentaires et transport des importations commerciales joue. Elle joue d'autant plus qu'elle se trouve parfois renforcée par les différences de prix proposés : les prix du transport des aides alimentaires sont moins avantageux ce qui peut obliger les donateurs à prendre en charge le différentiel, comme en Juillet 1985 au Mali.
De plus ces arrivages tardifs et ces engorgements entrainent un décallage des livraisons vers la fin de l'année, tout d'abord au moment de la saison des pluies ce qui complique la tâche, puis à l'époque des récoltes où elles deviennent encombrantres, voire nuisibles. (Par exemple, comme d'autres donateurs, la C.E.E. se trouvait embarrassée par l'arrivée en Octobre 1985 de 11 000 tonnes de sorgho à Dakar).

La plupart des pays sahéliens et en particulier le Burkina, se sont alors trouvés confrontés à la fin de l'année 1985 à de grosses difficultés de stockage de la récolte qui avait été assez bonne. Les céréales ont été laissées sous des baches voire à l'air libre dans des conditions de préservation plutôt précaires. Et à l'heure actuelle, comme en Mauritanie, avec près de 100 000 T, les stocks

.../...

.../...

atteignent encore des niveaux très important donc couteux. Les pertes en sont d'autant plus fortes. Au début de l'année 86, près de 10 000 tonnes ont ainsi été déclassées, car invendables, par l'O.P.A.M. au Mali. On a également signalé que des stocks auraient été brulés près de magasins du C.S.A. en Mauritanie.

Comme cela a été fait pour diffuser l'information sur la situation des aides alimentaires, la coordination internationale pourrait fonctionner de façon à établir, en lien avec les gouvernements locaux, un plan de ravitaillement global des pays sahéliens . Au Mali, l'O.P.A.M. prépare déjà un plan de ravitaillement annuel qui permet de garantir à l'avance, en fonction des livraisons d'aides ou importations, un approvisionnement constant des divers centres de stockage répartis dans le pays.
Ce plan n'est malheureusement pas toujours respecté par les donateurs qui parfois modifient leurs dates de livraison. Pour sa propre aide, le P.A.M. s'est livré à cet examen de la programmation de l'aide alimentaire par pays (EPAAP) en étudiant notamment le cas du Rwanda.(6)

Une meilleure coordination internationale devrait permettre, déjà au niveau de chaque pays, et à terme au niveau sahélien de gérer un tel plan qui présente un double avantage :
- régulation dans le temps, pour un approvisionnement constant pendant les périodes de soudure,
- régulation dans l'espace entre les divers points de livraison - distribution. En regroupant les dotations d'un pays on évite ainsi "d'éclater", avec les coûts correspondants, chaque livraison d'un donateur comme cela s'est fait par exemple au Niger en 1985.

L'idéal serait de "couper l'année en deux" :

- 6 mois pour l'évaluation de la situation et l'élaboration du plan de ravitaillement (Juillet - Décembre),
- 6 mois pour l'acheminement des aides (Janvier - Juin).

Ce plan nécessiterait bien sûr une bonne prévision et gestion par les offices céréaliers des pays mais aussi une meilleure discipline des donateurs sur leurs délais de livraison qui pourrait s'inscrire dans le cadre d'un code de conduite international pour la gestion de l'aide alimentaire (voir III).

Déjà certains donateurs réussissent à raccourcir les délais de mise en place de leurs aides. En 1985, les premières aides françaises décidées en Décembre sont arrivées en Février - Mars. Au besoin peuvent être "prépositionnés" dans les principaux ports certains stocks dont la destination finale sera définie à l'issue des récoltes, mais cela seulement si la récolte s'annonce particulièrement mauvaise. Il ne s'agit pas de constituer des stocks régionaux très couteux dont la mise en place a déjà été envisagée par la F.A.O. et finalement rejetée.

(6) P.A.M. : Examen de la programmation de l'aide alimentaire par pays et le cas du Rwanda, Etude pour séminaire P.A.M./B.A.D., Septembre 1986

.../...

.../...

Une recommandation proposée par le P.A.M. (7) pourrait également être appuyée : "*Les denrées ne devraient jamais être envoyées pour couvrir rétroactivement les besoins d'urgence, à moins que ce ne soit pour reconstituer des stocks*". Par exemple, si une aide prévue pour couvrir les besoins d'une période donnée n'a pas été livrée, elle doit être annulée.
Rappelons enfin que les opérations triangulaires avec achat dans un pays voisin peuvent permettre de réduire les délais de livraisons.

- Recommandations proposées

  - Poursuite de la collecte, analyse et diffusion régulière des informations sur l'acheminement des aides alimentaires (Task Force Afrique du P.A.M.).

  - Financement des investissements (aménagements, équipements ou réhabilitations) tels que proposés dans les études française et suisse pour la suppression des goulets d'étranglement.

  - Recours accru au secteur privé en matière de transport et stockage.

  - Alignement des tarifs officiels sur les prix pratiqués pour importations commerciales.

  - Définition et respect d'un plan prévisionnel de ravitaillement global entre pays bénéficiaires et donateurs pour répartition dans le temps et dans l'espace des livraisons, avec éventuellement prépositionnement de produits en cas de mauvaise récolte.

  - Annulation des livraisons rétroactives sauf aux fins de reconstitution des stocks.

  - Recours accru aux opérations triangulaires (achats dans les pays voisins).

c) Opérations triangulaires - Achats locaux

- Bilan des opérations réalisées

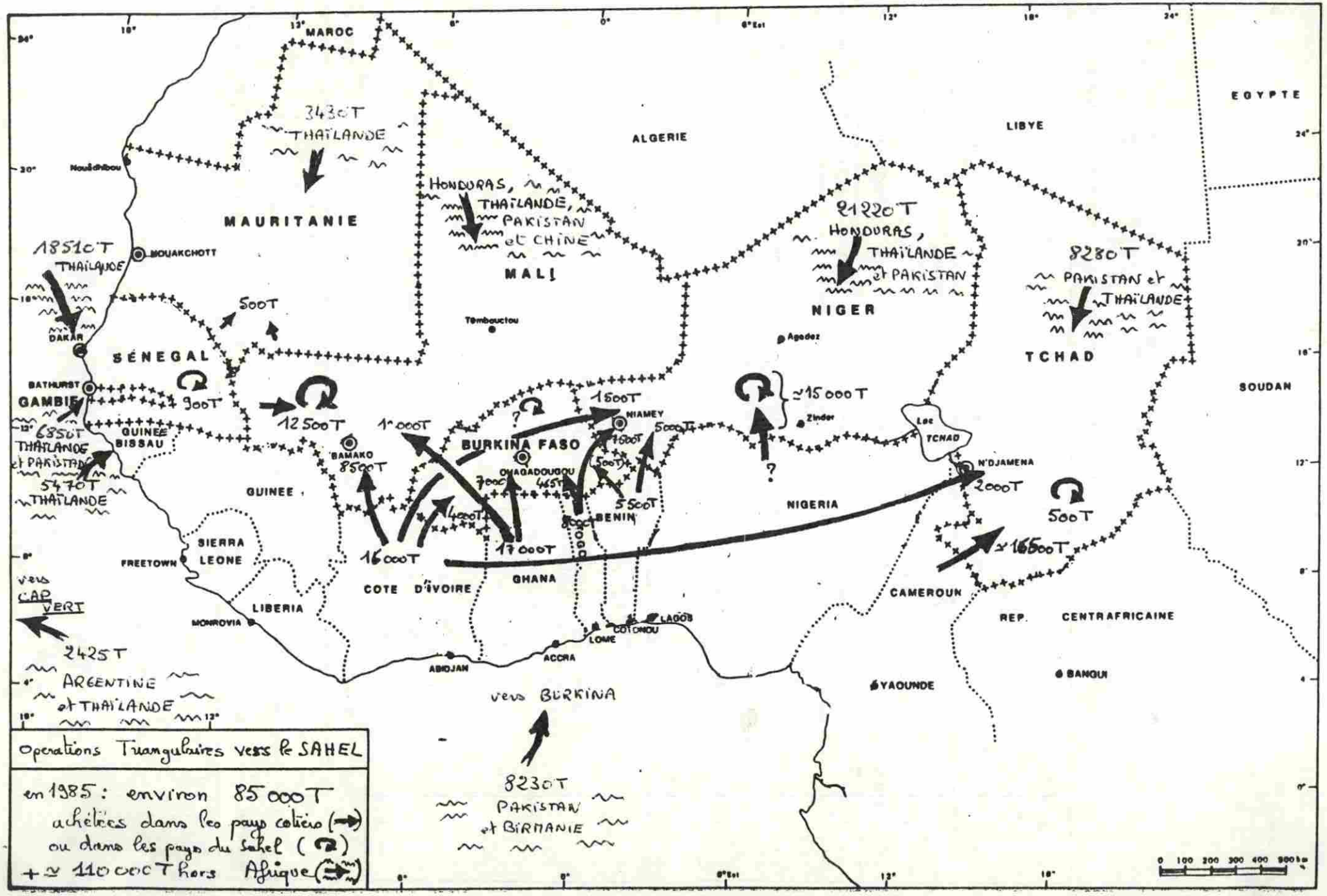
L'étude préparée pour la rencontre du réseau de prévention des crises alimentaires d'octobre 1985 sur les opérations triangulaires en Afrique de l'Ouest (8) avait permis de constater que les tonnages d'aide alimentaire fournis par les donateurs sous forme d'aides triangulaires étaient finalement relativement importants. Les chiffres correspondants ont été actualisés pour l'année 1985 et le premier semestre 1986 (voir tableaux et cartes ci-contre).

(7) La gestion de l'aide alimentaire dans quelques pays d'Afrique, Etude pour séminaire P.A.M./B.A.D., Juin 1986

(8) S. JOST : Etude d'évaluation sur les opérations triangulaires (Achat de l'aide alimentaire sur les marchés locaux) en Afrique de l'Ouest, Rencontre C.I.L.S.S./Club du Sahel, Octobre 1985

.../...

OPÉRATIONS TRIANGULAIRES RECENSÉES EN 1985



AOUT 86

PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES

A DESTINATION DE PAYS DU SAHEL FINANCEES EN 1985 PAR LES DONATEURS

A PARTIR DE PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST

PAYS OU ORGANISME FINANCEUR	CANAL UTILISE (1)	PAYS D'ORIGINE	PAYS DESTINATAIRE	QUANTITE ET NATURE DE L'AIDE	TONNAGE EQUIVALENT BLE (2)
P.R.M.C (MALI)	fonds de contrepartie	COTE D'IVOIRE	MALI	4.000 T MIL SORGHO	4.000 T
E.A.A (MALI)	O.N.G	COTE D'IVOIRE	MALI	4.000 T MIL	4.000 T
C.E.E	BILATERAL	DIVERS	MAURITANIE	500 T SEMENCES	500 T
		DIVERS	MALI	6.000 T SORGHO 3.000 T BRISURE RIZ 3.570 T SEMENCES	6.000 T 8.700 T 3.570 T
		COTE D'IVOIRE	NIGER	1.500 T MAIS	1.500 T
		TOGO	NIGER	7.500 T MAIS	7.500 T
		NIGER - NIGERIA	NIGER	env.5.500 T MIL	env.5.500 T
		CAMEROUN	TCHAD	env.12.000 T RIZ & MAIS env.1.000 T SUCRE + viande SECHEE	env. 15.000 T —
		COTE D'IVOIRE	TCHAD	2.000 T HUILE VEGETALE	—
DANEMARK	R.A.I.U	COTE D'IVOIRE	BURKINA	4.000 T MAIS	4.000 T
FRANCE	BILATERAL	SENEGAL	SENEGAL	8.00 T MIL + 100 T RIZ	1.100 T
		COTE D'IVOIRE	MALI	300 T MIL	300 T
		MALI	MALI	env 100 T DIVERS	100 T
		GHANA	BURKINA	40 T MIL	40 T
PAYS BAS	BILATERAL	BENIN	NIGER	5.000 T MAIS	5.000 T
R.F.A.	BILATERAL	BENIN	NIGER	5.000 T MAIS	5.000 T
		COTE D'IVOIRE	NIGER	1.500 T MAIS BLANC	1.500 T
		CAMEROUN	TCHAD	4.500 T RIZ	13.050 T
U.S.A	BILATERAL	GHANA	MALI	10.000 T MAIS	10.000 T
		GHANA	BURKINA	5.000 T MAIS	5.000 T
TOTAL				86.910 T	101.360 T

NOTES : 1) Bilatéral : Aide bilatérale réalisée par le pays donateur.
Fonds de contrepartie : Aide financée sur les fonds de contrepartie d'aides antérieures.
O.N.G : Aide réalisée par une O.N.G.
R.A.I.U : Réserve alimentaire Internationale d'Urgence du PAM.
2) Tonnage évalué selon les critères de la Convention Internationale d'Aide Alimentaire.

PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES EN CEREALES A DESTINATION DE PAYS DU SAHEL FINANCEES EN 1985 PAR LES DONATEURS A PARTIR DE PAYS DU TIERS MONDE NON AFRICAINS.

PAYS OU ORGANISME FINANCEUR	CANAL UTILISE (1)	PAYS D'ORIGINE	PAYS DESTINATAIRE	QUANTITE ET NATURE DE L'AIDE	TONNAGE EQUIVALENT BLE (2)
P.A.M (Sur dotation du Japon)		THAILANDE	GAMBIE	2.250 T RIZ	6.525 T
		THAILANDE	GUINEE-BISSAU	1.450 T RIZ	4.205 T
		THAILANDE	SENEGAL	310 T RIZ	900 T
P.R.M.C (MALI)	FONDS DE CONTREPARTIE	THAILANDE	MALI	13.200 T SORGHO	13.200 T
CANADA	R.A.I.U	HONDURAS	MALI	5.000 T MAIS	5.000 T
C.E.E	BILATERAL	THAILANDE	SENEGAL	11.000 T SORGHO	11.000 T
BELGIQUE	R.A.I.U	HONDURAS	NIGER	5.000 T MAIS	5.000 T
PAYS-BAS	P.A.M	PAKISTAN	MALI	2.890 T RIZ	8.380 T
	BILATERAL	THAILANDE	MALI	4.000 T RIZ	11.600 T
	"	THAILANDE	NIGER	5.000T MAIS	5.000 T
	"	THAILANDE	TCHAD	200 T RIZ	580 T
R.F.A	R.A.I.U	PAKISTAN	GAMBIE	2.300 T RIZ	6.750 T
	"	HONDURAS	MALI	5.000 T MAIS	5.000 T
	"	HONDURAS	NIGER	3.070 T MAIS	3.070 T
ROYAUME UNI	P.A.M	PAKISTAN	MALI	1.785 T RIZ	5.180 T
	BILATERAL	CHINE	MALI	862 T RIZ	2.500 T
JAPON	P.A.M	THAILANDE	TCHAD	4.050 T RIZ	11.750 T
		PAKISTAN	TCHAD	4.030 T RIZ	11.700 T
	R.A.I.U	HONDURAS	NIGER	2.000 T MAIS	2.000 T
	BILATERAL	PAKISTAN	BURKINA FASO	5.130 T RIZ	8.600 T
		BIRMANIE	BURKINA FASO	3.100 T RIZ	4.550 T
		THAILANDE	CAP VERT	925 T RIZ	3.420 T
		THAILANDE	GAMBIE	2.300 T RIZ	3.670 T
		THAILANDE	GUINEE BISSAU	4.020 T RIZ	5.030 T
		THAILANDE	MALI	2.760 T RIZ	3.480 T
		THAILANDE	MAURITANIE	3.430 T RIZ	4.540 T
		THAILANDE	NIGER	2.250 T RIZ	3.220 T
		PAKISTAN	NIGER	3.900 T RIZ	6.760 T
		THAILANDE	SENEGAL	7.200 T RIZ	10.220 T
SUISSE	BILATERAL	ARGENTINE	CAP VERT	1.500 T MAIS	1.500 T
TOTAL				109.912 T	174.330 T

NOTES :

(1) BILATERAL : Aide Bilatéral réalisée par le pays donateur.
P.A.M : Aide bilaterale techniquement réalisée par le P.A.M
R.A.I.U : Reserve Alimentaire Internationale d'Urgence du P.A.M
fonds de contrepartie : Aide financée sur les fonds de contrepartie d'aides alimentaires antérieures.

(2) Tonnage évalué selon les critères de la Convention Internationale d'Aide Alimentaire.

.../...

. En 1985 plus de 85 000 T de produits (près de 100 000 T en équivalent blé) auront ainsi été achetés en Afrique de l'Ouest et plus de 100 000 T (près de 175 000 T en équivalent blé) dans d'autres pays du tiers monde, essentiellement la Thaïlande, le Pakistan (riz) et le Honduras (maïs). Les principaux acheteurs ont été le Japon, les Pays-Bas, la R.F.A., la C.E.E. et le P.A.M..

. Pour 1986, les données actuellement disponibles font état d'un tonnage d'aide alimentaire achetée en Afrique de l'Ouest au moins équivalent à celui de 1985, auquel il convient d'ajouter les actions de substitution financées par la C.E.E. qui représentent l'équivalent de 55 000 T de céréales (voir point d).

L'une des recommandations du colloque de Nouakchott a donc été suivie d'effets. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, on a pu constater des évolutions notables sur ces questions au sein de la communauté internationale.

- Evolutions dans le domaine de l'évaluation des récoltes

Au niveau de l'information sur les excédents disponibles, les mentalités semblent avoir un peu évolué.
Pour les prévisions de récolte on ne parle plus uniquement des déficits et on commence à recenser également les régions excédentaires. Les rapports mensuels de la F.A.O. insistent maintenant davantage sur ces aspects et sur les disponibilités pour les achats locaux.
En Novembre 1985, Mr Saouma, Directeur de la F.A.O. avait déjà diffusé à la communauté internationale un telex appelant au soutien des achats de céréales en Afrique. Les bulletins du système mondial d'alerte rapide de la F.A.O. présentent maintenant un tableau récapitulatif des opérations triangulaires et achats locaux financés par les donateurs. Ce tableau ne permet malheureusement pas à l'heure actuelle d'individualiser chaque opération avec les pays fournisseurs et destinataires correspondants.
De même les tableaux mensuels du P.A.M. sur les livraisons de l'aide alimentaire n'en précisent pas l'origine. Ces données manquantes étant disponibles, il y aurait donc à indroduire une légère modification de la présentation de ces différents tableaux pour compléter utilement les informations statistiques et montrer aux donateurs qu'ils ne sont pas les seuls à faire des opérations triangulaires !

- Evolutions des donateurs

S'il avaient en effet tendance à craindre "d'essuyer les plâtres", les donateurs ont évolué sensiblement dans le sens du développement des opérations triangulaires.

. Le P.A.M. autorise depuis Novembre 1984 ses représentants locaux à procéder sur place à des achats de vivres jusqu'à concurrence de 20.000 dollars sans avoir à en référer préalablement au Siège central

.../...

.../...

. La C.E.E. a organisé le 13 mars 1986 une réunion d'experts sur les opérations d'achat dans les pays en voie de développement. Après échanges sur les procédures et analyses des divers états membres, il a été décidé de mettre en place une coordination active et régulière entre responsables concernés et un questionnaire a été diffusé dans ce but.
En 1986 ont été par ailleurs lancées les premières actions de substitution (voir point d)

. Au vu de la situation préoccupante des stocks et arrivages tardifs d'aides alimentaires à la fin 1985, le Canada a annulé des envois de maïs programmés et les a convertis en crédits pour achats locaux : ont ainsi pu être achetées 8 300 T de mil - sorgho pour le Mali et 5 500 T pour le Niger. Le Canada envisage de plus le déliement à 100% de son aide alimentaire pour les pays sahéliens en 1986/87 et il a réalisé dans cette optique une étude sur les disponibilités céréalières dans la région. Il s'agit là d'un changement complet de la politique canadienne d'aide alimentaire au Sahel.

. La France a mis en place en 1985 des crédits spécifiques pour achats locaux et retenu en 1986 le principe de fournir jusqu'à 5% de son programme sous cette forme.

. Même les U.S.A., a priori peu favorables au principe, ont réalisé une opération de "troc" en 1985 en fournissant 9 000 T de riz américain au Ghana en échange de 10 000 T de maïs blanc pour le Mali et 5 000 T pour le Burkina. Ils ont par ailleurs prévu de faire d'ici la fin de l'année 1986 une étude sur les opérations triangulaires (avantages, inconvénients, politique des autres donateurs, ...) pour déterminer leur position à cet égard.

- Actions des O.N.G.

Les O.N.G. poursuivent également les projets de développement liés aux échanges céréaliers, banques de céréales, fonds de roulement pour achats en zones excédentaires, ...

. Dans les pays sahéliens, des O.N.G. locales ou des collectifs d'O.N.G. proposent et réalisent des opérations de ce type. Parmi eux :

- le C.C.A./O.N.G. au Mali qui en a coordonné plusieurs en 1985, en particulier avec Euro Action Accord pour un programme de relance du mouvement coopératif en 6° et 7° régions,
- le C.O.S.A.B., collectif d'O.N.G. créé début 1986 au Sénégal suite à une opération d'échanges entre Casamance et région de fleuve,
- le groupe 3. A. (Action Autosuffisance Alimentaire) au Burkina Faso, constitué de 7 O.N.G. burkinabées, qui ont réalisé plusieurs opérations triangulaires depuis 1983.

. Dans les pays du Nord, diverses O.N.G. se sont regroupées pour soutenir ces actions et intervenir auprès des responsables politiques en faveur du développement de ces opérations. Les évolutions intervenues au niveau européen (renforcement des achats

.../...

.../...

locaux, actions de substitution) ou français (réforme de 1984) ne sont ainsi pas étrangères au lobbying effectué par le collectif d'O.N.G. de l'action "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes".(9)
De même au Canada, diverses O.N.G. québecoises ont organisé en octobre 1985 un colloque sur le thème "Se nourrir sans dépendance" (10)

- Renégociation de la Convention Internationale d'Aide Alimentaire

Enfin au niveau international et juridique, la nouvelle Convention d'aide alimentaire qui vient d'être renégociée et est entrée en vigueur le 1er Juillet 1986, précise maintenant dans son réglement intérieur la possibilité pour les donateurs d'effectuer des achats locaux de céréales au titre de l'aide alimentaire fournie à ce même pays et donc de les comptabiliser dans leurs engagements.
Par ailleurs, elle recommande toujours aux donateurs de "procéder à la majeure partie des achats auprès des pays en voie de développement" tel que précisé dans le texte même de la Convention (Article 3).

- Difficultés rencontrées

Le développement de ce type d'opérations dont on ne détaillera pas ici les avantages (écoulement des excédents locaux disponibles, création ou renforcement d'échanges régionaux, conformité des produits fournis aux habitudes alimentaires locales, possibilité de mobilisation rapide, ...) se heurte aussi à de grosses difficultés :

. Les principaux pays donateurs n'ont pas intérêt à remplacer par des achats locaux l'aide alimentaire classique qui leur permet d'écouler leurs excédents agricoles. C'est pourquoi les opérations triangulaires restent surtout réalisées par les organismes multilatéraux (P.A.M., C.E.E.) ou les pays ne disposant pas d'excédents (Japon, Pays-Bas, Belgique, Suisse, etc ...).

. Les pays sahéliens, s'ils commencent à comprendre l'intérêt de ce type d'aide, n'en facilitent pas pour autant leur réalisation :
- les procédures administratives sont souvent très complexes (autorisations d'achat, de transport, d'exportation, d'importation, ...): il ne faut pas moins de 4 certificats par camion pour pouvoir exporter du maïs ivoirien vers le Mali.

(9) Ce collectif a réalisé divers documents écrits (fiches techniques, livre, dépliants) ou audiovisuels (montages diapositives, films) sur le thème de cette campagne. Il diffuse également régulièrement un bulletin pour ses groupes locaux et un bulletin de liaison international (Voir bibliographie).

(10) Carrefour International - Solidarité Canada Sahel, "Se nourrir sans dépendance !", Colloque sur l'aide internationale et la coopération agro-alimentaire : bilan et stratégies nouvelles, Octobre 1985

.../...

.../...

- les positions officielles ne sont pas toujours clairement établies. Ainsi cette année, le Sénégal, après avoir donné son autorisation, a finalement refusé de vendre 1 500 T de mil sur ses stocks pour une aide alimentaire française destinée à la Mauritanie. De même en 1984 des exportations depuis le Niger ont été interrompues.
- enfin, les opérateurs ne sont pas toujours fiables : les fournisseurs se révèlent parfois dans l'impossibilité de livrer les tonnages qu'ils avaient annoncés. Ce fut le cas plusieurs fois en Côte d'Ivoire : en 1985, pour des achats du P.R.M.C. et en 1986 pour des aides du Canada et de la France (qui vient de renvoyer, à grands frais, un bateau qui attendait à Abidjan le maïs que le fournisseur désigné par le gouvernement ivoirien n'était pas en mesure de livrer dans les délais prévus).

Face à de tels problèmes, les opérations triangulaires qui ont été parfois négociées âprement entre services des pays donateurs risquent d'être difficilement renouvelables.

- Recommandations proposées

  - Renforcement du suivi des excédents disponibles (F.A.O. - C.I.L.S.S.) et de leur prix.

  - Poursuite du recensement des opérations réalisées avec des détails plus précis (sur l'origine, les quantités, ...) dans les rapports de la F.A.O. et du P.A.M..

  - Simplification des procédures pour la mise à disposition à temps des fonds pour les achats.

  - Evaluation des opérations pour déterminer les blocages, retards .... ou présenter les actions exemplaires.

  - Meilleure coordination entre pays pour simplification des procédures.

d) Actions de substitution

- Définition

Suite notamment à la pression d'O.N.G. européennes, une ligne budgétaire (la ligne 929 intitulée "actions de substitution aux livraisons d'aide alimentaire dans le domaine de l'alimentation") a été créée en 1984 et pourvue pour la première fois sur le budget 1986 d'un montant financier de 10 millions d'écus. De quoi s'agit-il ?
Quand les conditions s'y prêtent, ces actions permettent de "substituer à l'aide alimentaire un appui financier en faveur d'actions portant sur le développement agricole et vivrier". Le réglement C.E.E. n° 1755/84 du conseil du 19 juin 1984 relatif à cette ligne budgétaire en précise l'affectation (article 3) :

"Les actions de substitution sont destinées à couvrir des actions d'aide financière et technique visant, à une amélioration de

.../...

.../...

l'autosuffisance alimentaire grâce au développement agricole et vivrier du pays concerné et à la sécurité alimentaire, en contribuant par exemple au financement :

- *de la fourniture d'intrants essentiels à la production vivrière,*
- *d'opérations de crédit rural,*
- *d'opérations de stockage au niveau des paysans ou à l'échelon villageois, local, national ou régional,*
- *d'opérations portant sur la commercialisation, le transport, la distribution ou la transformation de produits agricoles et alimentaires,*
- *d'activités de recherche appliquée et de formation sur le terrain,*
- *de projets de développement à la production vivrière."*

- Actions réalisées

Ce n'est qu'en 1986 que les premières actions de substitution ont été financées, toutes au bénéfice de pays du Sahel :

. Le Burkina Faso pour l'équivalent de 10 000 T soit 1,54 millions d'écus destinés à la constitution par l'OFNACER de stocks de sécurité au nord du Pays.

. Le Mali, pour l'équivalent de 15 000 T soit 2,13 millions d'écus utilisés dans le cadre du fonds commun de contrepartie géré par le P.R.M.C. avec les donateurs.

. Le Niger et le Tchad, pour l'équivalent chacun de 15 000 T soit 2,13 millions d'écus utilisés "pour financer l'achat de céréales locales dans le but de stabiliser les prix sur le marché et reconstituer et augmenter les stocks de réserve (Niger) ou constituer des stocks de sécurité de céréales et de semences au niveau des préfectures (Tchad)".

Au total, l'équivalent financier de 55 000 T de céréales a donc été mis en place sous cette forme. Il conviendra d'évaluer ces opérations dont le principe parait particulièrement intéressant et qu'à l'heure actuelle seule la C.E.E. expérimente. Les pays sahéliens ont compris l'intérêt de telles actions car ils n'ont pas tardé à faire les demandes correspondantes voire les modifier dans ce sens (cas du Mali).

- Recommandations proposées

  - Evaluer les opérations de substitution menées par la C.E.E..
  - Les intégrer dans le cadre des politiques céréalières nationales.
  - Recommander aux autres donateurs l'adoption de possibilités similaires d'affectation de leurs fonds "aide alimentaire".

e) Utilisations et impact des aides fournies

En schématisant, l'aide alimentaire peut-être utilisée de 3 manières différentes :

.../...

- distribuée gratuitement
- échangée contre un travail : en "Food for work"
- vendue, ce qui permet de récupérer des fonds dits de contre-partie qui peuvent être réinvestis par la suite (voir f).

- Distributions gratuites

Le colloque de Nouakchott recommandait de limiter au maximum les distributions gratuites. Qu'en a-t-il été ?

Pendant la période de sécheresse (84/85) on peut estimer que près de 60% des aides alimentaires ont été distribuées gratuitement (voir tableau 1).

Mais ces proportions varient beaucoup d'un pays bénéficiaire à l'autre, ou d'un donateur à l'autre.

Au niveau des pays bénéficiaires, les aides d'urgence distribuées en 84/85 ont été les plus importantes au Niger (85%), au Tchad (79%), en Mauritanie (54%) et au Mali (49,5%) alors que les aides vendues restaient prépondérentes au Cap Vert (68%), au Burkina et au Sénégal (50%).

Au niveau des donateurs, les plus fort adeptes des distributions gratuites ont, de loin, été les Etats Unis puisqu'ils n'ont vendu que le quart de leur aide en 1984/85. Ils ont de plus parfois imposé au pays destinataire que leur aide soit distribuée, en particulier au Mali et au Niger, par des O.N.G. américaines spécialement équipées (CWS, CARE, World Relief, etc ...). Tous les autres pays, à l'exception des Pays-Bas et de l'Italie ont destiné plus de la moitié de leur aide à la vente.

- Impact de l'aide

Il est indéniable que l'aide fournie aux Etats sahéliens pendant la sécheresse a permis d'éviter l'apparition d'une réelle situation de famine et de limiter les déplacements de population, donc la création de multiples camps de réfugiés.
Si ces distributions gratuites s'avéraient nécessaire dans bien des cas, elles n'ont pu éviter un certain nombre de déviations et d'effets destructurants :
- l'aide donnée dans un village se retrouvait parfois en vente sur les marchés d'un village voisin où elle pouvait concurrencer directement les produits locaux,
- sauf au Niger, les distributions gratuites ont démobilisé les paysans pour les projets de développement ou les food for work en cours dans la région,
- la plupart du temps l'aide a été distribuée "par soupoudrage" à l'ensemble de la population. Il n'a pas toujours été possible, pour des raisons techniques autant que politiques, de bien identifier les "groupes cibles" qui devaient recevoir en priorité la nourriture,
- ces distributions n'ont pas été limitées dans le temps aux périodes les plus difficles. Au Mali, elles se poursuivaient pendant et même après la récolte. En Mauritanie des distributions sont encore prévues. Elles ont par contre été remplacées par des "food for work" au Burkina Faso et suspendues au Niger pour éviter notamment d'attirer trop les nomades.

.../...

.../...

- Food for work

En ce qui concerne les food for work, le P.A.M. en reste le principal artisan. Ceux-ci ont pu être renforcés au moment de la sécheresse.
Les food for work ne peuvent pas en effet s'improviser. Ils nécessitent toute une infrastructure (matériel, personnel, ...) et doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet concret préétabli.

Le Niger a cependant réussi à mobiliser largement sa population sous cette forme en 84/85. Avec l'aide de l'A.F.V.P. (appui technique sur place), de la C.E.E. et de la France (envoi de semences) il a lancé un vaste programme de cultures de contre saison qui a concerné 300 à 400.000 personnes sur 150 sites et a atteint une production estimée entre 6 et 8 000 T de céréales (60%) et autres cultures maraichères (40%), soit une production de 300 à 400 Kg par famille. Ce programme a permis d'éviter des déplacements massifs de population (11) et a montré la volonté politique du gouvernement nigérien de prendre en charge les problèmes liés à la sécheresse.

- Aide vendue

L'aide alimentaire est parfois vendue sur les dotations d'urgence pour financer les frais d'approche mais l'essentiel des ventes concerne l'aide "programme" qui alimente les fonds de contrepartie.

f) Fonds de contrepartie

Comme pour les opérations triangulaires, l'étude réalisée en 1985 pour la rencontre du réseau de prévision des crises alimentaires au Sahel a permis de recenser pays par pays l'état des fonds de contrepartie et de soulever les problèmes posés par leur création, leur gestion et leur utilisation (12). On pourra donc s'y reporter pour avoir le détail des sommes correspondantes et des projets financés. Nous résumerons ici les évolutions constatées ces dernières années, le rôle des fonds de contrepartie étant par ailleurs abordé dans la seconde partie.

- Evolutions constatées

Depuis les recommandations de Nouakchott, des fonds de contrepartie ont été créés dans les divers pays sahéliens avec des succès variables. L'utilisation de certains fonds n'a pas toujours été précisée clairement. Ils ont souvent servi à combler les déficits des offices céréaliers, voire directement du budget de l'Etat. Cette souplesse d'utilisation tient beaucoup au fait que les donateurs ne s'en préoccupaient pas ou peu à l'origine. Ces dernières années cependant les donateurs sont devenus beaucoup plus exigeants :

- des comptes précis et réguliers sont demandés,

(11) Y. HUET - D. MONTFERRER "Participation de l'A.F.V.P. au programme nigérien de cultures de contre saison, Septembre 1984 - Mai 1985", A.F.V.P., Juin 1985
et rapports réguliers de l'A.F.V.P. ou de la Direction de la production agricole du Niger

(12) N. MASSIGNON : "Les fonds de contrepartie dans les pays du Sahel", C.I.L.S.S. / Club du Sahel, Octobre 1986.

.../...

- une gestion commune est souvent établie (Canada, R.F.A.),
- les protocoles d'accord sont plus précis à ce sujet,
- des instructions sont données dans ce sens aux représentants des donateurs :
  . le Canada est en train d'achever un guide sur l'aide alimentaire et sa gestion,
  . la France a également rédigé un guide pour l'utilisation et la gestion des fonds de contrepartie destiné aux opérateurs concernés,

Mais l'évolution la plus intéressante concerne l'apparition de fonds communs de contrepartie. La mise en commun des fonds de revente des aides de divers donateurs permet en effet d'atteindre une "masse critique" de financements disponibles pour des actions d'envergure nationale, sans pour autant que l'identification de l'origine des apports ne soit perdue (un fonds commun peut être constitué de plusieurs comptes). La gestion de ce fonds renforce la coordination entre donateurs et administrations locales ainsi que le dialogue sur une approche plus globale de l'aide alimentaire et de son utilisation pour le développement du pays. De tels fonds comm ns existent ou sont envisagés dans trois pays sahéliens.

. Au Mali, le premier fonds commun a été créé en Mars 1981, pour financer le P.R.M.C., programme de restructuration du marché céréalier. Il ne s'agit pas ici de développer la présentation et l'évaluation de ce projet commun. A l'issue de sa première phase (1981/1986) plusieurs évaluations ont été menées (13) et ce programme est souvent cité et étudié comme référence exemplaire.On peut cependant dire que le P.R.M.C. a permis de définir et de soutenir pour la première fois une politique céréalière globale. Il a commencé à remplir certains des objectifs fixés (baisse du déficit d'exploitation de l'O.P.A.M., libéralisation du marché céréalier, augmentation des prix aux producteurs, mais on peut craindre qu'il ne soit cette année en quelque sorte "victime de son succès". De grandes quantités de céréales (environ 50 000 T) ont été achetées par l'O.P.A.M. après la récolte pour éviter la chute des prix. Il n'est pas sûr que l'O.P.A.M. réussisse à vendre sans pertes ses stocks et reconstituer les fonds fournis par le P.R.M.C. ... ce qui mettrait ce dernier en situation difficile.

. Au Sénégal, le fonds commun a été créé en Mai 1985. Depuis un peu plus d'un an, les donateurs et le gouvernement sénégalais se sont rencontrés de nombreuses fois et ont défini les grandes orientations pour l'utilisation de ce fonds (Soutiens des filières céréalières locales tant au niveau de la production que de la consommation). Au nom de l'ensemble des donateurs, les requêtes d'urgence présentées début 1986 à certains d'entre eux ont été étudiées et rejetées au vu

(13) Ministère des Relations Extérieures - Coopération Développement, "Evaluation du P.R.M.C., Paris, 1986.
Voir aussi S. COELO, "De la parcelle à la ville : filière céréalière au Mali", Septembre 1985, et Rep. du Mali / B.D.P.A., "Assistance technique au P.R.M.C.", Rapport annuel du P.R.M.C.

.../...

de la situation observée dans le pays lors d'une mission d'évaluation. Ainsi, à travers les fonds communs de contrepartie, les gouvernements peuvent soutenir des réformes importantes, mais ils perdent aussi la relative souplesse antérieure dans l'utilisation de l'aide alimentaire.

. C'est peut-être pour cette raison qu'en Mauritanie le principe de la création d'un fonds commun, retenu depuis plus d'un an, semble si difficile à concrétiser. La signature du décret de création est en effet sans cesse repoussée par le gouvernement mauritanien alors que tout est prêt pour sa mise en place.

- Recommandations proposées :

  - Poursuite du suivi statistique et de l'évaluation des fonds actuels.
  - Renforcement de la formation et information des représentants locaux des donateurs.
  - Développement des fonds commun de contrepartie.
  - intégration accrue des fonds de contrepartie dans les politiques céréalières en particulier dans les pays où n'existent pas de fonds communs.

1.5. Synthèse - tableau récapitulatif :

Les principales caractéristiques concernant l'aide alimentaire au Sahel sont résumées dans les 2 tableaux des pages suivantes (l'un pour les pays et organismes donateurs, l'autre pour les pays destinataires). Ces tableaux ne présentent bien sur qu'une synthèse schématique de la situation, qui ne permet pas de préciser les nuances et les intéractions entre divers acteurs.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL
- Pays et organismes donateurs -

	Evolution des Politiques	Prévision des récoltes	Logistique - Transports	Achats locaux Opérations triangulaires	Fonds de Contre partie	Particularités
Ensemble des pays - Coordination internationale	Forts envois en 84/85 et même en 85/86 Meilleure Coordination	Rapport Club du Sahel Rencontre 29-30/4/86	Task Force Afrique Centralisation de l'information / PAM	Rapport Club du Sahel (Bilan des opérations en Afrique de l'Ouest)	Rapport Club du Sahel (Bilan des fonds de contrepartie au Sahel)	Mise en place du "Réseau de prévention des crises alimentaires"
P.A.M - F.A.O		G.I.E.W.S S.N.I.A.R	Telex hebdomadaires et rapports P.A.M	Possibilités achats directs jusqu'à 20 000 USD	Aides surtout en distributions gratuites et food for work	Évaluation de ses opérations d'urgence
Canada	Vers déliement à 100%?			13 500 T en 85/86 Etude sur achats dans région	Fonds bien gérés Guide d'utilisation	
C.E.E	Plan de Dublin en 85 + Plan de réhabilitation	Soutien Projet Diagnostic Permanent		réseau de suivi des actions + actions substitution	Vice présidence fonds commun Sénégal	Actions de Substitution Plan de réhabilitation
France	Plan de Dublin en 85	Centre Lannion - ORSTOM SPOT - (Plan Orsec?)	Etude d'évaluation	Achats locaux en 85 5% du programme en 86?	Guide d'utilisation	
R.F.A	Plan de Dublin en 85			Diverses actions	Aides pour stock national de sécurité	Gestion du Stock National de Sécurité
Italie	Plan de Dublin en 85 Gros crédits en 85	Soutien Pré Cresal				Actions encore dispersées
Japon	Forte augmentation des envois			Achats en Thaïlande Pakistan, ...		Aide surtout fournie en riz
Suisse			Etude avec CILSS sur goulets étranglements	Quelques actions		
U.S.A	"Food Security Act" Surtout distributions gratuites	F.E.W.S		"Trec" en 1985 Etude prévue en 86	beaucoup distributions gratuites dupt initiative privée	Plusieurs évaluations sur la crise 83/85
O.N.G	Développement des achats locaux mais aussi	Projet Médecins sans frontières au Mali	Disposent de capacités logistiques	Diverses opérations Constitution de collectifs	Projets banques de céréales avec fonds	Grande diversité dans les actions

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL
- Pays Destinataires -

	Evolution globale des aides fournies	Prévision des récoltes	Logistique - Transports	Achats locaux Operations triangulaires	Fonds de Contrepartie	Caractéristiques Situation 85/86
Ensemble des pays du C.I.L.S.S	Fortes augmentations des quantités reçues	Système Agrhymet Projet Diagnostic Permanent et Pré-crésal	Arrivages tardifs (d'où engorgements des ports, pb de transport et stockage)	Difficultés pour mise en place (transport, pb administratifs...)	Apparition des fonds commun	• Aides trop importantes (suite aux retards notamment) • Pb de stockage • Arrivée des cultures
Burkina Faso	Moyenne 40-50000 T hors années sécheresse			Aides reçues du Ghana Achats locaux	Situation peu claire	• Problèmes de stockage
Cap Vert	Croissance irrégulière Baisse part des U.S.A			Aides reçues du Togo, Sénégal	Travaux à haute intensité de main d'œuvre	
Mali	Devenu le 1er bénéficiaire et le titulaire du record d'aide reçue !	Cellule Alerte Précoce de la C.N.A.V.S	Pb voie ferrée Dakar - Bamako	Aides reçues de Côte d'Ivoire, Ghana,... Achats locaux	P.R.M.C (fonds	• Récolte de maïs sous évaluée • Pb vente des stocks de l'OPAM ?
Mauritanie	Augmentation depuis 1980 Reçoit surtout du blé		Coûts de transport interne très élevés	-	fonds commun programmé	• Stocks très importants
Niger	Pas d'aide normalement Beaucoup en 84/85 → Fluctuations très fortes	Siège d'Agrhymet	Pb transports internes	Céréales fournies en 83, 84 Aides reçues en 85 de Côte d'Ivoire, Togo,...	peu d'aides vendues	• Excédents très importants
Sénégal	1er pays bénéficiaire de 70/71 à 85/86 surtout des U.S.A			Niébé fourni en 85 Achats locaux en 85, 86	fonds commun depuis 1985	• Excédents
Tchad	fortes augmentations	Action "Médecins sans Frontières" - FEWS	Coûts très élevés	Aides reçues du Cameroun, Côte d'Ivoire	peu d'aides vendues → coûts de transport	• Excédents

.../...

II - Le rôle de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières

Après avoir dressé un bilan sur l'aide alimentaire reçue ces dernières années par les pays du Sahel, cette partie se propose d'analyser davantage le rôle positif ou négatif que cette forme d'aide peut jouer dans le cadre de la mise en place des politiques céréalières de ces pays. Un certain nombre d'idées seront analysées :
Certaines sont déjà expérimentées, d'autres ne sont que des suggestions soumises pour discussion et pour d'éventuelles propositions de réformes concrètes.

Mais avant de présenter ces thèmes de réflexion, il n'est pas inutile de rappeler les contradictions de base de l'aide alimentaire.

2.1 - Contradictions de base de l'aide alimentaire

Parmi les nombreux pays destinataires de l'aide alimentaire, c'est peut-être dans les pays du Sahel que celle-ci est la plus souvent présentée comme un moyen de développement privilégié qui peut permettre de retrouver une certaine autosuffisance alimentaire. Cette affirmation repose pourtant sur une contradiction de taille : on utilise et développe l'aide alimentaire pour tendre à sa réduction et la rendre inutile ! Le système doit en quelque sorte travailler à sa propre disparition.

Or un tel principe s'avère très difficile à respecter :il va à l'encontre des tendances "naturelles" qui favorisent l'accroissement de l'aide alimentaire autant pour les pays bénéficiaires que pour les donateurs.

a) Avantages de l'aide alimentaire pour les pays bénéficiaires.

L'aide alimentaire constitue une ressource pour le pays qui la reçoit. Elle permet une économie de devises en évitant le recours à des importations commerciales et participe au rééquilibrage de la balance commerciale du pays.
De plus, quand elle est vendue, les fonds de contrepartie fournissent une autre source de financement qui peut atteindre des sommes importantes et permettre le développement de projets d'envergure nationale (PRMC au Mali, stocks de sécurité, construction d'infrastructures, ...)
A priori, aucun gouvernement n'aura tendance à vouloir réduire cette aide à double effet, d'autant plus que sa gestion est parfois beaucoup plus facile et souple que d'autres types de financements directs soumis à des règles d'utilisation très strictes. Certains donateurs restent en effet peu exigeants sur la "conditionnalité" d'octroi de leur aide (utilisation prévue de l'aide ou des fonds de contrepartie, modalités de gestion, etc ...). Ces facilités peuvent ouvrir la porte à toutes sortes d'utilisation parallèles plus ou moins avouables.

.../...

.../...

Pour les pays bénéficiaires, l'aide alimentaire peut se révéler un outil souple et assez facile à obtenir. La tendance qu'ont certains des gouvernements des pays sahéliens à gonfler les chiffres du déficit céréalier pour accroître leurs requêtes d'aide alimentaire ne peut que le prouver. Mais s'ils font facilement ces demandes c'est aussi parce qu'ils savent que les donateurs sont plutôt généreux pour octroyer ce type d'aide !

b) Avantages de l'aide alimentaire pour les pays donateurs.

Les pays donateurs, eux non plus, n'ont pas naturellement tendance à limiter leurs envois d'aide alimentaire. Au centre de ce débat ce situe bien sûr la question des excédents.
L'aide alimentaire ne serait certes pas si abondante si les pays industrialisés ne disposaient pas d'autant de surplus agricoles : les plus gros donateurs se trouvent être les premiers pays exportateurs de céréales et les principaux produits fournis sont ceux qui constituent les excédents.
En envoyant de l'aide alimentaire, on résoud ainsi en partie un problème national qui s'avère parfois aigu.
De plus l'aide alimentaire peut jouer un rôle important dans les négociations commerciales, pour pénétrer de nouveaux marchés et faciliter la signature de contrats d'importations. Ce rôle est directement établi dans le cadre du titre I de l'aide alimentaire américaine (céréales vendues à des taux de crédit très avantageux). De plus, même si dans le Sahel, les préoccupations de développement semblent l'emporter sur les intérêts commerciaux, la fourniture d'aide alimentaire permet de maintenir de bonnes relations entre pays. Au delà du rôle commercial, l'aide alimentaire joue en effet un rôle politique non négligeable. Elle permet de soutenir un gouvernement ami qui vient d'adopter des réformes souhaitées par le donateur (par exemple aide au Mali pour le PRMC, aide française au Tchad) ou au contraire de manifester ses réticences à l'égard d'un pays qui prend des orientations jugées néfastes. Elle permet de maintenir son influence (aide française au Sahel) ou bien de la renforcer pour des raisons politiques ou stratégiques (renforcement de l'aide américaine actuellement observée au Sahel, par exemple).

Par ailleurs, c'est une aide "qui se voit immédiatement" : autant pour l'opinion publique du pays donateur que pour les bénéficiaires l'aide alimentaire se montre plus facilement qu'un prêt bancaire !Elle peut donc jouer un rôle médiatique important.

Enfin, pour les pays donateurs, l'aide alimentaire peut permettre de maintenir à un niveau à peu près constant les transferts vers les pays du tiers monde quand au même moment les autre types d'aide notamment financière ont tendance à diminuer.
les récentes réductions importantes de crédits des budgets de coopération de certains pays (Etats Unis : 20% environ, France : 20 à 25%) risquent d'accentuer cette tendance préoccupante, les budgets de l'aide alimentaire étant par ailleurs maintenus voire augmentés. Pour ne pas se laisser aller à une utilisation inconsidérée de l'aide alimentaire il faut donc une volonté politique ferme tant dans le pays donateurs que dans le pays bénéficiaire.Cette volonté s'est manifestée de façon plus ou moins forte selon les pays. C'est ce que nous allons maintenant essayer d'analyser.

.../...

.../...

2.2 - Intégration de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières

a) Rappel des objectifs et moyens disponibles.

Les politiques céréalières commencent à être définies et mises en place dans les états sahéliens. Certains des autres rapports préparés pour le colloque C.I.L.S.S./Club du Sahel (en particulier les "rapports Berg") les étudient de manière approfondie. Nous n'aborderons ici que les liens entre aide alimentaire et politiques céréalières en rappelant tout d'abord sous quelles formes l'aide alimentaire peut intervenir dans ces politiques.

- La forme principale, à laquelle on pense en premier, est constituée par les fonds de contrepartie. La vente de l'aide alimentaire génère des fonds qui peuvent atteindre des niveaux importants, surtout s'ils sont regroupés au sein de fonds communs de contrepartie.
- Les produits de l'aide alimentaire peuvent aussi être utilisés directement dans le cadre des politiques céréalières, en tant qu'apport en nature échangé contre un travail ("food for work"), ou tout simplement pour le fonctionnement de certains services (cantines de centres de formation, de chantiers, ...), économisant ainsi les frais d'achats correspondants.
- Les opérations triangulaires peuvent assurer, quand le pays est choisi comme fournisseur, un débouché aux excédents locaux, donc des ressources financières directement utilisables.
- L'aide alimentaire peut également être achetée par les donateurs à l'intérieur du même pays, fournissant alors des ressources aux régions excédentaires et développant les échanges avec les régions déficitaires.
- Les nouvelles "actions de substitution" mises en place par la C.E.E. permettent le financement direct de projets liés au développement agricole et à l'autosuffisance alimentaire.
- Enfin rappelons que l'aide alimentaire peut faire partie intégrante de projets de développement agricoles financés par des organismes publics ou privés (O.N.G.)

Il existe donc toute une panoplie de moyens notamment financiers que l'aide alimentaire rend disponibles. On pourrait y ajouter l'assistance technique fournie par les experts mis à disposition dans les offices céréaliers, et autres administrations concernées ou dans les représentations locales des donateurs.

Que peut-on faire avec ces différents moyens ?
Ils ont l'avantage d'avoir une assez bonne souplesse d'utilisation :
- l'affectation des fonds de contrepartie n'est pas toujours strictement préétablie comme pour un projet d'investissement classique. Elle se négocie au fur et à mesure.

- ce type d'aide peut être envisagé sur plusieurs années, les donateurs étant prêts à s'engager pour une programmation pluri-annuelle de leur aide comme cela s'est déjà fait au Mali.

Par contre, ils imposent un suivi régulier et une négociation continue entre donateurs et gouvernements locaux. Cette coordination se trouve renforcée quand existent des fonds communs de contrepartie. C'est ainsi que les politiques céréalières semblent le mieux définies dans les pays où existent des fonds communs.

b) Aide alimentaire et politiques céréalières.

Nous allons maintenant examiner rapidement les pays qui ont étudié ou mis en place une politique céréalière dans laquelle intervient l'aide alimentaire par l'un ou l'autre des moyens recensés ci-dessus.

- Burkina Faso :

Parallèlement à l'aide directement gérée par le PAM ou les O.N.G (notamment le secours Catholique - Cathwell) pour des programmes de protection maternelle et infantile et de cantines scolaires, l'aide alimentaire reçue par le Burkina est gerée par l'OFNACER. Il ne semble pas qu'elle soit intégrée dans le cadre d'un programme bien défini. L'utilisation des fonds de contrepartie n'est pas non plus actuellement toujours clairement définie.

- Cap Vert :

L'aide alimentaire intervient essentiellement au niveau des fonds de contrepartie gérés par le Fonds de développement national. Ce fond finance des projets à "haute intensité de main d'oeuvre". 550 millions d'escudos ont été dépensés en 1984 pour divers projets d'aménagement hydroagricoles (Ministère du Développement rural) ou de construction-entretien de routes (Ministère des Travaux Publics). Ces programmes jouent également un rôle majeur dans l'absorption de la main d'oeuvre des populations rurales.
En outre, le P.A.M poursuit des programmes d'appui au développement coopératif, d'assistance aux groupes vulnérables et aux cantines.

- Mali :

Le cas du Mali est généralement cité comme l'exemple type d'intégration de l'aide alimentaire dans le cadre d'une politique céréalière. Avec le P.R.M.C, programme de restruction du marché céréalier, créé en 1981, environ 250.000 T de céréales, représentant une valeur d'environ 90 millions de dollars ont été fournies pour la première phase du projet d'une durée de 5 ans. Les fonds de revente de cette aide qui s'additionnaient à ceux de la vente des céréales achetées localement ont permis d'engager les réformes décidées.

- augmentation des prix officiels à la production et à la consommation.
- libéralisation du commerce des céréales.
- amélioration du fonctionnement de l'O.P.A.M.

Ces réformes avaient un double objectif :

- augmenter ou protéger le revenu de certains groupes, notamment les producteurs.
- accroitre la production de céréales pour parvenir à l'indépendance alimentaire.

L'aide alimentaire devait donc intervenir pour une période de transition. Il semble cependant qu'elle risque de rester nécessaire pendant longtemps puisque le Mali est maintenant devenu le premier pays bénéficiaire d'aide alimentaire au Sahel. On peut ainsi constater qu'elle n'a fait qu'augmenter fortement depuis le lancement du programme, passant de 26 à 36 à 56 puis à 90.000 T en 84/85.

.../...

L'objectif d'augmentation de la production et de l'indépendance alimentaire est donc loin d'être atteint.

Au crédit du P.R.M.C on peut par contre reconnaître qu'il a :

- amélioré le fonctionnement de l'O.P.A.M et réduit son déficit.
- offert une meilleure garantie de revenus aux producteurs (augmentation des prix et soutien des cours juste après la récolte par des achats de l'O.P.A.M aux prix officiel).
- amélioré la coordination entre donateurs, l'exemple du P.R.M.C avec son groupe de donateurs a fait école auprès de la C.N.A.V.S, structure chargée de la gestion de l'aide d'urgence au Mali qui vient d'être restructurée, en vue d'une meilleure gestion et surtout d'une meilleure transparence de l'aide reçue. On peut cependant craindre une certaine concurrence entre les deux structures et éventuellement "une partition" des donateurs selon le type de programmes qu'ils préférent soutenir.

- Mauritanie :

Avec l'accroissement de l'aide alimentaire reçue ces dernières années et l'augmentation du prix de l'aide vendue, le montant des fonds de contrepartie a fortement augmenté passant de 996 millions d'U.M en 1983 et 1.700 millions d'U.M en 1984 (d'après rapport Berg). Une grande partie de ces fonds est utilisée pour payer les coûts de transport interne de l'aide alimentaire qui sont très importants dans ce pays. Cependant, il est souvent difficile d'avoir des informations comptables précises sur l'affectation des ces fonds gérés par le .S.A.

Est-ce pour cela que tarde à être signé le décret de création d'un fonds commun de contrepartie dont on parle depuis un an et demi ? Celui-ci devrait pourtant venir appuyer la nouvelle politique agricole qui vient d'être définie en lien avec la F.A.O.

- Niger :

En année normale le Niger peut-être autosuffisant (voire excédentaire comme cette année). L'aide alimentaire n'intervient dans ce pays que pour des secours d'urgence.
Elle ne jouera ainsi dans la définition d'une politique céréalière qu'un rôle de garantie en cas de sécheresse. Par contre, elle peut être très utile en tant que moyen d'écoulement des excédents disponibles pour l'approvisionnement de pays voisins.

Cela dit le gouvernement nigérien a montré sa capacité de gérer de manière cohérente l'aide alimentaire quand il en reçoit. Malgré des difficultés pour le transport secondaire (dont l'origine revient d'ailleurs en grande partie aux donateurs qui n'ont pas pu étaler leurs livraisons dans le temps), l'aide alimentaire a en effet été utilisée dans le cadre d'une politique globale dont un des points centraux a été la mise en place de nombreux sites de culture de contre-saison qui ont permis de fixer et mobiliser de façon productive la population (au lieu de l'approvisionner passivement dans des camps de réfugiés).

.../...

- Sénégal :

Une nouvelle Politique Agricole a été adoptée par le gouvernement sénégalais en 1984, puis complétée par l'étude sur les politiques et programmes céréaliers élaborée par la F.A.O. Un certain nombre d'objectifs et d'actions concrètes ont ainsi été définis dans le domaine de la production et la Commercialisation des céréales (en cultures pluviales comme en cultures irriguées):

- Intensification des productions et recherche.
- Renforcement de l'initiative privée.
- Redéfinition du rôle des Sociétés Régionales de Développement rural.
- Création d'un Comité National des Céréales (CNC) groupant dans un "organisme de Régulation des Marchés Céréaliers" (ORMC:il s'agit presque du P.R.M.C !) les fonctions opérationnelles jusqu'ici partagées entre le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (C.S.A) pour l'achat et le stockage des céréales, et la caisse de péréquation et de stabilisation des Prix (CPSP) pour l'importation et la distribution des céréales importées.

C'est dans ce cadre que le fonds commun de contrepartie créé en 1985 peut apporter un appui. Les nombreuses réunions entre donateurs et autorités sénégalaises ont ainsi défini les grandes orientations d'utilisation de ce fonds. Après une "opération niébé" (50.000 T produites en 1985) pilotée en lien avec la C.E.E, le fonds commun semble vouloir se recentrer sur les problèmes de consommation et de commercialisation des céréales. (Promotion des céréales locales, stabilisation de la part du blé, écoulement du niébé...).
Une telle politique a pour objectif d'accroitre la part des produits locaux dans le régime alimentaire.

- Tchad :

Compte tenu des difficultés politiques actuelles et des niveaux relativement peu importants d'aide alimentaire reçue par le Tchad en année normale, aucune politique précise ne semble définie pour l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre d'une politique céréalière. Celle-ci reste en effet essentiellement destinée aux distributions d'urgence.

c) Problèmes communs :

La définition d'une politique céréalière nécessite d'analyser et d'agir sur de nombreux paramètres. Sans rentrer dans le détail, nous aborderons ici deux d'entre eux pour lesquels existent des intéractions avec l'aide alimentaire : la question des prix de vente de l'aide alimentaire et celle de la modification des habitudes alimentaires.

.../...

- Problèmes de prix :

Un des problèmes de fond des politiques céréalières concerne la question des prix des céréales. Au niveau de l'aide alimentaire, elle intervient :

- dans la fixation des prix de vente de cette aide alimentaire. Doit-elle se faire sur la base des prix officiels ou bien des prix du marché ? On rejoint ici les problèmes de prix du marché céréalier national.
- dans la concurrence entre céréales importées et céréales locales. Celle-ci joue en effet dans le cadre des opérations triangulaires. Un des arguments souvent présenté à l'encontre des opérations triangulaires est celui du surcout des produits locaux par rapport aux prix sur le marché mondial. Dans certains cas on peut en effet constater une différence du simple au double. Mais la comparaison est en fait injuste. Le prix des céréales locales entre en compétition avec un prix des produits sur le marché mondial qui se trouve très largement subventionné, directement ou indirectement, par des systèmes de soutien des prix agricoles, subventions aux agriculteurs, restitutions à l'exportation (CEE), etc... dont ne bénéficient pas les productions locales au Sahel.
Les céréales locales ne réussissent alors à devenir compétitives par rapport à l'aide alimentaire importée que dans les pays enclavés car elles permettent d'économiser les couts de transports depuis les ports de livraison.

- Modification des habitudes alimentaires :

L'introduction de produits importés par l'intérmédiaire de l'aide alimentaire entraine des modifications des habitudes alimentaires. C'est une critique souvent formulée et illustrée par l'exemple de l'évolution des importations de blé et de la diffusion généralisée de la "baguette parisienne" en Afrique.
Au dela du rôle de l'aide alimentaire, le "modèle occidental" a exerce une influence notable dans cette évolution qui privilégie un mode de vie urbain au détriment des valeurs rurales traditionnelles. Les céréales locales qui nécessitent un temps de préparation très long ne sont plus adaptées et paradoxalement, dans les villes, elles deviennent plutôt un plat de luxe car plus chères et plus longues à préparer.

Aussi certains donateurs ont-ils essayé ou en projet :

- de mieux adapter l'aide alimentaire fournie aux habitudes alimentaires des bénéficiaires : des tests de dégustation ont ainsi été fait par la France pour sélectionner et adapter aux gouts africains des variétés de sorghos français sans Tanins.
Cependant la seule livraison effectuée suite à ces tests, au Mali, ne semble pas avoir donné totale satisfaction.

- d'introduire les céréales importée dans de nouveaux produits utilisant les céréales locales. L'expérience malheureuse du Pamiblé au Sénégal ne doit pas empecher de poursuivre les recherches et mieux préparer une campagne de promotion et de mise en place d'un circuit économique respectant les intérêts de tous les acteurs de la filière. (Voir à ce sujet document n° X du colloque).

.../...

III - Thèmes de réflexion - action

3.1 - Amélioration de la concertation - coordination

a) . Au niveau national

La mise en place de groupes de concertation entre donateurs et autorités locales, et d'un système de suivi statistique des livraisons d'aide (Task Force Afrique) a permis de suivre pour ainsi dire en temps réel l'évolution de la situation. Cette concertation doit se poursuivre.

Après avoir discuté d'une situation d'urgence, les groupes de donateurs constitués à cette occasion doivent continuer à se réunir et approfondir les problèmes de développement. Le PAM a décidé de maintenir son système de suivi logistique et pourra à tout moment en cas de crise le renforcer.
La concertation doit également s'intensifier entre ONG de façon à favoriser la création ou le développement de collectifs nationaux d'ONG qui peuvent intervenir comme correspondant direct des autorités locales ou des donateurs.

b) . Au niveau régional

Les instances de concertation au niveau régional existent mais n'ont pas toujours fonctionné de façon opérationnelle. Il conviendrait d'améliorer les échanges d'informations sur les questions d'intérêt régional.
Au niveau de l'aide alimentaire, celles-ci concernent :

- le suivi des transports internes de l'aide alimentaire et l'harmonisation des conditions administratives et financières pour ce type de transport, notamment par rapport aux importations/exportations commerciales (de façon à éviter les spéculations ou les blocages dans le transport des aides),
- la connaissance des zones excédentaires pouvant fournir des produits pour d'autres zones déficitaires (de façon à tenir à jour une cartographie des disponibilités et des besoins permettant d'envisager les opérations triangulaires réalisables.

c) . Au niveau international

Le CILSS et le Club du Sahel font partie des acteurs principaux de la concertation internationale sur les pays du Sahel. Le "réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel", créé par le Club du Sahel suite au difficultés rencontrées lors de la récente période de sécheresse constitue maintenant un lien privilégié d'échanges informels. Les représentants des donateurs peuvent s'exprimer librement au delà de considérations politiques ou stratégiques. Depuis un peu plus d'un an de fonctionnement, ce réseau a organisé 3 rencontres, préparé 6 études permettant de dresser des bilans détaillés et de faire des propositions à propos des systèmes de prévisions de récoltes, des fonds de contreparties, des opérations triangulaires, etc ...

.../...

.../...

Ce travail de synthèse et d'analyse doit être poursuivi avec l'appui de tous les organismes nationaux ou internationaux concernés : agences de coopération, FAO, PAM, ONU, ...
Le réseau garde un rôle d'animateur et ne doit pas se substituer à ces organismes qui gardent leurs fonctions spécifiques.
Nous allons d'ailleurs examiner maintenant certains thèmes que cette étude peut proposer à la discussion de ces organismes pour d'éventuels aménagements de leur mode de fonctionnement actuel ou certaines réformes plus avancées concernant l'utilisation ou la gestion de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel.

3.2 - Collecte des données concernant l'aide alimentaire

L'analyse des différentes statistiques concernant l'aide alimentaire s'avère souvent très périlleuse ! Il n'existe en effet aucun système standardisé de collecte de ce type de données. Or les modes de calcul ou de présentation des chiffres fournissent de multiples variantes possibles :
- les coefficients d'équivalence entre céréales sont variables d'un pays à l'autre (par exemple le coefficient d'équivalence entre le blé et le riz varie de 1 à 3 selon les pays),
- l'aide alimentaire est le plus souvent constituée de céréales mais aussi de produits laitiers et d'autres denrées (haricots, sucre, conserves, ...) qui nécessitent des comptabilités différentes,
- mêmes les unités utilisées sont parfois différentes : certains tableaux récapitulatifs de l'aide alimentaire américaine sont ainsi exprimés en livres et non en tonnes !
- les périodes de références sont basées soit sur l'année fiscale (qui n'est pas la même pour tous les donateurs) soit sur le calendrier commercial ou agricole local (également variable selon les pays : de janvier à décembre au Cap Vert, d'octobre à septembre au Niger, de novembre à octobre pour les autres pays),
- comme par ailleurs les aides décidées par un donateur pour une année sont parfois livrées l'année suivante, les comparaisons entre les chiffres fournis par les donateurs ou la F.A.O. (à partir des dotations annoncées) et ceux fournis par le pays bénéficiaire ou le P.A.M. (à partir des quantités réellement livrées sur place) s'avèrent bien souvent très difficiles, sinon impossibles. On constate presque toujours des écarts, parfois très importants, selon les sources statistiques.

Un travail important de coordination reste donc à faire pour la collecte des données. Un meilleur suivi de chaque dotation, en leur donnant par exemple un numéro de code international utilisé par tous avec des critères d'équivalence bien définis, permettrait :
- d'une part de mieux cerner la réalité des chiffres donc leur utilisation statistique,
- d'autre part de mieux contrôler les engagements des donateurs en s'assurant que leurs dotations arrivent réellement ou ne sont pas comptabilisées plusieurs fois, comme cela peut-être constaté actuellement.

.../...

.../...

Les moyens informatiques actuels permettent un tel suivi. Le P.A.M. et la F.A.O. ne pourraient-ils pas se coordonner pour définir ces critères internationaux de collecte et présentation des données et gérer en commun un fichier unique (avec des utilisations différentes selon les besoins)? Au fichier "annonce des donateurs" établi actuellement par la F.A.O. et publié dans ses bulletins correspondrait une mise à jour régulière des livraisons telle que le P.A.M. la gère actuellement et la diffuse dans son telex hebdomadaire ou son rapport mensuel sur l'état des livraisons d'aide alimentaire.

3.3- Idées nouvelles

a) Substituer l'idée "d'assurance alimentaire" à celle d'aide alimentaire.

Devant, d'un côté, les problèmes posés par l'envoi parfois excessif d'aide alimentaire et, de l'autre, les craintes des pays bénéficiaires quant à leur approvisionnement en céréales, certains donateurs insistent sur leur rôle de "garantie" que devrait jouer l'aide alimentaire. Il ne s'agirait plus de fournir régulièrement une aide mais de garantir un approvisionnement immédiat en cas de difficultés : en quelque sorte fournir une "assurance alimentaire" au pays.
Au dela d'un changement de termes, c'est toute une conception de l'aide qui est modifiée.
Du côté des donateurs, le fonctionnement par "programmes" annuels affectés à chaque pays est plus ou moins remis en cause.
Du côté des bénéficiaires, l'aide alimentaire ne doit plus être considérée comme une chose due régulièrement d'une année sur l'autre quelque soit la situation agricole.

Cette conception de l'aide alimentaire vient un peu en contradiction avec les propositions parfois faites pour développer les programmes pluriannuels d'aide alimentaire dans lesquels les donateurs s'engagent à garantir à l'avance un approvisionnement régulier de céréales (ou autres produits) sur plusieurs années. La contradiction n'est pas toutefois totale dans la mesure où ces engagements pluriannuels permettent en général la réalisation ou le financement de projets bien déterminés et encadrés (projets food for work du PAM par exemple, PRMC au Mali).

b) Réserve internationale d'aide alimentaire pour le Sahel.

Cette idée "d'assurance alimentaire" nécessite pour les donateurs de prévoir les conditions d'une livraison rapide en cas de nécessité. Le concept d'une réserve internationale d'urgence vient aussitôt à l'esprit. Une Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence gérée par le PAM existe déjà mais son utilisation reste principalement l'approvisionnement de camps de réfugiés à travers le monde. Faut-il alors élargir ou créer une réserve parallèle pour les situations de sécheresse ? Sa gestion pourrait également être confiée au PAM.
Les difficultés rencontrées pour son approvisionnement subsisteront cependant : "compétition" entre aide bilatérale et aide multilatérale, besoins financiers pour le transport, ...

.../...

.../...

D'autres instances plus "sahéliennes" pourraient en prendre la charge éventuellement en lien avec des représentants du PAM.
Une telle structure permettrait :
- de mieux gérer régionalement les crises, donc de renforcer l'approche régionale,
- de fournir plus rapidement les premières aides grâce aux engagements financiers déjà pris par les donateurs,
- d'offrir une structure fiable pour les dons de petits donateurs qui n'ont pas les moyens ou le personnel suffisant pour assurer le suivi de leur aide.

c) Réserve pour achats locaux et opérations triangulaires

Dans le cadre de cette réserve des crédits spéciaux pourraient être disponibles pour des achats locaux ou des opérations triangulaires.
Une des difficultés rencontrées pour la réalisation d'opérations triangulaires reside en effet dans le décallage qui existe souvent entre les disponibilités de produits sur le marché et les disponibilités financières : quand on peut acheter, l'argent n'est pas là ; quand l'argent arrive, il n'y a plus rien à acheter ! L'engagement préalable sur les budgets d'aide alimentaire de fonds destinés spécialement à ce type d'achats permet d'en disposer au moment opportun. Cette réserve financière peut être concue au niveau international mais aussi au niveau de chaque donateur. La France l'a ainsi fait pour réaliser des achats locaux après la prochaine récolte au Mali et au Sénégal.

d) Elargissement à d'autres produits

Dans la mesure où l'aide alimentaire doit en principe tendre à diminuer, les financements apportés par l'aide alimentaire à travers les fonds de contrepartie doivent également diminuer. La pérennité des projets financés par cette voie peut être alors rendue difficile.
Ces fonds de contrepartie pourraient continuer à être approvisionnés par d'autres produits que ceux fournis habituellement au titre de l'aide alimentaire : semences, machines agricoles, etc ... .
Cette éventualité a déjà été proposée par le PAM pour le PRMC au Mali. Elle pose cependant des problèmes importants au niveau des donateurs dans la mesure où la fourniture de tels produits n'est pas financée sur les mêmes budgets que ceux de l'aide alimentaire classique.

e) Substitution de l'aide alimentaire aux importations commerciales

Actuellement les donateurs s'engagent à respecter les principes de la F.A.O. en matière d'écoulement des excédents. Chaque mois, à Washington, se réunit le C.S.D. (Sous Comité consultatif de l'écoulement des excédents de la F.A.O) pour examiner les dotations d'aide alimentaire des donateurs et s'assurer "qu'elles ne remplacent pas des importations commerciales normales ou que la production nationale ne s'en trouve pas découragée ou compromise" (14). C'est surtout sur le premier point que le C.S.D. se prononce en se basant sur le calcul des chiffres dits UMR (chiffres des importations commerciales habituelles)

(14) in "Principes de la F.A.O. en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des états membres", F.A.O., Rome

.../...

.../...

Ces règles interdisent ou tout au moins limitent la substitution des aides alimentaires aux importations commerciales. Certains pensent cependant que les clauses UMR devraient être modifiées dans le sens d'une plus grande possibilité de substitution.
On allègerait ainsi le déficit des balances commerciales des pays importateurs donc leur endettement, en libérant des possibilités de financement à investir dans le développement rural.
D'un côté cette évolution plairait aux donateurs car elle pourrait permettre d'accroitre les niveaux d'aide alimentaire fournie, ce qui les arrange pour l'écoulement de leurs excédents et éventuellement pour le maintien du niveau global de leur aide publique au développement (l'augmentation de l'aide alimentaire compense la baisse des autres aides financières).
D'un autre côté, elle ne plaira pas aux exportateurs qui perdraient des débouchés, ce qui relancerait la guerre économique sur ces marchés. De plus elle ne resoud pas le problème de la dépendance alimentaire de ces pays et aurait peut-être même tendance à la renforcer en faisant finalement augmenter les quantités d'aide alimentaire reçues par le pays sans forcément garantir une augmentation de la production nationale en contrepartie.

f) Plan régional de gestion des aides alimentaires.

Comme on l'a déjà vu, la gestion de l'acheminement des aides alimentaires a pu être facilitée par la mise en place d'un réseau d'experts dans les différents ports et capitales, dont la coordination entre donateurs et pays destinataires pour l'établissement d'un plan de ravitaillement renforcerait l'efficacité.
De même toute la problématique des opérations triangulaires nécessite une connaissance des excédents disponibles, une analyse des échanges et une simplification des procédures au niveau régional.
Enfin les difficiles questions de prix céréaliers, d'échanges commerciaux et d'éventuelles zones de protection douanière ne peuvent s'envisager qu'au niveau régional.
Tous ces arguments militent en faveur de l'établissement d'un plan régional de gestion des aides alimentaires qui lui-même doit s'intégrer dans le cadre d'une politique céréalière régionale.

Mais il ne faut pas trop rêver ! Avant de s'attaquer fermement au problème régional il est nécessaire de le résoudre au niveau national : la mise en place d'un plan régional n'est possible que sur des bases nationales solides

> Un tel processus doit prendre le temps de mûrir.
> A titre de comparaison, la Communauté Economique Européenne ne s'est pas créée en un jour et la Politique Agricole Commune n'a pas été mise en place sans difficultés !

Toutes les initiatives de réflexion sur les problèmes de l'aide alimentaire au niveau régional doivent ainsi être encouragées vivement : rencontres des offices céréaliers, renforcement du travail des organismes régionaux (C.I.L.S.S., C.E.A.O.,...) dont les fonctions et les moyens doivent être clairement précisés pour éviter d'éventuelles concurrences nuisibles,...

.../...

.../...

g) Code de conduite international

L'expérience accumulée en Afrique ou en Asie et les études d'impact ne manquent pas pour nous rappeler les avantages et les inconviénients de l'aide alimentaire.
En schématisant, on pourrait résumer tout ce qui s'est dit sur le sujet dans cette phrase "L'aide alimentaire peut avoir les pires effets sur la réalité locale, tout comme elle peut participer de manière très positive au développement agricole d'un pays".
Puisque l'on connait maintenant assez bien ses aspects positifs et négatifs, on commence à savoir précisement ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire. Cela n'empêche pourtant pas des pays donateurs comme des pays bénéficiaires de faire ce qu'il faudrait pas faire ou au contraire de ne pas faire ce qu'il faudrait faire ! Tout n'est bien sûr pas si simple et manichéen. Cependant il n'apparait pas impossible de dégager un certain nombre de principes de base permettant de maximiser les effets positifs de l'aide alimentaire tout en minimisant ses effets négatifs. Est-ce trop rêver que de penser que ces principes pourraient faire l'objet d'un code de Conduite international pour la gestion et l'utilisation de l'aide alimentaire définissant des règles précises que s'engageraient à respecter les gouvernements et les opérateurs publics ou privés concernés (offices céréaliers, transporteurs, O.N.G., ...) ?
la plupart des règles qui pourraient être proposées sont d'ailleurs actuellement plus ou moins établies et respectées :

- normes de qualité des produits fournis,
- limitation des distributions gratuites,
- intégration de l'aide alimentaire dans les politiques céréalières,
- gestion rigoureuse des fonds de contrepartie.

D'autres règles poseraient davantage de problèmes (peut-être davantage pour les faire respecter que sur leur principe !) :

- amélioration des délais et périodes de livraison,
- limites quantitatives,
- développement des achats locaux et opérations triangulaires,
- mise en place de fonds communs de contrepartie.

Alors que les accords commerciaux (importations/exportations) sont régis par des réglementations parfois strictes (accord du GATT) les seules règles internationales existants sur l'aide alimentaire concernent ses aspects quantitatifs (convention internationale d'aide alimentaire pour les engagements minimums et règles U.M.R. pour le respect des niveaux d'importations commerciales) et non ses aspects qualitatifs.
Ceux-ci pourraient être ajoutés à la Convention Internationale d'Aide Alimentaire ou établis dans le cadre d'un accord indépendant que des instances comme le C.I.L.S.S. et le Club du Sahel pourraient proposer en ce qui concerne les pays sahéliens. Un tel code assurerait une certaine "moralisation" des interventions et donnerait un cadre de référence pour dénoncer et éviter les actions menées sans aucune reflexion de fond ou référence à une politique globale. Le colloque de Mindelo constitue peut-être une occasion pour concrétiser de la sorte de manière plus formelle la réflexion engagée depuis plusieurs années sur ces questions.

.../...

SIGLES UTILISES

A.C.D.I.	:	Agence Canadienne de Développement International
C.A.D.	:	Comité de l'Aide au Développement
C.E.A.O.	:	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
C.I.L.S.S.	:	Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
C.N.A.V.S.	:	Commission Nationale des Aides aux Victimes de la Sécheresse (Mali)
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)
F.E.D.	:	Fonds Européen de Développement (C.E.E.)
O.F.N.A.C.E.R.	:	Office National des Céréales (Burkina Faso)
O.N.G.	:	Organisation Non Gouvernementale
O.P.A.M.	:	Office des Produits Agricoles du Mali
O.P.V.N.	:	Office des Produits Vivriers du Niger
P.A.M.	:	Programme Alimentaire Mondial
PL 480	:	Public Law 480
P.R.M.C.	:	Programme de Restructuration du Marché Céréalier (Mali)
U.S.A.I.D.	:	United States Agency for International Development
U.S.D.A.	:	United States Department of Agriculture