

4442

e

c.i.l.s.s.

club du sahel

colloque de nouakchott

la politique céréalière dans les pays du sahel

évaluation critique de l'aide alimentaire

Nouakchott, 2-6 juillet 1979

République Islamique de Mauritanie

L'Aide Alimentaire apparaît, à première vue, comme un transfert gratuit de produits alimentaires qui sont destinés à répondre à des besoins ressentis dans des pays ou des zones qui ne pourraient les satisfaire par la production intérieure ou par le jeu commercial "classique".

- . Si l'on considère un pays, la France, et une année donnée, 1978, il apparaît que ce pays a consacré à l'aide alimentaire des crédits budgétaires sensiblement supérieurs à ceux attribués à l'ensemble des opérations du Fonds d'Aide et de Coopération.

Cette constatation montre le poids prépondérant de l'Aide Alimentaire dans les tentatives de solutions du problème alimentaire mondial par rapport à des solutions à plus long terme.

Cette prépondérance, que l'on peut relever dans un grand nombre de pays donateurs, est-elle le fruit d'options politiques délibérées ou de la difficulté d'établir des actions de développement ?

Ne peut-on considérer l'aide alimentaire comme une simple charité qui n'attaquerait pas le mal à ses racines et, ce faisant, accroîtrait la misère au lieu de la réduire ? N'est-il pas dangereux d'imaginer*¹ que les hommes sauvés de la famine se multipliant, une situation de crise plus grave les menacerait encore plus dans le cas où les réserves mondiales transitant par l'aide alimentaire seraient insuffisantes pour combler l'ensemble des déficits ponctuels.

*¹ voir le rapport édité par "Central Intelligence Agency. Office of Political Research - Août 1974" Implications latentes des tendances dans la population du monde, dans la production alimentaire et dans le climat".

- . La tendance à voir en l'Aide Alimentaire un système d'utilisation des excédents de certains pays producteurs, a été analysée dans une étude de la FAO (1961). Pourtant, si l'on compare les quantités affectées à l'aide alimentaire par rapport aux quantités transitant par le commerce international, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les céréales, on s'aperçoit que l'aide alimentaire ne touche que quelques pourcents de l'ensemble des produits alimentaires relevant du commerce international.

Ces deux remarques préliminaires tendent à prouver la complexité de l'aide alimentaire, d'une part phénomène prépondérant, d'autre part phénomène quasi marginal. De l'analyse de cette situation naissent des positions passionnées sinon tranchées.

Essayons ici d'évaluer l'aide alimentaire, son importance, ses règles et procédures plus particulièrement en ce qui concerne le SAHEL. Puis dans une seconde partie moins descriptive, nous analyserons les effets de l'aide alimentaire sur les politiques agricoles des pays receveurs ainsi que les problèmes liés à l'utilisation des fonds de contrepartie découlant de la commercialisation des produits alimentaires "donnés".

L'ambition de ce document n'est pas seulement de décrire l'Aide Alimentaire mais de la présenter sous différents éclairages de façon à en montrer les contradictions et les interactions avec l'économie vivrière sahélienne. Ce document ne prétend pas apporter de solutions, il sert uniquement à soulever les problèmes que nous considérons comme étant les plus importants et à provoquer un débat fructueux entre "décideurs receveurs".

.../...

I - L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LE MONDE -

1.1. La progression des dépenses consacrées à l'aide alimentaire de toute origine depuis 1965 est la suivante :
(en prix courants)

1965		1,31	Milliards de dollars
1970		1,26	Milliards de dollars
1975		2,08	Milliards de dollars
1976		1,8	Milliards de dollars
1977		1,9	Milliards de dollars

Il faut noter que l'évolution des montants de l'aide alimentaire totale des pays du C.A.D. est liée aux variations de prix notamment à celles du blé. Examinons donc les chiffres relatifs aux volumes d'autant plus que l'objectif de l'aide alimentaire a été fixé à 10 Millions de tonnes (déclaration de MEXICO 1978 § 25-33 Conseil mondial de l'alimentation et auparavant, résolution XVIII "Politique améliorée d'Aide Alimentaire de la Conférence mondiale de l'Alimentation" 1974).

1.2. Le tableau suivant concerne seulement les céréales effectivement livrées

Tableau 1: L'aide alimentaire sous forme de céréales livrées*

Année	1970-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	78-79
Millions	:	:	:	:	:	:	:	:	:
de	12,8	12,6	10,1	5,7	8,4	6,9	5,1	9,4	10,0
tonnes	:	:	:	:	:	:	:	:	:
:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

* Sauf pour 1978-79 : estimation fondée sur crédits budgétaires ouverts.-

Source : Perspectives de l'alimentation n° 11 FAO-
28.11.1978

Depuis la Conférence Mondiale de l'Alimentation (1974), la part de l'aide alimentaire dans l'assistance officielle nette totale au développement fournie par les pays membres du Comité d'assistance au développement de l'O.C.D.E. aux pays en développement est passée, en termes réels :

de 7,6 % en 1974
à 13,4 % en 1977.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les livraisons totales d'aide alimentaire sont inférieures depuis 1973 à l'objectif de 10 Millions de tonnes avec un minimum en 1976 (5,1).

Si cet objectif n'est pas atteint, cela n'est pas dû à une pénurie des approvisionnements puisque la production de tous les grands pays exportateurs de céréales a augmenté plus rapidement que la demande.

Les stocks sont beaucoup plus importants que les années précédentes et devraient se gonfler en 1978-79.

Il faut également souligner le fait que contrairement à la recommandation du Conseil Mondial de l'Alimentation "d'acheminer une part accrue de l'aide alimentaire par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial" la part multilatérale de l'aide alimentaire totale, en prix courant, a encore baissé de 1975 à 1977 (17 % à 14,60 %).

L'aide alimentaire est donc en grande partie bilatérale, et cela s'accroît.

.../...

TABLEAU 2 :

REPARTITION DU MONTANT TOTAL DES DONNS ET DES PRETS DES PAYS DU CAD AU TITRE DE L'AIDE
ALIMENTAIRE (VERSEMENTS NETS) 1977

(en millions de \$)

P A Y S	AIDE BILATERALE			DONNS MULTILATERAUX			TOTAL	Part des di- vers pays dans le total de l'aide du CAD en %
	Dons	Prêts	Total de l'aide bilatérale	C E E	PAM et autres sources	Total de l'aide mul- tilatérale		
Australie	20,1	-	20,1	-	4,1	4,1	24,2	1,3
Autriche	-	-	-	-	1,9	1,9	1,9	0,1
Belgique	5,5	-	5,5	15,6	2,3	17,9	23,4	1,2
Canada	92,5	-	92,5	-	92,4	92,4	184,9	9,6
Danemark	8,1	-	8,1	5,3	15,2	20,5	28,6	1,5
Finlande	4,8	-	4,8	-	2,7	2,7	7,5	0,4
France	9,7	-	9,7	41,7	0,4	42,1	51,8	2,7
Allemagne	43,4	-	43,4	75,9	12,9	88,8	132,2	6,9
Italie	21,9	-	21,9	23,4	0,3	23,7	45,6	2,4
Japon	15,1	-	15,1	-	-	-	15,1	0,8
Pays-Bas	19,1	-	19,1	23,2	22,5	45,7	64,8	3,4
Nouvelle-Zélande	0,1	-	0,1	-	1,2	1,2	1,3	0,1
Norvège	2,0	-	2,0	-	17,5	17,5	19,5	1,0
Suède	8,1	-	8,1	-	30,4	30,4	38,5	2,0
Suisse	9,7	-	9,7	-	6,8	6,8	16,5	0,9
Royaume-Uni	13,3	-	13,3	25,7	7,7	33,4	46,7	2,4
Etats-Unis	432,0	700,0	1.132,0	-	78,0	78,0	1.210,0	63,3
TOTAL des PAYS du CAD	705,4	700,0	1.405,4	210,8	296,3	507,1	1.912,5	100,0 %

source : F.A.O.

TABLEAU 3: EVOLUTION DE L'AIDE EN CEREALES EN VOLUME PAR DONATEUR

(Milliers de tonnes)

	72-73	73-74	74-75	75-76
Australie	225	225	320	350
Canada	712	499	728	1.000
Finlande	14	14	14	14
Japon	442	298	225	225
Norvège			10	10
Suède	35	35	35	75
Suisse	32	32	32	32
Etats-Unis	6.211	2.936	4.400	6.000
C.E.E.	1.161	1.287	1.287	1.287
TOTAL des Pays du C.A.D.	8.832	5.356	7.051	8.993
Argentine	23	23	23	23
Algérie			18	
Irak			283	
Arabie Saoudite				100
Emirats Arabes Unis			83	4
Autres	103	51	375	
TOTAL non C.A.D.	126	74	782	127
TOTAL GLOBAL	8.958	5.400	7.833	9.120
% CAD/ TOTAL	98,6	99,2	90,0	98,6

1.3. Quelles sont les principales remarques que nous pouvons faire au sujet de la répartition du montant des dons et des prêts du C.A.D. par chacun des pays en 1977 au titre de l'aide alimentaire (cf. tableaux 2 et 3) ?

- la part des dons dans l'aide alimentaire est prépondérante (63 %). Seuls les Etats Unis recourent à des prêts alimentaires bilatéraux 700 Millions de dollars en 1977 (plus de la moitié de leur programme).
- les 3/4 de l'ensemble sont constitués par l'aide bilatérale.

Ici aussi il faut distinguer les Etats Unis des autres membres du C.A.D. :

- . 93 % du programme des Etats Unis sont consacrés à l'aide bilatérale ;
 - . 40 % du programme de l'ensemble formé par les autres pays du C.A.D. sont consacrés à l'aide bilatérale.
- 80 % des versements sont attribuables à 3 pays : Etats-Unis, Canada, Allemagne ; les Etats-Unis versant à eux seuls 63 %.
 - La quasi totalité de l'aide en céréales provient des pays du C.A.D. (cf. Tableau n° 3)

1.4. Sécurité alimentaire et Stockage

- . Le Conseil Mondial de l'Alimentation a proposé à MEXICO la constitution d'une Réserve internationale de crise de 500.000 tonnes de céréales réapprovisionnée annuellement. Notons qu'à l'heure actuelle, cet objectif n'est pas atteint et que sur les 315.215 tonnes qui constituent l'ensemble des contributions pour 1978, 277.264 tonnes ont déjà été utilisées (source FAO).

- . Le niveau des stocks mondiaux de céréales a été fixé à 17 % de la consommation mondiale : la majeure partie de ces stocks est détenue par les Etats-Unis.

Nous devons signaler que les négociations entreprises pour le renouvellement de l'accord international sur le blé auront une incidence décisive sur l'aide et la sécurité alimentaires futures.

1.5. Les conditions historiques de la "systématisation" de l'aide alimentaire :

description des principaux facteurs qui ont conduit à la politique d'aide alimentaire =

Nous pouvons dégager 2 caractéristiques majeures :

- un excédent de l'offre alimentaire sur la demande dans des pays (généralement développés) ;
- un déficit de l'offre sur la demande dans d'autres pays (généralement en voie de développement).

De plus, il faut noter que :

- 1) la production alimentaire n'augmente pas aussi vite que la population mondiale ;
- 2) la quasi totalité des pays en développement ne disposent pas de la totalité des devises qui seraient nécessaires pour importer des produits alimentaires sur une base commerciale.

Ces principaux faits confrontés ont conduit les instances internationales à chercher des solutions qui permettraient de transférer des surplus alimentaires dans des zones déficitaires qui apparaîtraient comme étant non solvables.

.../...

Les premiers à prendre conscience de cette situation furent les Américains. Sous la pression du lobby céréaliier, très influent au Congrès, une loi* définit le contenu des programmes d'aide alimentaire (Loi publique 480) qui permettaient donc une rémunération sur le budget de l'Etat d'excédents céréaliiers puis une attribution de céréales à certains des pays déficitaires qualifiés dans le texte "d'amis".

Dès 1943, la Conférence de Hot Springs sur l'Alimentation et l'Agriculture avait exprimé dans la résolution 27 le principe de venir en aide aux pays déficitaires "en leur fournissant à des conditions spéciales des produits alimentaires en excédent".

Bien que toutes les instances internationales et gouvernementales aient été et sont d'accord pour dire que la politique à long terme doit concourir à l'accroissement de la production alimentaire des pays en voie de développement, il faut souligner que dans la pratique, c'est un autre problème qui est en vue : comment trouver une méthode qui permettrait de mettre les capacités de productions agricoles des pays développés au service des pays en voie de développement ?

Notons que cette optique d'origine américaine, a été réaffirmée et élargie par la FAO puisqu'en 1961 elle a fait paraître un rapport intitulé "les produits alimentaires au service du développement : un système d'utilisation des excédents".

Comment cela s'est-il traduit dans les faits au SAHEL ?
Quels sont les principaux donateurs, bénéficiaires, produits et types d'utilisation pour les pays receveurs ?

.../...

* Agricultural Trade Development and Assistance Act. 83 rd Congress 1954.-

Avant d'aborder la partie d'évaluation de l'aide, nous décrirons quantitativement l'aide alimentaire en nous appuyant sur le maximum de données fiables.

1.6. Répartition géographique de l'Aide Alimentaire

1.6.1. Le programme d'aide alimentaire des ETATS-UNIS a été caractérisé à la fois par une large répartition et par une forte concentration. Une centaine de pays environ ont bénéficié de cette aide mais quatre d'entre eux (dont aucun pays sahélien) ont reçu la moitié du total.

L'ASIE a été la principale région bénéficiaire : de 70 % à 85 % du total de l'Aide Alimentaire selon les années.

1.6.2. Depuis une dizaine d'années, la répartition géographique de l'Aide Alimentaire du CANADA a été considérablement diversifiée (le nombre des bénéficiaires passant de 5 à 16). C'est l'ASIE qui en a reçu la plus grande part.

Initialement faible, la part de l'AFRIQUE a été substantiellement accrue (12,8 Millions de dollars dès 1973) durant cet intervalle.

1.6.3. L'Aide Alimentaire fournie par le JAPON est allée pour l'essentiel à l'ASIE, notamment à l'INDONESIE et à la République de COREE. Cette aide alimentaire a été donnée sous forme de riz.

1.6.4. La répartition géographique de l'aide accordée dans le cadre du Programme Alimentaire Mondial a été profondément modifiée. Dans un premier temps, cette aide avait été concentrée sur quelques pays d'AFRIQUE du Nord et du MOYEN ORIENT, particulièrement l'ALGERIE, l'EGYPTE, le SOUDAN, la TUNISIE et la TURQUIE ; étant jugés "plus avancés", ces pays pouvaient plus facilement présenter des projets

.../...

appropriés. Progressivement une aide plus abondante a été accordée à des pays plus pauvres, tels que ceux situés au Sud du SAHARA.

Les contributions aux pays asiatiques, notamment à l'INDE, à la COREE, à TAIWAN et au PAKISTAN, ont aussi sensiblement augmenté. En AMERIQUE LATINE, le MEXIQUE et la COLOMBIE ont été les principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire accordée à cette région du monde.

- 1.6.5. Contrairement à ce qui se passe pour les autres catégories d'aide, la CEE n'impose aucune restriction d'ordre géographique à son aide alimentaire. Ainsi, les pays associés n'ont reçu que 12 % du total, la principale région bénéficiaire ayant été l'ASIE, et plus particulièrement le BANGLADESH. La part de l'Afrique est actuellement en progression, plus particulièrement à destination du SAHEL.

- 1.6.6. D'une façon générale, nous pouvons dire qu'en 1978, les allocations d'aide alimentaire bilatérale ont été destinées essentiellement à couvrir les besoins des pays à faible revenu, déficitaires en ressources alimentaires qui ont reçu 80 % du total de l'aide alimentaire distribuée en céréales depuis 1974.

Ces pays peuvent se caractériser de la façon suivante : pays en développement les moins avancés, le plus gravement touché par des "catastrophes naturelles" qui connaissent de graves déficits alimentaires et ont des difficultés de balance de paiement.

.../...

Plusieurs des pays bénéficiaires de l'Aide Alimentaire ont vu leurs besoins d'importations de céréales régresser considérablement grâce à l'expansion de leur production céréalière nationale. Toutefois des "poches de sous alimentation" régionales ou sociales subsistent dans ces pays.

Cette leçon venue d'ASIE devrait être prise en considération par les responsables africains pour la définition de leur politique céréalière.

1.7. Composition de l'Aide Alimentaire

Les céréales ont toujours tenu la place la plus importante dans les programmes d'aide alimentaire (environ 62 % des livraisons des Etats-Unis, ces dernières années et environ 82 % des quantités expédiées dans le cadre du PAM). Les tentatives faites pour diversifier la composition de l'aide alimentaire n'ont guère eu de succès jusqu'à présent ; elles ont généralement été liées à l'accumulation d'excédents de certains produits (produits laitiers, par exemple).

1.8. Utilisations de l'Aide Alimentaire

1.8.1. Une enquête a été menée par la FAO dans 32 pays receveurs.

Si l'on considère l'ensemble formé par les expéditions d'aide alimentaire en 1976-77, nous pouvons dire que son utilisation a été la suivante :

5 % a été destiné à des opérations de secours d'urgence*1

20 % a été utilisé pour des projets de développement économique et d'amélioration de l'alimentation

75 % a servi à maintenir les niveaux actuels de consommation dans les pays bénéficiaires.

*1 notons que le PAM consacre 10 % de son budget à l'aide d'urgence.-

Ce rapport indique que "les données disponibles ne permettent pas de procéder à une estimation quantitative" toutefois il paraît possible de dire que la proportion de l'aide alimentaire affectée à des projets est en augmentation.

Il est difficile d'exploiter le fait que les pays donateurs mettent en premier lieu l'accent sur l'aide au développement économique et social car l'expression "utilisation finale de l'aide alimentaire" est interprétée de différentes manières. Les rubriques "développement économique et social d'une part et "appui à la balance de paiements" d'autre part ne sont pas totalement "étanches". Certains considèrent que l'aide alimentaire destinée à consolider la balance des paiements contribue au développement économique et social en s'ajoutant aux ressources du pays puisqu'elle libère ainsi des fonds que le pays peut utiliser.

- 1.8.2. La connaissance de l'utilisation de l'aide alimentaire pose le problème de l'utilisation des Fonds de contrepartie issus de la vente d'une partie des céréales par le pays receveur.

Trois cas peuvent être dégagés, que l'aide soit bi ou multilatérale :

- 1 - Pas de contrôle du donateur : cela peut être assimilé à une assistance budgétaire directe
- 2 - Les fonds de contrepartie servent à la création d'un fonds de roulement que le Gouvernement a la possibilité d'utiliser pour l'achat d'équipements, de stock de sécurité, etc...

.../...

- 3 - S'il y a distribution gratuite, le Gouvernement du pays receveur, avec l'accord des donateurs, consacre une partie des recettes issues de la vente de l'aide alimentaire pour couvrir les frais et coûts d'approvisionnements.

1.9. Les problèmes techniques de l'aide

Nous distinguerons 4 grandes familles de problèmes techniques affectant l'aide alimentaire mondiale :

- . imputation des coûts de distribution ;
- . acheminement et mise en place ;
- . stockage ;
- . utilisation des fonds de contrepartie.

Ces problèmes concernent tous les pays donateurs et receveurs (que ces derniers soient sahéliens ou pas).

L'efficacité, à court terme, de toute action d'aide alimentaire passe par une solution adaptée à chacun de ces problèmes.

Il nous paraît utile d'insister sur le fait que ces problèmes, tout en étant fondamentaux, n'interviennent qu'au cours de l'exécution du programme d'aide ; par contre, savoir à quoi sert l'aide, comment se transfère-t-elle sont des questions qui se posent aux donateurs et aux receveurs en tout premier lieu.

.../...

II - L'AIDE ALIMENTAIRE EN FAVEUR DU SAHEL -

2.1. Quel a été pour une année donnée, 1978, le bilan des actions d'aide alimentaire à destination du SAHEL ?

Dès juillet 1977, il était à craindre que la campagne agricole 1977-78 serait déficitaire dans l'ensemble des pays du SAHEL, en plus des inadaptations des politiques céréalières il fallait ajouter diverses causes (arrivée tardive de la saison des pluies, mauvaise répartition des précipitations dans le temps et dans l'espace, déficit pluviométrique important, action des prédateurs dans certains secteurs¹).

Le secrétariat Exécutif du CILSS a centralisé les informations et en octobre 1977 s'est réuni le Conseil des Ministres du CILSS qui sollicitait une aide alimentaire de 500.000 T de vivres, dont 150.000 T à destination dès janvier 1978.

Les estimations ont été rectifiées au cours de la 3ème Conférence des Chefs d'Etat tenue à BANJUL en décembre 1977 puis actualisées à BAMAKO en juillet 1978 pour aboutir à 858.364 tonnes.

A partir de plusieurs documents d'origine différente, il est utile de mettre en rapport, pour chacun des pays sahéliens, les informations suivantes :

1. besoins en céréales exprimés par les Etats (ces besoins pouvant être couverts soit par les importations soit par l'aide alimentaire) ;
2. engagement ferme des pays donneurs (Aide alimentaire)
3. quantités reçues ;
4. population nationale ;
5. kg de céréales non produits nationalement/tête.

.../...

1 - Voir note CILSS - Club du SAHEL 078-26.-

TABLEAU 4 : BILAN OFFICIEL POUR 1978 DES BESOINS D'URGENCE

- 16 -

SAHELIE

	1	2	3	4	
	besoins en céréales (don- nées officiel- les Aide + Importation	Engagements fermes *	quantités reçues *	Population 1978 (Million habitants)**	Kg de céréales extérieures/ tête col.1 / col. 4
CAP VERT	48.600 T	47.642 T	44.362 T	0,3 M	162
GAMBIE	33.714 T	17.473 T	16.372 T	0,57	59
HAUTE-VOLTA	150.000 T	57.736 T	31.164 T	6,17	24
MALI	216.550 T	56.468 T	51.216 T	5,84	37
MAURITANIE	52.500 T	57.500 T	51.740 T	1,40	37,5
NIGER	135.000 T	28.085 T	23.900 T	4,73	28,5
SENEGAL	180.000 T	194.443 T	143.535 T	5,11	35
TCHAD	42.000 T	26.284 T	20.978 T	4,12	10,2
T O T A L	858.364 T	485.631 T	383.267 T	28,24 M	30 Kg
dont importa- tion	415.000 T				

* : situation à la fin octobre 1978 -

** : certains chiffres sont "personnels" dans la mesure où nous n'avons pas obtenu de données officielles pour 1978.-

Un tableau indiquant pour chaque pays du SAHEL :

a - ce qui a été demandé officiellement par le pays ;

b - ce qui a été promis ;

c - ce qui a été effectivement reçu

nous paraît intéressant à construire dans la mesure où nous avons calculé les quantités par tête.

Tableau 5 : Divers procédés de calcul de quantités de céréales non produits nationalement par habitant moyen de chaque pays sahélien.

	Cap-Vert	Gambie	Haute-Volta	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
a	162 kg/tête	59	24	37	37,5	28,5	35	10,2
b	158	30	9	9,5	41	6	38	6
c	147	28	5	8	37	5	28	5

Ce tableau appelle quelques observations :

- . les besoins exprimés par les Gouvernements sahéliens ne concernent pas uniquement ce qui entrerait dans la catégorie des aides d'urgences ;
- . les quantités de céréales non produites nationalement par habitant varient de façon notable selon que l'on considère les besoins exprimés par les Etats, les engagements fermes des donateurs ou les quantités reçues. Il paraît difficile d'accorder un crédit total à l'une ou l'autre des 3 séries d'indicateurs (voir plus haut a, b, c). Notons toutefois que l'indicateur "fiable" de la fragilité agricole de chacun des pays sahéliens et de la dépendance alimentaire se situe quelque part entre ces 3 séries d'indicateurs pour une année donnée.
- . Un seul pays sahélien : le Cap Vert, a un taux de déficit alimentaire par habitant très important qui atteint la quasi totalité de la consommation.

Programme Alimentaire Mondial - (situation en octobre 1978)
Engagements Céréales/Pays Donateurs/Pays Receveurs (en Tonnes)

DONATEURS RECEVEURS	AUSTRALIE	BELGIQUE	CANADA	CHINE	C.E.E.	FRANCE	R.F.A.	PAYS-BAS	SUISSE	ARABIE SAOUDITE	ROYAUME UNI	E U	U.R.S.S.	P A M	AUTRES	TOTAUX
CAP VERT	2.000	3.500			2.712	4.000	1.850	5.300			10.000	15.000		3.280		47.642
TCHAD			2.700		3.078	2.000	2.000		1.150	1.752		11.500		4.000	500 Norvège	29.180
GAMBIE	1.500	662	6.171		1.035	-	2.913			492	1.000	1.000		2.700		17.473
MALI		1.125	5.500	1.000	5.000	8.400	3.711	4.000		1.752	2.500	10.000	2.000	9.240	3.640 Japon	57.868
MAURITANIE	2.000	2.000	7.770		7.000	4.000	5.000	4.500	540		5.000	10.000		10.000		57.810
NIGER		1.000	900		4.000	4.000	4.000					10.000	500	5.405	464 Lybie	30.269
SENEGAL	3.500	1.000	22.000		9.223	12.000	2.500	7.500		1.752	5.000	25.000		29.350	31.100 Iran	150.925
HAUTE-VOLTA		1.172			8.500	4.000	2.500	6.057		1.752		13.254		10.000		47.805
T O T A U X	9.000	11.029	45.041	1.000	40.548	38.400	24.474	27.357	1.690	7.500	23.500	95.754	2.500	73.975	35.704	438.972

AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

DEPUIS 1973

(Tonnes de céréales)

TABLEAU N° 7

	CAP VERT	TCHAD	GAMBIE	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	HAUTE-VOLTA	TOTAL
1973									
P A M	-	6.500	4.500	10.000	17.000	10.000	5.000	4.000	57.000
Autres	-	12.000	-	118.800	46.000	57.250	58.100	46.350	338.500
TOTAL	-	18.500	4.500	128.800	63.000	67.250	63.100	50.350	395.500
1974									
P A M	-	2.960	4.750	9.484	1.703	15.119	6.815	4.482	45.313
Autres	-	32.262	2.592	190.383	105.368	157.064	86.532	90.390	664.591
TOTAL	-	35.222	7.342	199.867	107.071	172.183	93.347	94.872	709.904
1975									
P A M	-	-	-	-	2.832	1.229	950	-	5.011
Autres	-	21.335	3.610	74.075	23.540	58.223	15.621	15.882	212.268
TOTAL	-	21.335	3.610	74.075	26.372	59.452	16.571	15.882	217.279
1976									
P A M	606	-	3.000	-	5.000	-	-	-	8.606
Autres	-	-	-	-	24.451	80.670	-	-	105.121
TOTAL	606	-	3.000	-	29.451	80.670	-	-	113.727
1977									
P A M	5.000	5.400	3.340	-	5.000	-	6.000	-	24.740
Autres	36.300	26.925	3.035	-	26.134	-	-	-	92.394
TOTAL	41.300	32.325	6.375	-	31.134	-	6.000	-	117.134
1978									
P A M	3.280	4.000	2.700	9.240	10.000	5.405	29.350	10.000	73.975
Autres	48.362	35.131	15.111	48.628	58.633	23.399	130.835	69.265	429.364
TOTAL	51.642	39.131	17.811	57.868	68.633	28.804	160.185	79.265	503.339
TOTAL 73 - 78									
P A M	8.865	18.860	18.290	28.724	41.535	31.753	48.115	18.482	214.624
AUTRES	84.662	127.563	24.248	431.868	284.126	376.606	291.088	221.887	1.842.148
TOTAL	93.527	146.423	42.638	460.592	325.661	408.359	339.203	240.369	2.056.772

2.2. Dès la mi-décembre 1978, les Ministres de l'Agriculture des huit pays du CILSS ont indiqué que 350.000 tonnes de céréales seraient nécessaires pour combler le déficit du SAHEL.

Ce chiffre a été établi à partir de données recueillies avant l'achèvement des récoltes.

Les quantités de céréales adressées au SAHEL au titre de l'Aide Alimentaire d'Urgence varient de façon notable de 1973 à 1978 puisque l'on passe par les paliers annuels suivants :

395.500 T	en	1973
709.904 T	en	1974
217.279 T	en	1975
113.727 T	en	1976
117.134 T	en	1977
503.339 T	en	1978

Soit un total de plus de 2 Millions de tonnes en 6 ans (soit une moyenne de 333.000 T par an).

Selon la FAO, la production céréalière des 8 pays sahéliens est sensiblement constante depuis une quinzaine d'années et n'aurait jamais franchi le cap des 6 Millions de tonnes par an.

On peut donc dire, de façon approximative, que l'Aide Alimentaire qualifiée "d'Urgence" à destination du SAHEL est de l'ordre de 5 % de l'ensemble de la production céréalière des pays sahéliens.

Il nous paraît utile de citer les taux d'approvisionnement*1 en céréales de quelques pays européens (en 1975 - 76 et 76-77 - année de "sécheresse").

.../...

*1 le taux d'approvisionnement en céréales d'un pays se calcule de la façon suivante pour une année donnée :

$$\frac{\text{Production totale de céréales par le pays X}}{\text{Consommation totale de céréales par le pays X}} \times 100$$

Tableau 8 : Taux d'approvisionnement en céréales de quelques pays européens.

	R.F.A.	FRANCE	ITALIE	PAYS-BAS	R U	EUROPE des 9
1975-76	81 %	154 %	71 %	24 %	65 %	87 %
1976-77	74 %	138 %	70 %	26 %	59 %	82 %

Il apparaît nettement que l'EUROPE des 9 est globalement déficitaire en céréales et cela d'une façon substantielle. Elle comble son déficit par le jeu du commerce international.

Dans le cas des pays sahéliens, le déficit est comblé par l'Aide Alimentaire et par le jeu du commerce international.

2.3. De plus en plus il semble se faire une unanimité chez les donateurs (pays ou organismes multilatéraux) pour décomposer le déficit vivrier sahélien en trois catégories :

- un déficit "conjoncturel" dû à une pluviométrie déficitaire ;
- un déficit "structurel" dû à l'inadéquation entre population/production céréalière et leurs croissances respectives.
- création et reconstitution de stocks de sécurité.

Seule, la première catégorie relève des aides d'urgence. La perspective de prendre en compte le déficit "structurel" dans le cadre d'engagement ferme à moyen terme des pays donateurs paraît être une solution efficace aux problèmes de logistiques (transports ferroviaires et routiers).

.../...

L'inconvénient de cette solution est qu'elle tendrait à une institutionnalisation de l'aide et aurait des effets démobilisateurs certains.

Pour y remédier, il faudrait que le caractère de durée ("à moyen terme") soit effectif et ait un effet incitateur*1 sur les actions de développement rural en cours ou prévues des pays bénéficiaires, ces actions étant destinées à limiter leur dépendance alimentaire.

Ces engagements fermes à moyen terme iraient de pair avec la constitution de stocks de sécurité nationaux et régionaux.

Ils permettraient de limiter les contraintes financières et administratives aux actions d'aide d'urgence.

La question qui se pose aux décideurs sahéliens sera de savoir si des améliorations indéniables à court terme des modalités d'attribution de l'aide alimentaire ne se feront pas à leur détriment à long terme ?

*1 Les modalités de cet effet incitateur devront être étudiées avec soin. Ne serait-il pas aberrant de limiter l'aide alimentaire à un pays ayant de faibles résultats dans ses actions de développement rural ?

III - LES MECANISMES DE L'AIDE ALIMENTAIRE -

Les pays développés prélèvent sur leur stock excédentaire*1 des produits alimentaires (essentiellement des céréales : blé, sorgho, maïs, etc...) qu'ils fournissent aux pays en voie de développement.

Nous n'analyserons ici qu'un type d'aide multilatérale (celui de la C.E.E.) et deux types d'aides bilatérales (nord-américaine et française) de façon à dégager les principaux rouages de ces mécanismes.

3.1. Les institutions multilatérales :

Trois conventions internationales définissent le cadre de l'aide alimentaire. Les Etats constituant la C.E.E. ont adhéré aux conventions internationales qui servent de cadre pour déterminer le contingent communautaire au titre de l'aide alimentaire.

Ce contingent étant défini, le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères des Communautés Européennes a décidé que l'aide se décomposerait en 2 catégories :

- l'une strictement communautaire (56 % du total), portant sur des céréales et des produits laitiers ;
- le reste réservé à des opérations bilatérales engagées par les Etats (44 % accordés en céréales seulement).

Sans base juridique propre dans le traité de ROME, l'aide alimentaire est le sujet de controverses entre les 9 qui ralentissent les livraisons. Sans entrer dans les détails des relations entre Commission Européenne et Conseil des Ministres, nous pouvons dire que ce dernier, soutenu par l'ensemble des institutions communautaires s'est fixé pour but de "définir une véritable politique d'aide alimentaire qui ne serait plus juridiquement liée à la politique agricole commune mais... serait fondée sur l'article 235 du Traité de ROME".

.../...

*1 Les organisations donatrices ou certains pays développés ne disposant pas d'excédents céréaliers prélèvent en achetant des stocks de certains pays en voie de développement excédentaires; c'est le cas des "opérations triangulaires" qui sera étudié à la fin de cette partie.

Notons un point intéressant du nouveau règlement : en cas d'absence de disponibilité de céréales sur le marché européen, il sera possible d'acheter des céréales dans d'autres pays en voie de développement en vue de distribution au titre de l'aide.

L'action multilatérale liée à l'aide alimentaire envisage donc de passer de l'utilisation d'excédents céréaliers européens à l'approvisionnement en excédents céréaliers originaires de pays en voie de développement. Elle se substituera donc d'une certaine façon au commerce international entre pays excédentaires et pays déficitaires et aurait une action de canalisation des flux céréaliers.

A partir des négociations commerciales du "Kennedy Round" naissait la convention relative à l'aide alimentaire en céréales qui entrerait en vigueur le 1er juillet 1968.

La part de la C.E.E. était fixée à 23 % du total (1,03 Millions de tonnes) contre 42 % pour les Etats-Unis. Cet accord a été renouvelé et la part est passée à 1,287 Millions de tonnes avec l'élargissement à 9 de la Communauté Européenne.

La part des actions communautaires étaient en 1968/69 de 30 %, elle a augmenté et est actuellement de plus de la moitié (56 %).

.../...

Ces divergences nationales entre les 9 entraînent des problèmes de fond et de procédures.

Le choix des actions d'aide se fait à partir de 3 critères :

- existence d'un déficit alimentaire ;
- revenu annuel par tête inférieur à 300 dollars ;
- balance des paiements en déficit.

Mais les 9 ne sont pas toujours d'accord sur l'importance et la périodicité des engagements de la CEE ainsi que sur l'instauration de contrats d'approvisionnement régulier à des prix compétitifs.

L'aide générale communautaire en céréales est actuellement de 720.000 T*1 qui se décomposent de la façon suivante :

- 70 % en blé, farine (provenant à 80 % de FRANCE) ;
- 20 % en riz (provenant à 90 % d'ITALIE) ;
- 10 % d'autres céréales (maïs, etc...).

Les problèmes liés à l'évaluation de la Distribution

De l'avis des responsables de l'Aide Alimentaire de la Communauté Européenne, il est actuellement difficile de procéder à une étude sur l'utilisation des Fonds de contrepartie liés à la vente de l'Aide Alimentaire.

La distribution se fait, grosso modo, selon 2 procédures :

- distribution gratuite ;
- vente au prix normal.

Les fonds de contrepartie peuvent servir :

- soit à payer une partie ou la totalité du transport
- soit au financement de projets agricoles.

Généralement la structure de distribution de l'aide alimentaire est le circuit commercial d'Etat. Les faiblesses et difficultés rencontrées par ce circuit commercial se répercutent donc sur l'utilisation de l'Aide Alimentaire.

.../...

*1 Notons que d'après le tableau récapitulatif des opérations de secours alimentaires d'urgence à la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest, la C.E.E. s'est engagée sur 40.548 T en 1978 (situation en octobre 1978).

3.2. L'aide Bilatérale :

3.2.1. Procédures de l'Aide Alimentaire Américaine

Le titre 1 de la loi 480 prévoit la vente de produits agricoles excédentaires contre des devises étrangères utilisables à des fins déterminées :

- emploi par les E U
- octroi de dons pour le développement économique
- prêts aux Etats étrangers concernés.

La section 202 du titre II permet, depuis 1960, de faire don de produits agricoles excédentaires pour subvenir aux besoins des populations nécessiteuses.

Le Titre III autorise l'échange de produits agricoles excédentaires contre des matières stratégiques ainsi que l'octroi de dons à distribuer par des organismes de secours.

D'après le Titre IV, rajouté en 1958, les E U peuvent accorder des crédits à long terme pour l'achat de produits agricoles excédentaires : les remboursements devront être effectués en dollars.

Financement

Le programme mis en oeuvre au titre de la PL 480 est financé sur fonds fédéraux indépendamment de la loi sur l'aide à l'étranger. Il fait l'objet d'une autorisation d'engagement fixant des plafonds aux montants des ventes et des dons de produits agricoles de la Commodity Credit Corporation*.

Ces plafonds étaient en 1974 de l'ordre de 2 Milliards de dollars pour les ventes et 600 Millions pour les dons.

C'est le Secrétaire de l'Agriculture qui détermine les montants et les types de produits agricoles réservés.

Le département d'Etat est responsable "des considérations générales de politique étrangère et des négociations des accords".

.../...

* Organisme fédéral finançant le soutien des prix agricoles ainsi que les opérations d'achats, de manutention, de stockage et d'écoulement des produits.

L'A.I.D. coordonne l'Aide Alimentaire et est responsable de la gestion du programme de dons.

Conditions des différents types d'aides alimentaires américaines

Prêts : ils ont représenté 61 % des versements en 1973 dans le cadre de la PL 480. Les ventes à ce titre peuvent être financées par deux types de crédit à long terme :

- . prêts remboursables en dollars dans un délai maximum de 20 ans dont 2 maximum de franchise et un taux d'intérêt minimal de 3 %.
- . prêts remboursables en monnaie locale convertibles dans un délai maximum de 40 ans dont 10 maximum de franchise au même taux que précédemment.

Dons : En 1973, ils ont représenté 39 % des versements effectués.

Notons que le SAHEL a bénéficié de dons importants au titre de la PL 480 (156.000 tonnes de produits alimentaires en 1973 et des engagements portant sur 350.000 T pour 1974).

Comme nous l'avons noté plus haut (page 10) la répartition géographique des bénéficiaires indique qu'il y a essentiellement 15 bénéficiaires dont 4 se sont partagés près de la moitié de l'ensemble (tous asiatiques).

Le SAHEL ne fait donc pas partie des grands bénéficiaires prioritaires de l'aide bilatérale américaine.

.../...

3.2.2. L'aide Bilatérale Française

Le Ministère de l'Economie est chargé de la gestion de l'aide bilatérale française. Deux de ses départements en assurent le suivi : le Trésor et la Direction des Relations Economiques Extérieures (D.R.E.E.).

L'ONIC (Office National Interprofessionnel des Céréales) est chargé de l'exécution des opérations.

Les dépenses afférentes à l'aide alimentaire bilatérale française sont financées par une subvention inscrite dans la loi de Finances*1 qui est versée à l'ONIC.

Comment s'opère la répartition des céréales ?

Chaque année, une réunion interministérielle*2 fixe la répartition de l'aide bilatérale. Depuis 1969 le Ministère de la Coopération a obtenu qu'un contingent céréalier soit réservé aux Etats relevant de sa compétence (en particulier les Etats Sahéliens).

Puis, à la suite de processus complexes, au cours desquels intervient le Cabinet du Ministre, se décide l'affectation de certaines quantités de certaines céréales à certains de ces Etats selon leurs demandes et besoins exprimés.

Les Etats africains relevant de la compétence du Ministère de la Coopération ont reçu en moyenne 25.000 tonnes de céréales par an ; cette contribution s'est trouvée accrue avec la sécheresse sahélienne :

1973		65.000 T
1974		80.000 T

La contribution est redescendue vers un niveau moyen en 1975 et 1976 (voir graphe page suivante).

.../...

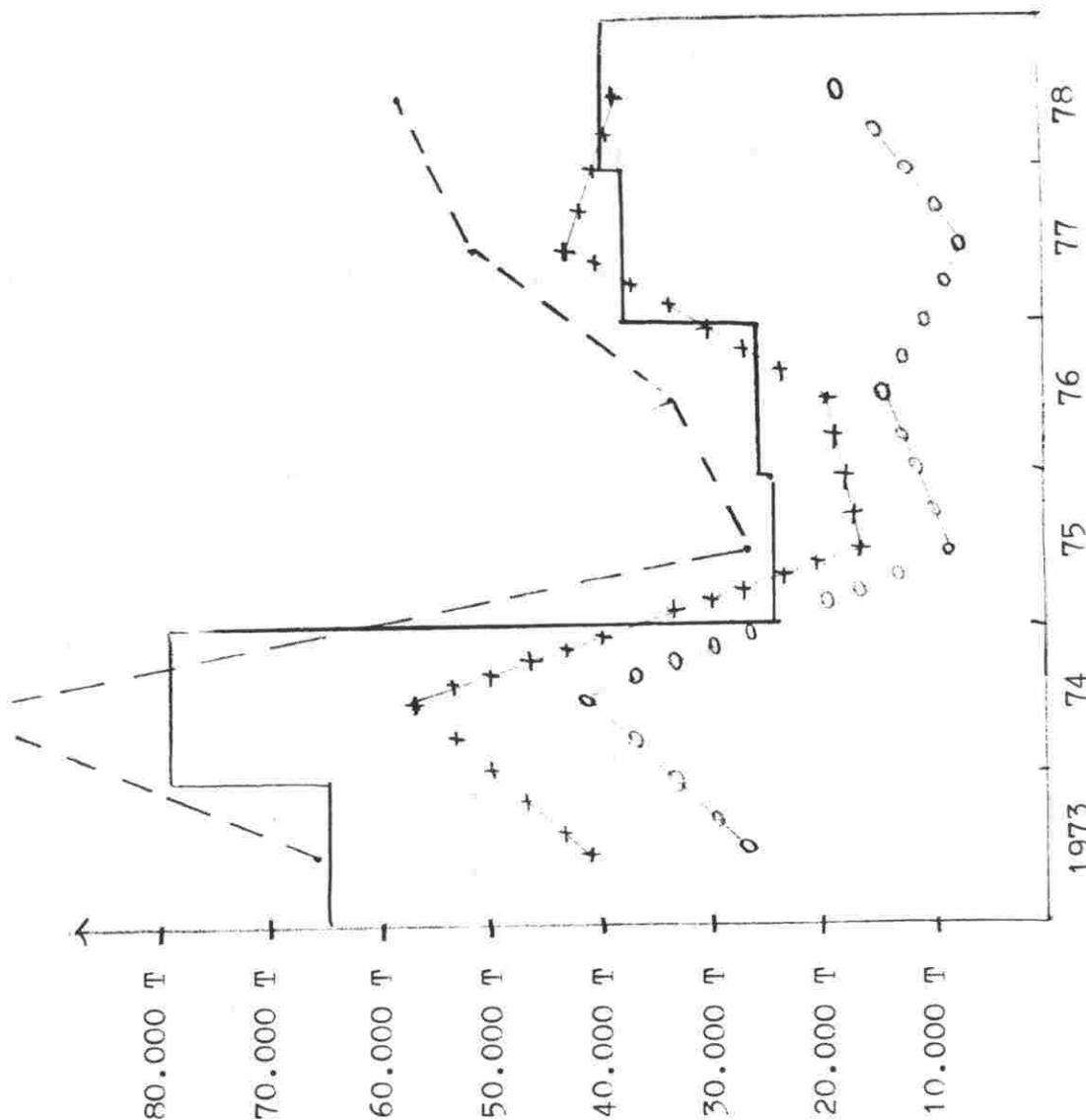
*1 Chapitre 44.92

*2 Economie, Coopération, Affaires Etrangères, Agriculture.-

Total (Céréales + transport) : ---

Valeur des céréales (en Millions de F) : +++

Valeur du transport (en Millions de F) : o-o-o



(Valeur en Millions de Francs)

DEPUIS 1973 A

EVOLUTION DU VOLUME ET DU COUT DE L'AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE
DESTINATION DU SAHEL (SOURCE : MINISTERE DE LA COOPERATION (FRANCE)).-

Tableau n° 9

En 1978, la quantité de céréales à répartir par le Ministère de la Coopération était de 47.300 T (dotation 33.000 T et divers reliquats des années antérieures).

- Les Procédures

L'organisation générale de l'aide alimentaire bilatérale française est qualifiée de "très lourde" dans un document du Ministère de la Coopération.

Détaillons cette procédure :

- 1 - envoi d'une demande d'aide alimentaire par un gouvernement sahélien ;
- 2 - après la réception de la demande africaine il s'établit =
 - . un échange de correspondance avec le Cabinet du Ministre de la Coopération, les Missions de Coopération, le Trésor.
 - . la préparation des pouvoirs par le Ministère français des Affaires Etrangères et les Autorités Africaines ;
 - . la rédaction de l'accord.

Ces trois formalités prennent environ 3 semaines.

- 3 - Signature à PARIS de l'accord d'aide alimentaire entre un représentant du Ministère de l'Economie (Trésor) et un représentant du Gouvernement africain concerné ;
- 4 - Ensuite interviennent les délais d'exécution de l'ordre de 3 mois :
 - . appel d'offre et mise à la disposition des céréales par l'ONIC (3 semaines) ;
 - . transport maritime : appel d'offre, dépouillement, acheminement (1 mois) ;
 - . transport (ferroviaire ou routier) jusqu'à la capitale dans le cas des pays enclavés.

.../...

En ce qui concerne l'imputation des coûts de transport, la situation est la suivante :

- le Ministre de l'Economie finance le coût des céréales, y compris le transport jusqu'au port d'embarquement ;
- puis dans certains cas, le Ministère de la Coopération prend en charge le transport des céréales jusqu'aux capitales des pays bénéficiaires (coût imputé sur la ligne "aide d'urgence" Titre IV). Notons que les crédits "d'aide d'urgence" sont gérés par la Sous-direction des Infrastructures et de l'Industrie qui peut les utiliser à des "opérations diverses".

Comme on peut le voir sur les tableaux des coûts de l'aide, les frais de transport sont importants et varient considérablement le plus souvent selon que le pays est enclavé ou pas. (voir tableaux 11.1 à 11.6).

3.3. Les opérations triangulaires en expansion

3.3.1. Les opérations triangulaires consistent en l'achat par des donateurs dans des pays du tiers monde de denrées alimentaires destinées à l'aide à destination d'autres pays du tiers monde.

Ces opérations triangulaires sont passées de :

	54.000 T	en	1975/76
à	66.000 T	en	1976/77
puis à	89.000 T	en	1977/78

.../...

Tableau N° 10- OPERATIONS TRIANGULAIRES CONCERNANT -

- L' AIDE ALIMENTAIRE -

Donateurs	Produits	1975/76 (tonnes)	1976/77 (tonnes)	1977/78 (tonnes)	1978/79 Estimations prévi- sionnelles (tonnes)
CANADA	Sorgho	-	-	-	13.000
DANEMARK	Riz	-	-	14.318	-
DANEMARK	Maïs	-	-	5.820	-
CEE	Maïs	-	-	447	2.000
JAPON	Riz	46.489	57.800	26.900	-
PAYS-BAS	Riz	7.200	5.000	34.500	11.100
PAYS-BAS	Mil	-	-	3.500	-
PAYS-BAS	Maïs	-	-	-	5.000
PAYS-BAS	Sorgho	-	-	4.000	5.000
SUISSE	Blé	-	2.962	-	-
TOTAL POUR LES CEREALES		53.689 =====	65.762 =====	89.485 =====	36.100 =====

Source : F.A.O.

Il est à noter que la plus grande partie de ces opérations concerne le riz qui est faiblement représenté dans l'ensemble constitué par l'aide alimentaire ne transitant pas par les opérations triangulaires.

Ces opérations ont permis de se procurer du sorgho, mil et maïs qui constituent les aliments de base de la population de nombreux pays africains et en particulier sahéliens.

Il faut souligner l'effort particulier du PAM dans ce domaine.

30 Millions de dollars ont été consacrés à des opérations triangulaires en 1978 par le PAM (85 % de plus que l'année précédente).

Le PAM procède à ce type d'achat lorsque les aliments demandés ne peuvent être fournis à partir des contributions en produits proposés par les pays donateurs.

La quasi totalité (94 %) de ces achats a été effectuée dans les pays du tiers monde.

3.3.2. Les problèmes liés aux opérations triangulaires :

Le principal problème peut se résumer de la façon suivante = le PAM a trouvé du Mil en excédent dans un pays sahélien. Ce pays indique qu'il vendra ce mil à 193 dollars la tonne (soit environ 41,5 F CFA le kilo) or, sur le marché mondial il est possible d'acquérir du sorgho ou du mil au prix de 110 dollars la tonne (Etats-Unis ou Argentine), ajoutons que la différence entre les coûts de transport Amérique - Pays sahélien enclavé et pays africain excédentaire à pays sahélien enclavé est loin de compenser les différences de prix d'achat des céréales.

.../...

Il y a donc là une importante contradiction avec l'action d'augmentation du prix à la production prônée d'une façon générale pour stimuler la production et créer des excédents.

Ce problème démontre la nécessité d'instaurer une politique céréalière cohérente dépassant le niveau sahélien et pose un problème financier important, celui de savoir à qui imputer les coûts différentiels ?

Les difficultés rencontrées par les Offices de céréales sahéliens résultent, pour une part variable, du fait que la différence entre le prix d'achat et le prix de vente des céréales (tous deux fixés par le Gouvernement) ne couvrent pas les frais de gestion des Offices céréaliers.

Notons toutefois que le volume de ces achats, malgré son augmentation récente, paraît être trop faible pour avoir des conséquences substantielles sur la production agricole nationale de certains pays sahéliens à "vocation excédentaire".

Il est toutefois indéniable que ces opérations triangulaires représentent un débouché à l'exportation pour des surplus alimentaires locaux et une source de devises non négligeables.

L'exemple du KENYA peut être cité. Ce pays, jadis déficitaire, maintenant excédentaire, s'est vu contraint de réduire sa production de maïs car il ne trouvait pas d'acheteur dans la région alors qu'il existe d'importants déficits alimentaires sectoriels. Les opérations triangulaires peuvent donc être une solution dans la mesure où elles raccourcissent les délais de livraison, aident un pays nouvellement excédentaire, peuvent préparer à l'ouverture de marchés nouveaux.

Le problème de fixation du prix, par rapport aux cours mondiaux, est alors déterminant.

Tableau 11-1 - AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE LIVREE AU TCHAD

	Quantités	Valeur céréales millions de F	Valeur transport	Total	Période de livraison/Observat.
1971/72	5 000 t de blé	3,475	3,258	6,733	
1972/73	3 000 t de maïs	1,983	2,431	4,414	
	2 000 t de sorgho	1,333	2,076	3,409	
1974 - 13 000 t		<u>9,759</u>	<u>10,226</u>	<u>19,985</u>	
	3 000 t de maïs	1,983	2,270	4,253	Janvier
	2 000 t de sorgho	1,333	1,959	3,292	Janvier
	4 000 t de maïs	3,244	2,964	6,208	Mars
	4 000 t de maïs	3,199	3,032	6,231	Avril
1975					
1976					
1977	4 000 t de blé	3,040	3,802	6,842	Vente 1,6 M FF.
1978	2 000 t de blé	1,686	2,208	3,894	

Tableau 11.2 - AIDE ALIMENTAIRE FRANCAISE BI-LATERALE LIVREE AU MALI

	Quantités	Valeur céréales millions de F	Valeur transport	Total	Période de livraison/observat.
1968/69	3 000 t de sorgho	2,007	1,001	3,008	
	1 324 t de farine	1,239	0,450	1,689	
1971/72	5 000 t de sorgho	1,124	1,367	2,431	
1972/73	5 000 t de maïs	2,695	2,310	5,275	
1974	15 000 t de maïs	10,008	5,804	15,821	
	5 000 t de maïs	2,965	1,604	4,569	Janvier
	5 000 t de maïs	3,544	1,972	5,516	Mars
	5 000 t de maïs	3,498	2,228	5,726	Avril + Décembre
1975	8 000 t de maïs	5,617	1,705	7,323	estimations des valeurs
1976					
1977					
1978	7 000 t de maïs	6,461	4,180	10,641	vente pour couvrir les frais de distribution (OPAM)
	1 400 t de maïs	1,043	1,5	2,543	

Tableau 11.3 - AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE LIVREE A LA MAURITANIE

	Quantités	Valeur céréales millions de F	Valeur transport	Total	Période de livraison/Observat.
1971/72	2 000 t de blé	1,381	0,429	1,810	
	2 000 t de sorgho	1,261	0,403	1,664	
1972/73	1 500 t de sorgho	0,894	0,400	1,294	
	3 500 t de sorgho	2,333	1,179	3,512	
1974 - 10 500 t		<u>7,719</u>	<u>3,624</u>	<u>11,343</u>	
	3 500 t de sorgho	2,333	1,029	3,362	Janvier
	4 000 t de sorgho	3,092	1,452	4,545	Avril
	3 000 t de maïs	2,293	1,142	3,434	Mai
1975	3 000 t de blé	2,129	1,402	3,531	blé tendre
1976	2 000 t de blé	1,730	0,749	2,479	blé vendu - Mai
	2 000 t blé	1,744	0,762	2,506	Juin - blé vendu
1977	5 000 t de blé	8,553		8,553	pas de prise en charge des frais de transport par la coopération.
1978	5 000 t de blé	6,782	0,5	7,282	Total estimé : accord signé en 1977
	4 000 t de blé				en cours de signature au 3e trimestre 78.

Tableau 11.4 - AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE LIVREE AU

N I G E R

		Valeur céréales Millions de F	Valeur Transport	T O T A L	
1971 - 72	3.000 T de blé	2,301	1,5	3,801	
72 - 73	5.000 T sorgho	3,397	3,557	6,954	
1974	15.000 T	11,284	9,421	20,706	
	5.000 T sorgho	3,397	3,359	6,756	février
	5.000 T sorgho	3,888	2,964	6,853	mars
	5.000 T maïs	3,998	3,097	7,096	avril
1975	3.000 T maïs	2,115	1,958	4,073	
	4.000 T sorgho	2,660	2,335	4,995	
1976		11,013	9,553	20,567	
	1.000 T sorgho)	2,366	2,233	4,599	juin
	2.000 T maïs)				
	2.000 T maïs	1,587	1,447	3,034	juin
	3.000 T sorgho	2,366	2,048	4,414	octobre
	6.000 T sorgho	(2,348	3,824	8,517	novembre (2
		2,345			lots de 3.000 T)
1978	4.000 T sorgho	3,958	2,010	5,968	Vente de la moitié
					des quantités
					environ OPV
	2.000 T blé dur	2,731	0,619	3,350	

Tableau 11.5 - AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE LIVREE AU SENEGAL

	QUANTITES	Valeur céréale (Millions de F)	VALEUR TRANSPORT	T O T A L	
1971-72	5.000 T de maïs	2,785	0,646	3,431	
	3.000 T de blé	2,433	0,620	3,053	
1972-73	3.000 T de maïs	1,902	0,631	2,533	
	2.000 T de sorgho	1,198	0,682	1,880	
1974	12.000 T	8,098	3,864	11,962	
	2.000 T de sorgho	1,198	0,658	1,857	janvier
	3.000 T de sorgho	2,059	0,863	2,923	mai
	7.000 T de maïs	4,840	2,341	7,181	juin
1975					
76	3.000 T de maïs	2,230	0,767	2,997	mai- vendu
77	7.000 T de maïs- sorgho	6,672	0,253	6,925	sacherie-vendu
78	4.000 T de maïs			3,401	pas de prise en charge de frais de transport mais 0,15 M pour la sacherie
	6.000 T de sorgho				(non engagé)

Tableau 11.6 -

AIDE ALIMENTAIRE BILATERALE FRANCAISE LIVREE A LA HAUTE- VOLTA

	Quantités	Valeur. céréales millions de F	Valeur transport	Total	Période de livraison/Observat.
1971/72	1 500 t de blé	0,950	0,429	1,379	
	3 500 t de blé	2,264	0,998	3,262	
1972/73	5 000 t de maïs	3,292	2,705	5,997	
1974 - <u>14.000 t</u>		<u>10,448</u>	<u>8,238</u>	<u>18,686</u>	
	5 000 t de maïs	3,292	2,770	6,062	Janvier
	4 500 t de maïs	3,642	2,501	6,143	Mars
	4 500 t de maïs	3,514	2,966	6,480	Avril
1975					
1976	3 000 t de blé	2,054	1,517	3,572	2e trimestre
1977	4 000 t de sorgho	3,420	2,705	6,125	Vente par OFNACER
1978	6 000 t de sorgho	3,555	2,789	6,345	(rendre à Cotonou)

IV - LA PORTEE DE CETTE AIDE -

4.1. Complémentarité et substitution

Deux cas sont à distinguer :

- lorsque l'aide alimentaire porte sur des céréales produites dans le pays receveur il y a concurrence avec la production locale et influence sur les prix et par voie de conséquence sur la production locale.

Il apparaît difficile d'évaluer dans quelle mesure les fournitures d'aide font varier prix et revenus puis d'apprécier les conséquences de ces fluctuations sur la production intérieure.

- lorsque l'aide alimentaire porte sur des aliments (céréales ou autres) non produits dans le pays receveur, cela constitue un facteur favorable à l'accélération des changements d'habitudes alimentaires qui entraîne à moyen et long terme, des sorties de devises importantes. L'exemple du blé est significatif à ce sujet.

Si l'on met en parallèle les conclusions du Plan d'Investissement Alimentaire Sénégalais (page 11, § 3.5), il est indéniable que ce type d'aide alimentaire est un élément qui accroîtra la dépendance des pays receveurs vis à vis de l'extérieur.

Cette pratique peut s'apparenter, par maints côtés, à du "dumping" car, des aliments non produits sur place sont diffusés au moindre coût.

Une demande est ainsi créée sinon favorisée.

Il ne faut donc pas s'étonner du fait que le consommateur demande des céréales non produites dans le pays (blé) et délaisse celles qui le sont (mil, sorgho, etc...).

.../...

Cette situation entraîne d'autres inconvénients ; en particulier la limitation des possibilités de redistribution des revenus du secteur urbain au profit des producteurs ruraux nationaux.*1

4.2. L'aide alimentaire n'a t-elle pas un effet démobilisateur ?

Savoir que l'aide alimentaire est disponible dans des délais relativement courts paraît être un facteur désincitateur certain dans la mesure où il permet au Gouvernement du pays bénéficiaire de différer des réformes agraires aux implications socio-politiques importantes.

Il est indéniable que l'aide réduit les pressions qui pèsent sur les responsables de l'Agriculture et du Plan. Le caractère d'urgence des problèmes alimentaires est alors annulé par la possibilité du recours à l'aide alimentaire.

4.3. Les conséquences de l'aide sur la production agricole des pays sahéliens :

- a) directe : effet sur les prix agricoles et sur la production locale qui subit un effet de "freinage".
- b) indirecte : effet sur les politiques nationales sectorielles (modification des investissements prévus dans les plans de développement, réforme agraire, retard dans la création d'opération de développement, conséquence sur la circulation monétaire, l'épargne, etc...)
- c) directe et indirecte : changement des habitudes alimentaires, conséquences culturelles et socio-politiques liées à une attitude d'assisté, moyens de pression, etc...

.../...

*1 La demande alimentaire sera ensuite en grande partie satisfaite par l'importation (qui aura relayée l'aide alimentaire) au lieu de l'être par les producteurs nationaux.-

Comme le souligne la note OCDE sur les effets de l'aide* le problème de l'élasticité des prix des produits agricoles est complexe car un prix jugé attractif est une condition nécessaire mais insuffisante de l'augmentation de la production dans la mesure où existent diverses contraintes comme la rareté de la terre, les coûts de modernisation, de stockage, de distribution, les risques climatiques, etc...

L'analyse des conséquences de l'aide alimentaire a un caractère schématique puisque nous considérerons que les produits alimentaires diffusés au titre de l'aide serviront soit à compléter la production nationale soit se substitueront à elle (cas du blé). Dans la réalité nous observons une situation plus complexe où les aspects de substitution et de complément sont mêlés.

L'évaluation des effets indirects de l'aide sur les politiques nationales sectorielles est encore plus complexe.

Il faudrait, dans ce cas, proposer une explication du processus de prise des décisions qui constituent la politique alimentaire de tel ou tel pays. Ce n'est qu'après cela qu'il serait possible de présenter l'évaluation des effets indirects de l'aide alimentaire.

Il serait souhaitable que les différents groupes de travail à NOUAKCHOTT fournissent des éléments d'information et de réflexion à ce sujet.

.../...

* Bibliographie sélective commentée par Hartmut SCHNEIDER. "Les effets de l'aide alimentaire sur la production agricole des pays bénéficiaires" OCDE - octobre 1975.

4.4. L'évolution de l'appréciation de l'aide par les responsables de l'agriculture des pays sahéliens :

Bien que ne s'étant pas traduite directement dans les faits, l'opinion des responsables de l'Agriculture des pays sahéliens au sujet de l'aide se transforme assez rapidement.

Ainsi M. Adrien SENGHOR, Ministre d'Etat chargé de l'équipement de la République du SENEGAL a pu dire "nous ne voulons pas que cette aide (alimentaire) soit une finalité et notre volonté est que celle-ci soit dégressive et tende à disparaître" *1.

Des éléments favorables à une nouvelle politique agricole orientée vers l'atténuation de l'aide se développent Certains se traduisent concrètement avec la mise en place de procédures de soutien aux productions nationales ou régionales.

D'autres apparaissent avec la possibilité d'utiliser transitoirement l'aide alimentaire comme un instrument complémentaire de la politique de production.

Il apparaît nécessaire de s'interroger sur les rapports entre Aide Alimentaire et Aide Globale.

Certains assimilent l'Aide Alimentaire à un sous ensemble de l'Aide Globale et considèrent que ce que l'on enlève à l'un on l'attribue à l'autre^{et} et que les coûts de l'un réduisent les financements de l'autre.

.../...

* propos tenu à l'issue de la 3ème Conférence du Club du SAHEL (Amsterdam novembre 1978) cité dans "Afrique Agriculture" du 1er janvier 1979 page 52.

D'autres déclarent que ce sont deux compartiments étanches en se basant sur l'analyse des procédures d'attribution et sur les intérêts en jeu dans chacun des types d'aide.

Nous espérons que les débats du colloque apporteront un éclairage nouveau à l'analyse des rapports Aide Alimentaire/Aide Globale dans la mesure où l'aide alimentaire tend à devenir, pour certains, une forme parmi d'autres de l'Aide financière.

CONCLUSION

=====

Les organismes internationaux ont pris conscience de la différence, dans certains cas croissante, qui existe entre les besoins alimentaires des pays en voie de développement et leur production agricole.

Depuis plusieurs décennies de nombreuses actions ont été entreprises pour atténuer ce déficit.

Nous pouvons les regrouper, sommairement, en deux grandes "familles".

- des actions à moyen ou long terme, visant à augmenter la production agricole (action sur la productivité de la terre, du travail, augmentation et aménagement des superficies, etc...) ;
- des actions ponctuelles, à court terme, visant à la satisfaction quasi immédiate des besoins alimentaires accentués par des situations particulières (sécheresse, état de guerre, etc...) ;

Il y a donc d'une part, des actions d'aide à la Production : l'aide au développement rural et d'autre part, des actions d'aide à la consommation : l'aide alimentaire.

Bien que ne concernant que l'aide alimentaire, cette note ne peut isoler l'aide alimentaire de son contexte et, en particulier, il nous a semblé nécessaire, dès l'introduction, de comparer les poids relatifs des sommes consacrées aux actions d'aide au développement et les coûts liés à l'aide alimentaire.

Nous avons vu que les engagements internationaux concernant l'aide alimentaire évoluaient et étaient fonction des rapports de force entre les pays à fort excédent céréalier et également entre ces pays et les pays déficitaires.

Dans quelle mesure l'efficacité des solutions apportées aux problèmes techniques de l'aide alimentaire*1 n'irait pas à l'encontre des politiques céréalières nationales ou interrégionales dans la mesure où le caractère "initialement" épisodique et ponctuel de l'Aide Alimentaire d'Urgence se dissiperait ?

Il y a donc lieu de se demander quels seraient les inconvénients, à long terme, d'un type d'institutionnalisation de l'aide qui soutendrait de fait, une institutionnalisation de la pénurie ?

En procédant à cette évaluation critique de l'Aide Alimentaire nous avons conscience d'avoir posé plus de questions que d'avoir apporté des réponses.

Notre souci a été de décrire stricto sensu l'aide alimentaire au SAHEL et de proposer une analyse de ses rouages.

L'ambition de ce document est de participer à la remise en question du rôle de l'Aide Alimentaire à l'intérieur d'une stratégie céréalière de l'ensemble des pays sahéliens.

*1 imputation des coûts de distribution, acheminement et mise en place, stockage et utilisation des fonds de contrepartie).

TABLEAUX :

- N° 1 - L'Aide alimentaire sous forme de céréales
livrées (en volume) p. 3
- N° 2 - Répartition du montant total de dons et
de prêts des pays du C.A.D. au titre de
l'aide alimentaire 1977 p. 5
- N° 3 - Evolution de l'aide en céréales en volume
par donateur p. 6
- N° 4 - Bilan officiel pour 1978 des besoins
d'urgence sahéliens p.16
- N° 5 - Divers procédés de calcul de quantités de
céréales non produits nationalement par
habitant moyen de chaque pays sahélien .. p.17
- N° 6 - L'Opération de secours alimentaires d'urgence
à la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest
en 1978 p.18
- N° 7 - L'Aide Alimentaire au SAHEL depuis 1973 ... p.19
- N° 8 - Taux d'approvisionnement en céréales de
quelques pays européens p.21
- N° 9 - Evolution du volume et du coût de l'aide
alimentaire bilatérale française depuis
1977 à destination du SAHEL p.29
- N° 10 - Opérations triangulaires concernant l'aide
alimentaire p.32
- N° 11 - Tableaux 11.1 à 11.6
Aide Alimentaire bilatérale française
livrée par pays sahélien francophone :
quantités, valeur des céréales et du
transport p.35

P L A N : EVALUATION CRITIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	p. 1
I - <u>L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LE MONDE</u>	p. 3
. la progression des dépenses depuis 1965	
. la progression en volume depuis 1970	
. la répartition en dons et prêts du C.A.D. par pays donateur au titre de l'aide alimentaire	
. sécurité alimentaire et stockage	
. les conditions historiques de la "systématisation" de l'aide alimentaire	
. répartition géographique de l'aide alimentaire	
. composition de l'aide	
. utilisation de l'aide	
. les problèmes techniques	
II - <u>L'AIDE ALIMENTAIRE EN FAVEUR DU SAHEL</u>	p.15
. bilan par pays sahélien à partir d'une année donnée de façon à totaliser ce qui a été reçu ou donné par chaque pays receveur ou donateur	
. les secours "d'urgence"	
. décomposition du déficit vivrier en 3 catégories	
III - <u>LES MECANISMES DE L'AIDE ALIMENTAIRE</u>	p.23
. les institutions multilatérales	
. l'aide bilatérale américaine française	
. les opérations triangulaires en expansion	
IV - <u>LA PORTEE DE CETTE AIDE</u>	p.41
. complémentarité et substitution	
. l'effet démobilisateur de l'aide alimentaire	
. les conséquences de l'aide sur la production agricole	
. évolution de l'appréciation de l'aide	
<u>CONCLUSION</u>	p.46

COLLOQUE DE NOUAKCHOTT

JUILLET 1979

EVALUATION CRITIQUE

DE L'AIDE ALIMENTAIRE

AU SAHEL

DANIEL M. LEVY

O.C.D.E. - CLUB DU SAHEL

PARIS, MAI 1979