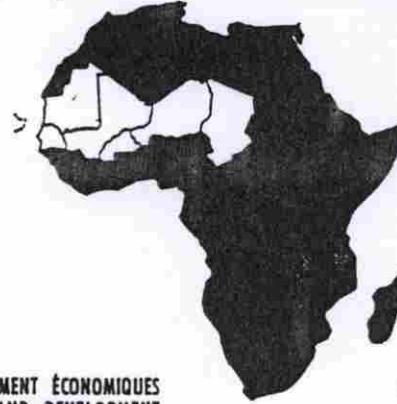


00006



OCDE/OECD

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

CILSS

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

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(86)299
Octobre 1986
Or. fr.

DIFFUSION GENERALE

L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

Etude préparée pour le Colloque CILSS/Club du Sahel
sur les politiques céréalières des Etats sahéliens

Rédaction : M. Stéphane JOST

MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES
MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

Cellule d'Urgence et de Veille

L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

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

Rédaction
Stéphane JOST

PLANINTRODUCTIONI) Bilan sur l'aide alimentaire reçue dans le Sahel :

- 1.1.) Bilan par pays destinataires
- 1.2.) Bilan par pays bénéficiaires
- 1.3.) Bilan des évolutions constatées

- a) évaluation des récoltes et besoins
- b) acheminement des aides alimentaires-problèmes logistiques
- c) programmation des livraisons
- d) opérations triangulaires
- e) actions de substitution
- f) utilisations et impact des aides fournies
- g) fonds de contrepartie
- h) synthèse-tableaux récapitulatifs

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

- 2.1.) Rappel des objectifs et moyens disponibles

- 2.2.) Aide alimentaire et politiques céréalières dans les pays Sahéliens

- 2.3.) Analyse

III) Propositions pour l'avenir :3.1.) Recommandations

- a) recommandations proposées pour l'évaluation des récoltes
- b) recommandations proposées pour les transports et la logistique
- c) recommandations proposées pour les opérations triangulaires
- d) recommandations proposées pour les actions de substitution
- e) recommandations proposées pour les fonds de contrepartie
- f) concertation - coordination
- g) collecte des données concernant l'aide alimentaire.

3.2.) Nouvelles idées

- a) substitution de l'idée "d'assurance alimentaire" à celle d'aide alimentaire
- b) réserve Internationale d'aide alimentaire pour le Sahel
- c) réserve pour achats locaux et opérations triangulaires
- d) élargissement 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

CONCLUSION

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

INTRODUCTION

Les réflexions 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 :

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

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.).

TABLEAU 1

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

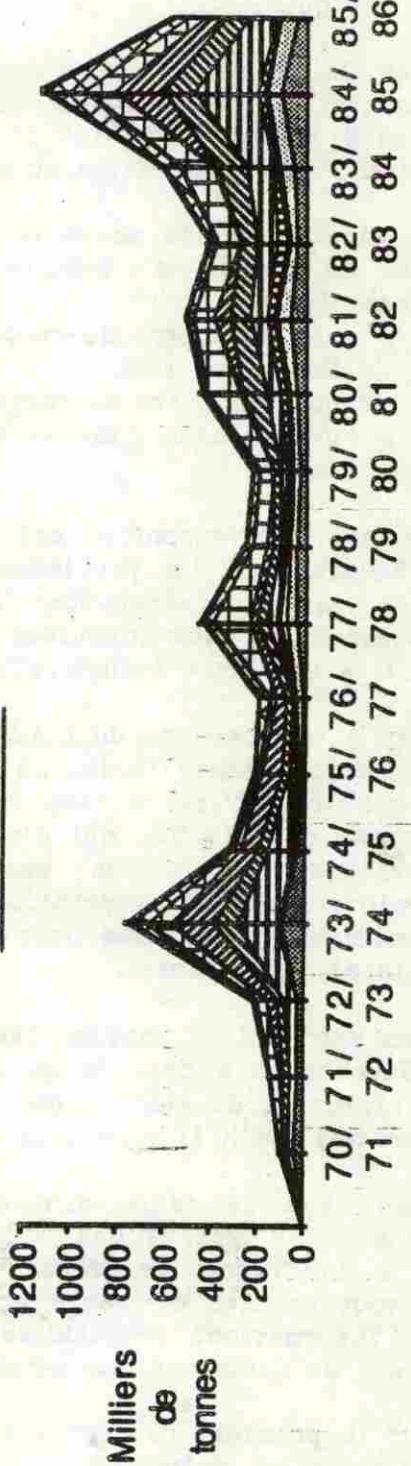
en milliers de tonnes

ANNEES	BURKINA	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	CILSS	MONDE
70/71	47,8	0	2,6	0	27	8,4	4,6	15,8	0,1	106,3	12357,3
71/72	35,1	0	1,9	0	32	29,5	13	37,3	0	148,8	12512,8
72/73	30,7	0	3,9	0	64,9	24,6	45,7	37,9	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	109	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	

Estimations au 1/7/86

Source : FAO

GRAPHIQUE 1



Période de référence

■ TCHAD	□ SENEGAL	■ NIGER	■ MAURITANIE	■ MALI
■ GAMBIE	□ CAP VERT	■ GAMBIE	□ CAP VERT	■ BURKINA
■ GUINÉE		■ GUINÉE		

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.

Enfin, 7 ans après le colloque de Nouakchott est organisé un nouveau colloque sur le thème des politiques céréalières des états sahéliens (Mindelo, Décembre 1986). Ce document de synthèse sur l'aide alimentaire au Sahel présenté lors du séminaire P.A.M./B.A.D. d'Abidjan en Septembre 1986 servira donc pour la rencontre du réseau de Novembre et pour le colloque de la fin de l'année.

Après avoir dressé un bilan de l'aide alimentaire reçue par les états du C.I.L.S.S. (partie I), nous présenterons un certain nombre de recommandations et de thèmes d'action ou de réflexion pour d'éventuelles réformes à proposer, dans le but de favoriser la discussion sur ces questions (partie II).

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

1.1 - Bilan par pays destinataires

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).

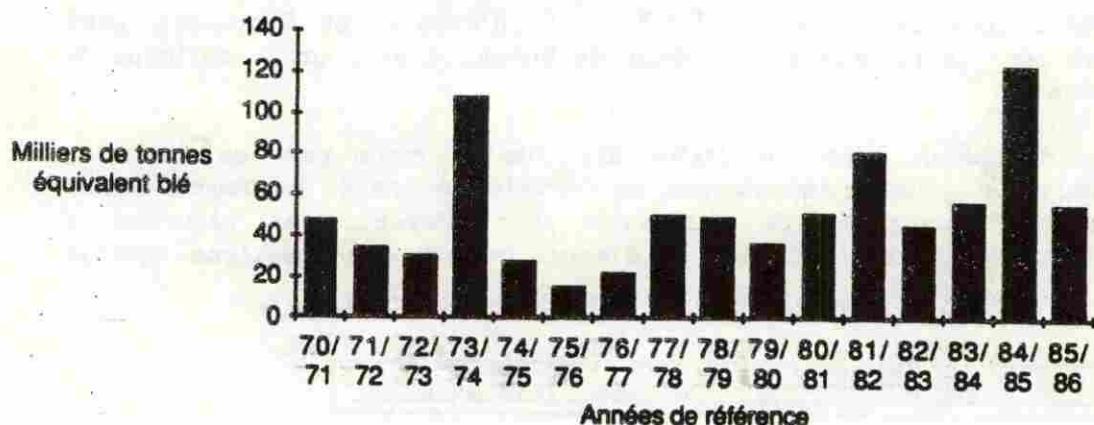
Les principaux bénéficiaires ont été le Sénégal et le Mali (18,5% et 18,4%) puis la Mauritanie (15%), le Niger (14%), le Burkina (12,6%), les autres pays se partageant le reste (21,5%)

Les courbes d'évolution des quantités d'aide alimentaire reçue par les différents pays (voir graphiques correspondants n° 2 à 10) permettent de dégager un certain nombre de constatations :

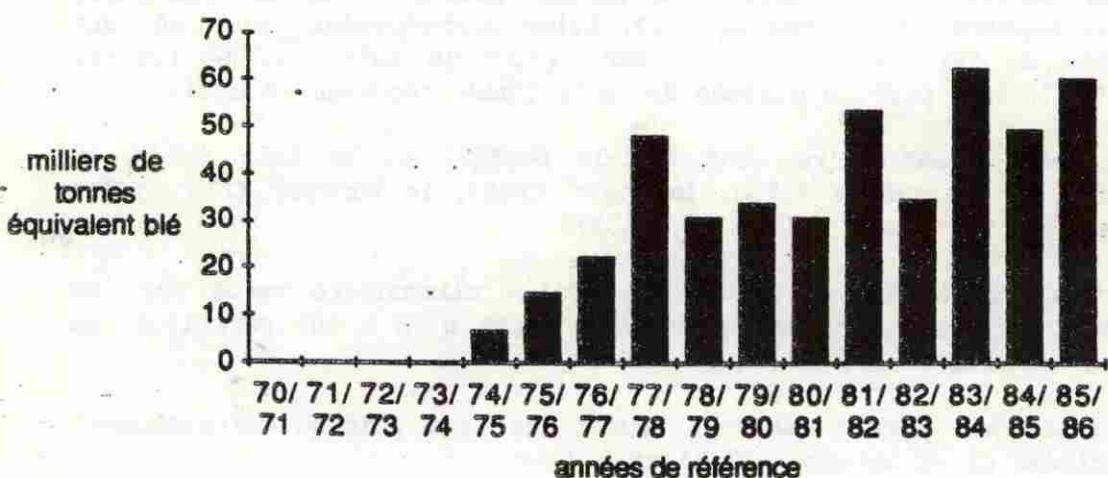
- Les courbes par pays présentent toutes les deux pointes correspondant aux périodes de sécheresse (73/74 et 84/85).
- Pour les pays côtiers (Gambie, Guinée Bissau, Cap Vert, Sénégal et dans une certaine mesure Mauritanie) il faut également ajouter une pointe lors de la période 77/78.
- Le Mali est devenu le premier pays du C.I.L.S.S. bénéficiaire d'aide alimentaire et il détient depuis 84/85 le record du tonnage annuel reçu dans un pays du Sahel ! Pourtant après la sécheresse de 73/74 il n'avait plus reçu d'aide en 75/76 et très peu jusqu'en 79/80. Doit-on y voir un effet de la mise en place du P.R.M.C. avec les engagements pluri-annuels des donateurs ?
- La situation s'est brutalement détériorée à partir des années 1980 pour la Mauritanie (moyenne d'environ 100 000 T par an de 1980 à 86 pour une moyenne d'environ 30 000 T par an les 6 années précédentes).
- En année normale le Niger ne reçoit pratiquement pas d'aide alimentaire, mais en cas de sécheresse il doit en gérer brutalement des quantités

BURKINA FASO

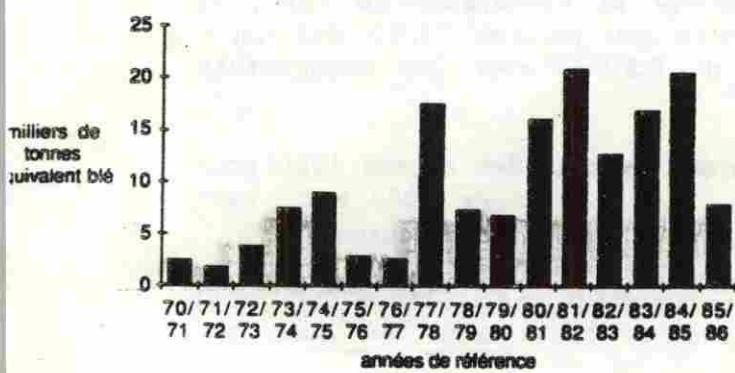
Aide alimentaire reçue en céréales de 1970/71 à 1985/86



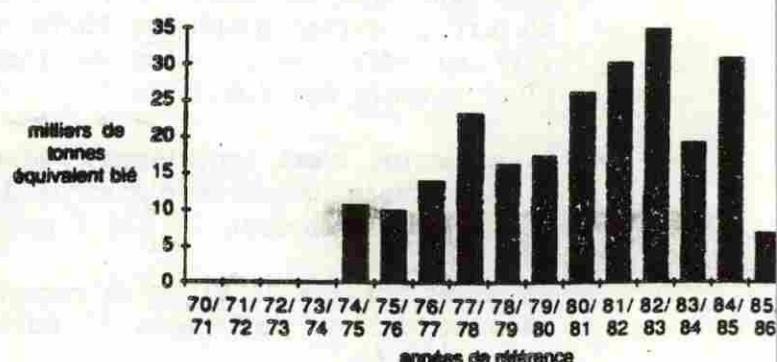
Source : FAO

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

source : FAO

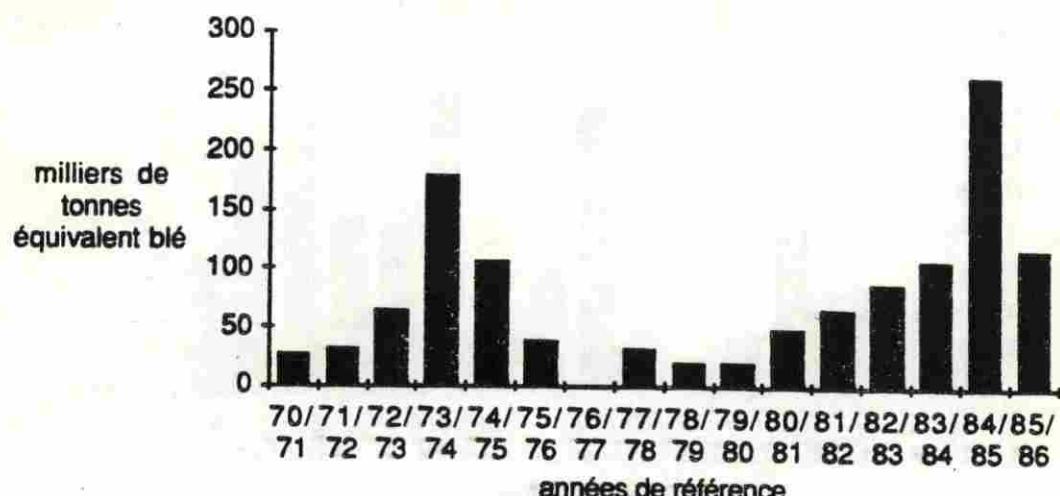
GAMBIE
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86

source : FAO

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

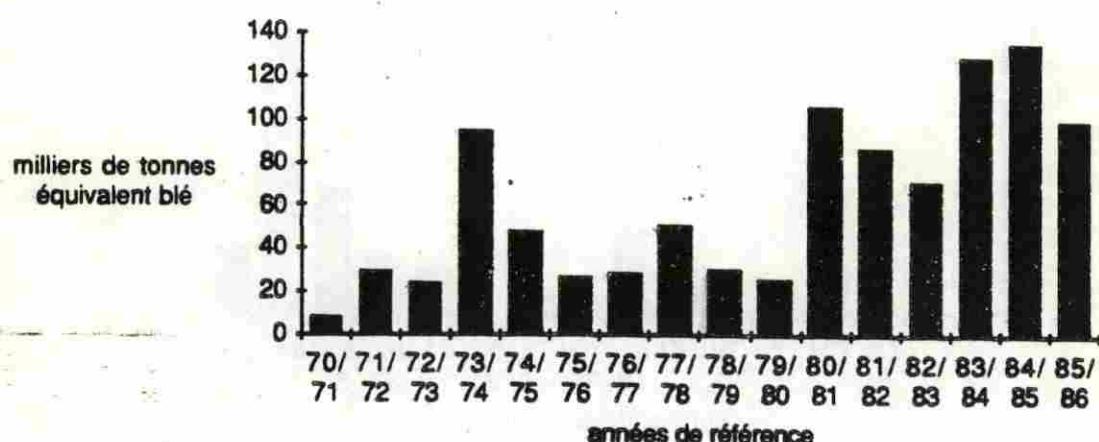
source : FAO

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



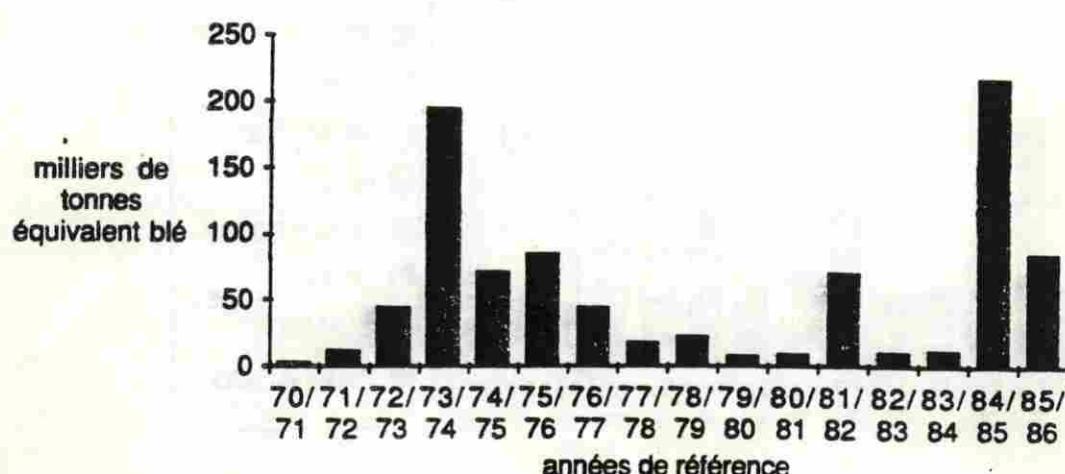
source : FAO

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



source : FAO

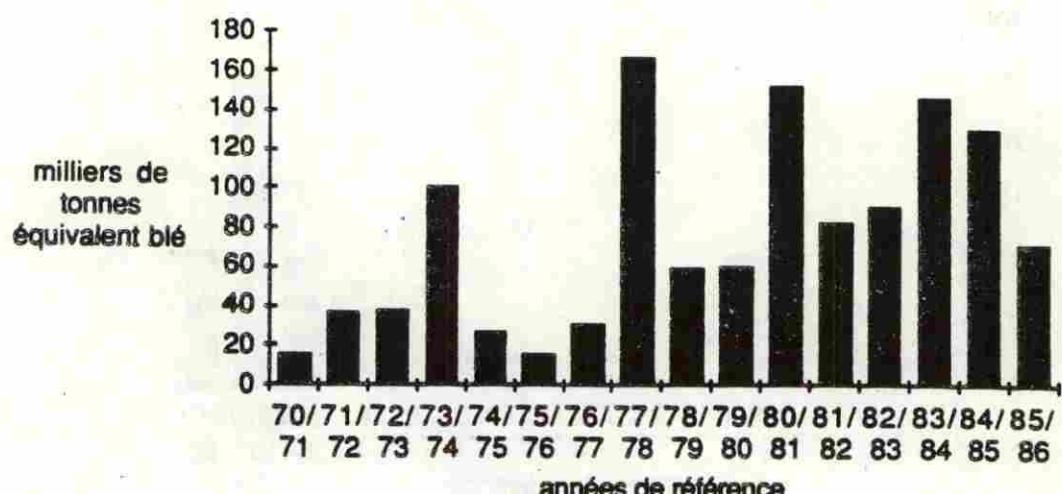
NIGER
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



source : FAO

SENEGAL

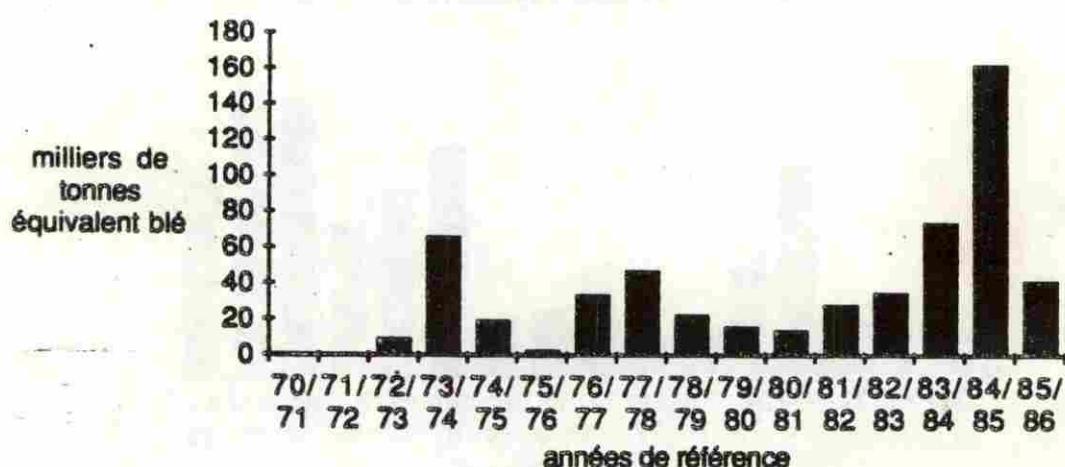
Aide alimentaire en céréales reçue de 1970/71 à 1985/86



Source : FAQ

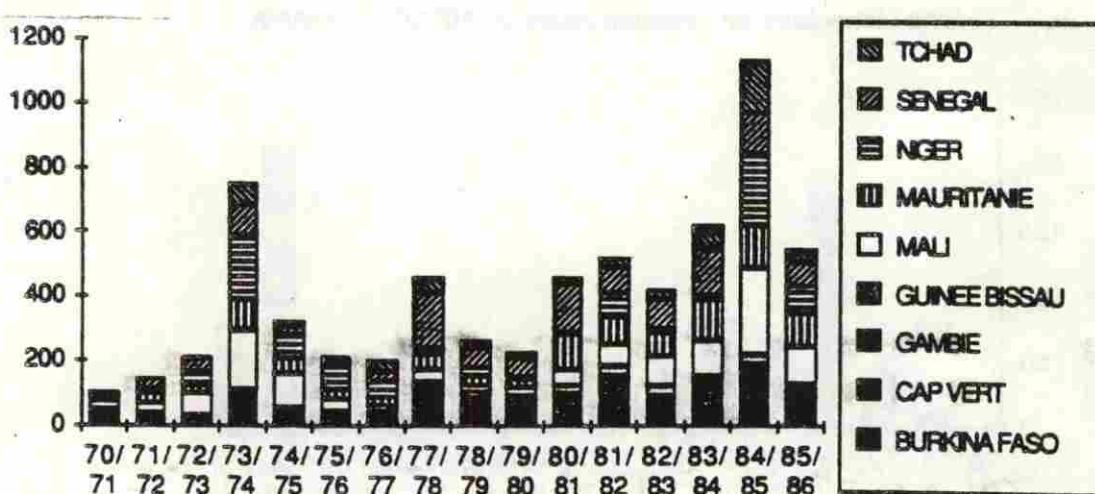
TCHAD

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



Source : FAO

PAYS DU GASS



11

énormes : en 73/74 l'aide est devenue 4 fois plus importante que l'année précédente et en 84/85 elle l'était 17 fois !

- Globalement, les quantités prévues pour 85/86 sont supérieures à celles reçues en année "normale" (hors sécheresse), alors que la récolte a été bonne et a dégagée des excédents. On se retrouve alors dans une situation paradoxale : les engagements d'aide alimentaire excèdent, 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 est mal adaptée ? Les produits considérés ne sont pas forcément les mêmes, mais la politique d'aide alimentaire des donneurs 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.

1.2 - Bilan par pays ou organismes donneurs

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.

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 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 concue en priorité comme une aide d'urgence. Les aides pouvant être vendues (P.L 480 - Titre II - section 216) sont moins importantes .

b) Communauté Economique Européenne

La C.E.E. est le deuxième fournisseur d'aide alimentaire des états sahéliens. De 1981 à 1986 les livraisons, sur le budget communautaire, 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 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"

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 meilleures 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).

* de 208.000 Tonnes en septembre 1986

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 constitution 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.

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) 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).

Récemment, 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.

(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

f) O.N.G. et organismes privés

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".

Sur des bases différentes certaines O.N.G. développent par ailleurs, des programmes d'achats locaux et reventes en zones déficitaires financées par des agences de coopération ou par des 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").

1.3 - Bilan des évolutions constatées

Après avoir examiné les aspects quantitatifs de l'aide alimentaire au Sahel, nous allons aborder ses aspects qualitatifs en résumant les principales évolutions constatées tout au long du processus de décision, d'acheminement et d'utilisation de l'aide alimentaire.

a) Evaluation des récoltes et des besoins

La coordination commence à s'organiser sur ce thème. Le Club du sahel a réalisé un bilan des systèmes de prévisions des récoltes en activité ou en projets dans les pays sahéliens (2). Il a également organisé une rencontre les 29 et 30 Avril 1986 pour discuter sur ce rapport.

La F.A.O. précise maintenant également les quantités et localisations des excédents disponibles.

Beaucoup de travail reste cependant à faire pour obtenir une meilleure évaluation des récoltes, donc des besoins. Les fortes incertitudes sur les divers paramètres des calculs de bilan céréaliers rendent en effet illusoire la définition parfois à la tonne près du montant du déficit ou des besoins d'aide alimentaire.

b) Acheminement des aides alimentaires - Problèmes logistiques

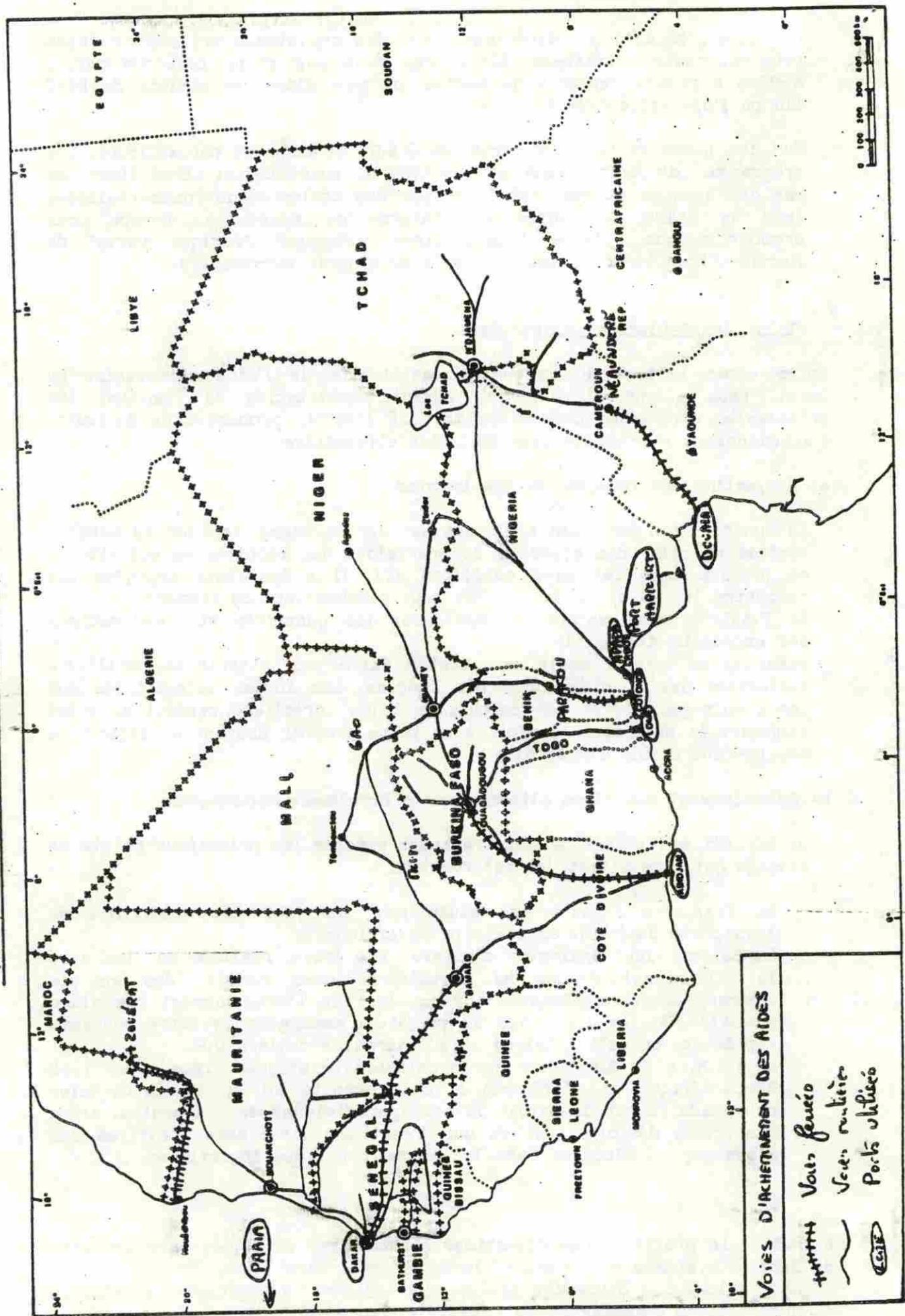
On connaît maintenant de manière assez précise les principaux points de blocage qui nécessitent une intervention :

- La France a financé une étude pour analyser les conditions de transports de l'aide alimentaire en Afrique.
- 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.(3). 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 grâce à sa "Task Force Afrique" en diffusant 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, ...)

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

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

VOIES D'ACHEMINEMENT DES AIDES ALIMENTAIRES AU SAHEL



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.

c) 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 apparaissent, entraînant de grosses difficultés d'évacuation depuis les ports ou à l'intérieur des pays.

Ces arrivages tardifs et ces engorgements entraînent 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 encombrantes, voire nuisibles.

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, 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

d) Opérations triangulaires - Achats locaux

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 (4) avait permis de constater que les tonnages d'aide alimentaire fournis par les donateurs sous forme d'aides triangulaires étaient finalement relativement importants. (voir tableaux et cartes ci-contre).

- . 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 e).
- (4) S. JOST : Etude d'évaluation pour 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.

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 FINANCIER	CANAL UTILISE (1)	PAYS D'ORIGINE	PAYS DESTINATAIRE	QUANTITE ET 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 CONTEPREPARTIE	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	5.000 T 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 donneur.
 P.A.M : Aide bilatérale techniquement réalisée par le P.A.M
 R.A.I.U : Réserve 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.

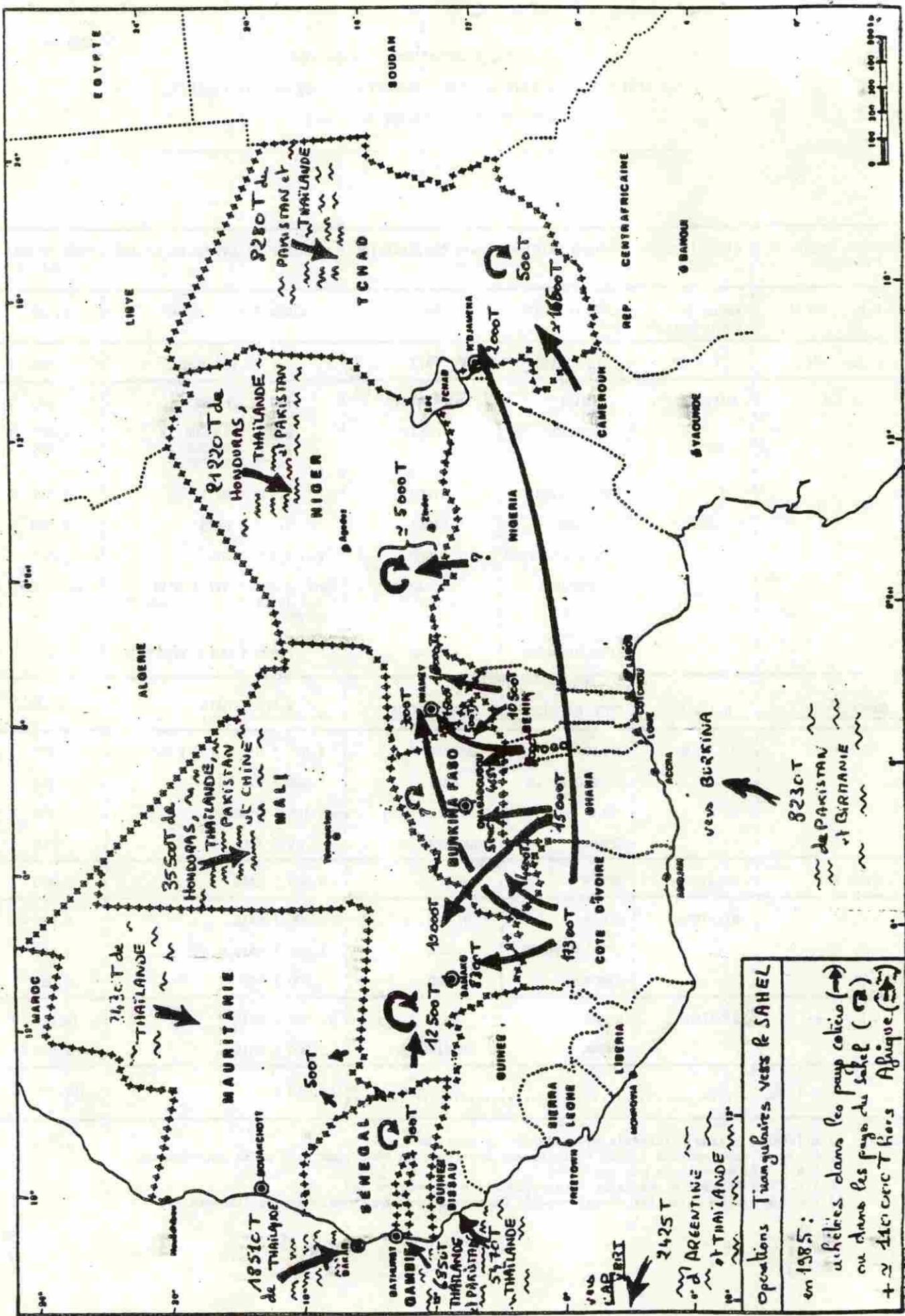
PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES

A DESTINATION DE PAYS DU SAHEL FINANCEES EN 1985 PAR LES DONATEURS
A PARTIR DE PAYS D'AFRIQUE DE L'QUEST

PAYS OU ORGANISME FINANCIER	CANAL UTILISE	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)	D.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.
D.N.G : Aide réalisée par une D.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.

OPÉRATIONS TRIANGULAIRES RECENSÉES EN 1985



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.

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 5000T 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.

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, où des O.N.G. locales ou des collectifs d'O.N.G. proposent et réalisent des opérations de ce type et
- dans les pays du Nord, où diverses O.N.G. se sont regroupées pour soutenir ces actions et intervenir auprès des responsables politiques en faveur de leur développement.

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 règlement 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.

TABLEAU 2

ENGAGEMENTS D'AIDE ALIMENTAIRE AUX PAYS DU SAHEL, PAR OBJECTIFS
(VENTES, URGENCE ET PROJETS) - 1984/85

PAYS DU SAHEL (1)	PERIODE	TOTAL DES ENGAGEMENTS	VENTES		URGENCES		PROJET	
			Tonnage	%	Tonnage	%	Tonnage	%
Burkina Faso	nov 84/oct 85	121.334	60.862	50,1	35.951	29,6	24.521	20,2
Cap Vert	janv/déc 85	49.980	33.968	67,9	8.233	16,4	7.779	15,5
Mali	nov 84/oct 85	232.260	99.873	43	115.006	49,5	17.383	7,4
Mauritanie	nov 84/oct 85	153.999	56.876	36,9	83.219	54	13.904	9
Niger	oct 84/sept 85	263.995	21.333	8	224.075	84,8	18.587	7
Sénégal	nov 84/oct 85	115.016	57.680	50,1	38.757	33,6	18.579	16,1
Tchad	nov 84/oct 85	214.955	28.500	13,2	169.996	79	16.459	7,6
TOTAL		1.151.539	359.092	31,1	675.237	58,6	117.210	10,1

Source : WFP/PAN Africa Task Force, Status Report n°20, Mars 1986

(1) Sauf la Gambie qui, n'étant pas un pays à déficit alimentaire (food deficit country) en 1984/85, n'est pas comprise dans les statistiques du WFP Africa Task Force.

e) Actions de substitution

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".

Ce n'est qu'en 1986 que les premières actions de substitution ont été financées, toutes au bénéfice de pays du Sahel (Mali, Niger, Tchad, et Burkina Faso pour l'équivalent financier de 55 000 T de céréales).

f) Utilisations et impact des aides fournies

Pendant la période de sécheresse (84/85) on peut estimer que près de 60% des aides alimentaires ont été distribuées gratuitement (voir tableau 2).

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 prépondérantes au Cap Vert (68%), au Burkina et au Sénégal (50%).

Au niveau des donneurs, 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 alors que la plupart des autres donneurs en destinaient au moins la moitié à la vente.

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 saupoudrage" 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 difficiles. 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.

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 maraîchères (40%), soit une production de 300 à 400 Kg par famille. Ce programme a permis d'éviter des déplacements massifs de population (5) et a montré la volonté politique du gouvernement nigérien de prendre en charge les problèmes liés à la sécheresse.

g) 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 (6).

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,
- 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.

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 communs existent ou sont envisagés dans trois pays sahéliens.

(5) 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 85 et rapports réguliers de l'A.F.V.P. ou de la Direction de la production agricole du Niger.

(6) M. MASSIGNON : "Les fonds de contrepartie dans les pays du Sahel", C.I.L.S.S./Club du Sahel, Octobre 1985.

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 (7) 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).

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).

En Mauritanie, le principe de la création d'un fonds commun de contrepartie retenu depuis plus d'un an semble par contre difficile à concrétiser alors que tout est prêt pour sa signature (accord des donateurs, décret rédigé,...)

b) Synthèse - Tableaux récapitulatifs

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.

Cette synthèse schématique de la situation ne permet pas bien sûr de préciser les nuances et interactions entre divers acteurs.

(7) 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 Rép. du Mali/B.D.P.A., "Assistance technique au P.R.M.C.", Rapport annuel du P.R.M.C.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL.

- Pays et organismes donneurs -

	EVOLUTION DES POLITIQUES	PREVISION DES RECOLTES	LOGISTIQUE TRANSPORTS	ACHATS LOCAUX OPERATIONS TRI-ANGULAIRES	FONDS DE CONTREPARTIE	PARTICULARITES
ENSEMBLE DES PAYS - COORDINATION INTERNATIONALE.	Forts envois en 84/85 et même en 85/86. Meilleure coordination.	Rapport Club du Sahel. Rencontre 29-30/04/86	Task force Afrique Centralisation de l'information P.A.M	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.M.I.A.R	Telex hebdomadaires et rapports P.A.M			Possibilités achats directs jusqu'à 20.000 USD	Aides surtout en distribution gratuites et food for work	Evaluation de ses opérations d'urgence
Vers aide déliée à 100 %				13.500 T en 85/86	Fonds bien gérés	
C.E.E	Plan de Dublin en 85 + Plan de réhabilitation.	Soutien projet diagnostic permanent		Etude sur achats dans région.	Guide d'utilisation.	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.?	Vice présidence fonds communs Sénégal.	24
R.R.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-Crésal.				Actions encore dispersées.
JAPON	Fortes augmentations des envois.			Achats en Thaïlande Pakistan?...		Aide surtout fournie en riz.
SUISSE			Etude avec CISS sur goulets étranglements.	Quelques actions.		
U.S.A	"Food Security Act" surtout distribution graticitée.	F.E.W.S		"Troc" en 1985	Beaucoup distribution gratuites, dvp't initiative privée	Plusieurs évaluations sur la crise 83/85.
O.N.G	Développement des achats locaux sans frontières au Mali	Projet Médecins sans frontières au Mali	Disposent de capacités de logistiques	Diverses opérations. Constitution de collectifs pour ces actions.	Projets banques de céréales avec fonds de vente et les approches	Grande diversité dans les actions et les approches

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SUR L'AIDE ALIMENTAIRE DU SAHEL

- PAYS DESTINATAIRES -

EVOLUTION GLOBALE DES AIDES FOURNIES	PREVISION DES RECOLTES	LOGISTIQUE - TRANSPORTS	ACHATS LOCAUX OPERATIONS TRIANGULAIRES	FONDS DE CONTREPARTIE	SITUATION 85/86	CARACTÉRISTIQUES					
ENSEMBLE DES PAYS DU C.I.L.S.S	Fort augmentation de quantités reçues	Système Agrhymet Projet Diagnostic Permanent et Pré-crésal.	Arrivages tardifs (d'ou engorgements des ports, problème de transport et stockage).	Difficultés pour mise en place (transport, problèmes administratifs...)	Apparition des fonds communs	Aides trop importantes (suite aux retards notamment) problème de stockage, arrivée des criquets.					
BURKINA FASO	Moyenne 40-50.000 T hors années de sécheresse.			Aides reçues du Chiapa 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	Problèmes voie ferrée. Dakar - Bamako	Aides reçues de Côte d'Ivoire, Ghana,... Achats locaux.	P.R.M.C (Fonds commun depuis 1981).	Récolte de maïs sous évaluée Problèmes vente des stocks de l'OPAM ?					
MAURITANIE	Augmentation depuis 1980. Reçoit surtout du Bélg		Couts de transport Interne très élevés		Fonds commun programmé	Stocks très importants.					
NIGER	Pas d'aide normalement. Beaucoup en 84/85. Fluctuations très fortes	Siege d'Agrhymet	Problèmes transport internes	Céréales fournies/ Aides reçues en 85 de Côte d'Ivoire, Togo,...	Peu d'aides vendues	Excédents très importants.					
SENEGAL	1er pays bénéficiaire de 70/71 à 85/86 surtout des USA			Niébé fourni en 85 Achats locaux en 85/86	Fonds commun depuis 1985	Excédents.					
TOCHAD	Fortes augmentations	Action "Médecins sans frontières" FEWS	Couts très élevés	Aides reçues du Cameroun, Côte d'Ivoire	peu d'aides vendues	Excédents					

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

2.1 - 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.

2.2- 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 gérée 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'œuvre". 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'œuvre 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 restriction 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.
- accroître 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 préfèrent 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 à 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.

Une nouvelle politique agricole vient d'être définie en lien avec la F.A.O. Elle devrait notamment être appuyée par un fonds commun dont le principe a été retenu en 1985. La signature du décret de création de ce fonds commun a été retardée pour des raisons techniques mais devrait intervenir prochainement.

- 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'accroître 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.

2.3 Analyse

L'examen des politiques céréalières dans les pays du Sahel montre que celles-ci semblent les mieux définies dans les pays où les donateurs se sont concertés entre eux et avec les autorités locales sur la gestion de l'aide alimentaire qu'ils fournissent au pays. C'est ainsi dans les pays où existent (Mali et Sénégal) ou sont envisagés (Mauritanie) des fonds commun de contrepartie qu'une politique céréalière est officiellement adoptée et mise en place.

La concertation engagée sur le thème de l'aide alimentaire favoriserait donc la prise en compte des problèmes céréaliers nationaux. L'aide alimentaire fournit en effet les moyens, notamment par les fonds de contrepartie, pour financer l'étude et la mise en place de ces politiques céréalières. Au Mali 250.000 T d'aide alimentaire ont ainsi été programmées sur 5 ans pour lancer et faire fonctionner le PRMC.

Mais ces possibilités offertes par l'aide alimentaire peuvent aussi devenir plus ou moins dangereuses en perpetuant l'aide alimentaire. Le cas du Mali est à nouveau exemplaire. D'un "niveau 0" en 76/77, le Mali est devenu le premier pays bénéficiaire d'aide alimentaire au Sahel et en 1985/86, malgré de bonnes récoltes, les aides sont restées importantes du fait des engagements pris par les donateurs vis à vis du P.R.M.C. Heureusement certains d'entre eux ont pu reporter ou réorienter leur aide sous forme d'achats locaux ou bien d'aide financière (Canada, Belgique, Pays Bas, R.F.A, action de substitution C.E.E,...). Mais d'autres n'ont pas pu avoir la souplesse d'adaptation nécessaire et ont envoyé des aides inadaptées (15.000 T de riz par l'Italie, par exemple) qui ne pourront avoir que des effets néfastes sur le marché local donc sur la politique céréalière du pays. Les donateurs n'ont pas tous montré autant d'intérêt et d'efficacité à résoudre les problèmes d'excédents.

L'aide alimentaire apparaît donc comme un moyen intéressant pour mettre en place des politiques céréalières, mais à condition qu'elle garde une grande souplesse d'adaptation aux situations évolutives des pays sahéliens. Car si on utilise l'aide alimentaire c'est avant tout parce que les pays donateurs la donnent plus facilement que l'aide financière.

L'aide alimentaire permet en effet d'écouler certains surplus agricoles des pays occidentaux quand elle ne joue pas par ailleurs un rôle de "bonus" pour faciliter les négociations sur des importations commerciales (aide alimentaire américaine du titre I aux conditions de crédit très avantageuses, négociations pour les importations céréalières du Sénégal, du Mali : récemment la compétition semble ainsi s'être accrue entre français, américains et canadiens pour les ventes de blé au Sénégal).

De plus l'aide alimentaire "se voit" mieux qu'un prêt bancaire par exemple, et elle permet plus facilement des "opérations médiatiques" tant auprès de l'opinion publique du pays donateur que du pays bénéficiaire.

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 autres 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 donateur que dans le pays bénéficiaire.

Cette volonté s'est manifestée de façon plus ou moins forte selon les pays et les recommandations du Colloque de Nouakchott se sont concrétisées dans des actions et réformes plus ou moins importantes. Il convient de les poursuivre et le Colloque de Mindelo permet de faire le point sur l'état d'avancement de ces politiques céréalières des états sahéliens et de rappeler ou proposer de nouvelles recommandations.

III - Propositions pour l'avenir

L'analyse des aides alimentaires au Sahel et de leur utilisation permet de mesurer les évolutions obtenues depuis le colloque de Nouakchott. Les problèmes rencontrés, notamment lors de la dernière période de sécheresse, montrent les difficultés qui subsistent et permettent de proposer un certain nombre de recommandations et idées d'action ou réformes à entreprendre. Nous présenterons ainsi, à titre indicatif :

- des recommandations sur les divers points abordés dans la 1ère partie
- des propositions d'idées nouvelles à la discussion.

3.1 - Recommandations

a) Recommandations proposées pour l'évaluation des récoltes.

- 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'instaure sur ces questions.

b) Recommandations proposées pour les transports et la logistique :

- 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) Recommandations proposées pour les opérations triangulaires :

- 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) Recommandations proposées pour les actions de substitution :

- 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) Recommandations proposées pour les fonds de contrepartie :

- 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 communs de contrepartie.
- Intégration accrue des fonds de contrepartie dans les politiques céréalières en particulier dans les pays où n'existent pas de fonds communs.

f) Coordination

les différentes recommandations énumérées ci-dessus ne peuvent être discutées et mises en place que si se poursuivent et se renforcent à tous les niveaux la concertation et la coordination des donateurs et des autorités locales :

- au niveau national, en créant ou renforçant les groupes de donateurs, les collectifs d'O.N.G. et les structures de coordination officielles,
- au niveau régional, notamment pour le suivi des transports des aides et pour les opérations triangulaires, moyen concret de faire avancer l'idée d'un marché régional des céréales,
- au niveau international, en poursuivant la concertation engagée au sein du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel et d'autres instances internationales (Task Force Afrique du P.A.M., F.A.O.,...).

g) Collecte des données concernant l'aide alimentaire

L'analyse des statistiques concernant l'aide alimentaire s'avère souvent très difficile car les modes de calculs ou de présentation des chiffres fournissent de multiples variantes possibles (sur les coefficients d'équivalence entre céréales, les périodes de référence, les dates de prise en compte, ...).

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.

3.2 - Idées nouvelles

Nous présenterons enfin rapidement quelques idées proposées par certaines personnes ou organismes à propos de l'aide alimentaire.

a) Substituer l'idée "d'assurance alimentaire" à celle d'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 delà d'un changement de termes, c'est toute une conception de l'aide qui est modifiée, tant du côté des donateurs (fonctionnement par programmes annuels d'un montant déterminé) que du côté des bénéficiaires.

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 ?

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 réside 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 permettrait d'en disposer au moment opportun.

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 ...

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 (Règles U.M.R.)

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. Mais ne risque-t-on pas aussi de renforcer la guerre économique sur ces marchés et finalement accroître les niveaux d'aide alimentaire et la dépendance alimentaire de ces pays ?

f) Plan régional de gestion des aides alimentaires.

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) permettrait de mieux gérer l'acheminement des aides et surtout de planifier les échanges céréaliers régionaux qu'il conviendrait de réaliser sous forme d'opérations triangulaires avant tout envoi d'aide alimentaire de l'extérieur.

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,... Cela dit, ces politiques régionales doivent reposer sur des bases nationales solides.

g) Code de Conduite International

On connaît maintenant assez bien les aspects positifs et négatifs de l'aide alimentaire et on commence à savoir précisément ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire en la matière. Cela n'empêche pourtant pas des pays donateurs comme des pays bénéficiaires de faire ce qu'il ne 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'apparaîtrait 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., ...)?

CONCLUSION

En conclusion, les informations données et les propositions formulées dans cette étude feront peut-être penser à certains que l'on redit sans cesse les mêmes choses sur l'aide alimentaire. La plupart des critiques et des propositions n'ont-elles pas déjà été formulées et discutées lors du colloque de Nouakchott ? A-t-on réellement avancé depuis ?

Les recommandations de Nouakchott formulées de manière assez large se sont quand même concrétisées dans des actions ou réformes précises. Des évolutions notables ont pu être observées ou sont en cours sur les problèmes d'évaluation des récoltes, de développement des opérations triangulaires (ou au moins de leur principe), de mise en place de fonds (éventuellement communs) de contrepartie.

La coordination internationale s'est renforcée. Un réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel a été créé. Malgré d'inévitables erreurs, la sécheresse de 1984/85 a été surmontée sans qu'apparaisse une situation de famine trop critique.

Des évolutions positives ont donc eu lieu... Il convient de les poursuivre et de les renforcer. Le Colloque organisé à Mindelo par le C.I.L.S.S et le Club du Sahel sur les politiques céréalières des Etats Sahéliens doit permettre d'approfondir cette réflexion et cette dynamique engagées lors du Colloque de Nouakchott puis concrétisées au sein du réseau de Prévention des Crises Alimentaires au Sahel.

Ce Colloque n'est qu'une étape supplémentaire, il doit permettre de renforcer le travail de réflexion et d'action sur les thèmes déjà abordés et expérimentés depuis Nouakchott, mais aussi sur de nouvelles idées.

Ce rapport a pour but de fournir un certain nombre d'informations utiles pour faciliter ce travail et son auteur reste bien sur à la disposition de tous pour fournir d'éventuelles précisions ou compléments d'information.

