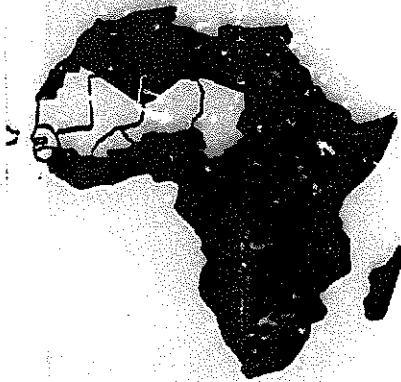


OCDE/OECD

Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

Organisation for Economic
Co-operation and Development



CILSS

Comité permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse
dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee
for drought Control in the Sahel

CLUB DU SAHEL

L'AIDE ALIMENTAIRE

EN CEREALES LOCALES DANS LES

PAYS MEMBRES DU CILSS

Sahel D(89)342
Août 1989

Diffusion restreinte
Or. français

L'AIDE ALIMENTAIRE
EN CEREALES LOCALES DANS LES
PAYS MEMBRES DU CILSS

Août 1989

24674

L. BOSSARD

S. JOST

Cette étude a été réalisée en étroite collaboration avec le Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (SMIAR) de la FAO qui a fourni les éléments pour la première partie (faits et chiffres) et établi les annexes statistiques ainsi que les cartes, sur la base des informations transmises régulièrement au Système par les donateurs d'aide alimentaire et les pays récipiendaires.

Monsieur Yves Gueymard a également fourni des informations précieuses pour le chapitre 2.2. relatif à la mobilisation de l'aide au niveau local.

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

MOTS CLES : Aide Alimentaire, opérations triangulaires, achats locaux, céréales locales, commerce privé, Afrique de l'Ouest.

GLOSSAIRE

APVP	:	Association Française des Volontaires du Progrès
AGCD	:	Agence Générale pour la Coopération au Développement (Belgique)
CAA	:	Convention relative à l'Aide Alimentaire
CAF	:	Coût Assurance et Fret
CCE	:	Commission des Communautés Européennes
CCIM	:	Chambre du Commerce et d'Industrie du Mali
CEE	:	Communauté Economique Européenne
CIB	:	Conseil International du Blé
CILSS	:	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CSD	:	Committee of Surplus Disposal
EEP	:	Export Enhancement Program
EIC	:	Echanges Inter-Coopératifs
FAO	:	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
FEOGA	:	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FOB	:	Franco à bord
OFNACER	:	Office National des Céréales (Burkina Faso)
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
OTR	:	Opération Triangulaire Régionale
PAM	:	Programme Alimentaire Mondial
PRMC	:	Programme de Restructuration du Marché Céréaller (Mali)
RAIU	:	Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence
SMIAR	:	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (FAO)
SNS	:	Stock National de Sécurité

TABLE DES MATIERES

RESUME

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : FAITS ET CHIFFRES

1.1. PRESENTATION GENERALE

DEFINITIONS

HISTORIQUE

SOURCES D'INFORMATION STATISTIQUE

1.2. LES DONATEURS

CADRE JURIDIQUE

PAYS MEMBRES DE LA CAA, NON MEMBRES DE LA CEE

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

DONATEURS NON MEMBRES DE LA CAA

1.3. LES PAYS RECIPIENDAIRES

DEUXIEME PARTIE : ETUDES DE CAS ET ANALYSES

2.1. LE CADRE D'ANALYSE

AIDE ALIMENTAIRE ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

AIDE ALIMENTAIRE ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES CEREALIERES DANS LE SAHEL

DEFINITION D'UNE TYPOLOGIE PAR NIVEAU DE MOBILISATION DE L'AIDE

LE CONTEXTE SPECIFIQUE DU COMMERCE DES PRODUITS ALIMENTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

2.2. LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU LOCAL

PRESENTATION

**EMERGENCE D'UNE APPROCHE "DEVELOPPEMENT" DE L'AIDE ALIMENTAIRE
MOBILISEE LOCALEMENT**

LES ECHANGES ENTRE GROUPEMENTS VILLAGEOIS : UN EXEMPLE AU NIGER

RAPPORTS AVEC LES COMMERCANTS

OPPORTUNITE FINANCIERE

PERSPECTIVES

2.3. LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU NATIONAL

PRESENTATION

LE SYSTEME D'APPEL D'OFFRES DE L'OPVN

LE SYSTEME MIXTE DE L'OPNACER

LE CAS PARTICULIER DES ACHATS DU PAM

RAPPORTS AVEC LE COMMERCE PRIVE

OPPORTUNITE FINANCIERE

PROBLEMES TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS

PERSPECTIVES

2.4. LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU REGIONAL

PRESENTATION

**EXEMPLE DE DEUX OPERATIONS TRIANGULAIRES REGIONALES AU BENEFICE DE
LA MAURITANIE EN 1987**

**EXEMPLE D'UNE OPERATION DE TROC TRIANGULAIRE : USA/GHANA/MALI-
BURKINA EN 1988**

RAPPORTS AVEC LE COMMERCE PRIVE

OPPORTUNITE FINANCIERE

**AVANTAGES POUR LES PAYS FOURNISSEURS ET RECIPIENDAIRES AINSI QUE POUR
LE DEVELOPPEMENT DES ECHANGES**

PROBLEMES TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS

PERSPECTIVES

CONCLUSIONS

ANNEXES

A. RESUMES DE DEUX RAPPORTS RECENTS

- Trilateral food aid transactions : USG experiences in the 1980's, Ronco Consulting Corporation, March 1988
- A study of triangular transactions and local purchases in food aid, WFP occasional paper, Relief and Development Institute, July 1987.

B. STATISTIQUES ET CARTES

RESUME

Les vocables "opérations triangulaires" et "achats locaux" recouvrent une variété de techniques d'aide alimentaire qui ont en commun de fournir au récipiendaire un produit acheté dans un pays du tiers-monde.

Opération triangulaire : produits achetés dans un pays du tiers monde, livrés dans un autre.

Achat local : produits échangés dans le pays récipiendaire.

Troc triangulaire : produits échangés avec un pays du tiers-monde contre des produits en provenance du pays donateur, et livrés dans un autre pays du tiers-monde.

Troc local : produits échangés avec le pays récipiendaire.

Bien que recommandé par la première convention relative à l'aide alimentaire en 1968, ce type d'aide ne s'est développé que relativement récemment en particulier sous l'impulsion du Programme Alimentaire Mondial. Dans les pays du Sahel, c'est la grande crise alimentaire de 1984 qui a incité les donateurs à acheter une partie de leur aide dans la sous-région.

D'autre part, les réflexions menées sur les politiques céréalières (notamment lors du colloque de Mindelo en 1986) ont largement évoqué les problèmes d'aide alimentaire. Aujourd'hui le Sahel est sur le point de bénéficier d'une charte au titre de laquelle la communauté internationale s'engagera à favoriser la mobilisation des ressources locales avant de recourir à l'aide alimentaire achetée sur le marché mondial.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant la pertinence des définitions citées plus haut, l'étude prend comme référence les recommandations du colloque de Mindelo et définit une typologie par niveau de mobilisation de l'aide alimentaire : niveau local, national, régional et mondial. Cette approche écarte de l'analyse les opérations triangulaires réalisées à partir de pays fournisseurs n'appartenant pas à l'Afrique de l'Ouest.

L'AIDE ALIMENTAIRE MOBILISEE AU NIVEAU LOCAL

L'aide alimentaire en céréales locales achetées et vendues (ou distribuées) au niveau paysan est essentiellement le fait des ONG.

Les premières opérations ont eu pour cadre les grandes crises alimentaires au cours desquelles les ONG cherchaient à mobiliser le plus rapidement possible et à tout prix des céréales pour soulager les populations.

Depuis, les initiatives financées ou non sur des budgets d'aide alimentaire affichant des objectifs de développement à long terme se sont développées. Il s'agit en particulier des banques de céréales.

En 1987, un collectif d'ONG a tenté de développer les échanges entre les groupements villageois, en plaçant résolument cette expérience dans un démarche d'aide alimentaire.

L'expérience semble concluante car elle montre que, pourvues d'un fonds de roulement initial, les coopératives des zones déficitaires sont capables de s'approvisionner auprès des zones excédentaires dans des conditions commerciales normales et en harmonie avec les commerçants.

Qu'il s'agisse de banques de céréales, d'échanges inter-coopératifs ou d'autres projets, il est clair que la communauté internationale finance chaque année la commercialisation d'un volume important (mais impossible à déterminer) de céréales locales.

Qu'elles relèvent officiellement ou non de l'aide alimentaire, ces opérations doivent impérativement être connues et intégrées dans les cadres nationaux de sécurité-aide alimentaire dont la mise en place constitue la condition d'application de la charte de l'aide alimentaire au Sahel.

Pour cela il est urgent de coordonner l'action des multiples ONG agissant dans le Sahel en les impliquant dans les dynamiques de concertation Etat-donateurs existantes ou à créer, et en organisant une réunion des ONG sur la charte de l'aide alimentaire.

Cette coordination permettrait d'envisager notamment des projets d'échanges inter-coopératifs en harmonie réelle avec l'aide alimentaire qui bénéficieraient d'opérations d'aide d'urgence en cas de sécheresse afin de préserver les fonds de roulement.

D'une façon plus générale, le développement de l'aide alimentaire mobilisée au niveau local repose avant tout sur une dynamisation du stockage coopératif, en particulier du stockage inter-annuel.

L'AIDE ALIMENTAIRE MOBILISEE AU NIVEAU NATIONAL

Les achats locaux au niveau national sont des transactions assurées par les organismes céréaliers ou par des organisations multilatérales comme le PAM notamment pour des projets Food for Work.

Les donateurs ne recherchent comme achats locaux que les opérations financées en

substitution directe à une aide alimentaire. Les organismes céréaliers comprabilisent également les achats financés par les fonds de contrepartie ou autres subventions co-gérées avec les donateurs.

L'exemple de l'Ofnacer montre que 80 % de ses achats sont financés par la communauté internationale mais que 20 % seulement sont imputés à l'aide alimentaire.

Les différentes "techniques" d'achat de céréales au niveau national sont illustrées par trois exemples :

- le système d'appel d'offres de l'OPVN dont les principes de stimulation de la concurrence sont facilement "tournés" par les grands commerçants
- Le système mixte de l'OFNACER qui en ouvrant des centres d'achat sur tout le territoire semble atteindre ses objectifs d'achat en faisant participer un échantillon plus large d'opérateurs
- le recours aux coopératives de l'ensemble d'un pays pratiqué par le PAM au Niger.

L'analyse des rapports avec le commerce privé montre que le principal problème est la dépendance de ces opérateurs vis à vis des récoltes. Si la récolte a été bonne, tous les opérateurs, commerçants ou coopératives se révèlent capables d'honorer des contrats de fournitures dans de bonnes conditions. Dans le cas contraire, les uns et les autres rencontrent de grandes difficultés quelle que soit la technique d'achat utilisée.

Il est impossible de dire que les achats locaux sont ou ne sont pas financièrement intéressants dans l'absolu car l'opportunité financière dépend de facteurs extrêmement variables comme le cours mondial des céréales, le taux de fret, le cours du dollar, le prix des céréales africaines, etc ...

On montre à titre d'exemple que des achats réalisés au Niger étaient moins chers que l'aide classique en juillet 1987, plus chers en décembre de la même année et de nouveau moins coûteux en décembre 1988.

D'autre part les pays enclavés sont beaucoup plus facilement éligibles aux achats locaux que les pays côtiers sahéliens. En juin 1989 il était 42 % plus cher de livrer du sorgho américain à Niamey qu'à Dakar.

L'un des principaux problèmes rencontré par tous les partenaires est celui de l'information. Le processus de décision au niveau des agences de coopération étant le plus souvent long, il faudrait disposer de prévisions plusieurs mois à l'avance, ce qui n'est pas le cas.

Des systèmes de suivi des marchés se mettent en place progressivement, ils devraient être complétés par des informations sur les opérateurs, en particulier les coopératives dont les activités sont mal connues ce qui limite les achats auprès des banques de céréales.

L'attitude des organismes céréaliers lorsqu'ils sont en position de vendeur est également un problème important. Soucieux de vendre le plus cher possible, ils ont

tendance à faire traîner les négociations plusieurs mois.

De la même façon, le problème des contrats avec les opérateurs privés est également largement évoqué par les représentants locaux des donateurs. Dans le Sahel le contrat n'est pas une garantie de livraison, la seule garantie fiable étant la situation excédentaire du marché.

En conclusion, il apparaît tout d'abord que, même s'ils ne relèvent pas officiellement des mêmes budgets, il est important d'intégrer dans une même problématique tous les achats locaux financés directement ou indirectement par la communauté internationale. Toutes ces transactions rencontrent les mêmes problèmes, en particulier les rapports difficiles avec les opérateurs privés.

A cet égard, la première chose à faire est sans doute de mettre en place des programmes intégrés d'accès au crédit et de formation en direction de ces opérateurs afin qu'ils puissent constituer un recours fiable pour la mobilisation de céréales.

Enfin, il serait peut-être judicieux de réfléchir à un système régional de compensation pour le financement des achats locaux d'aide alimentaire. Ce système permettrait d'affecter les "gains" réalisés par un achat local (dans un pays enclavé) revenant moins cher qu'une livraison de céréales exogènes, à la subvention d'un achat local (dans un pays côtier sahélien) dont l'opportunité financière serait discutable.

LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU REGIONAL

Ce chapitre porte sur les opérations triangulaires régionales (OTR) c'est-à-dire celles qui sont réalisées à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest.

Les OTR ne se sont réellement développées qu'à la suite de la grande sécheresse de l'hivernage 1984 alors que les donateurs craignaient l'engorgement des ports par les flux d'aide en céréales exogènes. Depuis on ressent une certaine "méfiance", les OTR tentées revêtant un caractère plutôt expérimental.

Pour illustrer son propos le rapport présente trois exemples d'opérations triangulaires :

- l'opération Sénégal-Mauritanie financée par le PAM en 1987 portant sur 3000 tonnes de mil,
- l'opération Mali-Mauritanie financée par la France en 1987 portant sur 4500 tonnes de sorgho,
- l'opération de troc financée par l'USAID portant sur l'échange de 9 200 tonnes de riz américain contre 15 000 tonnes de maïs ghanéen destinées au Mali et au Burkina.

Pour traiter des rapports entre les OTR et le commerce privé (concurrence ou complémentarité), il eut été nécessaire de disposer d'informations précises sur les flux commerciaux en Afrique de l'Ouest qui ne sont malheureusement pas

disponibles. Aussi les réponses à cette question ne peuvent-elles relever que de l'hypothèse, en dehors de tout dogmatisme.

Les travaux les plus récents sur le commerce privé régional semblent cependant montrer que le négoce des céréales secondaires serait moins intéressant pour les grands commerçants que celui d'autres produits exogènes comme le ciment et le riz. On peut peut-être en conclure que si un jour l'Afrique de l'Ouest réussissait à se protéger des importations de riz et de blé, le commerce régional de céréales secondaires se développerait, rendant ainsi pernicieuses les OTR, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

Le calcul de l'opportunité financière des OTR rencontre deux types de problèmes.

Le premier est qu'une OTR en Afrique de l'Ouest implique dans la plupart des cas la prise en charge d'opérations de mise à niveau des produits et d'assistance technique qui n'existent pas dans une transaction commerciale normale.

Le deuxième problème est le même que celui rencontré pour les achats locaux, il réside dans la variabilité des éléments de calcul et dans la position du pays récipiendaire (enclavé ou côtier).

Concernant le troc triangulaire, l'opportunité financière ne peut être atteinte que si la valeur CAF port africain de la céréale exogène couvre la valeur du produit local rendu destination finale.

Il est difficile d'imaginer que les OTR puissent actuellement contribuer à une augmentation de la production dans les pays fournisseurs d'Afrique de l'Ouest, car elles ne sont que ponctuelles. Cependant elles peuvent se révéler un recours efficace pour un organisme céréalier obligé de procéder à une rotation de stock alors que le marché national est saturé.

Du point de vue des récipiendaires, le principal avantage est de bénéficier de produits conformes aux habitudes alimentaires des consommateurs. Malheureusement les exemples étudiés montrent que cela n'est pas toujours vrai. Enfin, il convient de garder à l'esprit qu'en cas de nouvelle sécheresse, les OTR seront encore un recours quasi-obligé auquel il faut donc se préparer.

Concernant la mobilisation des produits, les problèmes rencontrés sont les mêmes que pour les achats locaux. La spécificité des OTR réside notamment dans la difficulté de coordonner l'ensemble des opérations et des intervenants, ceci militant pour une meilleure formation du personnel local des agences ainsi que pour le recours à des professionnels du négoce international.

L'expérience montre également que les OTR sont pratiquement aussi longues à mettre en oeuvre que l'aide alimentaire classique, on remarque en particulier que trois mois sont nécessaires pour préparer et négocier les contrats de fourniture avec les opérateurs locaux.

L'avenir des OTR ne semble pas vraiment assuré pour le moment. L'USAID ne possède pas les moyens réglementaires de les appuyer, la CCE semble leur préférer d'autres instruments d'aide tels que la programmation pluri-annuelle et la substitution monétaire, les autres donateurs hésitent devant les problèmes financiers, techniques et institutionnels.

Si l'on décide cependant de les développer (charte de l'aide alimentaire), il conviendrait :

- à court terme d'accepter de supporter les frais de mise à niveau des produits et d'assistance technique
- à plus long terme de mettre en place dans les pays potentiellement fournisseurs des programmes d'appui au commerce régional.

On pourrait également envisager d'appliquer aux OTR le système régional de compensation des financements proposés pour les achats locaux.

D'autre part, il serait utile de réfléchir sur les possibilités de développement des opérations de troc triangulaire en favorisant les échanges intrants agricoles/produits locaux. Le système du troc permettrait sans doute d'augmenter le nombre des opérations puisqu'il supprime en partie le problème de la "concurrence" entre l'aide en céréales exogènes et l'aide en céréales africaines.

Enfin, et bien que ce sujet déborde du cadre d'étude, l'on pourrait essayer de développer les exportations de céréales sahéliennes en années excédentaires, en profitant notamment des facilités offertes par la Convention de Lomé pour l'importation dans la CEE de produits agricoles des pays membres de la Convention.

INTRODUCTION

L'aide alimentaire achetée dans les pays en voie de développement a dans un passé récent fait l'objet de quatre rapports dont deux sont présentés en annexe A (le rapport de la CCE n'étant pas encore officiel, et le rapport de RDI n'étant en notre possession que sous forme de draft).

- Triangular transactions, local purchases and swap arrangements in food aid: a provisional review with special reference to Sub-Saharan Africa, Relief and Development Institute, London, February 1988.
- European Community triangular food aid: an evaluation, food study group, University of Oxford, December 1988.
- Trilateral food aid transactions: USG experiences in the 80's, Ronco Consulting Corporation, March 1988.
- A study of triangular transactions and local purchases in food aid, WFP occasional paper, Relief and Development Institute, July 1987.

Ces travaux insistent principalement sur les opérations triangulaires (voir définitions para 2), et centrent leurs observations surtout en Afrique Australe et Orientale; l'Afrique de l'Ouest étant considérée par les donateurs comme une région peu propice au développement de ces opérations.

Néanmoins, on parle de plus en plus d'achats de céréales locales dans les programmes d'aide alimentaire au Sahel, notamment dans la perspective prochaine d'une charte de l'aide alimentaire qui en fait l'un de ses principes de base.

C'est pourquoi les membres du réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel, réunis à Paris les 29 et 30 novembre 1988 ont souhaité qu'une analyse critique des opérations triangulaires et des opérations d'achats locaux soit entreprise en 1989, l'étude présentée ici constitue un essai de réponse à cette

requête.

Au cours de cette réunion, les débats sur l'aide alimentaire ont largement débordé sur les problèmes de marché. Certains participants ont souligné que l'aide alimentaire pouvait être utilisée comme instrument de développement notamment des échanges du stockage de la consommation des céréales locales, etc... à condition qu'elle soit mieux coordonnée, mieux conçue et qu'elle développe les instruments tels que les opérations triangulaires, les opérations de substitution financière, les achats locaux et la gestion concertée des fonds de contrepartie.

D'autres, avançant au contraire que l'aide alimentaire constitue par nature et dans la plupart des cas un élément perturbateur des marchés, estiment que sa disparition sous toutes ses formes doit constituer l'objectif ultime.

Ces deux positions sont en fait motivées par un même constat : celui du dynamisme évident du commerce privé des céréales en Afrique de l'Ouest.

Les uns pensent que l'on peut à tout le moins éviter une concurrence de l'aide alimentaire avec les commerçants (notamment en adoptant une charte de bonne conduite qui éviterait les livraisons intempestives d'aide) et au mieux appuyer le développement du commerce local en l'associant à l'aide alimentaire lorsqu'elle est nécessaire.

Les autres craignent que ce type de démarche n'ancre encore plus profondément l'aide alimentaire dans les habitudes en occultant les véritables problèmes de production et de commercialisation des céréales sahéliennes.

L'étude cherchera donc à situer l'analyse des opérations triangulaires et des achats locaux dans ce débat sans pour cela négliger les problèmes d'ordre financier, technique et institutionnel.

P R E M I E R E P A R T I E :
F A I T S E T C H I F F R E S

1.1. PRESENTATION GENERALE

DEFINITIONS

1. Une opération d'aide alimentaire traditionnelle met en relation deux interlocuteurs. le donateur et le bénéficiaire. La plupart du temps, le donateur utilise ses propres disponibilités en produits alimentaires pour les fournir au bénéficiaire. Naturellement il aura tendance à favoriser l'écoulement des productions, qui sur son marché sont les plus excédentaires.

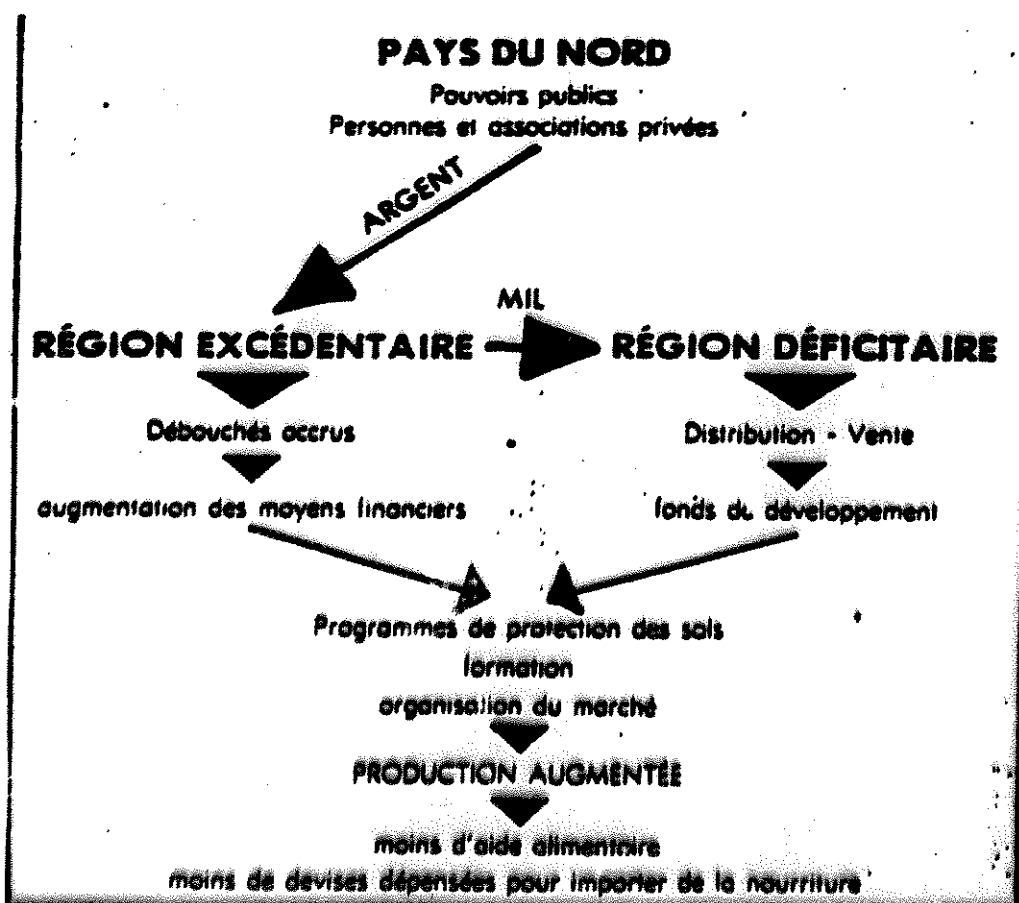
Or ces excédents ne correspondent pas toujours aux habitudes alimentaires des récipiendaires. D'autre part, ils sont susceptibles de concurrencer les productions de régions ou pays voisins disposant eux-mêmes d'excédents. Paradoxalement, l'aide alimentaire -qui ne devrait être qu'un palliatif momentané- aggrave ainsi parfois la situation des approvisionnements alimentaires.

Ces critiques sont ici schématiquement résumées, mais les exemples concrets ne manquent malheureusement pas pour les illustrer. Afin d'éviter de tels effets pervers de l'aide alimentaire traditionnelle, est apparue l'idée de la triangulation de l'aide : au lieu de fournir des produits importés du pays donateur, pourquoi ne pas les acheter dans les pays ou régions excédentaires des pays en voie de développement ? L'aide profite ainsi doublement :

■ au bénéficiaire final de l'aide

■ au fournisseur du produit.

L'apparition de ce nouvel interlocuteur justifie le terme de "triangulaire". Le schéma général du principe de la triangulation peut se présenter comme suit:



2. Toutefois ce schéma "générique" ne suffit pas à caractériser les différentes variantes possibles de ces opérations. La première distinction concerne le pays fournisseur de l'aide. S'il s'agit d'un pays différent du pays bénéficiaire, on se trouve dans le cas d'une opération triangulaire normale. Mais souvent les produits sont achetés dans une région excédentaire du pays qui reçoit l'aide. On parle alors d'achats locaux. Certains utilisent même le terme surprenant d'opérations "biangulaires" (une "triangulaire" avec seulement deux pays impliqués).

La même distinction entre "triangulaire au sens strict" et achat local peut se faire à propos des opérations de troc. Dans ce cas, les produits fournis pour l'aide alimentaire ne sont pas payés directement en espèces mais échangés contre une autre denrée importée du pays donateur.

Ces définitions des différents types de transactions d'aide alimentaire peuvent se résumer dans le tableau ci-joint :

**COMPARAISON ENTRE LES DIFFERENTS TYPES DE TRANSACTION
D'AIDE ALIMENTAIRE**

PAYS N° 1	PAYS N° 2	PAYS N° 3	TRANSACTION
Donateur/Fourn.	Réceptiendaire	-	Bilatérale
Donateur	Fournisseur	Réceptiend.	Triangulaire
Donateur	Fourn/Récept.	-	Achat local
Donateur/Fourn.	Récept/Fourn.	Réceptiend.	Troc Triang.
Donateur/Fourn.	Récept/Fourn/Récept	-	Troc local

D'après Hay, Martens et Hunt : EEC Triangular Food Aid - and Evaluation - University of Oxford - Dec. 1988.

3. Une fois admises ces définitions techniques, il convient d'introduire des considérations qualitatives importantes dans le cas du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Concernant les opérations triangulaires la plupart des auteurs distinguent très justement celles qui sont réalisées à partir de PVD régulièrement exportateurs de celles qui le sont à partir de pays non régulièrement exportateurs. Cette distinction

se justifie par le fait que dans le premier cas l'opération est dans son fonctionnement et même dans son coût en tout point similaire à une aide alimentaire bilatérale. Les opérateurs du pays fournisseur sont rompus aux méthodes du négoce international qu'ils pratiquent également en dehors des circuits de l'aide alimentaire.

La Thaïlande fait certes partie du tiers monde mais elle pratique la subvention aux exportations de riz. De même l'Argentine qui a fourni du maïs pour quelques opérations triangulaires au Sahel est-elle réellement un pays en voie de développement?

D'autre part, il est important, en tout cas pour l'Afrique de l'Ouest, d'insister sur l'appartenance ou non du pays fournisseur à la région du pays récipiendaire. Ce problème de proximité géographique se traduit par la concordance ou non du produit livré avec les habitudes alimentaires des bénéficiaires.

Le Sahel qui fait partie de la zone du mil et du sorgho reçoit ainsi une bonne partie de l'aide triangulaire en riz asiatique. A l'opposé, l'Afrique Australe qui fait partie de la zone maïs est quasi exclusivement fournie en maïs.

Il ne s'agit pas de dénier à telle ou telle opération l'appellation "opération triangulaire", mais de préciser qu'entre une opération réalisée à partir de l'Afrique de l'Ouest et une opération réalisée à partir de la Thaïlande, il existe une très grande différence dépassant largement les seules considérations techniques et financières.

La première catégorie peut avoir des objectifs associés à celui de la fourniture d'une aide, comme par exemple le renforcement du commerce régional.

La deuxième catégorie se rapproche, du point de vue de l'Afrique d'une aide alimentaire classique. Aussi la méthode d'analyse que nous développons dans la deuxième partie de l'étude exclut-elle ce type d'opération.

4. Il existe également plusieurs types d'opérations d'achats locaux réalisés dans le cadre de l'aide alimentaire. Les plus importants en volume sont les achats réalisés sur les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, qu'ils soient destinés à approvisionner des populations non solvables ou à constituer des stocks publics. Viennent ensuite les transactions financées directement par les donateurs en substitution d'une aide classique.

Par ailleurs se développent depuis plusieurs années des opérations réalisées par des ONG et portant sur des quantités limitées. Là encore il faut distinguer les actions d'urgence se traduisant le plus souvent par le transfert de céréales d'une région productrice vers une région en crise pour distribution gratuite ou largement subventionnée, des actions plus structurelles visant par exemple à stimuler les échanges inter-coopératifs par la fourniture de fonds de roulement.

Dans le cas des achats sur fonds de contrepartie, comme dans celui des opérations menées par les ONG, le suivi statistique des quantités concernées est beaucoup plus difficile. Ces actions ne sont en général plus directement financées sur les budgets de l'aide alimentaire des donateurs qui ne les introduisent donc pas dans les statistiques de leur aide alimentaire.

HISTORIQUE

5. De quand datent les premières opérations triangulaires ? On pourrait en faire remonter l'origine à 1963 avec la création du Programme Alimentaire Mondial dont l'objet était, entre autres, de fournir aux donateurs ne disposant pas d'excédents exportables une structure pour la mise en oeuvre de leur aide alimentaire. Toutefois pendant de nombreuses années, le PAM n'a pratiquement pas eu recours à des achats dans des pays en développement.

Deux rencontres internationales ont alors recommandé d'apporter un soutien aux économies des pays en développement. Tout d'abord en 1974, la Conférence Mondiale de l'Alimentation a proposé une "nouvelle politique pour l'aide alimentaire" en demandant aux donateurs de "fournir aux programmes d'aide alimentaire des ressources financières additionnelles permettant d'acheter, autant que faire se peut, des produits dans les pays en développement".¹

Puis en 1979 le Comité des Politiques et Programmes d'Aide Alimentaire du PAM recommandait aux donateurs dans un document intitulé "Directives et Critères pour l'Aide Alimentaire" de faire des efforts en vue de fournir des ressources financières permettant de financer des opérations triangulaires.²

Plus particulièrement au niveau des pays sahéliens, les problèmes de l'aide alimentaire ont été abordés lors de plusieurs rencontres du CILSS et du Club du Sahel. En juillet 1979, le colloque de Nouakchott sur les politiques céréalières des Etats sahéliens (1979) a mis en évidence les effets néfastes que peut avoir l'aide alimentaire sur les habitudes alimentaires et les marchés céréaliers du Sahel. Puis une série de réunions spécifiques sur l'aide alimentaire ont été organisées à Paris en septembre 1981 et à Dakar en octobre 1981, puis juin 1982. La rencontre de concertation sur l'aide alimentaire de juin 1982 recommandait ainsi "l'acquisition par les donateurs des céréales destinées aux pays du Sahel sur les marchés excédentaires des pays voisins".³

6. Suite à une rencontre du Comité de l'Aide au Développement de l'OCDE sur l'aide alimentaire et la coopération (Paris, 26-27 novembre 1984), une nouvelle réunion de concertation sur l'aide alimentaire aux pays du CILSS (Paris, 7 décembre 1984) insistait sur le nécessaire développement des opérations triangulaires et de la coordination entre donateurs et Etats sahéliens, tant au niveau national que régional.

Les responsables du CILSS ont tenu compte de cette orientation en définissant le nouveau mandat de l'organisation en 1985. Le CILSS a désormais la charge "d'élaborer un plan de prévision et de gestion des crises alimentaires". Parallèlement, le Club du Sahel a mis en place un "réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel".

¹ Rapport de la Conférence Mondiale de l'Alimentation, résolution 18, Rome, 5-16 novembre 1974.

² PAM/CFA doc 7/21, annexe 4, Rome Juin 1979.

³ Rapport final de la réunion de concertation sur l'aide alimentaire, point 2.3 - Dakar, 15-16 juin 1982.

Pour la première rencontre du réseau (Paris, 23-24 octobre 1985), un bilan sur les opérations triangulaires au Sahel a été préparé avec l'appui de la Coopération Française.⁴ Ce document passe en revue les politiques et actions menées par les différents donateurs. La première partie de la présente étude permet ainsi d'actualiser les données présentées dans le bilan réalisé en 1985. Puis chaque année, lors de la rencontre du réseau de prévention des crises alimentaires, un bilan plus général sur l'aide alimentaire a été présenté. Il comprend chaque fois un paragraphe spécifique sur les opérations triangulaires et achats locaux (paragraphe 1.4 c ou d). C'est lors de la rencontre de 1988 que s'est fait sentir le besoin d'une nouvelle évaluation de ces opérations, analysant davantage leurs mécanismes et blocages et notamment leurs liens avec le commerce privé.

SOURCES D'INFORMATIONS STATISTIQUES

7. Avant d'analyser du point de vue qualitatif l'impact et les problèmes posés par la mise en oeuvre des opérations triangulaires et achats locaux, il convient d'en apprécier l'importance quantitative. Pour cela diverses sources statistiques fournissent des informations sur les opérations décidées et/ou réalisées.

Le Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (SMIAR) de la Division des Produits et du Commerce International de la FAO assure un suivi constant des importations céréalières commerciales ou aides alimentaires des pays africains. Un télex est envoyé régulièrement aux pays ou organismes donateurs pour leur demander d'actualiser les données sur leur programme d'aide alimentaire, en spécifiant notamment les opérations triangulaires et achats locaux. Ces informations servent à établir des tableaux synthétiques ainsi que des bilans alimentaires pour l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne.

Ces tableaux sont publiés dans un "rapport spécial sur la situation alimentaire et les perspectives de récoltes en Afrique sub-saharienne" qui paraît cinq fois par an. On y trouve notamment un récapitulatif des opérations financées par les donateurs avec ventilation par pays bénéficiaires.

Dans la même division de la FAO, le Groupe de la Sécurité alimentaire et des politiques d'aide alimentaire enregistre les statistiques d'aide alimentaire au niveau mondial pour publication dans le rapport semestriel intitulé "l'aide alimentaire en chiffres".

Deux tableaux y récapitulent les opérations triangulaires et achats locaux par donateur et par origine. La période de référence s'étend, conformément à la Convention d'Aide Alimentaire, du 1er juillet de l'année I au 30 juin de l'année II. Les informations collectées sur les opérations triangulaires proviennent de questionnaires envoyés aux donateurs ainsi que des rapports de la Convention d'Aide Alimentaire.

8. Le PAM a créé en 1987 un système d'information dit "INTERFAIS" qui a pour vocation de centraliser les données concernant l'aide alimentaire pour l'ensemble des pays du monde en précisant l'origine des produits. A l'automne 1989, INTERFAIS a diffusé un premier document récapitulatif intitulé "The food aid monitor" qui présente

⁴ Etude d'évaluation prospective sur les opérations triangulaires. S. Jost - CILSS-Club du Sahel, octobre 1985.

notamment un tableau des opérations triangulaires et achats locaux, par donateurs et bénéficiaires. Avant la création du système INTEFAIS, le PAM diffusait des rapports sur les livraisons d'aide alimentaire seulement pour les pays d'Afrique sub-saharienne victimes de sécheresses ou pénuries alimentaires.

Le système est "nourri" par les représentations du PAM qui actualisent régulièrement les données concernant les livraisons d'aide y compris les informations d'ordre logistique (dates d'arrivée au port, nom des navires, date de réception par les bénéficiaires, etc ...).

9. Le Conseil International du Blé enregistre quant à lui les dotations d'aide alimentaire des donateurs pour vérifier qu'elles correspondent bien aux engagements que ceux-ci ont pris dans le cadre de la Convention Internationale relative à l'aide alimentaire. Dans ses rapports annuels, le CIB élabore un tableau spécifique aux transactions triangulaires, mais ne semble pas disposer d'informations complètes de la part des donateurs.

Autre organe de contrôle, le Committee of Surplus Disposal organisme rattaché à la FAO et basé à Washington, vérifie que les dotations d'aide alimentaire ne dépassent pas un niveau acceptable déterminé par les UMR. Les Usual Marketing Requirements déterminent ce seuil de tolérance au delà duquel on estime que les aides alimentaires feraient baisser les importations commerciales normales. Le CSD s'intéresse donc en premier lieu aux aides reçues et ne dispose pas toujours d'informations très complètes sur l'origine des produits.

10. Outre ces différentes sources d'informations, il est possible de se renseigner directement auprès des donateurs et des bénéficiaires.

La comparaison des résultats de ces différentes investigations n'est pas toujours facile et bien souvent les chiffres ne correspondent pas. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces divergences :

■ Les périodes de référence ne sont pas les mêmes ; les donateurs déterminent leurs dotations par période budgétaire, le bénéficiaire ne l'enregistrant qu'au moment de la livraison. Notons que dans l'intervalle des changements significatifs peuvent intervenir en particulier sur la nature et l'origine du produit.

■ Comme nous l'avons déjà signalé des achats locaux peuvent être financés sur des fonds de contrepartie d'aides antérieures, sur des financements octroyés aux ONG, dans certains cas par le biais de projets de développement rural, etc ... Dans ces cas de figure, les transactions ne sont généralement pas comptabilisées dans les programmes d'aide alimentaire des donateurs.

■ Certains donateurs utilisent des substitutions monétaires qui permettent notamment de réaliser des achats locaux . Pour les substitutions dépendant directement des budgets d'aide alimentaire, c'est en général l'équivalent en tonnes de blé qui est retenu dans les statistiques des donateurs et de la CAA. Ainsi ne sait-on pas toujours quelle quantité de produits locaux a finalement été achetée.

Il arrive également qu'un donateur n'ayant pas la possibilité réglementaire de financer directement des achats locaux ait recours à des "subventions" qui au bout du compte supporteront une partie des transactions d'un organisme céréalier. Ces opérations ne sont pas non plus comptabilisées.

Dans le cadre de cette étude les différentes sources d'informations statistiques ont été comparées de façon à dresser pays par pays une situation aussi précise que

possible. Compte tenu des difficultés exposées plus haut, certaines opérations ont peut être été oubliées. A l'opposé il convient de souligner que quelques transactions programmées n'ont sans doute pas été réalisées tout en demeurant dans les statistiques officielles.

En l'absence de données suffisamment complètes ; les achats effectués sur des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire n'ont pas été enregistrés. Les achats réalisés sur des financements de substitution ont été en revanche signalés dans la limite des informations disponibles, et dans la mesure où ils participent d'une nouvelle aide apportée par le donateur.

1.2. LES DONATEURS (voir également annexe B statistique)

CADRE JURIDIQUE

11. Avant de passer en revue les politiques des donateurs, il convient de rappeler le cadre juridique dans lequel s'établissent les aides alimentaires et en particulier les opérations triangulaires et les achats locaux. La plupart des pays donateurs sont membres de la Convention relative à l'aide alimentaire créée en 1967 au sein de l'accord international sur le blé. La première Convention est entrée en vigueur le 1er juillet 1968, puis a été modifiée en 1971. Une deuxième Convention adoptée en 1980 a été renégociée en 1986 puis prorogée en 1989. La Convention détermine les dotations annuelles que les donateurs s'engagent à fournir. Le total des engagements des signataires qui était de 4 millions de tonnes en 1971, passait à 7,612 millions de tonnes en 1980 et diminuait légèrement en 1986, soit 7,517 millions de tonnes, du fait de la révision à la baisse de la contribution australienne (moins 100 000 tonnes) non compensée par l'augmentation de celle de la Finlande (plus 5 000 tonnes).

CONVENTION RELATIVE A L'AIDE ALIMENTAIRE ENGAGEMENTS MINIMUM DES DONATEURS ET DOTATIONS 1986/87 ET 1987/88 (de juillet à juin) en tonnes équivalent blé.

DONATEUR	ENGAGEMENT MINIMUM ANNUEL	DOTATIONS 1986/87	DOTATIONS 1987/88
ARGENTINE	35 000	24 110	26 990
AUSTRALIE	300 000	422 039	379 955
AUTRICHE	20 000	20 000	12 804
CANADA	600 000	1 239 645	1 062 230
C.E.E (1)	1 670 000	1 904 000	2 656 420
FINLANDE	25 000	40 597	3 400
JAPON (2)	300 000	412 286	545 115
NORVEGE (2)	30 000	45 463	39 550
SUEDE	40 000	39 951	20 025
SUISSE	27 000	74 186	67 680
U.S.A	4 470 000	8 526 038	9 050 551
TOTAL	7 517 000	12 749 167	13 864 720

(1) Actions communautaires et actions bilatérales des Etats membres.

(2) Equivalent blé de contribution en espèces.

Les annonces faites lors de la négociation de la Convention ne constituent que des engagements minimum. L'aide effectivement fournie leur est en général supérieure. Depuis 1983/84 les expéditions de céréales au titre de l'aide alimentaire ont ainsi dépassé le seuil minimum des 10 millions de tonnes retenu par la Conférence Mondiale de l'alimentation en 1974.

12. La Convention détaille également un certain nombre de règles concernant la fourniture de cette aide. A propos de l'origine des céréales, l'article 7 précise: "Le but général sera de faire en sorte qu'il soit procédé à la majeure partie des achats auprès des pays en développement, en donnant priorité aux membres en développement de la Convention relative à l'aide alimentaire. Les présentes dispositions n'empêchent cependant pas l'achat de céréales à un pays en développement non membre de la présente Convention ou de la Convention sur le commerce du blé".
- Utile précision pourrait-on dire ! En effet, le seul pays "en développement" membre de ces deux Conventions est l'Argentine, cinquième exportateur mondial de blé. Pour respecter la préférence notifiée dans cet article tous les donateurs devraient donc s'approvisionner en priorité en Argentine.

Il est intéressant de constater que dans la première Convention de 1968, les recommandations concernant les achats dans les pays en développement était beaucoup plus explicite : "Il sera établi une priorité afin que 25 % au moins de la contribution en espèces pour l'achat de céréales en vue de l'aide alimentaire ou la partie de cette contribution qui sera nécessaire pour acheter 200 000 tonnes métriques soient consacrés à l'achat de céréales produites dans les pays en développement".

Cette contrainte chiffrée a donc disparu dans les textes de 1980 et 1986.

13. Dans la suite de cette première partie nous présenterons les politiques et les actions des signataires de la Convention d'aide alimentaire en matière d'opérations triangulaires et d'achats locaux, en suivant l'ordre alphabétique, sauf pour les pays de la CEE (étudiés sous la rubrique CEE car cette dernière est signataire de la CAA en son nom mais aussi au nom de ses Etats membres).

Nous donnerons ensuite quelques indications complémentaires sur d'autres pays donateurs, et sur les organismes internationaux, le PAM en particulier. Le détail des opérations financées par les donateurs est présentée dans les annexes statistiques.

PAYS DONATEURS MEMBRES DE LA CONVENTION D'AIDE ALIMENTAIRE, NON MEMBRES DE LA CEE.

Argentine

14. Membre de la CAA, l'Argentine est supposée être un important fournisseur de céréales pour l'aide alimentaire des autres donateurs selon les termes mêmes de la Convention (para 12). Cette préférence est cependant peu suivie par les donateurs intervenant dans le Sahel ; seuls les cap-verdiens ont eu l'occasion de "manger argentin".

La Suisse a en effet acheté régulièrement depuis 1983 du maïs argentin destiné au Cap Vert, la CCE achetant quant à elle 1 000 tonnes de haricots en octobre 1984 et la RFA, 4 770 tonnes de maïs en 1985.

Australie

15. En 1986, le gouvernement australien a réexaminé sa politique d'aide alimentaire. Parmi les nouvelles orientations adoptées, "l'utilisation continue des accords d'échange de céréales et de transactions triangulaires avec les pays africains à excédent alimentaire".

L'Australie a ainsi réalisé plusieurs opérations triangulaires mais aucune n'a concerné de pays sahélien. L'aide australienne en Afrique privilégie les pays de l'hémisphère sud. En 1988, était ainsi conclue la cinquième opérations triangulaire avec le Zimbabwe : un échange commercial de 15 000 tonnes de riz australien contre 27 000 tonnes de maïs pour le Mozambique et le Malawi.

A noter que l'Australie est le seul pays donateur qui ait réduit son engagement minimum lors de la renégociation de la Convention en 1985, passant de 400 000 à 300 000 tonnes de céréales.

Autriche

16. Plus petit donateur signataire de la Convention, l'Autriche sous-traite son aide alimentaire auprès du PAM, de l'UNRWA, ou d'ONG. Elle a ainsi fourni selon les années entre la moitié et la totalité de son aide à partir d'achats dans des pays en développement. En 1984, elle a fourni, par l'intermédiaire du PAM, une aide en riz chinois pour le Mali et en sorgho du Niger pour le Burkina Faso.

Canada

17. En 1987, le Parlement canadien a effectué une évaluation de son aide au développement et notamment de ses programmes d'aide alimentaire. Il a publié en mars 1988 un rapport intitulé "Partageons notre avenir" qui détermine les nouvelles orientations de la politique d'aide canadienne. Outre un recours accru aux

allocations pluriannuelles (jusqu'à 75 % de son programme), il a été décidé "d'intensifier l'utilisation d'aliments achetés dans des pays en développement grâce aux opérations triangulaires, et aux échanges contre des denrées alimentaires canadiennes, de façon à soutenir le développement du commerce régional en tirant parti des excédents vivriers momentanés dans les pays en développement".

Des directives concernant l'application et les procédures de ces aides sont actuellement mises au point pour le personnel de la coopération canadienne.

Le Canada a surtout financé ce type d'opérations en Afrique australe. Il a rencontré davantage de difficultés en Afrique de l'Ouest. En 1988, il avait programmé une aide déliée de trois millions de dollars canadiens pour des achats au Niger destinés à reconstituer le stock de sécurité. Après de nombreuses difficultés l'opération a été reportée à 1989.

18. Parallèlement à son aide alimentaire, le Canada a eu recours à des substitutions financières quand la situation ne justifiait pas l'envoi de produits alimentaires. Ainsi en 1987/88 pour le Mali, le Canada a octroyé directement au PRMC une somme de 1,5 million de dollars, prélevée non pas sur les budgets de l'aide alimentaire, mais sur celui du programme de l'aide bilatérale avec le Mali.

Cette contribution au fonds commun de contrepartie a été renouvelée en 1988 et même intégrée en 1989/90 dans le cadre d'un programme pluriannuel sur trois ans. Ces fonds ont pu être utilisés en 1988 et 1989 dans le cadre du PRMC pour l'ouverture de lignes de crédit auprès des commerçants, des demi-grossistes et des associations villageoises destinées à leur faciliter l'achat et le stockage de céréales locales pendant la période de soudure (para 103 et 125)

Enfin il convient de signaler que le Centre d'aide alimentaire de la Coopération canadienne élabore actuellement une approche pratique pour évaluer les effets négatifs que l'aide alimentaire peut avoir sur la production vivrière et la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires. L'impact des opérations triangulaires et d'achats locaux y sera vraisemblablement étudié.

Etats Unis d'Amérique

19. Selon certains, l'examen de la politique des Etats Unis en matière d'aide triangulaire pourrait en principe se limiter à quelques phrases. La réglementation qui régit l'aide alimentaire américaine, la PL 480, stipule que tous les produits destinés à l'aide alimentaire doivent provenir du sol américain. Selon d'autres ce n'est pas une obligation légale, mais l'usage veut que l'on n'achète jamais à l'étranger sur les crédits de l'aide alimentaire. Cependant, en y regardant de plus près, on constate que les Etats Unis peuvent indirectement recourir à des achats dans des pays en développement, et cela de trois manières différentes :

Tout d'abord il ne leur est pas interdit de réaliser des opérations de troc. Ils n'en ont réalisé qu'une seule en Afrique de l'Ouest en 1985 en envoyant du riz au Ghana échangé contre du maïs local, lui-même destiné au Mali et au Burkina Faso (voir para 150 et suivants).

D'autres opérations de ce type ont été organisées en Afrique Australe. Une récente évaluation conclut, malgré les surcoûts ou difficultés rencontrées pour leur mise en oeuvre, à l'opportunité de telles actions (voir conclusions principales de l'étude en annexe).

20. Les fonctionnaires de l'USAID ont par ailleurs réussi à obtenir en 1987 et 1988 des contributions financières pour alimenter le fonds commun de contrepartie du PRMC au Mali, au lieu de fournir une aide en produits importés. Ces fonds ont pu être utilisés ensuite par le PRMC, semble-t-il, pour des achats locaux. Mais, ils n'ont pas été prélevés sur les budgets de l'aide alimentaire.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle important des ONG américaines. Si la plupart d'entre elles gèrent directement des aides alimentaires en produits importés des USA et financés par l'USAID, certaines ont pu aussi avoir recours ponctuellement à des achats locaux en utilisant le produit de la vente des aides importées. Cependant si la monétisation de l'aide alimentaire donnée aux ONG a été encouragée, elle est en principe destinée à couvrir les coûts de transport ou de stockage, ou à fournir les intrants nécessaires aux projets recevant une aide alimentaire.

Finlande

21. Citée pour mémoire, car elle ne fournit pas d'aide alimentaire aux pays du Sahel, la Finlande a néanmoins introduit en 1988 dans sa politique d'aide alimentaire un nouveau principe favorable aux opérations triangulaires et autres mesures visant à promouvoir la coopération et les échanges régionaux.

Japon

22. Depuis plusieurs années, le Japon donne régulièrement une aide alimentaire relativement importante (de 30 à 50 000 tonnes selon les années) à l'ensemble des pays du CILSS. Cette aide est fournie principalement en riz acheté en Asie du Sud Est (Thaïlande et Birmanie) et parfois au Pakistan.

Pour le Tchad les opérations sont gérées par le PAM. Cette aide, presque permanente, est octroyée sans vraiment tenir compte de l'évolution des approvisionnements alimentaires du pays bénéficiaire), d'autant plus que le riz fourni peut entrer en concurrence avec les productions locales.

De plus le suivi des aides dans le pays bénéficiaire est quasi inexistant.

Quelques faits récents semblent toutefois indiquer que le Japon se préoccuperait davantage de l'impact de son aide. Les pays fournisseurs se diversifient avec l'achat de maïs blanc au Zimbabwe, de sorgho au Soudan et même pour le Sahel, en 1989 de l'achat de 3 800 tonnes de sorgho au Tchad par l'intermédiaire du PAM. Par ailleurs le Japon s'investit dans le fonds commun de contrepartie du Sénégal.

Néanmoins, du fait notamment de son personnel très limité sur le terrain, le Japon reste en retrait par rapport aux autres donateurs malgré le volume important de l'aide alimentaire qu'il fournit.

Norvège

23. En mai 1987, le Parlement norvégien a discuté des principes de l'aide norvégienne sur la base de deux livres blancs.
A propos de l'aide alimentaire, il a recommandé qu'elle ne concurrence pas les produits locaux ni ne porte préjudice de quelque manière que ce soit à la production vivrière des pays bénéficiaires.

En 1986 et 1987, la Norvège a ainsi financé au titre de sa contribution en espèces au PAM par le canal de la Convention d'Aide Alimentaire, plusieurs achats locaux en Gambie, au Mali, au Niger et au Sénégal.
Il n'en a pas renouvelé depuis.

Suède

24. L'essentiel de l'aide alimentaire suédoise est multilatérale. Elle est gérée par le PAM qui a reçu pour 1988/89, outre une dotation équivalent à 40 000 tonnes de blé pour la RAIU, des virements en espèces qui peuvent être utilisés directement par le PAM pour des achats locaux.

Suisse

25. L'aide alimentaire suisse a souvent recours à des achats de céréales locales, qu'il s'agisse d'actions bilatérales, ou d'aide multilatérale.
La Suisse verse en effet au PAM des dons en espèces destinés à des achats locaux ainsi qu'aux dépenses logistiques.

Pour les aides à destination de pays sahéllens, la Suisse achète chaque année du maïs en Argentine destiné au Cap Vert (1500 tonnes par an de 1985 à 1988, 2500 tonnes en 1989). Elle a aussi financé des achats de riz en Thaïlande, notamment dans le cadre de la RAIU.

Depuis 1986, elle a développé les achats locaux de céréales au Burkina Faso, au Tchad et au Mali mais c'est surtout ce dernier qui en a été le principal bénéficiaire.

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

26. La Communauté Economique Européenne est signataire de la Convention d'aide alimentaire au titre de l'aide communautaire financée sur le budget de la Commission, mais aussi au titre des actions bilatérales de ses pays membres. La répartition des engagements minimum entre la Communauté et ses Etats membres est donnée dans le tableau ci-joint

**REPARTITION DES ENGAGEMENTS DE LA
COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
AU TITRE DE LA CONVENTION RELATIVE A L'AIDE ALIMENTAIRE DE 1986**

Engagement de la CEE	1 670 000 tonnes
Actions communautaires	927 700 t (55,5%)
Actions bilatérales	742 300 t (45,5%)

Répartition des actions bilatérales

Belgique	41 500 t
Danemark	15 600 t
R.F.A	193 500 t
Grèce	10 000 t
Espagne	20 000 t
France	200 000 t
Irlande	4 000 t
Italie	95 400 t
Luxembourg	1 400 t
Pays Bas	50 200 t
Portugal	-
Royaume Uni	110 700 t

A. Commission des Communautés Européennes (Actions communautaires)

27. En 1982, le Conseil Européen a adopté un nouveau règlement (n° 3331/82 du 3 décembre 1982) concernant sa politique et sa gestion de l'aide alimentaire. L'article 3, paragraphe 1, précise que "en cas d'urgence ou d'indisponibilité sur le marché communautaire, les produits fournis à titre d'aide peuvent être achetés dans un pays en développement appartenant si possible à la même région géographique que le pays bénéficiaire".

En 1986, un nouveau règlement (n° 3972/86 du 22 décembre 1986) élargissait les possibilités d'achats sur les marchés mondiaux en ne les limitant plus aux deux seuls cas cités ci-dessus.

Néanmoins parmi les conditions d'application, il est indiqué que les "achats doivent rester globalement dans les limites qui ne mettent pas en cause le principe de la mobilisation sur le marché communautaire". Ces limites n'étant pas précisées on peut se demander ce que veut dire exactement cette restriction !

28. La CCE ne s'est néanmoins pas privée de réaliser des achats locaux dans des pays en développement. En 1988, ils ont représenté au total plus de 100 000 tonnes. Dans le Sahel ces achats ont surtout été importants au moment de la sécheresse 1984/85, notamment sous forme d'aides d'urgence qui ont permis de fournir très rapidement des denrées aux victimes de pénuries, surtout au Mali, au Niger et au Tchad.

Les années suivantes, compte tenu de l'amélioration de la situation alimentaire, la CEE a eu davantage recours à des actions de substitution (voir présentation en encadré). Par l'intermédiaire de ces actions de substitution ont pu être réalisés d'importants achats de céréales locales, mais ceux-ci n'apparaissent pas directement dans les statistiques d'aide alimentaire.

La Communauté Européenne a donc été la première parmi les donateurs à "légiférer" sur les opérations triangulaires, achats locaux et actions de substitution et à les inscrire spécifiquement dans son budget.

Organisme multilatéral, il lui est plus facile de soutenir de nouvelles initiatives face à l'aide alimentaire "classique", car elle se trouve être moins directement soumise aux pressions des lobbys exportateurs nationaux. Elle est également plus sensible à la dimension régionale des échanges (elle soutient ainsi activement, notamment par des opérations triangulaires, les échanges régionaux en Afrique australe).

29. La CCE a également essayé de jouer un rôle de coordination entre les Etats membres. Le 26 mars 1986 a été organisée à Bruxelles une réunion sur les opérations d'achats dans les pays en développement regroupant des experts et des fonctionnaires des agences de coopération européennes. Un questionnaire a ensuite été envoyé aux "douze" pour recueillir leur expérience en la matière. Cependant, cette ébauche de concertation-coordination ne semble pas avoir débouché sur de nouvelles initiatives.

La Commission s'est alors davantage concentrée sur ses propres actions, notamment en commandant une évaluation des opérations triangulaires qu'elle finance en Afrique australe et orientale. L'étude qui n'est pas encore diffusée ne manquera pas d'intérêt si l'on considère qu'en 1987 les opérations triangulaires ont représenté 43 % des exportations de maïs du Zimbabwe qui se sont élevées à 354 000 tonnes. Ce pays étant depuis son indépendance régulièrement exportateur, quelques experts de Bruxelles réfléchissent à la possibilité d'inclure les opérations triangulaires dans une démarche globale d'intégration régionale comprenant notamment le financement d'infrastructures de transport.

Cette approche est évidemment très intéressante mais à priori inenvisageable en Afrique de l'Ouest (voir chapitre 2.5). D'autre part, certaines personnes s'interrogent sur la provenance exacte d'une partie des excédents zimbawéens en regardant du côté de l'Afrique du Sud. Ajoutons que ces doutes ne sont pour le moment étayés par aucune preuve.

LES ACTIONS DE SUBSTITUTION

Afin de donner une plus grande souplesse à son aide alimentaire et permettre d'en adapter les niveaux en fonction de l'évolution des approvisionnements alimentaires d'un pays, sans pour autant le pénaliser parce qu'il a eu une bonne récolte, la CEE a mis en place en 1984 un nouvel outil. Elle a créé, au sein de son budget aide alimentaire, une ligne budgétaire (ligne 929) permettant des substitutions financières aux livraisons d'aide alimentaire en faveur d'actions portant sur le développement agricole et vivrier.

Le règlement CEE n° 1755/84 du 19 juin 1984 précise les affectations possibles de ces appuis financiers.

Sur le programme 1986, l'équivalent financier de 55 000 tonnes de céréales, soit 8 millions d'ECU, ont été utilisés au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Tchad, principalement pour des achats de céréales locales permettant de constituer ou de renforcer les stocks de sécurité.

Sur le programme 1987, l'équivalent financier de 40 000 tonnes, soit 4,3 millions d'ECU (proportionnellement moins qu'en 1986 du fait de l'augmentation des prix de référence des céréales sur le marché mondial), ont été versés aux fonds communs de contrepartie du Mali et du Sénégal ainsi qu'à l'Office National des Céréales du Tchad pour l'achat de céréales.

En 1987, le Parlement Européen a créé une ligne budgétaire supplémentaire (ligne 9281) portant sur des actions de substitution spécifiquement destinées à la mise en oeuvre de programmes de stockage et de systèmes d'alerte rapide.

Le Burkina Faso a bénéficié dès 1987 de ces nouvelles dispositions pour la construction de magasins de stockage à l'Ofnacer, tout comme le Tchad pour le démarrage d'une système d'alerte.

Un règlement n° 2507/88 du 4 août 1988 (texte en annexe) a été adopté pour bien préciser les modalités d'application et d'utilisation de ces fonds .

C.C.E
ACTIONS DE SUBSTITUTION
AU SAHEL

I. Ligne budgétaire 1989

Bénéficiaire	Equivalent céréales	Utilisation
Burkina 1986	10 000 t	Constitution SNS
Mali 1986	15 000 t	Versement PRMC
Niger 1986	15 000 t	Constitution SNS
Tchad 1986	15 000 t	Constitution SNS
Mali 1987	15 000 t	Versement PRMC
Sénégal 1987	10 000 t	Versements fonds commun de contrepartie
Tchad 1987	15 000 t	Constitution SNS

II. Ligne budgétaire 9281

Bénéficiaire	Montant	Utilisation
Burkina 1987	1,2 MECU	Magasins de stockage
Tchad 1987	0,46 MECU	Système d'alerte rapide

B. PAYS MEMBRES DE LA CEE (actions bilatérales)

Belgique

30. La Belgique a financé dès 1978/79 des opérations triangulaires. Celles-ci sont en général gérées par le PAM car l'AGCD, l'Agence Générale pour la Coopération et le Développement, organisme d'exécution de la coopération belge, ne dispose que d'un personnel très limité pour s'occuper de l'aide alimentaire. En 1986/87 et 1987/88, la Belgique a versé directement des fonds au PRMC du Mali. Pour 1988/89, elle a envisagé des achats locaux au Mali, Niger et Tchad.

Danemark

31. L'aide alimentaire danoise est constituée principalement de contributions multilatérales au PAM. Elle peut aussi transiter par certaines ONG. Une seule opération triangulaire semble avoir été financée par le Danemark en Afrique de l'Ouest : en 1985, dans le cadre de la Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (RAIU), le PAM a pour le compte du Danemark acheté en Côte d'Ivoire 4 000 tonnes de maïs destinées au Burkina Faso.

France

32. L'intérêt de la France pour l'aide alimentaire en céréales locales remonte à l'adoption en mai 1984, d'une réforme de son aide alimentaire bilatérale qui avait pour objectif de mieux intégrer ce type d'aide aux politiques agricoles des pays concernés.

Parmi les moyens envisagés pour atteindre cet objectif il était proposé de "valoriser au maximum les ressources locales ou régionales en facilitant notamment les opérations triangulaires d'achat et de transport de produits alimentaires locaux entre pays ou régions déficitaires et excédentaires".

Une structure interministérielle, la "Cellule d'Urgence et de Veille" fut alors mise en place pour coordonner les interventions françaises en la matière. Dès 1984/85, plusieurs opérations d'achats locaux étaient financées au Sénégal, au Mali, au Burkina et au Tchad.

Toutes ces opérations étaient gérées par des ONG locales avec l'appui d'ONG françaises regroupées au sein d'un collectif intitulé "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes". Ce collectif avait joué un rôle auparavant dans le débat sur l'aide alimentaire française ayant abouti à la mise en place de la réforme, dans le cadre notamment d'une "commission coopération-développement", structure de concertation entre les ONG et le Ministère de la Coopération.

Depuis, le Ministère de la Coopération a poursuivi le financement d'opérations via les ONG au Mali et au Sénégal, mais c'est au Niger qu'en 1987/88 a été lancé un programme original d'échanges inter-coopératifs qui a permis la mobilisation de près

de 500 tonnes de céréales locales par 16 coopératives de la région de Niamey (voir para 79 et suivants)

33. Parallèlement aux actions menées par les ONG et financées sur des crédits spécifiques du Ministère de la Coopération, la France a voulu réaliser des opérations au niveau gouvernemental de plus grande ampleur. En 1983, avant la réforme, une première opération de transfert de céréales maliennes pour le Burkina et pour des camps de réfugiés au Ghana avait été organisée mais la qualité des céréales était très mauvaise et une partie aurait finalement servi à nourrir des poules !

En 1986, la France avait décidé de fournir son aide alimentaire au Cap Vert et à la Sierra Léone à partir de maïs de la Côte d'Ivoire qui déclarait alors disposer d'excédents. Un contrat avait été signé et un bateau envoyé à Abidjan pour prendre livraison des céréales. Mais le fournisseur désigné par le gouvernement s'est révélé incapable de livrer le maïs et le bateau a dû repartir à vide après plusieurs semaines d'immobilisation ... qui ont engendré des frais considérables pour le donateur.

Malgré cet échec, la France a maintenu son soutien à ce type d'opération. Lors du colloque de Mindelo, en décembre 1986, elle proposait à la communauté internationale de mettre tout de suite en application les recommandations de la rencontre et d'organiser un important transfert de céréales du Mali (excédentaire), vers le Sénégal (déficientaire). Des 100 000 tonnes, puis 50 000 tonnes évoquées à Mindelo, on ne parlait plus au printemps 1987 que de 7 500 tonnes car seule la France avait décidé de passer à l'action. Cette proposition a rencontré de nombreux obstacles tant du côté malien, qui ne voulait pas vendre au prix du marché libre que du côté sénégalais qui, s'étant déclaré entretemps excédentaire, proposait ses propres céréales, et refusait l'importation de céréales maliennes.

Finalement, la France a décidé d'utiliser les excédents maliens pour une aide alimentaire à la Mauritanie (voir para 79 et suivants)

34. La France aura donc rencontré de nombreuses difficultés pour la mise en oeuvre d'opérations triangulaires. Elle a cependant persévéré car elle se sentait quelque peu obligée d'adapter sa pratique à son discours et devait donc réussir une opération importante entre pays sahélliens.

En 1988 aucune opération n'a été réalisée (hormis les échanges inter-coopératifs au Niger) et pour 1989 une opération d'achat de 4 000 tonnes de maïs du Togo a été mise en oeuvre pour l'aide alimentaire au Cap Vert. Une action similaire est envisagée pour 1990.

La France a parallèlement continué à avancer sur le plan des idées. Tout d'abord en proposant, suite aux recommandations du colloque de Mindelo, un texte de code de bonne conduite de l'aide alimentaire au Sahel, qui devrait déboucher prochainement sur une charte adoptée par les principaux pays donateurs. Puis, à l'occasion d'une table ronde organisée le 8 février à Paris par le collectif d'ONG "Afrique Verte", le ministre français de la Coopération a retenu la proposition des ONG, d'affecter 10 % de son aide alimentaire à des opérations triangulaires ou d'achats locaux.

Italie

35. La coopération italienne n'a pris que récemment de l'ampleur avec l'affectation de fonds importants pour l'aide publique au développement. En 1988, 270 milliards de lires ont été alloués à l'aide bilatérale, mais aucune opération triangulaire n'a été réalisée. Ce n'est que par l'intermédiaire de son aide multilatérale au PAM (30 milliards de lires dont près de la moitié en espèces) que l'Italie est amenée à en financer. Elle a affecté 6 milliards de lires de sa contribution en espèces au PAM à ce type d'opérations. En 1989, le PAM a, pour la première fois sur ces fonds, financé des opérations d'achats locaux dans des pays du Sahel : 3 750 tonnes de sorgho au Burkina et 5 382 tonnes au Niger.

Pays Bas

36. Les Pays Bas sont particulièrement attentifs à l'impact de leur aide alimentaire et à son insertion dans les politiques de développement et de sécurité alimentaire des pays bénéficiaires.

Il n'existe ainsi pas de budget distinct pour l'aide alimentaire qui est considérée comme un des nombreux moyens pour promouvoir la sécurité alimentaire. En valeur, les achats de denrées alimentaires dans les pays en développement représentent environ un quart des achats totaux pour l'aide alimentaire (80 millions de florins de 1986 à 1988).

En moyenne un tiers des dépenses au titre de l'aide alimentaire des Pays Bas est affecté au PAM. Celui-ci reçoit cette dotation pour un tiers en espèces de façon à lui faciliter les achats de produits dans les pays en développement. La moitié de l'aide bilatérale est confiée aux ONG qui n'ont aucune obligation d'utiliser les ressources octroyées pour des achats de produits aux Pays Bas.

Pour leur aide bilatérale de gouvernement à gouvernement, les Pays Bas ont également recours à des opérations triangulaires ou achats locaux qu'ils soustraient en général au PAM. Ainsi au Sahel, ils ont financé en 1985 des importations de riz et sorgho de Thaïlande et du Pakistan, mais aussi du Bénin, du Ghana et du Togo ; puis de 1986 à 1988, des achats locaux au Burkina, Mali, Niger et Sénégal. En outre des substitutions financières ont été octroyées au PRMC du Mali en 1986 (1 660 000 florins) et au Niger en 1988 (601 000 florins) pour l'appui à un programme de banques de céréales.

37. Lors de la dernière session du PAM (CPA, 29 mai-2 juin 1989) un document analysant les politiques et programmes des Pays Bas en matière d'aide alimentaire a été présenté. Ce document insiste à plusieurs reprises sur le soutien apporté à l'achat de produits locaux, que ce soit pour les actions des ONG, pour l'aide multilatérale au PAM ou pour l'aide bilatérale. De même les Pays Bas apportent tout leur soutien aux "initiatives pour assouplir la Convention d'aide alimentaire, en particulier pour ce qui concerne les achats dans les pays en développement de denrées destinées à l'aide alimentaire et à la fourniture de semences". Ils sont également "convaincus de la nécessité d'une charte de l'aide alimentaire, comme celle qu'étudie actuellement le Club du Sahel, qui régirait l'utilisation rationnelle de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel".

République Fédérale d'Allemagne

38. Depuis 1975 environ, la RFA s'est investie dans l'appui à la constitution et à la gestion de stocks de sécurité dans les pays sahéliens. Des programmes ont été engagés au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal, où ils bénéficient d'un appui technique et financier. L'aide alimentaire allemande intervient donc avant tout dans ce cadre, les premières années pour la constitution du stock; ensuite pour son renouvellement ou son augmentation.

Plus généralement, le Parlement allemand a adopté en décembre 1987 une résolution sur la sécurité alimentaire demandant au gouvernement de redoubler d'efforts en vue d'acheter des vivres dans des pays en développement producteurs d'excédents pour les utiliser aux fins de l'aide alimentaire. En 1987 et 1988, près du tiers des achats de céréales pour l'aide alimentaire ont ainsi été effectués dans des pays en développement ou sous forme d'achats locaux.

Royaume Uni

39. L'aide alimentaire britannique se répartit en trois tiers à peu près équivalents : aide bilatérale, aide gérée par des ONG ou organisations internationales de type Croix Rouge et aide multilatérale au PAM et à la RAIU. En 1987/88 environ 40 000 tonnes de vivres ont été achetées dans des pays en développement dans le cadre d'opérations triangulaires ou d'achats locaux et ce chiffre devrait augmenter en 1988/89.

Au Sahel, seul le Mali a bénéficié en 1985 d'une aide bilatérale de ce type sous forme de riz acheté en Chine et au Pakistan. Un certain nombre d'ONG britanniques (OXFAM, Euro Action Accord, ...) ont par ailleurs développé au Sahel des programmes d'appui aux coopératives ou banques de céréales pour des opérations d'achats locaux ou d'échanges céréaliers.

DONATEURS NON MEMBRES DE LA CONVENTION D'AIDE ALIMENTAIRE

40. Un certain nombre de pays non membres de la CAA ont également financé des achats locaux. L'Arabie Saoudite devrait ainsi acheter en 1989, 1200 tonnes de céréales au Mali. La Lybie a fourni du riz et du sorgho au Burkina en 1985. Bien qu'il ne s'agisse pas d'opérations triangulaires, on peut également signaler les aides bilatérales en maïs ou sorgho africain octroyées au Burkina suite à la sécheresse de 1984/85 par ses pays voisins : Ghana, Togo et Bénin (la Chine a également fourni à plusieurs reprises du maïs au Burkina).

Le Programme Alimentaire Mondial (PAM)

41. Depuis de nombreuses années le PAM réalise des achats locaux ou des opérations triangulaires.

Au niveau mondial, c'est même le plus gros acheteur dans les pays en développement de produits destinés à l'aide alimentaire. Il intervient en effet à deux titres :

- D'une part il utilise ses propres ressources financières fournies par les donateurs dans le cadre de l'aide multilatérale, versées soit directement au PAM, soit pour des contributions à la Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (RAIU). Environ 40 % des achats totaux du PAM correspondent à cette catégorie.

- D'autre part, il intervient comme prestataire de service pour la mise en oeuvre des aides bilatérales de pays donateurs ou autres organismes multilatéraux. (60 % des achats totaux effectués par le PAM).

Le PAM réalise les 4/5 de ses achats dans les pays en développement dont seulement 30 à 50 % selon les années en Afrique subsaharienne, et principalement en Afrique Australe (Malawi et Zimbabwe) et au Kenya.

L'Afrique de l'Ouest est un fournisseur nettement moins important.

En 1986 et 1987 le PAM y a acheté qu'environ 17 à 18 000 tonnes, seulement 5 000 tonnes en 1988, mais 13 000 tonnes pour le premier semestre 1989.

Les achats locaux financés sur les ressources du PAM ont servi à approvisionner les projets, Food for Work principalement au Burkina, au Mali et au Niger.

Dans l'accord récemment signé avec le Mali, il a même été spécifié qu'en cas de situation excédentaire dans le pays, le PAM avait obligation pour l'approvisionnement de ses projets, de procéder à des achats locaux.

Signalons enfin une opération d'exportation de 400 tonnes de sorgho du Niger vers le Togo réalisée en 1989, qui prouve que les flux d'aide alimentaire ne sont pas toujours à sens unique.

42. Parallèlement à son rôle d'acheteur, transporteur et fournisseur d'aide alimentaire, le PAM a tenté de développer une fonction de coordination des donateurs; on observe en particulier qu'il assure le secrétariat du fonds commun de contrepartie au Mali, en Mauritanie et au Sénégal (fonds commun qui comme on l'a vu peut être utilisé à financer des achats locaux).

43. En 1987 le PAM a réalisé une évaluation de ses opérations triangulaires et d'achats locaux. Elle conclut à leur efficacité et propose un certain nombre de recommandations pour en améliorer la mise en oeuvre et l'impact, et pour renforcer la coopération entre les donateurs et avec les pays bénéficiaires. (voir résumé en annexe B).

A l'occasion de sa dernière session du comité des programmes (29 mai-2 juin 1989), le PAM a également préparé un document de synthèse sur les opérations triangulaires et les achats locaux, établi en particulier sur la base des évaluations menées par la CCE, l'USAID et les services du PAM sur leurs propres actions.

Organisations non gouvernementales (ONG)

44. Il est assez difficile de recenser les achats locaux et opérations triangulaires menés par des ONG dans la mesure où ils échappent souvent aux statistiques officielles. Ils peuvent être financés (en grande partie ou en totalité) par des subventions des pays donateurs mais il s'agit alors le plus souvent de crédits spécifiques pour les ONG et non de crédits pour l'aide alimentaire. On retrouve par ailleurs la même difficulté que pour les opérations directement financées par les Etats concernant la réutilisation des fonds de contrepartie d'aides antérieures pour de nouveaux achats, notamment dans le cadre des banques de céréales. Nous étudierons plus à fond ces achats de céréales au niveau local dans la deuxième partie de l'étude, à travers notamment l'exemple d'échanges intercoopératifs lancés au Niger en 1987.

Parmi les principales ONG ayant réalisé de telles opérations dans le Sahel, on peut citer Euro Action Accord qui a pendant plusieurs années approvisionné des coopératives du nord Mali en céréales provenant du sud du pays ou de Côte d'Ivoire, Caritas qui a acheté 4 180 tonnes de sorgho au Burkina Faso en 1989, F.E.M.E. (Fédération des Eglises et Missions Evangéliques) qui a également financé des achats au Burkina Faso en 1987/88 ou encore la SIM (Sudan Interior Mission) avec des achats locaux de 910 tonnes au Niger en 1989. La Ligue des Sociétés de Croix Rouge (LICROSS) a aussi reçu en 1989 des financements européens pour des achats au Niger, et en 1987/88 a réalisé des achats au Burkina et au Mali.

45. Mais les ONG sont aussi actives du côté des pays donateurs. En Europe un collectif d'ONG s'est constitué en 1983 pour dénoncer les effets néfastes de l'aide alimentaire "classique" et promouvoir l'utilisation des ressources locales disponibles.

Prolongement d'une campagne d'information du public intitulée "Ici, Mieux se nourrir, là-bas vaincre la faim" lancée en France en 1981, l'action "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes" s'est centrée sur le problème de l'aide alimentaire et a élargi son audience au niveau européen avec la constitution de plusieurs collectifs d'ONG en Belgique, France, Italie, et l'animation d'un réseau international d'ONG européennes et nord américaines. Les objectifs de cette campagne se situent à trois niveaux :

- soutenir dans le Tiers Monde des initiatives de groupes qui mettent en oeuvre des alternatives à l'aide alimentaire classique,
- informer l'opinion publique sur les problèmes liés à l'aide alimentaire et les alternatives proposées,
- intervenir auprès des décideurs pour modifier les politiques d'aide alimentaire.

Les publications diffusées, les concertations, les contacts avec des parlementaires ont ainsi joué un rôle important dans l'adoption en mai 1984 d'une réforme de l'aide alimentaire française, de même qu'au niveau de la Communauté Européenne dans la création des nouvelles lignes budgétaires pour les actions de substitution (voir para 28).

En Octobre 1985, le collectif a organisé à Dakar un colloque sur les aides triangulaires qui a permis de faire une évaluation des premières opérations menées dans le cadre de cette campagne au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal.

opérations financées selon les cas sur des subventions de la Coopération Française, de la CEE ou sur fonds propres des ONG collectés auprès du public.

En 1986/87, la campagne des ONG a été relancée sous le slogan "Afrique Verte" et c'est dans ce cadre qu'ont été lancées les échanges intercoopératifs au Niger. Le collectif français recentré autour de quatre ONG (Frère des Hommes, Peuples Solidaires, SOLAGRAL et Terre des Hommes) a également recueilli des pétitions dans le public et organisé une table ronde en février 1989 au cours de laquelle le Ministre français de la Coopération s'est engagé à ce que 10% de l'aide alimentaire française soit réalisée sous forme d'achats de céréales locales.

1.3. LES PAYS RECIPIENDAIRES

46. Après avoir passé en revue les politiques et actions des donateurs d'aide alimentaire en matière d'opérations triangulaires et d'achats locaux, nous pouvons maintenant "retourner la loupe" pour analyser la situation du point de vue des pays récipiendaires.

Nous présenterons donc ici rapidement les principales caractéristiques des opérations réalisées dans les pays du CILSS en visualisant pour les principaux pays les flux de céréales concernés sur des cartes (voir annexe B).

Cette nouvelle lecture transversale des données statistiques nous amènera ensuite dans la deuxième partie à identifier les différents types d'opérations selon leur niveau de réalisation et à aborder une analyse plus approfondie de certaines opérations qui ne seront donc que succinctement présentées dans cette partie.

Burkina Faso

47. Comparativement à d'autres pays sahéliens voisins, le Burkina a bénéficié d'un nombre relativement limité d'opérations triangulaires. Les plus importantes remontent à 1984/85, au moment de la sécheresse. Des céréales ont alors été acheminées depuis la Côte d'Ivoire (dans le cadre de la RAIU) et depuis le Ghana (dans le cadre d'un troc de riz américain échangé contre du maïs ghanéen). En outre, le Bénin, le Ghana et le Togo ont octroyé directement des aides alimentaires en maïs (pour un total de 2 660 tonnes). Il ne s'agit pas d'opérations triangulaires mais d'aides alimentaires bilatérales qui ont cependant, comme pour les triangulaires, permis le transfert de céréales entre pays voisins d'Afrique de l'Ouest.

Les achats locaux sur financements liés à l'aide alimentaire ont également été relativement peu importants, de l'ordre de 42 000 tonnes depuis 1984/85, dont environ la moitié réalisés par le PAM.

Diverses ONG ont également mis en place des opérations d'achats locaux au Burkina. En 1984 a été constitué le comité SA (Action Auto-suffisance Alimentaire), un collectif regroupant 7 ONG locales, (l'ADRK, la FONADES, Frères des Hommes Burkina, l'UAVEC, l'UCODEP, l'URCB et l'URCPB). Ce collectif a permis d'élargir les bénéficiaires d'une première opération menée en 1983 par l'ADRK sur financement du collectif des ONG européennes "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-"

mêmes" et a géré une aide triangulaire de 400 tonnes de mil achetées au Niger sur financement CCE. Ces aides ont été vendues pour constitution de fonds de contrepartie permettant de renouveler les achats, contrairement à d'autres achats locaux réalisés la même année par Caritas, la Croix Rouge et FEME, une ONG locale, et destinés à des distributions gratuites.

Cap Vert

48. L'aide alimentaire reçue par le Cap Vert transite nécessairement par bateau et se rapproche de ce fait des opérations d'aide alimentaire "classique" en provenance d'Amérique du Nord, d'Europe ou d'Asie. Néanmoins, le Cap Vert ne doit pas pour autant être exclu des réflexions sur les échanges triangulaires et le commerce régional car il constitue un débouché possible pour les productions céréalières des pays sahéliens. La production locale restant très limitée par rapport aux besoins de consommation, l'approvisionnement en céréales repose avant tout sur les importations commerciales constituées majoritairement d'aide alimentaire. Ces dernières années, le Cap Vert a souvent reçu des céréales d'autres pays en développement hors d'Afrique de l'Ouest : maïs argentin (Suisse, RFA), maïs blanc du Zimbabwe ou du Kenya (CEE), ou riz de Birmanie ou Thaïlande (Japon).

Il n'a que rarement reçu des denrées provenant de pays d'Afrique de l'Ouest, pourtant plus proches. Le Togo a fourni du maïs en 1986 et une opération de 4 000 tonnes a été financée en 1989 par la France qui déjà, en 1986, avait voulu fournir une aide à partir de la Côte d'Ivoire. Cette opération n'avait pas pu se réaliser car le fournisseur ivoirien s'était révélé incapable de pouvoir livrer le maïs destiné à cette aide au Cap Vert.

En provenance des pays membres du CILSS, aucune opération ne semble avoir été réalisée (si ce n'est, en 1986, 2000 tonnes de niébé sénégalais sur financement CCE).

Gambie

49. La Gambie n'a été bénéficiaire d'opérations triangulaires que pour du riz en provenance de Birmanie, Thaïlande, Pakistan et même de Chine, mais jamais en céréales africaines.

Il est vrai que ses besoins en aide alimentaire restent limités et ne concernent que le riz et le blé.

Par ailleurs, un seul achat local de 1 620 tonnes de riz y a été réalisé en 1987 par le PAM pour le compte de la Norvège.

Guinée Bissau

50. La Guinée Bissau a seulement reçu des aides alimentaires japonaises en riz d'Asie du Sud-Est (Birmanie, Thaïlande) ou du Pakistan. Aucune opération triangulaire n'a été réalisée à partir de pays voisins d'Afrique de l'Ouest et aucun achat local n'y a été enregistré. Comme en Gambie, les besoins d'aide alimentaire restent peu importants et ils ne concernent que le riz et le blé. De plus l'absence de bonnes liaisons routières avec les pays voisins rend d'autant plus difficiles les mouvements de produits. Ce n'est qu'avec le Sénégal que des échanges peuvent intervenir.

Mali

51. Le Mali a connu peu d'opérations triangulaires au sens strict (avec passage de frontières). Il a reçu en 1985 les 10 000 tonnes de maïs ghanéen issus d'un troc

contre du riz américain et quelques milliers de tonnes en provenance de Côte d'Ivoire sur financement allemand ou canadien.

Dans l'autre sens il a été fournisseur en 1987 de 4 500 tonnes de sorgho pour une opération financée par la France à destination de la Mauritanie (voir para 147) et de 5 000 tonnes de sorgho en 1989 pour le fonds commun de contrepartie du Sénégal. En revanche les achats locaux ont été beaucoup plus nombreux tout au long de ces dernières années et financés par de nombreux donateurs : CCE, Belgique, Pays Bas, RFA, Norvège, Suisse, etc...

Les achats locaux directement financés sur des programmes d'aide alimentaire ont représenté environ 65 000 tonnes depuis 1983/84. Mais il convient d'y ajouter les achats financés sur fonds de contrepartie d'aides alimentaires antérieures ou sur actions de substitutions monétaires. Au Mali, l'existence d'un fonds commun de contrepartie, le PRMC (Programme de restructuration du marché céréalier), depuis maintenant 9 ans, a largement favorisé l'utilisation des ressources liées à l'aide alimentaire pour appuyer la politique céréalière du pays, à travers notamment une mobilisation par l'office céréalier, l'OPAM, des céréales nationales disponibles.

De 1980 à septembre 1988, les substitutions monétaires ont représenté 3,2 millions de FCFA dont plus des deux tiers ont été obtenus durant les deux dernières campagnes agricoles.

Ces fonds gérés par le PRMC ont notamment permis, soit les achats locaux directs, soit la mise en place de crédits permettant aux commerçants ou aux associations villageoises de réaliser des achats. Ainsi en 1989, ces lignes de crédit ont permis la mobilisation de près de 50 000 tonnes de céréales (voir encadré).

LES LIGNES CREDIT DU PRMC

Pour aider le secteur privé à stocker des céréales, et donc prendre le relais de l'OPAM dans la régulation du marché, le PRMC a mis en place dès la récolte 1988 une série de lignes de crédits auprès de plusieurs banques maliennes. Selon les bénéficiaires, 4 catégories de lignes de crédit ont été proposées pour un total de 2,3 milliards de FCFA. Elles ont ainsi permis en 1989 de retirer du marché environ 47 000 tonnes de céréales selon la répartition entre bénéficiaires ci-contre :

Lignes de crédit du PRMC en 1988/89

Bénéficiaires	Nbre de bénéficiaires touchés	Crédits alloués en FCFA	Quantités de céréales stockées
Associations villageoises	1 200	1 100 millions	25 000 t
Demi-grossistes (GIE)	81	600 millions	18 000 t
Grossistes	20	600 millions	
Commerçants	6		
TOTAL	-	2 300 millions	47 000 t

Mauritanie

52. Structurellement déficitaire, la Mauritanie aura toujours besoin d'aide alimentaire, mais ses besoins concernent surtout le blé et le riz. Par ailleurs, l'approvisionnement en céréales par les ports de Nouakchott ou Nouadhibou revient nettement moins cher du point de vue des coûts de transport, que le transfert par voie routière depuis le Sénégal qui nécessite entre autres, le passage d'un bac avant Rosso. Notons enfin que les récents événements entre le Sénégal et la Mauritanie ne militent guère pour un renforcement des échanges entre les deux pays.

Toutes ces raisons font que les opérations triangulaires vers la Mauritanie ont été très peu nombreuses.

Seules les opérations que nous analyserons plus en détail dans la deuxième partie ont été réalisées :

- la fourniture de 4 500 tonnes de sorgho malien fin 1987, sur financement français (voir para 147)
- la fourniture de 3 000 tonnes de sorgho sénégalais début 1988 sur financement du PAM (voir para 144)

Les achats locaux sont eux aussi restés relativement limités et ils ont concerné soit la reconstitution du stock national de sécurité (24 000 tonnes de riz sur financement RFA de 1987 à 1989), soit l'approvisionnement de projets "Food for work" du PAM (1 500 tonnes de sorgho en 1987).

Niger

53. 1,4 million de tonnes en 1987, 2,4 millions de tonnes en 1988 soit un million de tonnes de plus que l'année précédente et 600 000 tonnes de plus que le précédent record de 1985 ! Avec de telles fluctuations de la production céréalière, il n'est pas étonnant que le Niger passe d'une année à l'autre d'une situation d'excédent à une situation de déficit. Il a ainsi été partie prenante d'opérations triangulaires comme fournisseur et comme récipiendaire. En 1984, il fournissait 11 000 tonnes de sorgho pour le Mali et 6 400 tonnes pour le Burkina (sur financement CCE). En 1985, du fait de la sécheresse, il recevait des céréales de Côte d'Ivoire, du Togo et du Bénin (financement CCE, Pays Bas et RFA). Aucun échange triangulaire avec des pays de l'Afrique de l'Ouest n'a été ensuite enregistré jusqu'à cette année 1989 ou 400 tonnes de sorgho ont été achetées par le PAM à destination du Togo.

Les achats locaux se sont poursuivis régulièrement depuis 1985 pour atteindre près de 54 000 tonnes jusqu'à ce jour.

Dans la deuxième partie de l'étude, à travers quelques exemples, nous analyserons les procédures d'appels d'offres suivies pour ces achats locaux dont certains ont posé quelques problèmes aux donateurs impliqués (retards dans l'exécution, refus de livraison au prix convenu, etc ...).

Nous étudierons également en détail (voir para 79) les échanges inter-coopératifs mis en oeuvre en 1987 sur financement français entre coopératives de la région de Niamey qui constituent une intéressante initiative de mobilisation de céréales au niveau local impliquant directement les producteurs ou leurs coopératives.

Sénégal

54. Comme la Mauritanie, le Sénégal est un pays côtier. De ce fait, il est plus facile pour les donateurs de faire venir les céréales au port de Dakar que de les acheminer depuis le Mali. Les chiffres le prouvent : aucune opération triangulaire n'a été réalisée en direction du Sénégal. Une ambitieuse opération avait pourtant été envisagée en décembre 1986 lors du colloque de Mindelo en vue d'acheminer des céréales du Mali excédentaire, vers le Sénégal déficitaire.

Comme nous l'avons déjà expliqué, cette proposition s'est finalement transformée suite à de nombreuses difficultés dans une opération triangulaire Mali-Mauritanie de 4 500 tonnes de sorgho (voir para 147).

A nouveau en 1989, un achat de céréales maliennes pour le Sénégal a été envisagé. Une mission du Commissariat à la Sécurité Alimentaire sénégalais est même venue à Bamako pour en discuter avec l'OPAM, son homologue malien. L'opération a été réalisée durant l'été et financée sur les fonds communs de contrepartie sénégalais.

Divers achats locaux ont en revanche été organisés. Ils sont intervenus en 1986 et 1987 sur des financements directs de la RFA, des Pays Bas ou de la Norvège, puis ensuite sur les ressources du fonds commun de contrepartie.

Au niveau des ONG, des opérations portant sur des quantités relativement importantes (de l'ordre de 1 000 tonnes) ont été réalisées en 1985 et 1987 entre les régions excédentaires du Siné Saloum et les régions déficitaires du fleuve. Financées par la France puis par la CCE dans le cadre de l'action "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes", elles ont suscité la création d'un collectif d'ONG sénégalaises, le collectif stratégies alimentaires. Parallèlement, en octobre 1985, un colloque a été organisé à Dakar par la campagne commune "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes" en vue d'évaluer les opérations menées par les ONG.

Tchad

55. La position géographique du Tchad limite les possibilités de mise en oeuvre d'opérations triangulaires avec d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Les communications avec le Niger étant très difficiles, c'est surtout depuis le Cameroun que des opérations ont pu être réalisées pour un total de près de 11 000 tonnes sur financements de la CEE, de la RFA ou du PAM. Une opération en provenance du Niger a cependant pu être montée par la CEE en 1984 (2 200 tonnes de mil).

Au Tchad, quelques achats locaux (environ 10 000 tonnes) ont également été financés par divers donateurs. En 1989, le Japon par l'intermédiaire du PAM a ainsi réalisé son premier achat local pour son aide alimentaire en Afrique de l'Ouest.

DEUXIEME PARTIE
ETUDES DE CAS ET ANALYSES

1. Introduction
2. Objectifs de l'étude
3. Méthodologie
4. Résultats
5. Discussion
6. Conclusion

2.1 - LE CADRE D'ANALYSE

AIDE ALIMENTAIRE ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

54. Il existe des différences sensibles d'appréciation du contenu et des objectifs des opérations triangulaires et des achats locaux d'aide alimentaire. Certains n'y voient que des transactions (achat, transport, vente) comparables à des opérations d'aide classique et qui par conséquent ne peuvent se justifier que si elle se révèlent techniquement et financièrement plus intéressantes.

En revanche, ce que nous appellerons l'approche qualitative passe du concept de transaction à celui d'opération, voire même de projet ; la triangulation devenant alors une substitution à l'aide classique dont l'objet est de stimuler les échanges, de développer la production, de former les opérateurs, etc...

Si l'on se réfère à cette deuxième analyse on peut accepter que, pendant une période transitoire, l'aide alimentaire en céréales locales soit plus chère et plus difficile dans la mesure où ce sur-coût et ces difficultés supplémentaires représentent en fait le "prix" des objectifs de développement qui y sont associés.

Les responsables de l'aide alimentaire ne peuvent que très difficilement appliquer ces principes, tout simplement parce qu'ils ont un budget limité à respecter.

55. Le débat est en fait révélateur d'un phénomène à priori étonnant qui est celui de la place très particulière de l'aide alimentaire dans l'aide au développement. Théoriquement, les trois principales composantes de l'aide au développement sont:

- l'aide financière,
- l'aide technique,
- l'aide alimentaire.

Lorsqu'un bailleur de fonds finance un projet, une partie de son aide se transforme en biens d'équipement fabriqués chez lui (il s'agit d'une aide liée). Afin de garantir le bon fonctionnement du projet, il fournit une assistance technique dont le rôle est strictement déterminé en fonction des objectifs et de la nature de l'aide financière. Aide financière et aide technique sont donc intimement liées, elles sont d'ailleurs régies par les mêmes textes, conventions, règlements et documents de projets.

L'aide alimentaire est quant à elle conçue, déterminée et gérée "à part". Ainsi par exemple dans la convention ACP-CEE de Lomé III, il n'est fait nulle part référence à l'aide alimentaire. Les seules dispositions pouvant s'en approcher sont celles qui concernent l'aide d'urgence ; fournitures d'assistance, dons de nourriture en cas de calamités naturelles ou pour aider les réfugiés. L'aide alimentaire européenne est régie par un règlement communautaire spécifique ; le budget qui lui est consacré est déterminé annuellement, la Convention de Lomé étant elle conçue sur une base quinquennale. Aux Etats-Unis, la situation est tout à fait similaire ; l'aide

alimentaire est réglementée par une loi datant de 1954 dite P.L. 480 qui est en tout étrangère à la politique de coopération au développement de l'USAID.

56. L'aide alimentaire au niveau mondial est un instrument de promotion commerciale pour les deux grands blocs excédentaires que sont l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest. Elle représente environ 10 % du commerce mondial des grains et dans les pays du tiers monde les plus gros importateurs, elle devient le moyen privilégié d'ouverture de marchés. Des pays comme l'Egypte qui reçoit entre 1,5 et 2 millions de tonnes d'aide par an se retrouvent au centre de la guerre commerciale entre la CEE et les Etats-Unis. L'Afrique de l'Ouest ne représente pas encore un enjeu important ; néanmoins l'aide qu'elle reçoit est régie par les mêmes règles et soumise aux mêmes contraintes.

57. L'aide alimentaire est une exportation de produits qui coûte cher aux donateurs

Dans le cas Européen, le règlement 2727/75 définit l'organisation du marché agricole et ses instruments d'intervention, notamment, pour ce qui nous concerne, le système de régulation à l'exportation ; la restitution est une subvention à l'exportation financée par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) permettant de commercer à un prix compétitif au niveau mondial.

Le coût global des opérations d'aide est donc composé de deux éléments :

- la restitution représentant la différence entre le prix européen et le prix mondial (imputable au chapitre 29 du budget du FEOGA - garantie) ;
- le prix mondial auquel s'ajoutent les frais de conditionnement et de transport (imputables au budget aide alimentaire de la Commission ou de l'Etat membre).

En 1989, les subventions à l'exportation représentent 43,65 % du coût total de l'aide, soit 356 millions d'ECU pour un budget global de 816,4 millions d'ECU.

Depuis 1985, avec la mise en oeuvre du programme EEP (Expert Enhancement Program), les Etats-Unis subventionnent directement les produits d'exportation et donc l'aide alimentaire, à un niveau comparable à celui pratiqué en Europe ; cela en complément du système de "vente" à conditions de faveurs régies depuis fort longtemps par la PL 480.

EVOLUTION DES SUBVENTIONS A L'EXPORTATION DE LA CEE

(dépenses de la section garantie du FEOGA)

pour les céréales de 1984 à 1988 en millions d'ECU

	1984	1985	1986	1987	1988
Total	966,1	1 113,3	1 803,6	3 255,8	2 894
Aide alimentaire	232,1	187,1	264,3	385	392

EVOLUTION DU COUT GLOBAL DES EXPORTATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE DE LA CEE 1985-1989 (en millions d'ECU)

	1985	1986	1987	1988	1989
Part restitution	187,1	264,3	385	392	356
Part marché mondial	507,8	548,2	597,6	421,8	460,4
TOTAL	694,9	812,5	982,6	813,8	816,4

(1) Budget prévisionnel

Source - Direction générale de l'agriculture - CCE, Bruxelles.

57. Tous ces éléments expliquent le difficile dialogue entre les agences de coopération des pays exportateurs et leur gouvernement d'une part, entre ces mêmes agences de coopération et les tenants d'une intégration complète de l'aide alimentaire dans les politiques de coopération d'autre part. Dialogue de sourds quelques fois, où les mots ne recouvrent pas les mêmes concepts.

Cependant, le fait que l'Afrique de l'Ouest se situe encore à l'écart des enjeux mondiaux lui a donné la "chance" de pouvoir développer depuis plus d'une décennie avec les bailleurs de fonds-donateurs, des réflexions approfondies à la recherche de politiques alimentaires plus autonomes. Ces réflexions ont tout naturellement débouché, entre autres choses, sur une approche nouvelle de l'aide alimentaire qui se traduit notamment par l'apparition de nouveaux instruments d'aides dont ce rapport fait l'objet.

AIDE ALIMENTAIRE ET REFLEXION SUR LES POLITIQUES CEREAALIERES DANS LE SAHEL

58. Le but de ce travail n'est pas seulement de faire le point sur les opérations triangulaires et les achats locaux en termes d'avantages comparatifs par rapport à l'aide bilatérale. Cet aspect est bien entendu abordé mais il était essentiel d'aborder également l'interface entre ces instruments d'aide et le développement des marchés alimentaires sahéliens qui aujourd'hui est l'objectif numéro un de l'ensemble des partenaires. Il était donc nécessaire de nous positionner dans le cadre de la réflexion sur les politiques céréalières sahéliennes plutôt que d'aborder l'analyse sous un angle purement technique.

59. Les réflexions menées depuis 10 ans sur les politiques céréalières sahéliennes ont permis de dégager un cadre stratégique global dont la dernière formulation nous a été fournie en décembre 1986 par les recommandations finales du Colloque de Mindelo. Ce texte qui a l'avantage de représenter une base de travail, certes imprécise quant aux modalités d'action, mais à tout le moins consensuelle (ceci expliquant peut être cela), énonce un certain nombre de principes sur l'aide alimentaire que personne, semble-t-il, ne remet en cause.

Le premier d'entre eux est que l'aide alimentaire doit tendre à sa propre disparition et par conséquent, dans un premier temps, être limitée au strict minimum et ne pas concurrencer les productions locales.

Le second principe est que l'aide alimentaire ne doit être considérée que comme un ultime recours une fois que les efforts de mobilisation des excédents locaux, nationaux et régionaux ont révélé ce que nous pourrions appeler une situation de déficit net réel (théorie des "lignes de défense").

60. Après le Colloque de Mindelo, l'idée est apparue que le Sahel, compte tenu de sa situation particulière, pouvait être mis en situation de neutralité vis à vis de la compétition que se livrent Etats-Unis et Europe au plan mondial par l'adoption d'une Charte de l'Aide Alimentaire.

Ce projet est sur le point d'aboutir (voir encadré), la Charte devrait être définitivement adoptée par les pays membres du CILSS et par les Agences d'Aide lors du prochain sommet des Chefs d'Etats du CILSS à Bissau en Janvier 1990.

Alors que la convention relative à l'Aide Alimentaire est, pour l'essentiel, un engagement des gouvernements des pays du Nord à fournir un volume suffisant de produits, la Charte énonce des principes que les Agences d'Aide prennent l'engagement moral de respecter dans leurs actions en direction du Sahel.

LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AUX PAYS DU SAHEL

La charte n'est pas un code international signé par les gouvernements, définissant des règles strictes, des modalités d'application, de recours et de contrainte. Il s'agit d'un texte énonçant des principes approuvés par des agences d'aide qui s'engagent moralement à le respecter.

Le CILSS et le Club du Sahel seront chargés d'évaluer chaque année les actions des donateurs et des Etats bénéficiaires au regard des principes de la charte. Ce rapport sera présenté et discuté lors des réunions du Réseau pour la prévention des crises alimentaires.

Les recommandations de la charte porteront vraisemblablement sur trois grands axes de travail :

- **Evaluation de la situation alimentaire : coordination des systèmes d'information, transparence, communication de toutes les données, harmonisation des critères d'appréciation, etc...**
- **Evaluation des besoins d'aide alimentaire : concertation annuelle pour définir un cadre unique d'action (objectifs à atteindre, quantités à livrer, types d'aides, périodes de livraison), mise en place dans chaque pays sahélien d'un cadre opérationnel de concertation.**
- **Mise en oeuvre de l'aide : harmonisation des décisions et des actions, limitation drastique des distributions gratuites, vente des produits au prix du marché intérieur, utilisation des fonds de contrepartie pour le financement des politiques de développement, développement de l'aide en céréales locales et de l'appui au commerce privé.**

DEFINITION D'UNE TYPOLOGIE PAR NIVEAU DE MOBILISATION DE L'AIDE

61. C'est donc dans le sillage du colloque de Mindelo et dans la perspective de la Charte de l'aide alimentaire que nous décidons d'envisager le rôle et l'opportunité des différents instruments d'aide alimentaire.

Niveau de mobilisation	Instrument
Local	Achat niveau paysan
National	Achat pour le compte d'un organisme céréalier national
Régional	Opération triangulaire régionale (Sahel-Afrique de l'Ouest)
Mondial	Opération triangulaire sur le marché mondial, aide bilatérale.

La mobilisation de l'aide au niveau mondial a été écartée du cadre de notre étude. Les opérations triangulaires réalisées à partir de pays n'appartenant pas à l'Afrique de l'Ouest (dans la quasi totalité des cas, des pays non Africains, le plus souvent grands exportateurs de céréales), étant opérations dont les caractéristiques sont en tous points semblables à celles de l'aide bilatérale, nous nous bornerons à les recenser dans les annexes statistiques sans en approfondir ensuite l'analyse.

62. Cette typologie par niveau de mobilisation de l'aide nous paraît en outre plus conforme à la réalité qu'un classement des opérations d'aide basé sur leurs seules configurations techniques. Elle permet de donner un contenu qualitatif à l'analyse et d'isoler les types d'opérations en fonction de l'environnement dans lequel elles s'exercent :

- **Opérations au niveau local ne concernant que de petites quantités de produits et ne pouvant de ce fait, dans la plupart des cas, être appuyées qu'à travers des ONG.**
- **Opérations au niveau national concernant des quantités nettement plus importantes, pouvant avoir des effets (positifs ou négatifs) sur la gestion globale du marché, réalisées en collaboration directe entre l'Etat et les donateurs.**
- **Opérations triangulaires régionales importantes en volume, confrontées aux problèmes spécifiques du négoce régional.**

Le dernier avantage est la mise en évidence du lien logique entre les trois niveaux de mobilisation qui devrait "normalement" se traduire dans les politiques des donateurs et des bénéficiaires par la mise en place de systèmes d'aide réellement intégrés.

63. Cependant, en dépit du consensus symbolisé par la Charte, il y a loin entre les principes et la réalité de l'aide. Deux types de débats se posent :

- Le premier est d'ordre politique et ne repose pas faute d'informations précises sur des bases scientifiques (il est donc en "danger de dogmatisme") : il s'agit du rapport entre les opérations triangulaires et les achats locaux d'aide alimentaire avec le commerce privé. Le problème est fondamental, car s'il s'avérait que l'aide alimentaire pratiquée avec des céréales sahéliennes et Ouest-Africaines constitue un danger pour le développement du commerce privé voulu par tous, il ne serait même pas nécessaire d'aborder le second débat qui porte sur la mise en oeuvre pratique de ces opérations.
- Le second débat est d'ordre technique et il repose sur un certain nombre d'études et d'évaluations : il est centré sur les caractéristiques de l'Afrique de l'Ouest qui font de cette région un terrain bien plus complexe et difficile pour les opérations triangulaires et les achats locaux que d'autres comme l'Afrique Australe en particulier où l'aide alimentaire finance une grande part du commerce régional des grains.

64. Pour ces raisons, la démarche retenue pour cette deuxième partie est la suivante : pour chacun des trois niveaux de mobilisation de l'aide, on analyse dans un premier temps les rapports des opérations avec le commerce privé des céréales puis on aborde les problèmes techniques administratifs et financiers, enfin, on s'interroge sur les perspectives en faisant des suggestions d'ordre politique et technique.

LE CONTEXTE SPECIFIQUE DU COMMERCE DES PRODUITS ALIMENTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

65. Les échanges de produits alimentaires, qu'ils s'exercent au niveau local, national ou régional, sont, dans les pays du Sahel et en Afrique de l'Ouest en général, très largement aux mains d'un secteur privé agissant de manière informelle, donc extrêmement difficile à connaître.

On sait effectivement très peu de chose sur le commerce privé. L'évaluation de son volume d'activité repose encore sur des hypothèses sans fondement scientifique ; on "estime" qu'en "année normale", de 20 à 30 % de la production céréalière des pays Sahéliens sont commercialisés, ce qui situerait la fourchette entre 1,5 et 2 millions de tonnes.

Eggigie et Coste¹ estimaient quant à eux dans une récente publication "que le commerce régional de produits alimentaires avait représenté sur une période de 8

¹ Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, méthodologie et premiers résultats. INRA-UNB-IRAM, Juin 1988.

mois en 1987 et 1988, plus de 130 000 tonnes à l'intérieur d'une zone constituée par le Mali, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Ghana, le Togo, le Bénin, le Niger et le Nigéria. On peut là encore imaginer que cette estimation, basée sur des enquêtes de marché, aurait été au moins triplée si les autres pays de l'Afrique de l'Ouest y avaient été intégrés.

Bref, même si on peut espérer qu'elle fasse des progrès dans un proche avenir, la connaissance statistique du commerce privé Ouest-Africain est encore loin de pouvoir nous donner des éléments d'analyse précis. Par contre, des progrès sensibles ont été réalisés dans l'analyse des structures et de l'organisation du secteur ainsi que sur les modes de comportement de ses acteurs

Le commerce privé local

66. Le commerce local est le fait d'abord des producteurs eux-mêmes, opérant individuellement et plus rarement par le biais de coopératives, ainsi que de petits commerçants agissant pour le compte de commerçants plus importants. Il est caractérisé en particulier dans les zones les plus défavorisées, par une dispersion dans le temps et l'espace de l'offre et de la demande ; dispersion accentuée par les carences des systèmes coopératifs et des réseaux de communication.

Contrairement à d'autres régions du monde et même d'Afrique, le mouvement coopératif ne constitue pas le premier maillon d'un système de commercialisation axé sur l'intérêt du producteur et aboutissant à un office inter-professionnel. La colonisation n'a en aucune façon favorisé l'éclosion d'un tel processus et les organismes céréaliers créés au lendemain des indépendances ne l'ont été que dans le souci de nourrir les villes à bon marché.

Aujourd'hui, entre le petit producteur et l'acheteur forain, ainsi qu'entre le détaillant et le consommateur rural, la présence de groupements villageois actifs fait dans bien des cas défaut pour regrouper l'offre et la demande et réguler les marchés locaux.

Ceux qui ont observé de près les marchés ruraux constatent qu'en cas de crise notamment, les petits commerçants micro-détaillants réalisent les marges les plus importantes de la filière du fait de la parcellisation de la demande : "Il (le micro-détaillant) doit son existence au faible pouvoir d'achat des consommateurs qui achètent des céréales par petites quantités au jour le jour ... Il nous est arrivé d'observer à Nioro du sahel, en 1984, des marges de 100 % réalisées par des micro-détaillants, alors qu'elles ne dépassaient pas les 10-15 % pour les autres intervenants". (Extrait de G. Gagnon : le commerce privé des céréales au Mali, la filière socio-professionnelle ; décembre 1986).

Le petit producteur n'appartenant pas à un groupement actif peut donc en subir les conséquences fâcheuses ; obligé de vendre une partie de sa production juste après la récolte (donc généralement à bas prix) pour assurer ses besoins en liquidités, il peut être amené à racheter des aliments au prix fort au moment de la soudure. Plus simplement encore, il peut rencontrer des difficultés matérielles d'accès au marché, de transport en particulier.

S'il est vrai que tous le monde s'accorde sur l'échec patent des systèmes coopératifs mis en place "par le haut" par les différents Etats Sahéliens, personne n'en conteste l'utilité de principe, notamment dans le domaine de la commercialisation : augmentation des volumes commercialisés, augmentation de l'activité des autres opérateurs privés, en particulier des transporteurs et des commerçants.

Le commerce privé national

67. Le négoce des produits alimentaires entre les différentes régions d'un pays et en particulier entre les campagnes et les centres urbains est structuré de façon à peu près similaire dans les pays du Sahel, comme l'ont montré G. GAGNON et T.B. ZAMPOU². Il s'organise autour d'un nombre limité de grossistes irriguant en amont (fonds de roulement) et en aval (produits) des filières bien structurées (acheteurs forains, acheteurs fixes, semi-grossistes, détaillants, micro-détaillants).

Ils manipulent individuellement des quantités importantes mais pas considérables au regard du marché (quelques centaines à plusieurs milliers de tonnes). Ils ne stockent pas leurs produits longtemps car pour la plupart ils n'ont pas accès au crédit bancaire et le commerce des denrées alimentaires ne constitue qu'une partie limitée de leurs activités.

Ils s'adaptent très rapidement aux fluctuations du marché, sachant mettre en place des filières d'échanges temporaires selon les opportunités ; ils bénéficient pour cela de réseaux d'information efficaces.

Pendant de longues années ils ont développé leurs activités dans un contexte de prohibition du commerce privé ; malgré la libéralisation des marchés ils estiment être encore en butte à des obstacles administratifs importants. Même lorsqu'ils sont inscrits à la Chambre de Commerce ou dans un Groupement d'Intérêt Economique, ils continuent à agir pour l'essentiel dans un cadre informel. Ils ne sont donc pas rompus aux méthodes modernes de négoce vers lesquelles les Etats Sahéliens cherchent à les attirer pour des raisons d'efficacité mais aussi pour faire d'eux des contribuables plus "productifs" ; politique qui n'apporte pas nécessairement les résultats escomptés .

Le commerce privé régional

68. Sans que l'on soit encore à même d'en évaluer avec précision l'ampleur, on sait que le commerce régional et entre autres celui des denrées alimentaires est un phénomène extrêmement important en Afrique de l'Ouest. Il est le fait d'importants commerçants agissant également au niveau national et fonctionne selon le même type de réseau fondé sur la solidarité ethnique et religieuse.

² Gagnon, Zampou - Le commerce privé des céréales dans les pays du CILSS, CILSS juin 1988.

Il est également capable d'organiser rapidement des flux en fonction des opportunités ; mais ces opportunités sont plus déterminées par le facteur "disparité entre politiques économiques et monétaires nationales" que par le facteur "complémentarité entre régions excédentaires/déficitaires". En volume, l'essentiel des échanges a donc lieu entre les pays de la zone Franc et les pays des autres zones monétaires, les flux entre pays de la zone Franc sont nettement moins importants. Ainsi estimait-on les flux de riz brisé de la Gambie vers le Sénégal à plus de 65 000 tonnes jusqu'en 1987, ceux de maïs blanc du Ghana vers le Burkina à plusieurs dizaines de milliers de tonnes en 1985, etc ... Par ailleurs, et cela est important, la plupart des flux en riz et blé sont en fait des ré-exportations de produits achetés sur le marché mondial (par exemple plus de 300 000 tonnes de riz en "provenance" du Bénin vers le Nigéria en 1987).

D'une façon générale, il semble que les céréales locales sahéliennes ne constituent pas aux yeux des commerçants des produits qu'il est très rentable de manipuler au niveau régional, sauf situation exceptionnelle comme par exemple une crise aiguë de sous-production dans le Nord du Nigéria ; il serait à ce titre intéressant de mettre à plat les comptes d'exploitation de quelques commerçants pratiquant l'import/export.

Cet exercice avait été effectué par G. Gagnon en 1985 au Mali, il montrait que pour un grossiste type le produit le plus rentable était la gomme arabique, puis dans l'ordre, le karité, le ciment, le riz importé et le mil/sorgho local. Il est vrai que la situation a sensiblement évolué depuis la mise en place de mesures d'interdiction puis de contrôle des importations de riz dans ce pays.

2.2 - MOBILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU NIVEAU LOCAL

PRESENTATION

69. Nous traitons dans ce chapitre de l'aide alimentaire en céréales traditionnelles achetées et vendues au niveau paysan, en référence à la "première ligne de défense" de l'approche de sécurité alimentaire définie à Mindelo. La quasi totalité de ces opérations sont initiées par des ONG pour la simple raison que les agences d'aide n'ont pas les capacités de gérer directement une multitude de micro-interventions. La mise en oeuvre d'une opération portant sur 50 tonnes de céréales suppose dans la plupart des cas autant de procédures administratives que pour une opération de 5000 tonnes.

La CCE dont un tiers de l'aide alimentaire est réalisée à travers les ONG a tenté d'apporter une solution à ce problème en appuyant la création d'un collectif d'ONG, "EURONAIID", dont le secrétariat est chargé de la gestion des très nombreuses opérations d'aide alimentaire, d'urgence essentiellement (parmi lesquelles quelques opérations triangulaires).

Les organismes multi-latéraux comme le PAM et L'UNICEF les pratiquent également de façon ponctuelle pour des projets à vocation sociale ou de Food for Work, mais

l'essentiel de la mobilisation des produits s'effectue généralement au niveau national.

C'est donc sur les actions des ONG qu'est centré ce chapitre, en particulier sur celles qui, en dehors des situations d'urgence, ont pour ambition de stimuler durablement des circuits d'échanges entre zones structurellement excédentaires et déficitaires ; le problème étant de savoir si ce type d'approche est réaliste et s'il relève de l'aide alimentaire.

70. Les premières opérations ont été initiées dans un contexte d'urgence (type : les sécheresses 1970/1973 et 1984/1985 dans la bande sahélienne) caractérisé par une pénurie très forte de céréales dans les zones traditionnellement déficitaires, l'existence d'une faible production dans les zones traditionnellement excédentaires et une très forte tension à la hausse des prix aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs. Dans ce type de situation, les opérations menées par les ONG poursuivaient surtout un objectif de survie. Il s'agissait alors d'assurer l'approvisionnement minimum à un prix abordable des populations réduites à la famine par la sécheresse.

Cet objectif avait pour conséquence :

- La recherche à tout prix de céréales là où elles étaient disponibles.
- L'organisation par l'ONG seule de l'achat, du stockage, du transport et de la répartition des céréales ainsi obtenues.
- la subvention d'une part très importante des opérations. Pour EURO-ACTION-ACCORD par exemple (approvisionnement des coopératives des régions de Gao et Tombouctou au Mali), la part de subvention a varié en 1985 d'un minimum de 30 % à un maximum de 70 %. L'idée de distribution gratuite était écartée, mais le prix de vente des céréales pour les coopératives devait être adapté à l'évolution du pouvoir d'achat des consommateurs.

71. Ce contexte de pénurie a conduit les projets à rechercher les céréales disponibles, sur les marchés locaux, chez les commerçants de gros et même dans les pays voisins. Il est apparu dans ce dernier cas que les ONG n'avaient pas l'expérience nécessaire pour réaliser dans de bonnes conditions des opérations impliquant des transports sur de longues distances (entraînant des coûts d'autant plus importants que les tonnages étaient faibles) et des passages de frontières. Certes, quelques unes de ces tentatives ont réussi, mais au prix de dépenses d'énergie, de temps et bien entendu d'argent très importantes.

EMERGENCE D'UNE APPROCHE DEVELOPPEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE MOBILISEE LOCALEMENT

72. Les ONG ont-elles pour rôle essentiel de faire de l'aide alimentaire d'urgence ? Certains experts, notamment au sein de la Banque Mondiale, semblent le penser. Un grand nombre d'ONG également, en particulier celles qui ont une vocation caritative clairement affichée. Les principaux arguments avancés par les défenseurs de cette

Idée sont d'une part la bonne connaissance du terrain de ces organisations, d'autre part la nécessité de soulager les organismes céréaliers des tâches de distribution de l'aide gratuite générant des coûts trop importants.

D'autres ONG s'élèvent contre cette approche arguant de leurs limites matérielles et humaines tout autant que de la nécessité de développer des actions structurelles au niveau local, et surtout de l'impact parfois désastreux des distributions gratuites.

73. Les deux positions semblent a priori compatibles. Il est évident que certaines ONG, mieux armées en terme de formation, pourraient assurer la distribution d'une partie de l'aide d'urgence à des coûts inférieurs à ceux des organismes céréaliers. Parallèlement, et à condition que l'ensemble des interventions soient clairement coordonnées, des initiatives portant sur l'aide structurelle dans une perspective de développement, pourraient être développées. Tout le problème étant d'arriver à la maîtrise et à la coordination des pratiques des ONG dont certaines ont malheureusement une tendance marquée au clientélisme, développant des stratégies d'implantation sur le marché de l'aide dont l'objectif est plus de garantir leur propre survie ou de répandre une quelconque bonne parole que d'appuyer le développement local.
74. Jusqu'à un passé récent, en dehors des situations de crise, l'aide alimentaire utilisée par les ONG n'était intégrée à des actions de développement qu'à travers des projets "vivre contre travail" (pratiqués également par le PAM), où les bénéficiaires sont rétribués en nature pour leur participation à des projets de développement rural.
D'autres actions dont certains objectifs sont similaires ou proches de l'aide alimentaire sont également pratiquées dans le Sahel depuis un certain nombre d'années. Nous allons le voir, ces actions constituent théoriquement un réponse à la mise en oeuvre de la "première ligne de défense", dans certains cas elles sont directement liées à l'Aide Alimentaire (en produit ou en contre valeur financière); il s'agit des Banques de Céréales et des projets de développement des échanges inter-coopératifs.
75. Les banques de céréales ont été initialement conçues pour les zones structurellement déficitaires où les paysans sont généralement obligés de vendre une partie de leur production à bas prix juste après la récolte et de racheter des céréales au prix fort en période de soudure ; le but de la Banque de céréales est de limiter ces distorsions en conservant une partie de l'excédent commercialisé dans la zone de production ; elle achète en général au prix du marché et revend plus tard dans l'année avec une petite marge bénéficiaire.
L'origine et la nature des fonds de roulement sont divers, il peut s'agir :
- de la vente d'une dotation d'aide alimentaire en produit
 - d'un fonds en liquide provenant d'une substitution financière à l'aide alimentaire
 - d'un financement direct sans rapport avec l'aide alimentaire
 - de prêts (type crédits de campagne accordés par l'organisme céréalier).

■ des cotisations, généralement en nature des membres du groupement

■ de fonds propres du groupement, issus notamment de la vente de stocks antérieurs.

76. A cette large palette d'interventions s'ajoutent un nombre important de projets et d'intervenants ; tout cela générant dans la plupart des pays sahéliens d'importantes difficultés d'appréhension du phénomène.

Au Burkina le nombre de banques de céréales est passé de 9 en 1976 à près de 1200 en 1985. Certains experts estiment qu'elles manipulent en moyenne par année environ 30 000 tonnes de céréales achetées localement dont une partie non déterminée sur des budgets d'aide alimentaire.

77. D'une façon générale il apparaît que les fonds de roulement octroyés aux banques ne sont que très rarement comptabilisés comme "Achats locaux" dans les différents bilans de l'aide alimentaire.

A titre d'exemple, selon des informations parcellaires obtenues par MSU, l'Union des Groupements Villageois de l'Oudalan (UGVO) de la zone du Sahel burkinabè, aurait acheté plus de 1 500 tonnes en 1984 en particulier grâce à des financements de la CCE et de l'OXFAM.

Cette opération financée sur des budgets "Aide au Développement" est en conséquence "gommée" des bilans des achats locaux d'aide alimentaire.

Autre exemple, au Niger depuis 1982 : les Pays Bas financent un projet d'appui aux organismes chargés de la gestion et de la commercialisation des céréales (essentiellement l'OPVN et dans une moindre mesure l'Union Nationale des Coopératives) projet dont l'agence d'exécution est la FAO. En 1988 le bailleur de fonds décide d'utiliser 1,4 millions de florins (originellement destinés à financer de l'aide d'urgence dans les régions de Zinder et de Maradi) pour appuyer des banques de céréales. Le projet Pays Bas/FAO se voit donc pourvu d'un volet banques de céréales, finalement l'opération se solde par l'achat d'environ 8 000 tonnes de céréales. Les fonds de roulement reconstitués ont semble-t-il permis de nouveaux achats de 5 000 tonnes en 1989. Là encore, les transactions n'apparaissent pas dans les statistiques officielles de l'aide alimentaire.

Il est très regrettable que pour des raisons d'imputation budgétaire ou encore d'absence de coordination et de circulation de l'information un volume sans doute très important d'achats locaux financé par des ressources extérieures soit écarté du débat sur l'aide alimentaire au Sahel.

78. Le succès des banques de céréales est globalement mitigé, un grand nombre d'expériences ont échoué, victimes du système de vente à crédit, les créances n'étant pas recouvertes dans les années de sécheresse. D'autre part, à quelques exceptions près les capacités de gestion des groupements villageois se sont révélées insuffisantes. Enfin, on a observé que les groupements avaient peu tendance à organiser des échanges avec les zones excédentaires.

LES ECHANGES ENTRE GROUPEMENTS VILLAGEOIS : UN EXEMPLE AU NIGER

79. L'idée de développer ces échanges inter-groupements est à la base d'une campagne lancée en 1985 par quatre ONG Françaises (Frères des Hommes, Terre des Hommes, Peuples solidaires et SOLAGRAL) intitulée "Afrique verte, pour le droit des peuples à se nourrir eux mêmes". Le point fort de la campagne était la volonté de substituer des fonds, destinés à la vente et à l'achat de céréales au niveau local, à une partie de l'aide alimentaire.

En partant du principe que, même en année de sécheresse, le principal problème des pays du Sahel est l'indigence des facteurs de circulation des excédents locaux vers les zones déficitaires (structures coopératives, moyens de transports, moyens financiers), les responsables de la campagne Afrique verte lançaient une série de projets d'échanges inter-coopératifs au Sénégal, au Mali, au Niger et au Burkina.

L'objectif clairement affiché est d'intégrer ces actions dans les politiques d'aide alimentaire ; il s'agit donc là d'une proposition d'un nouvel instrument d'aide alimentaire qu'il nous semble important d'étudier puisqu'il correspond parfaitement lui aussi à la "première ligne de défense" : la mobilisation des excédents paysans.

80. Il existe dans la plupart des pays Sahéliens des zones structurellement déficitaires et d'autres, quelques fois peu éloignées des premières, structurellement excédentaires. Les premières ne sont pas nécessairement non solvables ; au moment de la soudure, lorsqu'il y a des céréales disponibles sur le marché, les populations les achètent à un prix élevé et en quantités insuffisantes pour leur assurer une alimentation satisfaisante. Le pouvoir d'achat est donc faible mais réel. Le commerce privé réalise incomplètement l'approvisionnement de ces zones du fait des difficultés d'accès et de la dispersion de la demande, les consommateurs achetant le plus souvent individuellement par petites quantités. Ces deux facteurs expliquent les coûts quelques fois prohibitifs des produits. Les organismes céréaliers ont démontré leur impuissance à résoudre ce problème à des coûts raisonnables et en proposant des céréales locales ; il est techniquement plus facile de considérer la zone comme sinistrée et de faire appel à la communauté internationale.

On peut finalement se retrouver dans une situation paradoxale où les populations d'une zone "non solvable" payent les céréales beaucoup plus cher que celles des zones "solvables" pendant une partie de l'année et les reçoivent gratuitement lorsque leur pouvoir d'achat est épuisé.

81. D'où l'idée d'utiliser la contrepartie financière d'une partie de l'aide pour doter, dès le début de campagne de commercialisation, les organisations paysannes en fonds de roulement et créer ainsi les conditions d'une meilleure régulation du marché. Le premier objectif des échanges intercoopératif (EIC) est donc d'approvisionner les populations des zones déficitaires en céréales à un prix raisonnable.

L'idée que les groupements des zones excédentaires puissent également bénéficier de l'opération est venue de surcroît comme une conséquence possible pour s'imposer finalement comme le deuxième objectif.

La création de liens commerciaux durables entre groupements consommateurs et excédentaires est naturellement le troisième objectif. Il suppose que les EIC soient par principe des opérations constructives, c'est-à-dire fondées sur la recherche de la rationalité économique et financière. Si le principe de la subvention n'est pas nécessairement exclu dans un premier temps, les distributions gratuites de céréales ne devraient pas, en cas de catastrophe, être financées sur les fonds du projet qui est un projet d'aide alimentaire structurelle et non une action d'aide alimentaire d'urgence.

82. Dernier élément important ; la demande est centrée sur la dynamisation du mouvement coopératif dont l'absence ou le mauvais fonctionnement sont considérés comme un obstacle au fonctionnement satisfaisant du marché des produits alimentaires.
83. Le projet initié au Niger s'intitule en fait "Programme d'appuis à la commercialisation des produits agricoles"³. Le terme "d'échanges inter-coopératifs" plus médiatique a rapidement supplanté cette appellation, nous le conservons donc bien qu'il soit restrictif par rapport aux objectifs assignés.
84. A l'origine le projet nigérien repose sur une initiative de l'Union Régionale des Coopératives de Niamey datant de février 1987, désireuse de trouver des débouchés aux produits agricoles des zones excédentaires de ce département (rappelons que l'on sort à cette époque de deux campagnes agricoles consécutives très satisfaisantes). Le projet est conçu à partir de deux choix politiques, le soutien aux producteurs et la relance des activités coopératives, afin de :
 - Favoriser la commercialisation des produits des zones excédentaires.
 - Permettre la constitution de stocks de denrées alimentaires dans les coopératives des zones déficitaires.
 - Augmenter le revenu des petits producteurs et des coopératives.
 - Renforcer les possibilités de diversification des activités économiques.

Sur cette base, la campagne "Afrique Verte", grâce à un financement de la Coopération Française, monte un projet de dotation de fonds de roulement à 15 coopératives toutes situées dans un rayon de 150 km environ au sud et au nord de Niamey.

Les principes du projet sont simples ; chaque coopérative est pourvue d'un fonds de roulement variant de 600 000 à 1 700 000 Francs CFA et de sacs pour l'achat de 10 à 40 tonnes de mil ou de 5 à 10 tonnes de riz. Les volumes de commercialisation et

³ Voir pour plus de précision le rapport d'évaluation de GRESSARD et MAS de décembre 1987, ainsi que "Projet d'appui à la commercialisation des produits agricoles du Niger" -BOURREAU et PIMENTEL, Réseau Stratégies alimentaires, septembre 1988.

les circuits d'échange sont prévus à l'avance, les fonds devant servir soit à collecter des céréales auprès des adhérents d'une coopérative pour les revendre aux coopératives partenaires, soit à en acheter aux coopératives du projet pour vendre aux adhérents. Les échanges sont monétarisés ou soumis à un système de troc (selon les cas). Les prix ou les rapports d'échange sont fixés par l'encadrement à partir d'observations faites sur les marchés proches des coopératives, théoriquement pour toute la campagne, mais ils évoluent en fait en fonction du marché. Les transports sont dans un premier temps subventionnés (les camions sont prêtés par différentes institutions), et les coopératives bénéficient avant le début de l'opération d'une formation à la gestion. Les fonds mis à disposition en mars doivent être reversés au compte du projet le 15 septembre.

85. Selon les évaluateurs de la première campagne, la dynamique d'échanges induite par le projet s'est révélée positive. La collecte primaire s'est effectuée de façon satisfaisante et dans des délais généralement courts, conséquence de l'existence de stocks paysans, mais aussi du recours délibéré à un approvisionnement auprès des commerçants, notamment dans les quelques zones où il n'existait pas de surplus céréaliers, ou en raison de retards jugés excessifs dans certaines livraisons de coopératives excédentaires.

Le volume total mobilisé dans le cadre du projet entre le 1er avril et le 30 septembre 1987 s'est élevé à 335 tonnes (357 prévues) ; les difficultés ayant surtout porté sur la qualité des lots vendus, la qualité des emballages et les délais de livraisons.

Le problème du transport s'est quant à lui révélé particulièrement difficile à surmonter, les livraisons étant programmées en fonction de la disponibilité irrégulière des camions (d'où le recours occasionnel à des transporteurs privés entraînant une hausse sensible des prix de vente des céréales).

Quant aux ventes aux consommateurs, elles étaient en général ouvertes à tous, y compris aux personnes non membres de la coopérative, fonctionnaires, adhérents d'autres coopératives, etc ... Elles ont été épisodiquement et localement concurrencées par les interventions ponctuelles des commerçants sur les marchés ou des distributions gratuites d'aide alimentaire.

Quand les prix sur le marché ne permettaient pas de ventes bénéficiaires, les coopératives préféraient stocker et attendre de meilleurs cours, ce qui explique la présence de stocks dans certaines d'entre elles à la fin de l'exercice du projet. Il est intéressant de noter qu'aucune vente à perte n'a été enregistrée si ce n'est quelques tonnes de céréales de mauvaise qualité cédées à vil prix à des commerçants.

86. Toujours selon les évaluateurs, il est évident que le projet, en créant un circuit d'échange, même imparfait, a permis de mieux irriguer en période de soudure les régions déficitaires avec un coût de commercialisation acceptable, la bonne productivité du transport et le niveau des marges prises par les coopératives ayant permis de pratiquer en fin de saison sèche des prix à la consommation modérés sans réduire pour autant la rémunération des producteurs des zones d'expédition. Cette bonne complémentarité entre zones de production et de consommation s'est surtout bien développée sur le paddy, le prix d'achat aux producteurs ayant été supérieur à celui offert pour le riz Niger et les consommateurs approvisionnés

régulièrement sans inflation excessive. Pour le mil, il est apparu que certaines coopératives réputées excédentaires ne l'étaient en fait pas et se trouvant dans l'impossibilité de livrer au prix convenu, ont fait appel à des commerçants pour honorer leurs engagements. Il est donc probable que ce type de situation a favorisé l'écoulement de mil d'autres régions et peut être même du Nigéria ; ceci est peut être dommageable du point de vue de la conception du projet mais n'est sans doute pas mauvais en soi comme nous le verrons plus loin.

87. En fin d'exercice et compte tenu des provisions pour dépréciation de stock, quatre coopératives sur les quinze concernées ont un résultat d'exploitation négatif dont une seule largement déficitaire (rentabilité du capital de -30 %). Les onze autres coopératives sont bénéficiaires et donc à même de rembourser la dotation initiale après avoir liquidé leurs stocks.

Néanmoins, on peut dire que la rentabilité financière du projet pour la campagne 1986/1987 est satisfaisante, tout en gardant à l'esprit la subvention initiale des transports, la gratuité de l'appui technique et la non rémunération des capitaux; caractéristiques que par ailleurs on retrouve dans bon nombre de projets de développement et dans tous les domaines de coopération.

88. A la lumière de cette première année de fonctionnement les responsables du projet ont décidé d'un certain nombre de modifications en particulier la prise en charge totale des frais de transport par les coopératives, le retrait progressif de l'encadrement et l'autonomie de décision des coopératives pour les opérations commerciales.

Le début de la campagne 1988 a été marqué par l'annonce d'un déficit important par les autorités nationales qui a eu pour conséquence une flambée des prix. Plus "libres" que lors de la première campagne les coopératives se sont occasionnellement tournées vers les commerçants pour vendre ou vers l'OPVN pour acheter, ou encore vers des coopératives non intégrées au Projet.

Le bilan économique semble satisfaisant, les bénéfices pouvant dépasser 400 000 FCFA, un seul groupement est déficitaire de 300 000 FCFA.

Sur la base de ces résultats satisfaisants, la Campagne Afrique Verte a décidé d'élargir le projet à 18 coopératives supplémentaires pour la campagne 1988/1989.

RAPPORTS AVEC LES COMMERCANTS

89. L'histoire malheureuse du mouvement coopératif en Afrique de l'Ouest depuis l'indépendance a progressivement associé son image à celle des structures administratives qui prétendaient l'encadrer. Ainsi aujourd'hui a-t-on tendance à oublier qu'une coopérative est une structure privée au service d'intérêts privés, même si certains décideurs sahélliens n'ont pas encore totalement assimilé cette évidence.

90. Les programmes d'appui aux coopératives reposent sur le postulat que les commerçants n'ont pas d'intérêt économique à assurer partout et tout au long de l'année, l'approvisionnement des populations à des prix raisonnables pour les consommateurs. "Il serait illusoire de croire que l'on peut confier la fonction de régulation des marchés aux seuls commerçants. Ceux-ci ont, à juste titre, leurs propres stratégies, parfois divergentes des intérêts nationaux. Par ailleurs, ils n'ont aucune raison d'être les garants d'un système concurrentiel ... Parallèlement à un appui aux commerçants, il est (donc) urgent de renforcer la présence et l'autonomie des autres agents économiques pour assurer un bon fonctionnement des échanges ".⁴

Le développement des banques de céréales a apporté une réponse limitée à ce problème en créant des "stocks de sécurité" dans les zones déficitaires. Les projets d'échanges inter-coopératifs tout en maintenant cette approche ont développé les possibilités d'échanges avec des zones excédentaires et des intervenants institutionnels et privés possédant des stocks.

Il reste cependant évident pour tout le monde que les circuits commerciaux privés restent dans la majorité des situations les moins coûteux, les plus rapides et les plus efficaces des circuits d'approvisionnement en céréales ; les projets d'EIC ne doivent donc pas tenter de faire ce que les commerçants privés font mieux qu'eux.

En revanche, dans les situations où le circuit commercial est défaillant, en particulier pour l'approvisionnement des zones déficitaires difficiles d'accès, ces projets ont logiquement un rôle à jouer pour une meilleure régulation de l'approvisionnement.

En premier lieu, ils permettent du fait du groupement de la demande :

- d'obtenir des produits à un prix inférieur à celui que proposerait un commerçant s'adressant à de petits acheteurs ;
- de constituer des stocks intra-annuels assurant la pérennité de l'offre ;
- et donc d'éviter dans certains cas le recours à l'aide gratuite au moment de la soudure.

En second lieu, ils instaurent une concurrence et une complémentarité avec des commerçants agissant le plus souvent dans les régions les plus reculées en situation d'oligopole (si tant est que l'on puisse utiliser ce terme dans ce type de situation).

L'expérience a d'ailleurs montré que les commerçants s'étaient, en quelque sorte, adaptés aux situations nouvelles causées par les EIC en vendant aux coopératives "victimes" de retard ou de défaut de livraison de la part des coopératives excédentaires.

91. Par ailleurs, et c'est là le caractère le plus original des EIC, ils permettent de contribuer à établir ou à renforcer les capacités économiques et financières des

⁴ MAS - Réflexions pour un appui aux opérations d'échanges inter-coopératifs, décembre 1987.

groupements ruraux, leurs équipements et infrastructures de pesage, stockage et commercialisation ainsi que les contacts et relations d'échange entre groupements de zones différentes.

92. L'une des contraintes (limites ?) majeures est de déterminer les lieux et les conditions dans lesquels le projet ne constituera pas un élément perturbateur du fonctionnement du marché ; cette difficulté étant évidemment liée à l'insuffisance des informations dont on dispose et au caractère informel, donc changeant, du commerce. Comment être certain a priori qu'il n'existe pas, entre les zones excédentaires et déficitaires considérées, de circuit commercial établi et constant? La seule "réponse" apportée à ce problème a été de choisir des régions déficitaires de façon chronique et connaissant chaque année ou presque des ruptures d'approvisionnement au moment de la soudure. Reste qu'il n'est pas évident, à défaut d'étude précise, que les excédents des régions productrices n'auraient pas été naturellement écoulés vers d'autres régions si le projet n'avait pas existé.

Il nous semble que ce débat ne doit pas être posé en des termes trop tranchés dans la mesure où, comme on l'a vu, l'expérience a montré que les commerçants s'adaptent et même "utilisent" le projet le plus souvent à la demande des coopératives. On peut même avancer, comme le fait D. MAS, que le commerce privé peut permettre d'éviter de trop longues ruptures d'approvisionnement ou un blocage des échanges.

"Il permet aussi de maintenir une pression à la concurrence auprès des coopératives, car il ne faudrait pas enfermer les EIC dans un système clos qui les rendrait moins compétitifs ... Le but des projets n'est pas de remplacer les commerçants mais d'intervenir sur les marchés avec les commerçants (partenaires ou concurrents)".

93. En poussant ce raisonnement un peu plus loin, on pourrait envisager de se contenter de prêter des fonds de roulement aux coopératives consommatrices et d'informer le commerce privé de l'existence de ces marchés potentiels. Il ne s'agirait donc plus que de crédits à la consommation qui constitueraient en zones déficitaires le pendant des crédits au stockage en zones excédentaires tels qu'ils sont pratiqués par le PRMC au Mali.

Cette hypothèse n'est pas retenue par les promoteurs des EIC dans la mesure où elle exclut la dynamisation des coopératives de producteurs d'une part, et ne garantit pas cette "pression à la concurrence" citée plus haut d'autre part.

Quoi qu'il en soit, il paraît évident que les EIC ne sont ni un modèle figé, une "recette" applicable en tout temps et en tout lieu, ni un instrument unique d'amélioration du fonctionnement du marché au niveau local.

Dans les pays du Sahel, les conditions du développement de l'activité des commerçants, qui manipulent l'essentiel des excédents commercialisés, sont encore loin d'être optimales, en particulier le cadre juridique et les conditions d'accès au crédit et à la formation. En conséquence, le développement du commerce coopératif ne doit pas faire oublier une autre priorité essentielle de l'heure qui est l'amélioration du cadre d'activité des commerçants.

On pourrait même avancer que commerçants et coopératives devraient mener dans ce sens un même combat

OPPORTUNITE FINANCIERE

94. Peut-on comparer en terme de coût des projets de banques de céréales ou d'échanges inter-coopératifs et des actions d'aide alimentaire au sens strict ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où l'exercice reviendrait à mettre en parallèle un projet (mise en oeuvre, assistance technique, formation, suivi, transactions) et une simple transaction (achat, transport, livraison).

D'autre part, si l'on accepte de se livrer à cet exercice, quel type d'aide alimentaire doit-on prendre comme référence ? :

L'aide gratuite en partant du principe que les EIC évitent en partie le recours à ce type d'instrument ? Auquel cas la balance penche en faveur des EIC dont la mise initiale est censée financer plusieurs campagnes d'achats. Avec 25 000 000 FCFA (dotation initiale du projet Niger en Février 1987) on aurait pu acheter et acheminer à Niamey environ 500 tonnes de sorgho européen, soit pour une tonne :

Prix FOB Europe	:	31 000 FCFA
Fret	:	8 000 FCFA
Transp. terrest.	:	15 000 FCFA
total HT	:	54 000 CFA

Or le projet lors de ses deux premiers exercices a permis la commercialisation de près de 900 tonnes de produits et les fonds de roulement sont intégralement reconstitués pour la campagne 1989.

Il est bien entendu que l'assistance technique n'est pas incluse dans ce calcul, mais cette dernière est supposée disparaître.

On pourrait également comparer les EIC à une opération d'achat local ponctuelle (par exemple achat d'une ONG à un commerçant et livraisons aux coopératives), là encore les risques d'abandon de l'opération (mauvaise utilisation des fonds issus de la vente) font pencher la balance en faveur des EIC.

95. Rappelons encore une fois que ce type de comparaison nous semble en tout état de cause peu fondé car les éléments mis en balance ne sont pas de même nature. Les EIC, comme les banques de céréales, se situent à la frontière ambiguë entre l'aide alimentaire et "l'aide projet".

PERSPECTIVES

96. Bien qu'il soit difficile d'avancer des chiffres, il semble évident qu'une partie significative des transactions de céréales au niveau paysan est financée chaque année grâce aux subsides de la communauté internationale, en particulier par le biais des innombrables ONG agissant dans le Sahel. Que ces opérations, banques de céréales, crédits au stockage et autres soient financées ou non sur des budgets

d'aide alimentaire n'a finalement que peu d'importance. Ce qui en revanche paraît plus inquiétant est l'apparente absence de coordination entre ces initiatives, qui ne sont pas intégrées un système global de sécurité-aide alimentaire.

97. En toute logique ce système devrait intégrer les centaines de banques de céréales opérationnelles dans la plupart des pays sahéliens ; cette intégration passant nécessairement par une coordination inter-ONG-Etat-Donateurs. Il est frappant de constater qu'à l'heure où les donateurs tendent de plus en plus à constituer des structures ad hoc de concertation, aucune initiative de coordination des ONG agissant dans le domaine de la sécurité alimentaire ne semble se développer dans les pays membres du CILSS.

Autre fait marquant, la coordination entre l'action "Aide alimentaire" et l'action "ONG", ne paraît pas toujours très au point au sein des principales agences de coopération. Certaines "Représentations" dans les pays sahéliens nous ont laissé entendre qu'elles étaient mal informées des interventions des ONG en matière d'aide alimentaire, interventions directement gérées à partir du siège de l'agence.

98. L'originalité de la Campagne Afrique Verte est qu'elle place d'emblée l'action en faveur des coopératives dans le contexte de l'aide alimentaire et qu'elle revendique indirectement et à juste titre, le droit pour les ONG de devenir des interlocuteurs pour la programmation de l'aide.

Ces projets d'EIC ont à craindre deux types de situations extrêmes : les crises alimentaires aiguës et les situations d'excédent dans les zones traditionnellement déficitaires.

En situation de pénurie grave, les coopératives ont naturellement tendance à "dilapider" leurs fonds de roulement en vendant à perte ou à crédit comme le montrent de nombreux exemples de Banques de céréales. On peut aisément assimiler ces pratiques à de l'aide alimentaire d'urgence.

A l'inverse, si les coopératives traditionnellement acheteuses de céréales se retrouvent en situation excédentaire, le système est grippé, les échanges ne peuvent plus se faire, le fondement de la complémentarité inter-groupements et inter-zones disparaît.

99. Pour pallier le premier de ces risques on pourrait imaginer un double système de sécurité fondé sur l'intégration entre l'aide-projet, l'aide alimentaire structurelle et l'aide alimentaire d'urgence.

Il s'agirait de monter des actions comprenant :

■ le financement d'un projet d'appui à la commercialisation par les coopératives: aide-projet comprenant de l'assistance technique, de la formation, de l'équipement, etc ...

■ la dotation en fonds de roulement des coopératives du projet (aide alimentaire structurelle en produit ou en substitution financière)

■ la garantie de l'intervention d'une aide alimentaire d'urgence en faveur de ces coopératives en cas de crise alimentaire grave.

Concernant le troisième volet, on pourrait même imaginer un système de remboursement des fonds de roulement ayant servi à subventionner ou à distribuer gratuitement des céréales sur le budget d'aide d'urgence.

100. Contre le risque de sur-abondance exceptionnelle dans les zones traditionnellement déficitaires, on pourrait concevoir une garantie de débouché via l'organisme céréalier dans le cadre de la reconstitution annuelle des stocks publics. Le projet d'EIC Niger a eu recours à un tel procédé en 1989 grâce à un financement du Luxembourg.

Cependant, la tendance à la disparition des stocks régulateurs des organismes céréaliers des pays sahéliens, ainsi que le développement de la pratique de l'appel d'offres pour l'approvisionnement des stocks de sécurité, limitent les perspectives de développement d'une telle approche (voir chapitre 2.3).

Il ne semble donc pas exister de solution type à ce problème qui, rappelons le, ne se pose par définition que de façon très exceptionnelle.

101. Les projets type EIC pourraient donc théoriquement constituer un maillon important d'un système intégré d'aide alimentaire, le problème étant, de l'avis même de leurs promoteurs, qu'il n'est pas envisageable de multiplier trop rapidement le nombre de projets ni les volumes de produits manipulés. Cette prudence bien compréhensible qui tient compte des moyens limités des ONG actuellement concernées, risque cependant de confiner pour encore longtemps ce type d'opération dans le domaine de l'expérimental, c'est-à-dire hors du champ d'intérêt réel des donateurs.

102. D'autre part, et cela n'est pas le moindre des dangers, la majorité des ONG agissant dans le Sahel est encore loin de l'approche EIC et induit de ce fait un facteur de risque important à travers notamment les distributions intempestives gratuites ou subventionnées.

Plus encore peut-être que l'aide alimentaire bilatérale, les opérations triangulaires ou les opérations d'achats locaux au niveau national, les projets d'EIC ont besoin d'intervenir à l'intérieur d'un cadre unique et concerté régissant l'ensemble des aides alimentaires pour un pays et une campagne donnés.

La mise en oeuvre des principes de la Charte de l'Aide Alimentaire (voir chapitre) devrait de ce point de vue faire progresser les choses, mais il est évident que discipliner les différents intervenants, en particulier les ONG constituera une entreprise pour le moins ardue.

103. Plus encore, au de là des problèmes rencontrés par les différents types de projet ou par ceux de la coordination des donateurs et des ONG, le véritable enjeu de l'avenir est celui de la dynamisation des groupements de producteurs que les politiques des états sahéliens ont tendance à marginaliser par manque de moyens.

La libéralisation des marchés et l'abandon des systèmes administratifs d'encadrement n'ont manifestement pas suffi aux coopératives pour s'affirmer d'emblée comme des acteurs performants des marchés. Les initiatives des ONG, dont certaines sont comme on l'a vu intéressantes, se révèlent également insuffisantes car trop ponctuelles et non coordonnées.

Il faudrait donc imaginer des actions plus significatives de crédit à la lumière de la récente expérience malienne (voir encadré), en essayant, pourquoi pas, de financer le stockage inter-annuel des groupements des zones traditionnellement excédentaires.

M A L I

L'EXPERIENCE DE CREDIT AU STOCKAGE VILLAGEOIS

Après la très bonne récolte de 1986, le PRMC décide à l'initiative du Canada et de la CCE de soutenir le stockage au niveau villageois afin d'éviter une dépression trop importante du marché.

Le programme est géré par la Banque Nationale du Développement Agricole (BNDA) qui est chargée d'examiner les demandes de crédit en fonction des capacités de gestion et les antécédents des groupements. Chaque association reconnue éligible au programme signe un contrat dans lequel elle s'engage à ne commercialiser le stock acquis qu'au mois de mai. Le montant maximum théorique d'un prêt est 7-4 à cinq millions de FCFA (à 8 % d'intérêt) avec un pouvoir d'achat estimé à 120 tonnes environ. Cependant ce sont les groupements qui décident des prix d'achat tout comme de l'utilisation des éventuels bénéfices.

Près de 500 associations, la plupart situées dans les zones encadrées par la CMDT et par l'Office du Niger, se partagent ainsi 668 millions de FCFA et achètent près de 12 000 tonnes de céréales.

Il semble que les prix d'achat pratiqués aient été supérieurs aux prévisions, ceci n'ayant pas empêché les groupements d'honorer leurs engagements de façon relativement satisfaisante puisqu'en mars 1988, soit un an environ après l'octroi des prêts, le taux de remboursement se situait aux alentours de 85 %.

2.3 LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU NATIONAL

PRESENTATION

104. Les achats locaux au niveau national sont des transactions assurées par les offices céréaliers ou les Commissariats à la Sécurité Alimentaire. Nous y incluons également les achats réalisés par le Programme Alimentaire Mondial pour ses projets "Food for Work" et autres.

105. Dans la première partie de l'étude nous avons souligné les différences de chiffres concernant les achats locaux selon les sources d'information. Ces différences sont particulièrement importantes pour les achats au niveau national. Les donateurs ne recensent généralement comme achats locaux d'aide alimentaire que les transactions financées par des substitutions monétaires à l'aide. Cette approche, logique du point de vue du gestionnaire, a le désavantage d'occulter

le fait que la quasi-totalité des transactions en céréales locales réalisées par les organismes céréaliers sont financées indirectement par la communauté internationale en particulier, mais non exclusivement, par les fonds de contrepartie.

106. L'exemple de l'Ofnacer du Burkina nous donne une idée assez précise à la fois de la dépendance extérieure des organismes céréaliers pour leurs achats en céréales locales et de la multiplicité des modes de financement de ces transactions.

O F N A C E R

FINANCEMENTS DES ACHATS DE CEREALES LOCALES 1985/1987 (en millions de FCFA)

ANNEE	SUBVENTIONS FINANCIERES	FONDS DE CONTREPARTIE	ETAT	AUTRES	TOTAL
1984/85	1 076	1 713 a) 400	- -	- -	3 522
1985/86	500	1 443 a) 167	595 b)	530 c) 185 d)	3 420
1986/87	-	240	1 000	-	1 240
TOTAL	1 576	4 296	1 595	715	<u>8 132</u>

a) achats pour le compte du stock national de sécurité

b) 500 = prêt de l'Etat, 95 = ressources propres OFNACER

c) fruit de la vente de blé de l'OFNACER aux Grands Moulins du Burkina (don de blé des Pays Bas)

d) Financement d'un projet Italie/FAO pour acheter des produits à ses banques de céréales.

(Source OFNACER)

Il ressort de ce tableau que 80% des financements d'achat de céréales locales sont assurés par la communauté internationale, principalement par le biais des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire (52%). Les subventions financières, qui sont seules comptabilisées par les donateurs comme achats locaux d'aide alimentaire ne représentent que moins de 20% du total.

De notre point de vue il n'est pas logique d'écarter de l'analyse des opérations, au demeurant les plus nombreuses, pour la seule raison qu'elles ne sont pas financées par des substitutions monétaires à l'aide alimentaire. Il conviendrait qu'à l'avenir, notamment au sein du Réseau de prévention des crises alimentaires, le problème de la place des transactions en céréales locales dans les systèmes nationaux de sécurité alimentaire soit abordé de façon plus globale.

107. Si l'on se réfère à cette approche, on s'aperçoit qu'un certain nombre d'agences qui ne peuvent de par leur statut pratiquer la substitution monétaire, financent malgré tout des achats de céréales locales par le biais des fonds de contrepartie ou par des voies plus détournées comme la fourniture gratuite de blé se substituant à une importation commerciale.

Ce système qui a été pratiqué comme on l'a vu au Burkina par les Pays Bas, l'est également par la France au Mali. Il semble en effet que le gouvernement français se soit engagé à fournir à l'Office des Produits Alimentaires du Mali (OPAM) un quota annuel de 5 000 tonnes de blé que ce dernier vend au Grands Moulins de Bamako pour alimenter le fonds commun de contrepartie.

Au total il apparaît qu'aux côtés de la CCE et du PAM (qui sont les seules agences à jouir d'un règlement dans ce sens), de la RFA, des Pays Bas, de la Belgique et du Luxembourg (qui les pratiquent sans base réglementaire spécifique), les autres grands donateurs comme les USA, le Canada et la France réussissent à financer dans le Sahel des achats en céréales locales au bénéfice des organismes céréaliers. A cela il convient d'ajouter que le Japon qui est désormais le quatrième donateur au Sahel utilise également ce type d'instrument en Afrique Australe.

108. Les achats locaux au niveau national se différencient essentiellement par les techniques d'achats et donc par les différents types de vendeurs sollicités. Depuis quelques années la tendance induite par la libéralisation du commerce, est à la pratique d'appels d'offres. Cependant, d'autres procédures sont encore utilisées, telles que les achats directs auprès des producteurs et des coopératives et les marchés de gré à gré avec les commerçants. Les quelques exemples présentés ici tentent de décrire les différents types de procédures.

LE SYSTEME D'APPEL D'OFFRES DE L'OFFICE DES PRODUITS VIVRIERS DU NIGER

109. Jusqu'en 1984, les liens entre l'OPVN et les coopératives étaient extrêmement étroits, ces dernières ayant même de 1981 à 1983 bénéficié du monopole de la commercialisation primaire des céréales. L'Office était alors censé pré-financer la collecte en fournissant des fonds de roulement aux groupements de producteurs et rémunérer leur action par l'octroi d'une petite prime calculée à la tonne.

En Août 1984, le gouvernement nigérien signe avec l'USAID un programme de 4 ans portant sur une subvention de 32 millions de dollars et sur un certain nombre de mesures de libéralisation de l'économie dont le recours au système d'enchères pour l'achat et pour la vente de céréales par l'OPVN. Cette clause est également retenue dans le programme d'ajustement structurel signé entre le gouvernement et la Banque Mondiale fin 1985, il est précisé que les achats et les ventes de l'OPVN se limiteront au renouvellement d'un tiers des réserves de sécurité chaque année (elles mêmes limitées à 80 000 tonnes) et que 80% au moins des achats seront effectués aux enchères.

Même si ces limites ont été le plus souvent ignorées, le système d'achat par appel d'offres quant à lui, a été appliqué à plusieurs reprises avec l'appui financier des donateurs d'aide alimentaire.

A noter que de façon quelque peu paradoxale, le système d'appel d'offres est assorti de prix officiels qui n'ont cependant théoriquement pas de valeur contraignante pour l'OPVN.

110. Suite à ces mesures de libéralisation, les coopératives ont été, de l'avis de leurs responsables, trop hâtivement sevrées du fait de leur manque de moyens financiers, les mettant en position de faiblesse face aux commerçants dont les réseaux sont bien organisés et les moyens considérables (au moins pour les plus importants d'entre eux).

Cet avis n'est évidemment pas partagé par les tenants du libéralisme dont l'analyse des performances du mouvement coopératif mis en place après l'indépendance est plus que critique (complexité de l'environnement administratif, faiblesse des capacités de gestion, absence de démocratie locale, etc ...).

Quelqu'il en soit ce revirement de politique met sans aucun doute le gouvernement nigérien dans une situation difficile eu égard à la priorité toujours affichée en faveur du développement des coopératives dont il craint qu'elles n'aient pas les moyens de participer aux appels d'offres.

Les opérations tentées au cours de ces dernières années semblent justifier ces craintes, ainsi par exemple l'appel d'offres lancé en février 1986 sur financement CCE pour la fourniture de 11 000 tonnes de mil. Le marché est partagé entre cinq adjudicataires, grossistes importants dont deux assurent à eux seuls deux tiers des livraisons. D'autre part, il s'avère que les cinq fournisseurs ont su "faire bloc" face à l'office pour finalement réussir à imposer des prix supérieurs à ceux que l'on pouvait espérer. Néanmoins, du point de vue des donateurs, l'affaire peut paraître satisfaisant puisque les livraisons sont terminées deux mois après le lancement de l'appel d'offres.

111. A l'inverse des hivernages 1985 et 1986, celui de 1987 est mauvais, des distributions gratuites sont organisées dès le mois d'octobre et l'OPVN lance un appel d'offres en décembre sur financement RFA pour la fourniture de 20 000 tonnes de céréales.

Là encore, les coopératives s'avèrent incapables de concurrencer les gros commerçants qui adoptent la même stratégie d'oligopole que précédemment, obtiennent des autorités un prix supérieur aux prévisions ce qui fait passer la commande de l'OPVN de 20 000 à 16 500 tonnes.

E. Grégoire, dans une étude sur le commerce frontalier au Niger⁹ a pu analyser le comportement des commerçants de Maradi, adjudicataires de l'appel d'offres, qui ont obtenu l'essentiel du marché, soit 9 500 tonnes. Nous présentons dans les lignes qui suivent la synthèse de ses observations. - Sans pouvoir en saisir le montant global, il est indéniable que les commerçants avaient constitué des stocks de vivres et anticipé la hausse des prix comme l'a expliqué un ahaji : "l'OPVN m'a donné un

⁹ ANSELLE, GREGOIRE - Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, politiques nationales et réseaux marchands trans-nationaux ; les cas du Mali et du Niger, Nord Nigeria - INRA, UNB, IRAM, Juin 1988.

quota de 500 tonnes, je lui en ai déjà livré 300 tonnes que j'avais dans mes magasins. J'ai acheté ce mil au Nigeria dès la fin de la récolte car je savais que les prix allaient monter ici. J'ai payé le sac entre 70 et 80 Nairas (soit environ 5 000 FCFA) et je le revends à présent 8 500 FCFA, mes hommes sont actuellement dans le Katsina State car il me faut encore 200 tonnes"...

C'est donc dans ces conditions que les commerçants de Maradi ont pu livrer 9 500 tonnes de céréales en l'espace d'une quinzaine de jours. l'un d'entre eux a fourni à lui seul près de 5 000 tonnes ce qui représente un chiffre d'affaire de 425 millions de FCFA, son bénéfice devant se situer entre 125 et 200 millions.

112. Il est important de signaler que les commerçants en dépit de la position de force que leur donne le système d'appel d'offres ne sont pas toujours en mesure de fournir les quantités requises. Le cas du Niger nous en donne plusieurs exemples.

Ainsi en novembre 1984, dans une situation de tension du marché suite à une mauvaise récolte, un appel d'offres est lancé pour 30 000 tonnes, le prix "souhaité" par l'OPVN est de 150 à 170 FCFA le kg. La plupart des soumissions sont beaucoup plus chères et donc rejetées. Malheureusement les commerçants ayant soumissionné au prix OPVN se révèlent incapables d'honorer leur contrat. Ce n'est finalement qu'en juillet 1985 que l'OPVN accepte d'acheter à un prix conforme au marché, mais la saison est déjà trop avancée et les commerçants ne peuvent fournir que 10 000 tonnes.

LE SYSTEME MIXTE DE L'OFFICE NATIONAL DES CEREALES DU BURKINA FASO

113. L'Ofnacer est original d'un double point de vue : ses techniques d'achat ont considérablement changé au cours de ces dernières années et il demeure le seul organisme céréalier sahélier à conserver un stock commercial.

En 1987, suite à une excellente récolte, il n'est pas question d'acheter aux commerçants. Le Ministère de la Question Paysanne venant d'être créé, l'Etat mobilise plus de 1 000 fonctionnaires pour réaliser une "campagne d'achat commando" qui mobilise 15 000 tonnes de céréales du 15 janvier au 7 février.

Suite à la récolte beaucoup plus modeste de 1987, le gouvernement décide de se tourner en 1988 vers les commerçants via leurs Groupements d'Intérêts Economiques (qui sont des structures obligatoires). Le prix officiel fixé par l'Ofnacer est de 50 FCFA le kilo, les GIE refusent de négocier à moins de 60 francs, la campagne de commercialisation se solde par un échec (2 300 tonnes achetées). En 1988/89, les aspects contraignants de la Révolution Démocratique et Populaire se faisant moins sentir, l'Ofnacer inaugure un système mixte relativement original.

114. Pour atteindre ses objectifs de collecte qui sont de 42 000 tonnes pour 1989, l'Ofnacer met en place trois systèmes d'achats complémentaires :

■ Les achats directs auprès des producteurs : dans certains cas les agents de l'Ofnacer se rendent sur les marchés, dans d'autres cas les paysans apportent leurs produits dans les centres régionaux de l'Office.

- Les achats auprès des groupements villageois : l'Ofnacer passe des contrats avec les groupements auxquels il avance des fonds de roulement et la sacherie.
- Les achats auprès des commerçants : l'Ofnacer passe des contrats de livraison dont le délai maximum est d'un mois (ce qui limite les quantités livrables). Les commerçants ne peuvent négocier et livrer qu'auprès des 10 centres régionaux de l'Ofnacer, il n'y a pas d'appel d'offres, n'importe quel commerçant peut venir proposer sa marchandise au prix fixé par le gouvernement.

Le système de prix officiel d'achat et de vente est donc toujours en vigueur, en 1989 il est fixé à 45 FCFA/Kg. pour les céréales secondaires. Cependant, et sans que cela ne figure sur aucune directive officielle du Ministère du Commerce, l'Ofnacer a réalisé la plupart de ses achats à 60 FCFA. Il y a donc un prix officiel et un prix "officiel-officieux".

115. La campagne s'est soldée par une collecte de 35 000 tonnes (soit 83% des objectifs), financée à 88,5% par les donateurs, essentiellement sur fonds de contrepartie d'aide alimentaire.

REPARTITION DES ACHATS PAR TYPE DE COLLECTE

Achats aux producteurs :	marchés populaires	510 t
	centres d'achats	15 943 t
Achats aux coopératives :		3 727 t
Achats aux commerçants :		14 877 t
T O T A L		35 055 t
(source OFNACER)		

116. Les achats directs aux producteurs (marchés populaires) se sont manifestement soldés par un échec, sans doute sous l'effet conjugué d'un manque de moyens de l'Ofnacer et de la pratique de prix peu incitatifs. A l'opposé, les centres d'achats ont enregistré des résultats satisfaisants. On est cependant en droit de se demander si ce sont réellement des producteurs qui se sont déplacés jusqu'aux centres d'achats ou de petits commerçants locaux, d'autant plus que l'Ofnacer achète plus cher aux commerçants afin d'éviter qu'ils n'achètent en dessous du prix officiel. Les paysans ont donc théoriquement intérêt à vendre à ces derniers évitant ainsi le déplacement jusqu'au centre d'achat.

De la même façon, les achats aux coopératives n'ont pas rencontré le succès escompté (10% du total de la collecte). Les autorités ont avant tout un problème

d'information sur les disponibilités depuis le démantèlement des Organismes Régionaux de Développement (ORD).

117. Les commerçants ont quant à eux relativement bien répondu aux espérances de l'Ofnacer qui a su se libérer du carcan des prix officiels et organiser un système de collecte décentralisé (10 centres régionaux d'achats).

L'opération avait pourtant mal commencé du fait des prix peu incitatifs offerts par l'Ofnacer (45 FCFA plus 6 FCFA pour inciter les commerçants à ne pas acheter aux producteurs en dessous du prix officiel).

L'analyse des livraisons au centre régional de Dédougou (voir annexe n°...) montre qu'à 51 FCFA, les offres des commerçants sont faibles : 430 tonnes livrées par 19 personnes, soit 26 tonnes en moyenne par opérateur.

Par contre on observe une progression très importante dès que l'Ofnacer fait passer son prix d'achat à 65 FCFA : 31 000 tonnes livrées par 25 personnes, soit 124 tonnes en moyenne par opérateur.

Par ailleurs, on constate qu'au niveau national comme à Dédougou, le nombre d'opérateurs concerné est important, 128 ayant livré chacun 116 tonnes en moyenne. Ceci procède de la volonté des autorités qui en limitant les délais de livraison à un mois, quelle que soit la quantité, ont voulu laisser des parts de marché aux commerçants de moyenne envergure.

LE CAS PARTICULIER DES ACHATS DU PAM, EXEMPLE D'UNE OPERATION AU NIGER EN 1987/88

118. Un certain nombre d'organismes, d'ONG, et même quelques fois de donateurs, achètent des céréales locales pour alimenter des projets "Food for Work" ou à vocation sociale. Parmi eux, le PAM est sans doute le plus important, les besoins de ses projets sont au Niger d'environ 8 000 tonnes de produits alimentaires par an, dont l'essentiel est acheté localement ou dans d'autres pays du Tiers Monde.

119. Le 14 juillet 1987, le PAM Niamey, après trois mois de négociation signe avec l'OPVN un contrat pour la fourniture de 4 665 tonnes de sorgho et de mil. Le 29 septembre, le directeur général de l'OPVN informe le PAM de la disponibilité des produits dans 15 centres de stockages (comme prévu par le contrat). La compagnie des Experts Maritimes chargée de la supervision de l'opération réalise une tournée d'inspection des stocks proposés et refuse 1 061 tonnes de céréales "locales" qui se révèlent être du sorgho américain (100 tonnes de don de l'USAID) et brésilien (961 tonnes achetées en 1985 par l'OPVN). L'OPVN ne livre donc que 3 506 tonnes en décembre.

Il manque 1 160 tonnes au PAM qui s'adresse alors à l'Union Nationale des Coopératives et signe un contrat avec l'URC de Tahoua le 11 décembre. Cette dernière rencontre des difficultés pour honorer à temps ses engagements et ne livre en mai 1988 que 1 012 tonnes soit 147 tonnes de moins que prévu. Le PAM achètera finalement ses dernières 147 tonnes en décembre 1988 à des coopératives des régions de Maradi et Zinder.

Nous avons pu recueillir les éléments permettant de définir le coût de cette opération :

■ Achat 3 505 T à l'OPVN, 50 000 FCFA/t	:	175 250 000 FCFA
■ Achat 1 012 T à URC Tahoua, 85 000 FCFA/t	:	86 079 500 FCFA
■ Achat 147 T à URC Maradi, 54 000 FCFA/t	:	7 954 200 FCFA
■ Transport des URC vers magasins PAM	:	8 505 598 FCFA
■ Contrat de suivi avec CEM : 2 651 150 FCFA	:	
■ Total	:	280 439 448 FCFA
soit	:	<u>60 FCFA / Kg.</u> en moyenne.

120. Il est bien évident que les performances relativement médiocres de l'hivernage 1987 expliquent en partie les difficultés considérables rencontrées par le PAM pour mobiliser des céréales. Aussi nous semble-t-il nécessaire de signaler qu'en 1989, suite à une récolte très abondante, le PAM Niamey n'a rencontré aucune difficulté majeure pour approvisionner ses projets.

Un premier contrat de 5 400 tonnes avec l'Union Nationale des coopératives en mars a été honoré en avril et mai. Une nouvelle livraison de 1 500 tonnes a semble-t-il été réalisée en août.

RAPPORTS AVEC LE COMMERCE PRIVE

121. Sur la base des quelques exemples précédemment décrits, nous tentons d'analyser les rapports entre le développement du commerce privé et les transactions en céréales locales réalisées pour le compte des organismes céréaliers ou d'organisations internationales comme le PAM.

La particularité du niveau national est que la nécessité de l'intervention de l'Etat est acceptée par tous, ne serait-ce que dans le cadre de la gestion d'un stock national de sécurité.

Au niveau régional par exemple, le débat est plus tranché puisque certains pensent que seuls les commerçants sont capables d'organiser efficacement des transactions (voir chapitre 2.4).

Le problème posé est donc celui de la participation optimale du secteur privé (commerçants et coopératives) à la constitution de réserves de sécurité alimentaire ou à l'approvisionnement de projets au niveau national. Pour cela il convient d'évoquer rapidement les conditions de l'activité des opérateurs privés.

122. La libéralisation du commerce n'a manifestement pas entraîné en soi une amélioration sensible des conditions de travail des opérateurs privés. Les commerçants ont de tout temps commercialisé l'essentiel des excédents, la libéralisation n'ayant fait qu'entériner un fait accompli sans assortir cette nouvelle politique des mesures fiscales institutionnelles et autres qui s'imposaient. Au

contraire, dans l'esprit de certains responsables sahéliens, elle devrait s'accompagner de l'intégration rapide de l'ensemble du secteur commercial dans un système moderne de règles et de fiscalité. Or il s'avère que les commerçants refusent le principe de cette législation dans la mesure où elle induit plus de contraintes sans apporter d'avantages supplémentaires, en particulier le développement de l'accès au crédit, l'amélioration des infrastructures de transport, etc ...

Jusqu'à présent la libéralisation n'a été conçue qu'au seul plan du désengagement des structures para-publiques inopérantes et trop coûteuses pour les budgets nationaux. Aucune politique concomitante d'appui au commerce privé n'ayant été mise en place, le jugement souvent négatif que l'on porte aujourd'hui sur ses performances doit être en conséquence nuancé. Dans les études récentes réalisées sur ce secteur d'activité, le travail réalisé au Niger par M. Courcelle et A. de Lattre montre notamment le hiatus encore extrêmement important existant entre le discours des autorités (projets d'exonérations fiscales, de diminutions de certaines taxes, de dé-réglementation des prix ...) et la réalité marquée de réticence de la part de la classe administrative et de tendance au dirigisme. A cela nous ajouterons le manque d'enthousiasme des bailleurs de fonds qui ne semblent pas avoir développé de programmes significatifs en direction du secteur privé.

123. A priori, l'analyse des différentes techniques d'achat peut avoir des résultats très différents selon les objectifs que l'on assigne à ces opérations. On peut se placer du seul point de vue de la constitution d'un stock comme l'OPVN, ou prendre en considération des objectifs plus politiques. L'OPNACER a manifestement choisi la deuxième approche en décidant de favoriser les transactions avec les paysans, les groupements villageois et les commerçants de moyenne envergure dans toutes les régions du pays. Ce choix induit évidemment des coûts que le système d'appel d'offres permet d'éviter : transport, indemnités, primes de collecte, taxes routières, etc ... qui représentent en moyenne chaque année entre 1 000 et 1 200 FCFA par tonne. Cependant ces frais d'approche pourraient être réduits en supprimant le système de collecte sur les marchés populaires qui mobilisent un grand nombre d'agents pour des résultats médiocres. On peut d'ailleurs s'interroger sur la réalité de l'avantage financier de l'appel d'offres par rapport aux achats réalisés directement par les agents d'un organisme céréalier. Chacun s'accorde en effet à reconnaître que le principe de l'appel d'offres, à savoir la mise en concurrence de plusieurs fournisseurs, a été "tourné en ridicule" par les commerçants nigériens qui ont réussi à plusieurs reprises à imposer à l'OPVN des prix largement supérieurs à ceux du marché, il y a là une inadaptation flagrante entre l'instrument et le milieu dans lequel il s'exerce. Enfin, on peut se demander si la raison d'être de ce système n'est pas avant toute chose de limiter les coûts de fonctionnement de l'OPVN, les éventuelles répercussions sur les le prix des céréales achetées étant finalement financées par les donateurs.
124. Il n'existe pas d'élément permettant de dire que les appels d'offre sont plus performants que les autres systèmes d'achat en terme de sécurité d'approvisionnement. Quelle que soit la technique utilisée, les opérateurs, commerçants ou coopératives ne répondent convenablement que lorsque la récolte précédent la campagne de commercialisation a été bonne.

Les commerçants ont rencontré des difficultés à honorer leurs contrats obtenus par appel d'offre tout comme les coopératives vis à vis du PAM en 1988 suite à la mauvaise récolte de 1987. A l'inverse on peut fort bien imaginer que l'OPVN aurait pu, au moins partiellement s'approvisionner auprès des coopératives en 1986, puisqu'elles ont montré leur capacité à mobiliser rapidement des volumes importants (par exemple près de 7 000 tonnes en 1989).

Ces quelques exemples montrent bien les limites d'une politique d'approvisionnement du stock public de sécurité basé sur un commerce privé agissant dans un cadre de financement informel ; les rotations rapides de capital imposées par le système traditionnel interdisant la constitution de stocks inter-annuels privés significatifs.

Les achats de céréales traditionnelles financées par l'aide alimentaire ne sont donc aujourd'hui que des opérations ponctuelles déterminées par la seule conjoncture climatique, ce qui peut paraître contradictoire au regard des objectifs de sécurité alimentaire qui leur sont assignés dans la plupart des cas.

125. Au Mali, l'initiative du Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) en faveur des commerçants constitue une première expérience de mise en cohérence entre la libéralisation du marché et la pratique de l'aide alimentaire. A l'initiative de la coopération canadienne et de la CCE, le PRMC a débloqué en 1988 des crédits au stockage commerçant afin de retarder la mise en marché d'une partie des excédents trop abondants. Les résultats de cette expérience sont mitigés (voir encadré) mais le système pourrait être sans doute affiné.

M A L I :
L'EXPERIENCE DE CREDIT
AU STOCKAGE COMMERCANT EN 1987

De la même façon qu'il s'engage auprès des groupements villageois, le PRMC débloque fin 1986 un volant de 500 millions de FCFA en faveur des commerçants (la BOAM et la BMCD qui devaient contribuer chacune au programme à hauteur de 250 millions de FCFA se sont retirées).

Les prêts octroyés ne doivent pas dépasser 15 millions de FCFA (intérêt entre 8 et 8,5 %) et les produits achetés doivent être stockés dans les magasins de la Chambre de Commerce qui facture ce service 5 000 FCFA/t.

W. Scott signale à ce sujet que le coût de stockage dans le secteur privé est à la même époque de 1 000 à 2 000 FCFA/t, cela est sans doute vrai mais le choix de la Chambre de Commerce réside dans la volonté de contrôler les stocks. Il signale également un certain nombre d'irrégularités intervenues dans le fonctionnement du programme. Certains commerçants ont acheté moins que prévu tout en recevant la totalité de leur crédit, d'autres n'ont, semble-t-il, procédé à aucune transaction. On signale également que sur les 16 opérateurs ayant bénéficié de l'opération, dix sont bamakois et que l'un d'entre eux s'est vu octroyé un crédit de 65 millions (soit 20 % du financement total à lui seul).

Les quantités achetées ne s'élèvent qu'à un peu plus de 5 000 tonnes. En juin 1988, le taux de remboursement n'était que de 62 % c'est-à-dire largement inférieur à celui des groupements villageois.

OPPORTUNITE FINANCIERE

126. Le rapport réalisé pour le compte du PAM en 1987 (voir résumé en annexe) conclut à l'opportunité financière de la plupart des achats locaux d'aide alimentaire réalisés par le PAM entre 1980 et 1986. Il est vrai que la plupart des opérations réalisées en Afrique l'ont été en des lieux et en des périodes de sur-abondance de l'offre.

Cependant ce facteur que l'on sait extrêmement fluctuant, ne détermine pas à lui seul l'opportunité financière d'une transaction, loin s'en faut. A titre d'exemple, nous présentons dans le tableau ci-dessous quatre indicateurs importants dont certains serviront plus loin pour l'évaluation financière des achats du PAM au Niger en 1987 et 1988.

	DEC 1987	DEC 1988	VARIATION
Prix sorgho US	77 US\$/t	110 US\$/t	+ 30%
Taux de fret (a) Golfe du Mexique/Egypte	21 US\$/t	32,5 US\$/t	+ 35%
Prix du sorgho offert par les coopératives au Niger	318 US\$/t	180 US\$/t	- 43%
Taux de change CFA/US\$	267	300	+ 11%

(a) cité à titre d'exemple

Compte tenu de l'extrême variabilité de ces facteurs, il est impossible de dire que les achats locaux sont ou ne sont pas financièrement intéressants dans l'absolu.

127. La rapidité des variations peut dans certains cas inverser l'intérêt financier relatif de l'aide bilatérale par rapport à l'achat local ; notons par exemple que le prix du sorgho américain à l'exportation est passé de 85 US\$ en mai 1988 à 118 US\$ en juillet de la même année, ce qui représente une hausse de 30 %. Notons également que le taux de fret a augmenté de 37,5 % en six mois, de juillet 1987 à décembre 1988 ... et que le délai minimum généralement admis pour la réalisation d'une aide bilatérale est de six à sept mois.

Ainsi une opération d'achat local dont l'opportunité financière est évidente, peut voir sa situation s'inverser en cours de réalisation sous l'action conjointe de l'évolution climatique dans le Sahel et de celles du cours du US\$ dollar, du taux de fret et du marché mondial.

Pour illustrer notre propos, nous reprendrons l'exemple de l'opération PAM-Niger, décrite aux paragraphes 118 et suivants, pour laquelle trois contrats se sont succédés:

- un contrat avec l'OPVN en juillet 1987 à 50 000 FCFA la tonne
- un contrat avec les coopératives en décembre 1987 à 85 000 FCFA la tonne
- un contrat avec les coopératives en décembre 1988 à 54 000 FCFA la tonne.

**TENTATIVE DE COMPARAISON ENTRE ACHAT DE CEREALES LOCALES
ET IMPORTATION D'AIDE ALIMENTAIRE (en FCFA/t)**

	08 / 87	12 / 87	12 / 88
1. Importation A. Alim			
Prix FOB sorgho français	22 000	20 000	34 000
Fret Europe/Lomé	7 500	8 250	9 000
Déchargement et transport terrestre	34 400 a)	37 400	39 000
Prestation service	500	500	500
T O T A L	<u>67 400</u>	<u>66 150</u>	<u>82 500</u>
2. Achat local Niger			
Achat produit	50 000	85 000	54 000
Prestation service	500	500	500
Transport	p.m	7 300	7 300
T O T A L	<u>50 500</u>	<u>92 800</u>	<u>61 800</u>

128. Ceci veut dire que plus que des réponses toutes faites par ailleurs impossibles à formuler, les donateurs auraient besoin d'être informés en permanence de l'évolution d'indicateurs fondamentaux dont malheureusement un certain nombre ne sont pas encore insuffisamment diffusés.

Ces indicateurs sont en particulier :

- les prix sur les marchés mondiaux et sahélliens
- le taux de fret
- le coût de transport terrestre sur les principaux axes ouest-africains
- le taux de change.

129. Parmi ces indicateurs un seul demeure relativement constant, il s'agit du coût du transport terrestre qui est généralement extrêmement élevé. Cette constante amène inévitablement à établir une distinction entre pays côtiers et pays enclavés.

Le coût du transport routier peut être à l'heure actuelle estimé entre 20 et 23 FCFA/TK, ce qui détermine une "barrière tarifaire" de 25 000 FCFA/T entre Ouagadougou et Abidjan, et de 35 000 FCFA/T entre Lomé et Niamey.

Le transport par chemin de fer est environ deux fois moins coûteux mais il n'est possible que sur les axes Dakar-Bamako et Abidjan-Ouagadougou ; on peut estimer le coût de transport entre Dakar et Bamako à 18 000 FCFA/TK.

La position géographique est donc tout aussi importante que les variations climatiques du marché mondial et du US\$ dollar.

Ainsi peut-on estimer qu'au mois de juin 1989 l'achat et l'acheminement de sorgho américain auraient coûté :

- à l'arrivée à Dakar : 45 000 FCFA/T
- à l'arrivée à Bamako : 65 000 FCFA/T
- à l'arrivée à Niamey : 78 000 FCFA/T

Il y a donc un désavantage flagrant des pays côtiers en terme d'éligibilité aux achats locaux d'aide alimentaire, désavantage couplé à leur plus grande perméabilité au marché mondial de céréales.

PROBLEMES TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS

130. Le premier problème rencontré par tous les partenaires pour la réalisation d'achats importants de céréales traditionnelles est celui de l'information sur les récoltes.

Le processus de décision au niveau des agences de coopération étant le plus souvent long, il faudrait disposer de prévisions suffisamment fiables plusieurs mois avant la récolte, ce qui bien entendu n'est pas le cas.

D'autre part, une fois les fonds disponibles, l'information sur la localisation précise des disponibilités et sur les opérateurs susceptibles de vendre, fait défaut dans bien des cas.

L'appel d'offre est une technique pratique de ce point de vue car il "évite" le problème. Le système imaginé au Burkina qui consiste à ouvrir des points d'achat dans les principales villes de toutes les régions, est également une solution intéressante qui garantit une répartition plus équitable de la collecte.

L'activité des groupements villageois est elle aussi fort mal connue, cela limitant sans doute les achats auprès des banques de céréales.

131. Les systèmes d'information sur les marchés sont mis en place dans les pays sahéliens depuis quelques années. Certains sont opérationnels comme celui du Sénégal où des informations sur l'évolution des prix à travers les pays sont régulièrement diffusés par voie de presse et de radio ; d'autres sont encore au stade expérimental comme au Burkina où les premiers relevés de prix n'ont été tentés qu'au cours de la campagne de commercialisation 1989.

Cette tendance à la systématisation des systèmes d'information est certes positive mais insuffisante. Il nous semble en effet que la simple coordination et les échanges de données entre les différents partenaires de l'aide est une dynamique qui en soi peut générer des éléments importants de suivi de campagne. Les ONG en particulier devraient faire bénéficier tous les intervenants des informations régulières dont elles disposent à partir de leurs innombrables projets, notamment ceux portant sur la constitution de Banques de Céréales.

132. L'attitude des offices céréaliers lorsqu'ils sont en position de vendeur face à des organismes comme le PAM, la Croix Rouge, etc... constitue également une contrainte. Il s'avère que les négociations sur les prix sont souvent longues et difficiles, phénomène qui pousse de plus en plus les acheteurs potentiels à se tourner vers des opérateurs privés. Il n'est pas rare de voir des tractations durer plusieurs mois et finir par des interventions personnelles du Ministère de tutelle. Cette rigidité s'explique en grande partie par la pression exercée par les donateurs sur la nécessité de reconstitution des fonds de contrepartie et plus généralement sur la gestion globale de l'organisme céréalier. Il y a là une divergence d'intérêt qui s'exprime indirectement entre les donateurs qui financent les achats de l'organisme céréalier et ceux qui veulent lui acheter des céréales.

133. Le problème des contrats passés avec les opérateurs privés est largement évoqué par les représentants locaux des donateurs qui vivent au quotidien la difficulté d'appliquer peu ou prou les règles modernes de négoce dans un environnement informel. Au Sahel le contrat signé constitue une garantie de livraison beaucoup moins efficace que la parole donnée.

Il est bien évident que les donateurs ne peuvent pas se contenter d'une telle pratique, d'abord parce qu'elle ne fonctionne qu'à l'intérieur du cadre traditionnel grâce aux liens ethniques et à l'appartenance religieuse, ensuite parce que les contraintes réglementaires les en empêchent.

On constate d'ailleurs que les contrats ne sont pas calqués sur ceux qui sont en vigueur dans les pays développés, ils ne comportent pas de clause réellement contraignante en cas de mauvaise exécution ou de dénonciation. La seule garantie fiable de livraison semble être la situation excédentaire du marché.

PERSPECTIVES

134. Aujourd'hui la quasi-totalité des transactions cataloguées comme achats locaux d'aide alimentaire sont des opérations réalisées au niveau national. Le niveau paysan étant comme on l'a vu, le plus souvent financé sur d'autres budgets.

Il semble également que les donateurs préfèrent les achats locaux au niveau national aux opérations triangulaires régionales considérant qu'elles sont plus adaptées au milieu sahélien (ce qui signifie en fait plus faciles à réaliser). Si l'on tient compte de l'attitude d'un grand nombre d'agences de coopération sur le problème de la promotion des céréales locales, on peut considérer que ces opérations "ont de l'avenir".

Cependant, cet avenir a peu de chances de présenter des caractéristiques différentes de celles du présent, si l'on n'intègre pas le problème dans le cadre plus général de la sécurité alimentaire qui comprend entre autres éléments les fonds de contrepartie et le commerce privé.

135. Isoler la problématique des achats locaux d'aide alimentaire revient inmanquablement à se concentrer pour l'essentiel aux contraintes techniques, certes importantes, mais qui trouvent leurs origines dans le fonctionnement du commerce privé sahélien. Ces "lacunes" expliquent également les difficultés rencontrées par les organismes céréaliers dans la réalisation de leur mission de sécurité alimentaire ou encore par les donateurs qui comme ceux du PRMC maliens tentent de réguler le marché.

Ainsi la substitution monétaire directe à l'aide alimentaire qui est au sens strict le sujet de notre étude, ne constitue-t-elle simplement que l'un des moyens disponibles pour réaliser des achats locaux.

Les transactions financées par tous les autres canaux (fonds de contrepartie d'aide, troc, projets, etc...) sont de même nature, procèdent de la même logique et tendent le plus souvent vers les mêmes objectifs. Il n'est dans ces conditions pas logique de les dissocier.

La seule explication à cette parcellisation du problème est en fait d'ordre budgétaire ; si l'on ne peut qu'accepter le principe administratif selon lequel tout ce qui n'émerge pas au budget de l'aide alimentaire n'est pas de l'aide alimentaire. Il est évident que dans les faits les choses sont plus complexes.

La réalité est que la communauté internationale finance 90 à 95 % des achats en céréales traditionnelles réalisées pour le compte des états sahéliens pour qui l'origine précise des fonds ne fait que peu de différence. Certes, les fonds de contrepartie "appartiennent" théoriquement à l'Etat récipiendaire puisque l'aide dont ils sont issus est un don. Mais il est bon de rappeler que dans la plupart des cas, ils sont "co-gérés" par les donateurs de façon stricte (autorisation préalable, obligation de reconstituer les fonds, etc ...)

136. Les "défaillances" des opérateurs privés comme partenaires commerciaux ont sans aucun doute été "mal jugées" puisqu'il est manifeste qu'elles ne font que refléter les lacunes où l'absence de politiques réelles de développement du commerce. Il serait donc urgent de réfléchir à la mise en place des programmes intégrés de crédit et de formation en direction des commerçants en particulier.
137. Comme on l'a vu plus haut, le problème de l'opportunité financière des achats de céréales locales est souvent posé en des termes trop généraux car la rentabilité est liée aux fluctuations de facteurs exogènes.

De ce point de vue, la situation des pays côtiers sahéliens est préoccupante et il est frappant de constater que ces pays extrêmement perméables aux céréales importées du fait de la faiblesse des cours mondiaux (et de l'importance des subventions à l'exportation des grands producteurs) sont également moins éligibles aux achats locaux d'aide alimentaire pour les mêmes raisons.

138. Dans ces conditions, il serait peut-être opportun de réfléchir à un système régional de compensation pour le financement des achats locaux d'aide alimentaire. Ce système permettrait dans la comptabilité des donateurs, d'affecter les "gains" réalisés par un achat local revenant moins cher que la livraison de céréales exogènes à la subvention d'un achat local dont l'opportunité financière serait discutable.

En reprenant les évaluations de coût d'aides bilatérales au mois de juin 1989, nous présentons ici un exemple d'application de ce système. Les éléments sont les suivants :

- L'aide bilatérale en sorgho américain arrive à Dakar à 45 000 FCFA/t et à Niamey à 78 000 FCFA/t.
- L'achat de sorgho local par appel d'offres, rendu carreau magasin revient à 60000 FCFA/t dans les deux villes.
- Le donateur achète 10 000 t à Niamey, ce qui lui revient à 600 000 000 FCFA, soit 180 000 000 FCFA de moins qu'une aide importée.
- Le donateur utilise ces 180 000 000 FCFA pour acheter 3 000 tonnes au Sénégal...
- Ou bien il utilise cette même somme pour subventionner l'achat de 12 000 tonnes de sorgho sénégalais, soit :

12 000 t de sorgho sénégalais	:	720 000 000 FCFA
subvention	:	180 000 000 FCFA
= 12 000 t sorgho américain	:	540 000 000 FCFA

On peut imaginer d'autres variantes qu'il n'est pas nécessaire de développer ici, l'important étant d'abord de discuter du principe.

2.5. LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU REGIONAL

PRESENTATION

139. L'objet de ce dernier chapitre est d'analyser ce qu'il convient d'appeler les opérations triangulaires régionales (OTR), c'est à dire celles qui sont réalisées à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest.

Dans cette région, la triangulation est la technique d'aide alimentaire sans aucun doute la plus controversée, certains prônant son abandon pur et simple, d'autres y voyant un moyen de développer l'intégration régionale et de promouvoir la consommation de céréales traditionnelles.

140. Les OTR n'ont jamais été aussi importantes qu'à la suite de la grande sécheresse de l'hivernage 1984, alors que les donateurs craignaient à juste titre l'engorgement des ports par le flux d'aides importées.

IMPORTANCE RELATIVE DES OTR PAR RAPPORT A

L'ENSEMBLE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL (en milliers de tonnes)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Aide alimentaire	1 141,8	699,7	494,7	654
Dont OTR	87	0	10,2	0
Soit %	7,6 %	0 %	2 %	0 %

Source : bilans sur l'aide alimentaire au Sahel -CILSS-Club du Sahel.

Les OTR sont donc "nées" d'une contrainte induite par l'urgence et non du choix politique de les instaurer en tant qu'instrument permanent d'aide alimentaire. Certes, un grand nombre d'agences d'aide avaient mené des réflexions et même tenté quelques expériences avant la sécheresse de 1984, mais c'est manifestement l'évènement qui a bousculé le cours des choses.

Depuis, les triangulations régionales ont quasiment disparu, cela s'expliquant par plusieurs facteurs (qui seront détaillés plus loin) :

- Les difficultés considérables rencontrées par les donateurs en 1985.
- Le volume total de l'aide beaucoup plus faible, d'où moins de problème de délai de livraison de l'aide classique.
- Le développement considérable des OTR en Afrique australe limitant les capacités d'intervention de certains donateurs en Afrique de l'Ouest
- La conviction d'un grand nombre d'experts que l'Afrique de l'Ouest n'est pas faite pour les OTR.
- L'absence de volonté politique de la part des Etats sahéniens.
- etc ...

141. Quelques donateurs ont cependant voulu tenter des expériences dans un contexte plus serein que celui de 1986, la France et le PAM en particulier. Ces expériences (ainsi qu'une opération de troc triangulaire de l'USAID) serviront à illustrer notre propos.

EXEMPLES DE DEUX OPERATIONS TRIANGULAIRES REGIONALES AU BENEFICE DE LA MAURITANIE EN 1987.

142. La campagne 1986/87 est d'une façon générale jugée satisfaisante dans les pays membres du CILSS.

**PRODUCTIONS CEREALIERES COMPAREES DES PAYS MEMBRES DU CILSS
1984/85 à 1986/87 (en milliers de tonnes). (Source CILSS-FAO)**

	1984	1985	1986	1987
Cap Vert	1 090	1 584	1 910	1 515
Burkina Faso	3	1	12	21
Gambie	87	116	102	92
Guinée Bissau	159	180	200	231
Mali	1 113	1 680	1 784	1 640
Mauritanie	50	80	127	166
Niger	1 082	1 832	1 823	1 460
Sénégal	710	1 241	915	1 079
Tchad	315	690	754	608
TOTAL	4 600	7 400	7 600	6 800

La Mauritanie malgré une récolte "exceptionnelle" reste largement déficitaire, les besoins en aide alimentaire sont estimés à 75 000 tonnes. Elle recevra entre novembre 1986 et octobre 1987, 82 000 tonnes d'aide dont 60 % en riz et blé et 40% en céréales secondaires. Sur les 32 000 tonnes d'aide alimentaire en céréales secondaires, 7 500 tonnes (soit 23 %) feront l'objet d'opérations triangulaires. A noter également que la RFA financera un achat local de 6 600 tonnes de paddy pour le stock de sécurité, et les Pays Bas 1 500 tonnes de sorgho par l'intermédiaire du PAM.

Le Sénégal se retrouve dans une situation désormais classique caractérisée par une situation d'équilibre, voire même d'abondance en céréales locales, et un déficit très important en riz et blé. Les besoins en aide alimentaire sont estimés à 90 000 tonnes de céréales, il en recevra 123 000 entre novembre 1986 et octobre 1987, dont 35 % en blé, 47 % en riz et 17 % en céréales locales.

A la même époque on parlait beaucoup d'une vaste opération triangulaire à partir du Mali (on avait envisagé jusqu'à 100 000 tonnes de mil-sorgho) dont les sénégalais refusaient le principe arguant qu'il y avait des excédents disponibles dans les magasins du CSA (le prix de cession proposé par le CSA était alors de 92 FCFA/kg).

Le Mali a connu un hivernage satisfaisant qui lui permet de dégager des excédents en mil et sorgho. Les besoins en aide alimentaire sont néanmoins estimés à 20 000 tonnes (riz-blé), besoins auxquels la communauté internationale répondra par des livraisons de 51 000 tonnes entre novembre 1986 et octobre 1987, dont 33 % en blé, 21 % en riz et 45 % en céréales locales.

Le pays bénéficie d'un certain nombre d'opérations d'achats locaux en particulier sur financement des Pays Bas et de la RFA (environ 15 000 tonnes au total). En décembre 1987 le mandat de l'OPAM est redéfini sous la pression de la Banque Mondiale (gestion de l'aide alimentaire, approvisionnement des zones déficitaires et maintien d'un stock de sécurité de 58 000 tonnes); à ce titre l'OPAM s'engage à liquider son stock commercial.

Dès le début de la campagne de commercialisation il annonce donc logiquement, qu'il est vendeur de mil sorgho à 60 FCFA/kg ; il est pressenti pour une livraison importante au Sénégal qui, on l'a vu n'aura pas lieu.

143. Les donateurs sont d'une façon générale extrêmement prudents concernant les opérations triangulaires, échaudés par les expériences difficiles vécues au lendemain de la grande sécheresse de 1984. La CCE en particulier qui avait lancé un grand nombre d'opérations à cette époque se tourne désormais plus volontiers vers la technique des substitutions monétaires à l'aide alimentaire, substitutions qui dans bien des cas servent à financer des achats locaux.

Le PAM, de par sa vocation, continue à les pratiquer la plupart du temps pour ses projets de "food for work".

La coopération française qui n'avait jusqu'alors financé que des opérations limitées gérées par des ONG, se lance dans une opération qu'elle veut exemplaire étant supposée se dérouler dans des conditions les plus proches possibles de celles du négoce international.

Opération Sénégal-Mauritanie-PAM Nov. 1987-Fev.1988

144. En novembre 1987, le PAM décide d'acheter pour le compte du CSA/Nouakchott 3 000 tonnes de mil-sorgho au Mali ou au Sénégal. Les représentants du PAM à Bamako et Dakar contactent respectivement l'OPAM et le CSA pour leur demander de faire des offres.

L'OPAM propose du sorgho blanc à 60 000 FCFA/t, le CSA du mil souba au même prix. La balance penche finalement en faveur du CSA Dakar du fait des coûts de transport moins élevés à partir du Sénégal (environ 13 000 FCFA/t contre 38 000 à partir de Bamako).

En novembre 1987, le PAM passe donc un contrat d'achat avec le CSA Dakar pour l'enlèvement de 1 800 tonnes à Diourbel et 1 200 tonnes à Kaolack. Le contrat détermine les normes de qualité, (10 % d'humidité, 2 % de corps étrangers; 5 % de brisures), et d'emballage (sacs neufs de premier choix). Il précise les délais d'enlèvement (fin novembre) et les procédures de surveillance confiées à une compagnie locale reconnue pour sa compétence, chargée d'attester du volume et de

la qualité des céréales sorties des magasins (et tout au long de l'opération). Par ailleurs un transitaire est recruté par appel d'offre pour l'organisation administrative et logistique générale.

145. Le transitaire n'ayant entrepris les démarches administratives que fin novembre, le chargement des camions ne peut commencer que mi-décembre. Les cadences de chargement sont faibles, les magasiniers sénégalais ne restant présents que pendant les horaires officiels de travail. D'autre part la qualité des sacs est médiocre et leur poids varie beaucoup trop sensiblement (de 105 à 137 kg). Enfin les contrôles de qualité sont, dans un premier temps, notoirement insuffisants (les 400 premières tonnes seront contestées par le CSA/Mauritanie à Rosso).

Le transporteur recruté par le transitaire ne semble pas avoir suffisamment de camions. D'autre part, lors de la première rotation, ses véhicules restent bloqués dix jours à Rosso pour les raisons évoquées plus haut, il proteste et menace de rompre le contrat.

Sous la pression du PAM, le transitaire change de transporteur en cours d'opération

En début d'opération les contrôles de qualité ont été insuffisants. Pour éviter les problèmes avec le CSA/Mauritanie qui avait contesté la qualité de la première livraison, le PAM demande au responsable de la société de surveillance de sonder chaque sac au départ des magasins sénégalais.

Le pesage des sacs au départ et à l'arrivée ne se fait pas selon la même technique (on pèse tous les sacs par groupe de dix au Sénégal, on ne pèse que des échantillons en Mauritanie) ce qui entraîne des différences d'évaluation (le poids de chaque sac pouvant varier sensiblement).

Les pertes de manutention et de transport sont trop importantes, l'engagement du CSA/Sénégal de livrer des sacs neufs n'ayant pas été respecté.

146. L'opération s'achève à la mi-février 1988, soit six mois environ après que la décision de la réaliser ait été prise, trois mois après la signature du contrat avec le CSA et huit semaines entre les premières et les dernières livraisons à Nouakchott. Il nous est difficile d'évaluer avec précision son coût exact du fait des difficultés à collecter une information complète. Nous ignorons en particulier les frais de suivi et d'assurances que nous évaluons à 1 500 FCFA/t, par ailleurs nous "n'imaginons" pas d'autres frais annexes pour des opérations qui semble-t-il n'ont pas été réalisées, comme par exemple la mise en sacs neufs, un traitement sanitaire complémentaire, etc ... Compte tenu de ces précisions, le coût peut être évalué à :

Achat produit	:	185 000 000 FCFA
Transport	:	39 331 000 FCFA
Suivi-assurance	:	4 500 000 FCFA
Total	:	228 831 000 FCFA
Soit	:	76 277 FCFA/t

Opération Mali-Mauritanie-France, Sept.-Déc. 1987 *

147. A la mi-87, la coopération française décide d'acheter, pour le compte du CSA Mauritanie 7 500 tonnes de sorgho malien.
Il est convenu d'acheter 4 500 tonnes de sorgho en vrac à l'OPAM et 3 000 tonnes à la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali (CCIM).

L'ensemble de la préparation et de l'exécution de l'opération est placé sous le contrôle direct d'une société française spécialisée qui détache à Bamako, Dakar et Nouakchott du personnel qualifié, au moment du démarrage et au cours de l'opération.

Des contrats sont passés en septembre avec :

- l'OPAM et la CCIM pour la fourniture ;
- une société malienne pour le contrôle poids/qualité, l'ensachage, la mise en wagons, les formalités administratives, etc ... ;
- une société à Dakar pour la réception, la constitution de convois de camions, les formalités administratives ;
- une société mauritanienne pour la réception et le déchargement des camions, le contrôle poids/qualité, l'obtention des documents et attestations de livraison.

Tous ces contrats sont passés dans des conditions commerciales, notamment avec clauses de refus de marchandise.

148. Les livraisons de l'OPAM commencent le 1er octobre 1987, les cadences journalières ne sont que de 90 tonnes contre 250 prévues (insuffisance du parc de camions pour la livraison au lieu d'ensachage, mauvaise qualité des produits en provenance du stock commercial qui ont été plusieurs fois refusés)

La CCIM quant à elle s'avère incapable d'honorer son contrat de fourniture. Elle ne peut s'engager que sur une cadence de livraison de 10/15 tonnes par jour portant sur un maximum de 800 tonnes (d'autres lots sont refusés car ils ne correspondent pas aux normes contractuelles).

Le marché avec la CCIM est donc dénoncé.

Concernant le transport, de nombreux wagons positionnés par la Régie des Chemins de Fer du Mali sont refusés car ils sont impropres au chargement de produits agro-alimentaires. Les délais d'acheminement à Dakar (72 heures) ne sont pas respectés (120 heures) ; le fait qu'à la frontière sénégal-malienne les convois changent de locomotive explique en grande partie ces retards.

Fort heureusement, le transport routier entre Dakar et la Mauritanie se déroule sans problème particulier.

* Pour plus de précisions, voir -RODRIGUEZ, aide triangulaire Mali-Mauritanie, rapport d'évaluation, janvier 1988.

Enfin, autre point satisfaisant, les contrôles de qualité-quantité ayant été sévères et le suivi de toute l'opération réalisé correctement, la réception de la marchandise s'est elle aussi déroulée convenablement.

149. L'opération s'achève le 28 décembre soit six mois après la prise de décision, trois mois après la signature du contrat, et onze semaines entre la prise en charge de la marchandise à l'OPAM et sa livraison au CSA.

Le coût de revient par tonne est évidemment différent selon la localisation des magasins du CSA à l'intérieur de la Mauritanie. Nous choisissons de présenter l'exemple d'une tonne livrée à Nouakchott :

Achat produit	:	60 000 FCFA
Assurance/contrôle traitement ensachage	:	14 905 FCFA
transport par fer	:	16 860 FCFA
transport par terre	:	14 915 FCFA
divers	:	6 145 FCFA
TOTAL	:	112 925 FCFA/t

EXEMPLE D'UNE OPERATION DE TROC TRIANGULAIRE : USA/GHANA/MALI-BURKINA EN 1985⁷

150. La campagne agricole 1984 est la plus catastrophique que le Sahel ait connu au cours de la dernière décennie, la production des pays membres du CILSS dépasse de peu les 4,5 millions de tonnes. Les conséquences de cette situation sont d'autant plus graves que les années 1982 et 1983 s'étaient soldées par des récoltes à peine meilleures.

Au Mali les besoins en aide alimentaire sont généralement estimés à près de 600 000 tonnes, les donateurs s'engagent à hauteur de 266 000 tonnes, dont 31 000 tonnes achetées en Afrique de l'Ouest.

⁷ Pour plus de précisions voir -RONCO CONSULTING CORPORATION, trilateral food aid transactions : USG experiences in the 1980's, Mars 1988.

Au Burkina, les besoins sont estimés à 160 000 tonnes, ils sont couverts à hauteur de 125 000 tonnes par la communauté internationale qui à l'exception des Etats Unis n'organise pas d'opération triangulaire à destination de ce pays.

Les donateurs devant l'ampleur des besoins redoutent les contraintes logistiques d'approvisionnement. A titre d'exemple, la FAO estime en décembre 1984 qu'il ne serait possible de faire arriver au Mali que 200 000 tonnes de céréales au maximum.

Ceci explique le développement spectaculaire des opérations triangulaires et des achats locaux durant la campagne de commercialisation 1984/85.

151. En avril 1985, les Etats Unis décident de fournir au Ghana 9 200 tonnes de riz américain en échange de 15 000 tonnes de maïs destinées à des opérations d'aide alimentaire au Mali (10 000 tonnes) et au Burkina (5 000 tonnes). Le 25 avril un contrat de troc est signé, le "taux de change" riz-maïs est basé sur le prix du maïs au Ghana et celui du riz aux Etats Unis (ce taux ne tiendra pas compte des dévaluations successives du Cedi).

L'opération est donc avantageuse pour le Ghana dont l'agence chargée de l'exécution de l'opération réalisera un bénéfice estimé entre 625 000 et 1 800 000 dollars.

Le montage de l'opération est extrêmement complexe et les intervenants très nombreux.

Il était initialement prévu que l'ensemble de l'opération soit contrôlé par la Ghanaian Food Distribution Corporation (GFDC), la réalité est tout autre puisqu'une ONG américaine chargée de la distribution au Mali intervient finalement au niveau du transport et du suivi.

Concernant l'opération vers le Burkina (5 000 tonnes) ; l'essentiel du processus est piloté par la GFDC qui sous traite les transports avec deux entreprises privées et assure suivi et contrôle à l'intérieur du Ghana.

L'USAID Ouagadougou passe un contrat avec un transitaire local pour assurer le suivi du transport à partir de la frontière ghanéenne, ainsi qu'un autre contrat avec une compagnie d'experts maritimes pour contrôler la marchandise à l'arrivée à l'Ofnacer. A partir de là, la distribution (gratuite) est assurée par les ONG.

Concernant l'opération vers le Mali (10 000 tonnes), l'ONG chargée de la distribution de l'aide doit également assurer le transport et le suivi des différentes phases de l'opération.

Elle passe en conséquence :

- un contrat avec la GFDC (fournisseur) qui assure également moyennant finances le chargement des camions.
- un contrat avec un transitaire qui assure le suivi général et, bien entendu sous-traite le transport.

L'ensemble de ces contrats est finalement bouclé et signé en juin.

152. Les difficultés rencontrées dans la mise au point du montage de l'opération, en particulier les négociations avec la GFDC qui pensait pouvoir assurer l'ensemble du transport y compris au Mali, engendrent un retard sensible.

Les premiers chargements de camion ont lieu le 21 juin 1987. Le rapport disponible sur cette opération ne fait pas état de difficultés particulières concernant la qualité, le conditionnement et la quantité de maïs fournis par la GFDC. Les 5 000 tonnes destinées au Burkina sont livrées entre le 12 juillet et le 3 août. Concernant le Mali, l'ONG après avoir envoyé 5 000 tonnes en juin n'arrive à assurer le transport des 5 000 tonnes restantes qu'entre septembre et novembre.

153. Pour la partie burkinabè, l'opération s'achève le 3 août soit quatre mois après le feu vert donné par l'USAID, cinq semaines après la signature des contrats, et quatre semaines après les premiers chargements au Ghana. Concernant le Mali les délais sont beaucoup plus longs, puisque l'opération s'achève fin novembre soit sept mois après la prise de décision, cinq mois après la signature du contrat de fourniture et plus de quatre mois entre le premier chargement et la dernière livraison.

Les coûts moyens par tonne s'établissent comme suit :

Vers le Burkina :

■ Achat riz US	:	179,2 US\$
■ Transport riz US vers Accra	:	33,53 US\$
■ Transport terrestre et divers	:	135,4 US\$
■ TOTAL	:	348,13 US\$
<u>soit environ</u>	:	<u>132 000 FCFA/t</u>

Vers le Mali :

■ Achat riz US	:	179,2 US\$
■ Transport riz US vers Accra	:	33,53 US\$
■ Transport terrestre et divers	:	378,81 US\$
■ TOTAL	:	591,54 US\$
<u>soit environ</u>	:	<u>225 000 FCFA/t</u>

RAPPORTS AVEC LE COMMERCE PRIVE

154. L'essentiel des opérations triangulaires réalisées dans le monde s'exerce dans un contexte qui ne ressemble en rien à celui des OTR ouest-africaines. Il peut s'agir d'opérations organisées entre deux PVD très éloignés, nécessitant donc le transport des céréales par voie maritime. Il peut s'agir également de transactions réalisées dans un ensemble régional au sein duquel le commerce de céréales est un monopole de droit, mais aussi quasiment de fait des organismes céréaliers para-publics.

Ceci explique sans doute pourquoi les travaux menés sur les opérations triangulaires ne traitent pas de leurs rapports avec le commerce privé régional caractéristique de l'Afrique de l'Ouest. Nous ne disposons donc pas d'analyse de référence.

155. Pour traiter de ce problème il eut été idéal de dresser une carte de la région montrant sur plusieurs années, l'ensemble des flux commerciaux et des flux d'aide alimentaire en isolant en leur sein les flux générés par les opérations triangulaires régionales.

Ce travail associé à une analyse approfondie des stratégies commerçantes aurait constitué un instrument d'analyse alternative et peut être permis de répondre à la question : "Les OTR entravent-elles ou concurrencent-elles le commerce privé régional ?". Compte tenu de nos connaissances actuelles, cela est impossible.

En conséquence les réponses à la question posée ne peuvent relever que de l'hypothèse et de la prudence, en dehors de tout dogmatisme.

156. Les adversaires des opérations triangulaires basent essentiellement leur argumentation sur le très grand dynamisme du commerce ouest-africain qui en fait pratique depuis fort longtemps et pour son propre compte ce type de négoce international.

Si la vitalité du commerce privé n'est plus mise en doute par personne, un certain nombre d'éléments importants n'ont pas encore été clairement établis par les chercheurs, en particulier l'intérêt relatif des opérateurs privés pour le négoce de céréales locales et pour celui d'autres produits en général importés comme le ciment, le riz ou le blé.

Ne peut-on pas avancer l'hypothèse que pour un commerçant le riz est plus attractif que le mil à bien des titres ?

- Il n'est pas nécessaire pour l'acheter de le regrouper à travers tout un réseau d'acheteurs, semi-grossistes et grossistes, ni de le conditionner. Il est directement disponible en quantité et qualité voulue.
- Il est apprécié par les consommateurs notamment urbains, qui sont prêts à payer son prix pour son goût et sa facilité de préparation.
- Le risque de sur-abondance de l'offre (donc d'invendus) est quasiment nul dans la mesure où il suffirait que son prix baisse légèrement pour qu'il gagne de nouvelles parts de marché au détriment des céréales locales.
- L'importation du riz (et d'autres denrées) est devenu un enjeu majeur pour tous les gouvernements d'Afrique de l'Ouest, et le symbole des disparités des politiques économiques dont on sait qu'elles constituent le moteur principal du commerce privé. Il suffit qu'un pays interdise les importations pour que son voisin les libéralise totalement (voir le cas Gambie-Sénégal ou Bénin-Nigeria).

157. Tout cela reste bien entendu à vérifier mais nous semble une orientation de recherche déterminante pour l'avenir, tant il est vrai qu'un commerçant n'accordera jamais sa préférence à un produit dont le négoce est peu rentable, fut-il celui dont les politiques à long terme tendent à promouvoir la consommation.

Il semble en tout cas évident que si un jour l'Afrique de l'Ouest réussissait à se protéger contre les importations de riz à bas prix, le commerce des céréales locales

se développerait sensiblement, rendant ainsi peut être inutiles et pernicieuses les opérations triangulaires régionales.

De ce point de vue il peut paraître contradictoire de s'opposer à la fois au protectionnisme ou à toute autre forme de soutien financier aux céréales locales, et de s'opposer également à la réalisation d'OTR.

158. Une autre des critiques faite aux OTR réside dans les difficultés rencontrées pour collecter les céréales auprès des commerçants privés du pays fournisseur. Il s'agit en fait du même problème que celui des achats de céréales traditionnelles au niveau national, problème que nous avons abordé au paragraphe 124 et suivants. Aucun effort particulier n'ayant été entrepris en direction des opérateurs privés, ces derniers ont, quoiqu'on en dise des capacités limitées.

L' "échec" des membres de la Chambre de Commerce de Bamako dans l'OTR Mali-Mauritanie est plus révélateur des limites de cet organisme que d'une quelconque incompétence des commerçants.

Il s'avère en effet qu'au cours des mois précédents, les commerçants de Bamako avaient livré près de 15 000 tonnes de céréales dans le cadre d'achats locaux financés par les donateurs.

Or, selon J.L. Anselles * : "les grossistes -logeurs-magasiniers (de céréales secondaires) de Bamako sont dans doute une dizaine. Ils font entre 1 000 et 3 000 tonnes par an". Le contrat de fourniture ayant été passé en fin de campagne de commercialisation, on comprend pourquoi les commerçants n'ont eu d'autre recours que de proposer des produits de mauvaise qualité et en quantité insuffisante.

OPPORTUNITE FINANCIERE.

159. Le coût des OTR est généralement très difficile à évaluer car la plupart des opérations n'ont pas fait l'objet d'évaluation individuelle.

D'autre part avant de tenter d'établir des comparaisons avec l'aide alimentaire classique, il nous semble important de s'interroger sur ce que l'on va comparer.

Il y a en effet plusieurs façons d'aborder le problème en fonction des objectifs que l'on assigne à une OTR.

Si le but recherché n'est que d'obtenir un produit, l'OTR n'est qu'une transaction que l'on peut donc mettre en balance avec une autre forme de transaction qu'est l'aide bilatérale.

* ANSELLES, GREGOIRE : Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, politiques nationales et réseaux marchands transnationaux : le cas du Mali et du Niger, Nord Nigeria - IRAM - UNB - IRAM, Juin 1988.

A l'opposé, si l'on assigne aux OTR des objectifs supplémentaires, par exemple de formation des opérateurs en négoce international, ou de développement du commerce régional, etc... elles deviennent plus que de simples transactions et la comparaison devient plus hasardeuse.

Malheureusement, le fait que les budgets d'aide alimentaire, à l'exception de celui de la coopération néerlandaise (para 36) soient distincts de ceux de l'aide au développement rural, constitue une entrave majeure à cette conception qualitative des OTR.

160. A l'heure actuelle, les céréales fournies par les opérateurs sahéliens publics ou privés, ne correspondent jamais aux normes en vigueur dans le négoce international. Aussi faut-il normalement ajouter au prix d'achat, des frais de remise à niveau qui peuvent être importants, près de 15 % dans l'exemple ci-dessous.

OTR MALI-MAURITANIE 1987

PRIX DE REVIENT REEL DU SORGHO

1. Prix d'achat à l'OPAM :	60 000 FCFA
2. Fourniture de sacs :	3 460 FCFA
ensachage:	3 290 FCFA
traitement :	1 250 FCFA
location de magasins	800 FCFA
TOTAL :	68 800 FCFA
% 2/1	14,66

Le contrôle et le suivi sont également théoriquement beaucoup plus intenses pour une OTR ouest-africaine que pour une aide réalisée à partir d'un pays régulièrement exportateur. Dans le cas de cette même opération il s'est agi d'une totale supervision associée à une démarche de formation qui bien entendu a coûté relativement cher : 3 100 FCFA/tonne.

Au bout du compte, on peut considérer que les opérations visant à faire en sorte que l'OTR se déroule dans des conditions proches de celles du négoce international moderne ont surenchéri le produit de 18 %.

161. L'opportunité financière des OTR est, à l'image des achats locaux, extrêmement dépendante de l'évolution souvent importante et rapide de facteurs exogènes tels que le cours mondial des céréales, le taux de change du dollar ou le coût du fret maritime (voir para 126)

Il convient également de distinguer les situations d'urgence, comme durant la campagne de commercialisation 1985, des opérations réalisées dans le cadre de l'aide structurelle. En 1985, le problème était de mobiliser rapidement et à tout prix des céréales locales puisque les capacités d'acheminement de l'aide classique risquaient l'engorgement. Le facteur coût était alors secondaire.

162. Au cours du deuxième semestre de 1987, période d'exécution des deux OTR que nous avons présenté plus haut, acheter une tonne de sorgho américain revenait environ 40 % moins cher qu'en juin 1989, en francs courants. Le dollar était à 265 FCFA (320 en juin 1989) et le sorgho US coûtait 80 dollars la tonne (108 en juin 1989). Dans ces conditions, et compte tenu du fait que la Mauritanie est un pays côtier, on peut estimer que le sorgho américain serait arrivé dans les magasins du CSA Nouakchott à environ 30 000 FCFA/t. Rappelons que l'opération du PAM est revenue à 76 000 FCFA/t et celle de la France à 112 000 FCFA/t.

163. Si nous imaginons des OTR en faveur du Sénégal à partir du Mali et en faveur du Niger à partir du Burkina, en reprenant les évaluations de coûts de juin 1989 présentées au paragraphe 138, nous obtenons les résultats suivants :

- Sorgho US arrivé à Dakar : 45 000 FCFA/t
Sorgho malien arrivé à Dakar : achat : 60 000 FCFA/t
transport : 18 000 FCFA/t TOTAL : 78 000 FCFA/t
- Sorgho US arrivé à Niamey : 78 000 FCFA/t
Sorgho burkinabè arrivé à Niamey : achat 60 000 FCFA/t
transport : 10 000 FCFA/t TOTAL : 70 000 FCFA/t

Dans les conditions actuelles du marché mondial, les pays enclavés sahéliens sont donc plus souvent éligibles à l'organisation d'opérations triangulaires régionales que les pays côtiers comme le Sénégal ou la Mauritanie.

164. Il convient également d'aborder rapidement le problème des opérations de troc triangulaire dont l'opportunité financière dépend essentiellement du taux d'échange entre le produit fourni par le donateur et le produit local. L'opération USA/Ghana/Mali/Burkina a semble-t-il coûté 71 % plus cher qu'un aide bilatérale. Ce surcoût est dû non seulement à un taux d'échange mal calculé mais aussi à l'absence de coordination.

En revanche, d'autres opérations réalisées en Afrique australe ont eu des coûts tout à fait comparables à ceux de l'aide alimentaire bilatérale du fait notamment que les taux d'échange intégraient le prix du transport terrestre, ou que le transport terrestre était pris en charge par le destinataire final.

L'idéal serait donc que la valeur CAF port africain soit égale à la valeur du produit local rendu destination finale.

AVANTAGES POUR LES PAYS FOURNISSEURS ET RECIPIENDAIRES AINSI QUE POUR LE DEVELOPPEMENT DES ECHANGES.

165. L'impact des OTR sur l'économie des pays fournisseurs ne peut être sensible que dans le cadre d'un processus à long terme. Il est évident que les opérations organisées en 1987 à partir du Sénégal et du Mali n'ont eu aucun effet sur la production de ces pays.

Compte tenu du fait qu'en Afrique de l'Ouest, et particulièrement dans le Sahel, il est difficile d'identifier un pays capable de proposer structurellement des excédents exportables, les avantages pour les pays fournisseurs ne peuvent être que ponctuels mais néanmoins importants.

Ainsi en 1987, l'OPAM s'était engagée vis à vis de la Banque Mondiale à liquider son stock commercial avant le mois d'octobre, la proposition de la Coopération Française a donc constitué une excellente opportunité.

Les stocks commerciaux ayant partout été abandonnés (à l'exception du Burkina), l'une des possibilités pour l'avenir serait peut être d'instaurer un système régional d'échange de produits entre les stocks nationaux de sécurité.

Quoiqu'il en soit le recours à l'organisation d'OTR demeure une solution logique lorsqu'un organisme céréalier se retrouve dans la situation difficile où la simple rotation de son stock de sécurité constituerait un élément de dépression du marché national.

166. En Afrique australe, l'organisation d'OTR à partir de pays structurellement excédentaires, le Zimbabwe en particulier a été analysée par Hay, Martens et Hunt en 1988.⁹

Leurs conclusions montrent en particulier :

- qu'il n'existe pas d'élément permettant d'affirmer que les pays fournisseurs produisent plus de céréales (en l'occurrence du maïs blanc) que si les opérations triangulaires (qui représentent 42 % du commerce régional) n'intervenaient pas. Cependant un effet durable sur la production ne peut être escompté que sur le moyen terme.
- qu'il est évident que les opérations triangulaires ont permis d'éviter de trop fortes baisses des prix aux producteurs.

Soulignons à ce sujet que la production de maïs du principal pays fournisseur, le Zimbabwe, croît de façon continue depuis 1980, année de l'indépendance. A cette époque, l'ensemble des petits producteurs ont été intégrés dans le système de commercialisation para-public dont la vocation est avant tout, un peu à l'image des offices inter-professionnels européens, de garantir le revenu des producteurs.

⁹ HAY, MARTENS, HUNT - European Community triangulat food aid : an evaluation, draft synthesis report - University of Oxford, december 1988.

167. Dans les situations d'urgence extrême du type de la campagne 1984/85, le principal avantage des OTR est d'utiliser un circuit d'approvisionnement alternatif : le circuit classique d'importation étant susceptible d'être saturé : engorgement des ports, insuffisance des moyens de transport terrestre, etc...
On peut aisément imaginer que si une grande sécheresse s'abattait à nouveau sur les pays sahéliens, les opérations triangulaires se multiplieraient. On regretterait alors sans doute de ne pas avoir mis les bonnes années à profit pour préparer une telle éventualité, notamment en identifiant les différents circuits possibles en préparant les différents intervenants, par exemple par des programmes de formation et d'appui au négoce international.
168. Les opérations triangulaires régionales sont également supposées fournir aux consommateurs des produits conformes à leurs habitudes alimentaires et de qualité satisfaisante.
Cet objectif est loin d'être systématiquement atteint, d'une part parce que les normes sanitaires sont rarement satisfaites, d'autre part car il existe en Afrique de l'Ouest des zones d'habitudes alimentaires très diverses.
On citera par exemple le maïs ghanéen livré en 1985 aux populations du nord du Mali qui ne sont absolument pas habitués à consommer ce produit.
Le sorgho malien livré à la Mauritanie en 1987 a lui aussi fait l'objet de nombreuses critiques de la part des responsables du Commissariat à la Sécurité Alimentaire de Nouakchott ; dans ce cas, les désaccords portaient plus sur la qualité que sur la nature du produit.
Ces mauvaises expériences ne doivent cependant pas faire oublier le fait qu'il est évidemment possible de faire correspondre qualitativement l'offre et la demande dans la sous-région, à condition de garder à l'esprit qu'en Afrique sahélienne le marché du maïs est tout de même beaucoup plus restreint que celui du mil-sorgho.
169. Les OTR constituent-elles un facteur de développement des échanges ?
Là encore il est difficile de raisonner sur l'expérience ouest-africaine qui est encore très insuffisante.

D'autre part on revient alors au problème de l'antagonisme ou de la complémentarité avec le commerce privé.

Si l'on retient l'hypothèse que les grands commerçants n'ont pas à l'heure actuelle et sauf situation exceptionnelle un grand intérêt pour le négoce des céréales secondaires, on peut en déduire que les OTR, si elles étaient systématisées constitueraient un facteur de développement quantitatif des échanges régionaux.

PROBLEMES TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELS

170. Le problème de la localisation a été longtemps présenté comme l'une des contraintes majeures à la mise en œuvre d'une opération triangulaire. En 1985, S.Jost posait déjà ce problème et proposait que les bilans céréaliers sahéliens soient en fin de chaque campagne complétés par les bilans céréaliers des autres pays de l'Afrique de l'Ouest afin de dégager une vision globale des complémentarités possibles.
Depuis lors, des progrès ont été réalisés et les évaluations conjointes du CILSS et de la FAO font désormais systématiquement référence à la situation dans l'ensemble de la région.

D'autres améliorations pourraient être apportées, en particulier des informations sur l'évolution des prix sur l'état des stocks dans les pays côtiers, l'évolution des taux de change, les coûts des transports terrestres et l'évolution des politiques douanières.

171. D'autre part il ne faut pas oublier que le problème de la localisation des excédents a, d'une certaine façon été contourné par le recours à de nouvelles techniques d'achat telles que l'appel d'offres (exemple de l'OPVN) ou l'ouverture de centres d'achats décentralisés (exemple de l'OFNACER).

Cependant comme nous l'avons dit plus haut, les donateurs devraient avoir à leur disposition des éléments leur permettant de prévoir les stratégies et les capacités des commerçants.

Par exemple, si le nord Nigeria est largement déficitaire, les appels d'offres de l'OPVN voient leurs chances de succès compromises.

Autre exemple, si les commerçants ont déjà fourni plusieurs dizaines de milliers de tonnes à l'organisme céréalier, une nouvelle transaction a peu de chances de réussir.

172. On est frappé dans le cas du troc triangulaire financé par l'USAID par l'absence de coordination au moment de la négociation des différents contrats et par la multiplicité des intervenants, ces deux éléments ayant à n'en pas douter, entraîné des surcoûts. Les évaluateurs "supposent" que certains frais de transport ont été payés deux fois.

Le déroulement de l'opération du PAM nous offre également un exemple vivant de tout ce qui peut arriver à tous les stades de l'opération et qui n'a pas été prévu (formalités administratives trop tardives, mauvais choix du transporteur, contrôles de qualité insuffisants, etc ...)

L'opération financée par la France s'est semble-t-il déroulée dans de meilleures conditions du fait de l'omniprésence à tous les stades (de la conception à la livraison finale) d'une société française de commerce international des grains dépêchant du personnel expatrié sur place. Cette solution a le désavantage, comme nous l'avons vu plus haut de coûter plus cher.

Les évaluations faites récemment pour le compte du PAM et de la CCE insistent l'une et l'autre sur ce type de problème qui en fait trouve son origine dans la formation insuffisante du personnel des administrations centrales ou des représentations locales pour assumer complètement l'organisation d'opérations de ce type.

La CCE a semble-t-il pris les devants en concluant un contrat triennal de "monitoring" avec trois sociétés européennes spécialisées qui assurent le rôle de conseil et de suivi permanent.

La France quant à elle, semble opter définitivement pour cette approche puisqu'elle a confié à la société qui avait suivi l'opération Mali-Mauritanie, l'organisation en 1989 d'une triangulation de 6 000 tonnes de maïs togolais pour le Cap Vert.

173. Le problème de délai est évidemment lié à ce qui précède. D'une façon générale les experts estiment que l'avantage des opérations triangulaires en matière de délais n'est pas établi. Les éléments qui permettraient d'établir des comparaisons dignes de foi font défaut dans la mesure où il n'est pratiquement jamais procédé à une analyse des deux possibilités avant le lancement d'une opération. En théorie les OTR devraient être plus rapides à mettre en oeuvre que les aides bilatérales dans la mesure où les premières évitent les délais inhérents aux procédures d'appel d'offres en Europe ou en Amérique, auxquels s'ajoutent les délais de transport maritime et terrestre si le destinataire est un pays enclavé.

En réalité les "performances" des deux types d'aide sont comparables. La FAO estime que le délai moyen entre la requête et le chargement du bateau au port de départ est de 3,5 mois à 4 mois aux Etats Unis et de 3 mois en Europe de l'ouest. Le transport maritime est quant à lui évalué à trois semaines, un mois. Ce n'est donc pas le transport qui prend le plus de temps (20 % en moyenne) dans la mise en oeuvre d'une aide bilatérale mais les procédures réglementaires et administratives relativement incompressibles (en particulier les délais légaux d'appels d'offres). En résumé on peut estimer qu'une période de 5 mois en moyenne est nécessaire entre le moment où le pays récipiendaire formule sa requête et celui où l'aide arrive au port africain. Les experts de Relief and Development Institute of London évaluent quant à eux cette moyenne à six mois. A cela il faut bien entendu, ajouter le temps nécessaire au déchargement portuaire et à l'évacuation par route ou chemin de fer, qui est évidemment très variable.

174. Tout comme pour les aides bilatérales, l'essentiel du temps nécessaire aux opérations triangulaires est consacré aux actions non opérationnelles de négociation avec le fournisseur, de préparation et de conclusion des contrats, la grande différence avec l'aide classique étant que ces délais sont dans une large mesure compressibles.

**ESTIMATION DU TEMPS DE PREPARATION
ET DU TEMPS D'EXECUTION (manutention et transport) DE TROIS
OPERATIONS TRIANGULAIRES**

	PREPARATION	EXECUTION	TOTAL
PAM-SEN/MAUR	125 j - 70 %	55 j - 30 %	180 j
FRA-MAL/MAUR	100 j - 55 %	80 j - 45 %	180 j
USA-GHAN/BKF*	90 j - 77 %	28 j - 23 %	118 j

* *Concernant la livraison au Mali, les délais ont été beaucoup plus importants car l'ONG chargée de la distribution n'a pas été capable d'assurer le déchargement des camions à un rythme soutenu. Néanmoins au cours du mois de juin 1987, 167 camions de 30 tonnes sont partis à destination du Mali. Il ne s'agit donc pas d'un problème de transport mais "d'accueil" de la marchandise qui d'ailleurs souligne les limites des ONG dans ce type d'opération.*

175. Ce tableau comparatif doit être pris avec une certaine prudence car il est souvent difficile de déterminer avec exactitude le début d'une opération. L'un des enjeux sans doute déterminant pour l'avenir des opérations triangulaires sera de diminuer le temps de préparation et en particulier les longues semaines entre la décision et la signature du contrat de fourniture qui peuvent aller jusqu'à 2 ou 3 mois, alors que rien ne justifie ces délais.

**SCHEMA TYPE SIMPLIFIE DE DEROULEMENT
D'UNE OPERATION TRIANGULAIRE EN
AFRIQUE DE L'OUEST**

	MOIS	1	2	3	4	5	6
1. Décision		x					
2. Négociation donat.fourn.		>				
3. Contrats fourn. transitaires transporteurs				>		
4. Transport Livraison					>	

La coopération française a eu l'idée pour son opération Togo-Cap Vert (6 000 tonnes de maïs) de confier pour la première fois à la compagnie privée qui assure l'assistance technique, le soin de mener elle-même les opérations de reconnaissance du produit. Ceci revient à supprimer les longs échanges de télex et de lettres par des négociations directes menées par des professionnels. Selon nos informations le délai prévu à cet effet n'est plus de trois mois mais d'un seul, ce qui constituerait une avancée remarquable.

PERSPECTIVES

176. Aujourd'hui les opérations triangulaires régionales ne représentent qu'une part extrêmement faible, de l'aide alimentaire aux pays sahéliens.

Concernant les perspectives à court et moyen terme, il semble que les deux principaux donateurs d'aide alimentaire au Sahel, les Etats Unis et la CCE, ne sont pas susceptibles de développer une dynamique de promotion des OTR.

Pour l'USAID, le problème est si l'on peut dire réglé, puisque la PL 480 interdit le financement d'OTR et que l'expérience du troc triangulaire avec le Ghana ne les incite pas à tenter de nouvelles expériences en Afrique de l'Ouest.

La CCE quant à elle a développé d'autres outils alternatifs qu'elle estime beaucoup mieux adaptés au contexte fluctuant et imprévisible de la sous-région ; il s'agit en particulier de la programmation pluri-annuelle de l'aide assortie de la substitution financière et des achats locaux au niveau national.

D'autre part, l'aide alimentaire communautaire s'est résolument engagée dans l'organisation pluri-annuelle d'OTR en Afrique australe et dans d'autres régions du globe. En 1989 la limite d'achats de céréales non européennes acceptée par la Direction Générale de l'Agriculture qui est de 10 % a ainsi été dépassée (13 % environ). Il y a donc peu de chances de voir la CCE financer de nouvelles opérations en Afrique de l'Ouest, sauf cas d'urgence.

177. En revanche d'autres agences semblent enclines à les développer progressivement, en particulier le PAM, la France, la RFA, les Pays Bas, la Belgique et le Luxembourg qui ont programmé des opérations pour 1989.

Le Japon qui est le quatrième donateur au Sahel finance régulièrement des OTR en Afrique australe, tout comme le Canada, l'Italie et le Royaume Uni. On peut donc imaginer qu'à terme ces pays pourraient s'intéresser à l'Afrique de l'Ouest.

Cependant, les problèmes financiers, logistiques et institutionnels tels qu'ils sont perçus aujourd'hui représentent une somme de risques que la plupart des agences même les mieux disposées, hésitent à affronter.

178. A court terme, il est évident que les agences désirant s'engager dans une OTR en Afrique de l'Ouest doivent accepter de financer une assistance technique capable de concevoir et de suivre sur le terrain l'ensemble du processus, les opérateurs sahéliens publics ou privés n'ayant jamais reçu de la part de leurs Etats et des donateurs de formation technique au négoce international qu'on leur demande néanmoins d'appliquer.

D'autre part, l'assistance de professionnels devrait permettre de réduire le délai de préparation de l'opération en particulier celui consacré à la reconnaissance du produit et à la conclusion du contrat de fourniture.

179. A plus long terme, si le principe d'un développement des OTR dans la sous région est accepté, l'entreprise n'aura de chance d'aboutir que si l'on consent à financer, en dehors des budgets d'aide alimentaire, des projets de formation et d'appui au commerce régional dans les pays potentiellement fournisseurs, afin d'alléger les budgets des OTR des frais de remise à niveau et d'assistance technique (para 160)

Les bénéficiaires de ces projets pourraient être les organismes céréaliers et les Chambres de Commerce de certains pays côtiers, et même de pays sahéliens comme le Mali, le Niger et le Burkina.

Il est sans doute possible par ce biais d'organiser des flux modestes mais réguliers entre la côte et le Sahel (ou entre la côte et le Cap Vert).

Il n'est pas impossible non plus d'imaginer des flux inter-sahéliens relativement réguliers à partir des trois pays cités plus haut. Rappelons par exemple, que le Niger n'a connu au cours des huit dernières campagnes agricoles que deux mauvaises récoltes (1984 et 1987)

Pourquoi ne pas imaginer qu'à l'occasion d'une rotation de stock, le marché national étant excédentaire, une partie du stock national de sécurité soit vendue à un pays déficitaire ?

180. Si l'on tient compte de l'opportunité financière de ces transactions, un pays comme la Mauritanie du fait de sa situation géographique, a peu de chances d'en bénéficier. Aussi, pourrait-on appliquer aux OTR le système de compensation régional décrit au paragraphe 138.

Ainsi, si l'on imagine qu'une transaction Côte d'Ivoire-Burkina revient moins cher qu'une aide alimentaire classique, le "gain" ainsi réalisé par le donateur pourrait être utilisé pour subventionner une transaction Mali-Mauritanie.

181. A propos des opérations de troc triangulaire, dans son rapport à la CCE, le Food Study Group de l'université d'Oxford avance un certain nombre d'arguments en en leur faveur :

- argument économique : le troc peut être satisfaisant du point de vue financier si le taux d'échange entre les céréales du donateur et celles du pays fournisseur est calculé sur la base des cours mondiaux. Il est également suggéré de "troquer" autre chose que du blé ou du riz, en particulier des intrants agricoles ce qui aurait l'avantage d'avoir un impact direct sur les producteurs (la FAO avait déjà développé cette idée il y a quelques années);
- argument politique : le système de troc permettrait d'augmenter les ventes des surplus céréaliers mondiaux puisque les donateurs fourniraient ainsi plus de céréales que les PVD n'en achètent aujourd'hui compte tenu de leur pouvoir d'achat limité (on relèvera les effets pervers d'un tel processus).

D'autre part, le système supprime la concurrence entre les achats dans les PVD et l'exportation des céréales des grands producteurs. Il serait donc possible par ce biais d'augmenter sensiblement le volume global des transactions en céréales locales africaines.

Cette perspective mérite sans doute d'être approfondie et resituée dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest. Il n'est évidemment pas question de faciliter un peu plus la pénétration du riz et du blé en provenance du marché mondial. En revanche l'importation gratuite de facteurs de production pourrait séduire un certain nombre d'Etats côtiers et sahélliens et les inciter à proposer leurs éventuels surplus.

182. Nous avons vu qu'en dépit de la défiance de nombreux donateurs, les opérations triangulaires régionales demeurent un recours quasi-obligatoire en cas de grande sécheresse. A l'inverse, les situations d'abondance telles que celle que nous vivons en 1989 constituent un blocage de fait puisque les débouchés à l'intérieur de la sous-région n'existent pratiquement pas. Dans ces conditions, les OTR ne constituent pas un instrument utile pour les pays ayant des excédents trop importants.

Le seul recours possible est alors l'exportation hors de l'Afrique. Bien que ce thème dépasse le cadre de notre étude, nous pensons qu'il est intéressant de l'évoquer rapidement.

183. Dans les pays sahélliens, l'idée d'exporter de grandes quantités de sorgho par exemple en Europe n'est jamais évoquée. Or, ce produit est couramment utilisé dans les pays industrialisés pour l'alimentation du bétail.

D'autre part, la Convention de Lomé accorde un régime préférentiel à l'importation dans la CEE de céréales provenant des pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique): "le prélèvement" qui est une taxe variable à l'importation est diminué de 50 %.

Le Soudan ainsi que quelques négociants internationaux, ont fort bien su utiliser cette facilité (voir encadré). Les pays sahélliens n'ayant quant à eux jamais essayé de le faire.

Les exportations de sorgho soudanais en Europe (Extrait d'une interview de Jean Nestor, Directeur de Cabinet du Ministre français de l'Agriculture - La lettre de Solagral n° 78 - Février 1989.

Le discours de la solidarité que la France tient traditionnellement doit être réorienté dans le cadre européen car il conduit parfois à des absurdités. Lors de la première Convention de Lomé par exemple, la Communauté avait très généreusement concédé un abattement de 50 % sur le prélèvement des céréales en provenance des ACP, pensant que ces pays n'étaient pas prêts de nous inonder de céréales. Mais des petits malins ont récemment profité de cet accès sur le marché communautaire. Le Soudan, un des pays les plus pauvres du monde, nous inonde depuis trois ans de sorgho. Un million de tonnes exportées chaque année bénéficient de demi-prélèvement. Le Soudan importe des céréales au titre de l'aide alimentaire ou à des prix sacrifiés pour nourrir plus ou moins sa population et exporte ce qu'il produit vers la CEE. Les négociants internationaux réalisent ainsi de bonnes affaires.

184. Les principaux obstacles à l'exportation de céréales sahéliennes en Europe sont le prix d'achat généralement supérieur au cours mondial, le coût du transport terrestre pour les pays enclavés et les taxes à l'exportation qui sont souvent importantes, voire même les mesures de prohibition des exportations.

En 1987, Ph. Rodriguez a réalisé une mission de faisabilité pour une exportation de céréales nigériennes en Europe ¹⁰. Il ressort de ces recherches que même en bénéficiant des conditions préférentielles accordées aux pays ACP, le sorgho nigérien arrivait en Europe environ 25 % plus cher que le sorgho américain. Signalons cependant que l'OPVN vendait son sorgho à 32 000 FCFA/t (le cours mondial était alors de moins de 23 000 FCFA/t) et que l'Etat nigérien devait appliquer une taxe à l'exportation de près de 15 %.

Si l'on étudiait à nouveau la rentabilité d'une telle opération aujourd'hui, les résultats seraient sensiblement différents puisqu'à la mi-89 le cours mondial du sorgho était remonté à 105 US\$ (contre 75 US\$ début 87), tout comme le cours du dollar (320 FCFA mi-89 contre 305 début 87). Les céréales américaines arriveraient néanmoins moins chères en Europe du fait du coût considérable du transport terrestre entre Niamey et Lomé (de l'ordre de 28 000 FCFA/t) qui représente entre trois et quatre fois le prix du fret maritime Afrique-Europe.

185. L'enclavement des trois pays sahéliens les plus "gros producteurs de céréales" qui représente un avantage du point de vue de l'opportunité financière des OTR et des achats locaux, constitue une contrainte majeure pour les exportations.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que les prix mondiaux de référence ne sont en aucune façon le reflet des prix de production en Europe et aux Etats Unis (voir paragraphe ...). Le prix indicatif du sorgho européen pour 1988/89 est de 228 ECU/t soit 80 000 FCFA/t environ.

¹⁰ RODRIGUEZ - Compte rendu d'une mission de faisabilité d'une opération de commercialisation à l'exportation de céréales nigériennes; avril 1987.

CONCLUSIONS ET RECOMMENDATIONS

**LES ARGUMENTS NON TECHNIQUES ET NON FINANCIERS
MILITANT EN FAVEUR DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN
CEREALES LOCALES**

186. Tout au long de ce rapport nous avons tenté de cerner la plupart des facteurs qui déterminent l'opportunité d'une aide alimentaire en céréales locales. Ces facteurs techniques, institutionnels, financiers, etc... sont extrêmement importants dans la mesure où ils constituent les repères dont les agences d'aide ont besoin pour agir.

Cependant, rappelons que l'action des agences d'aide est elle même déterminée par un certain nombre de critères, en premier lieu les quotas officiels ou officieux des crédits pour des aides alimentaires en céréales du tiers-monde.

Il existe également des critères résultant de choix politiques ou simplement imposés par les spécificités d'une région.

Les pays membres du CILSS bénéficient, à juste titre, de certaines attentions particulières de la part de la communauté internationale qui relativisent, sans pour autant les effacer les facteurs techniques et financiers de l'aide alimentaire en céréales locales.

187. Pour les responsables de l'aide alimentaire, le Sahel est (et semble-t-il sera de plus en plus) une région "à part". Ils y financent depuis près d'une décennie des achats locaux et quelques OTR dont une bonne partie se révèlent être des opérations plus coûteuses et difficiles à mettre en oeuvre que des aides alimentaires classiques.

Au delà des arguments techniques et financiers, on perçoit une volonté affichée ou non d'agir autrement au Sahel, volonté qui se traduit aujourd'hui par le processus de la charte de l'aide alimentaire, qui apparemment est bien engagé.

On explique généralement cette position un peu particulière du Sahel par l'intensité et le nombre des travaux et des réflexions menés sur les politiques céréalières de cette région qui est sans aucun doute au "hit parade" des colloques, rencontres et séminaires. Il est vrai que depuis dix ans, les politiques céréalières des pays membres du CILSS ont sensiblement évolué et que l'aide alimentaire a joué un rôle central dans certaines des mutations les plus importantes ; le PRMC malien en est le meilleur exemple.

On l'explique également par le fait que le Sahel ne représentant pas un enjeu stratégique important du marché mondial des céréales, il est en conséquence plus facile qu'ailleurs, d'adhérer à des principes qui favorisent aux céréales locales.

188. Il est enfin un dernier argument, non technique et non financier et qui lui aussi est important: de la grande variabilité des besoins en aide alimentaire d'une année à l'autre et des situations d'extrême urgence qui peuvent surgir comme ont surgi les grandes sécheresses de 1973/74 et de 1984/85.

Il serait intéressant d'actualiser les données dont nous disposons sur les capacités logistiques de l'Afrique de l'Ouest en matière de réception et d'acheminement d'aide alimentaire. La sécheresse de 1984/85 nous a montré en la matière qu'il était difficile d'acheminer un million de tonnes de céréales. En conséquence, en cas de nouvelle catastrophe les céréales ouest-africaines devront immanquablement être considérées comme un recours important sinon vital (rappelons qu'en 1985, en dépit des conditions climatiques déplorables, près de 100 000 tonnes de céréales avaient été achetées dans la sous-région).

Ce dernier argument nous semble d'autant plus important que la tendance à la diminution des stocks publics s'affirme pour des raisons qui relèvent plus d'impératifs budgétaires que de politiques de sécurité alimentaire.

De plus, les opérateurs privés ne bénéficient toujours pas de facilités leur permettant de constituer des stocks inter-annuels

189. C'est donc avec l'idée que l'aide alimentaire en céréales locales va se maintenir sinon se développer, et non pas en posant en termes bruts l'alternative avec l'aide classique, qu'il faut envisager l'avenir des systèmes de sécurité alimentaire sahélliens.

Une fois posé ce postulat, la palette des scénarios possibles n'en demeure pas moins large selon que l'on développe plus ou moins les principes de la coordination et l'intégration de l'ensemble des éléments constitutifs d'un système de sécurité-aide alimentaire.

RECOMMANDATIONS

190. Notre ambition n'est évidemment pas de faire des recommandations sur l'ensemble du système de sécurité alimentaire, mais d'essayer de résumer quelques suggestions issues de nos observations. Pour les trois niveaux de mobilisation de l'aide, nous insisterons en premier lieu sur la nécessité de motiver les opérateurs privés qui sont ou qui devraient être les principaux acteurs politiques de sécurité alimentaire et des actions d'aide alimentaire en céréales locales.

191. *RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU LOCAL*

- Favoriser le développement des groupements villageois qui constituent un maillon important entre les producteurs-consommateurs et les commerçants dans la chaîne de commercialisation
- Connaître l'action des ONG qui les appuient dans chaque pays membre du CILSS. Il semble que la Banque Mondiale soit entrain de réaliser des études-diagnostic dans certains pays.

- Intégrer les ONG dans les dynamiques de concertation donateurs-Etats. Les ONG ont un poids considérable dans le domaine de l'aide alimentaire : 30% de l'aide de la CCE et du Royaume Uni, 50 % de l'aide bilatérale des Pays Bas, etc...
- Organiser une réunion régionale des ONG agissant au Sahel dans le domaine de la sécurité alimentaire, et plus particulièrement dans le domaine de l'aide alimentaire ; le but de cette rencontre étant de garantir la participation des ONG à la mise en oeuvre de la charte de l'aide alimentaire.

Cette réunion pourrait être organisée conjointement par le CILLS-Club du Sahel et une ou plusieurs ONG importantes.

- Développer les programmes d'échanges inter-coopératifs pas nécessairement en les finançant sur des budgets d'aide alimentaire, mais en les intégrant dans un système de garantie contre les pénuries.
- Continuer à explorer les possibilités de développer le stockage inter-annuel des groupements villageois.

192. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU NATIONAL

- Développer les programmes d'appui au commerce privé afin qu'il puisse jouer pleinement le rôle qui est le sien dans un marché efficient.
- Intégrer l'ensemble des achats locaux dans une même problématique quelques soient les budgets qui les financent ; substitution monétaire, fonds de contrepartie, etc...
- Améliorer l'information sur la localisation des excédents, en particulier des céréales disponibles dans les groupements villageois.
- Améliorer l'information sur les opérateurs, les commerçants en particulier, afin de connaître leurs capacités réelles de négoce.
- Adapter le système d'appel d'offres aux réalités du marché informel, et réserver des parts de marché aux groupements villageois. Le système actuel, trop calqué sur les pratiques des pays développés, ne stimule pas la concurrence et ne sert que les intérêts de quelques gros négociants.
- Réfléchir à la possibilité de mettre en oeuvre un système régional de compensation pour le financement des achats locaux (para 198) afin d'atténuer le désavantage des pays côtiers pour lesquels l'aide alimentaire classique est généralement moins coûteuse.

193. **RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA MOBILISATION DE L'AIDE AU NIVEAU REGIONAL.**

- Approfondir les recherches sur les stratégies des commerçants vis à vis du négoce des céréales secondaires par rapport au riz et au blé importés.
- Développer des programmes d'appui aux opérateurs publics et privés, en particulier afin de les former aux règles modernes du négoce international auxquelles on leur demande de se plier. Ces programmes devraient être financés en dehors des budgets d'aide alimentaire, ils permettraient à terme de supprimer les frais importants de "remise à niveau" des produits et d'assistance technique qui actuellement pénalisent les OTR (para 160)
- Accepter de supporter ces sur-coûts à court terme.
- Favoriser les échanges de céréales entre les stocks nationaux de sécurité.
- Réfléchir à la possibilité de mettre en oeuvre pour les OTR le système régional de compensation proposé pour les achats locaux.
- Réduire les délais de négociation des contrats de fourniture qui représentent de 50 à 80 % du temps consacré à une OTR, notamment, et à court terme en confiant les tâches de négociation et de reconnaissance des produits à des professionnels du négoce international.
A plus long terme, améliorer la formation des personnels locaux des donateurs pour qu'ils puissent assumer complètement l'organisation des OTR.
- Réfléchir à la possibilité de développer les trocs triangulaires basés sur des échanges intrants agricoles-céréales (para 131).
- Approfondir l'hypothèse d'un appui à l'exportation de céréales sahéliennes sur le marché mondial lorsque les excédents sont trop abondants et à condition que le ou les pays récipiendaires ne reçoivent pas d'aide alimentaire en cours de la même année.

ANNEXE A

RESUMES DE DEUX ETUDES RECENTES

- RONCO CONSULTING CORPORATION - Trilateral food aid transactions : USG experiences in the 1980's, March 1988.

- WFP- A study of triangular transactions and local purchases in food aid - Relief and Development Institute, July 1987.

TRILATERAL FOOD AID TRANSACTIONS :
USG EXPERIENCE IN THE 1980s

EXECUTIVE SUMMARY

RONCO CONSULTING CORPORATION

MARCH 1988

Back ground

This study provides an assessment of the pro's and con's of trilateral food aid transactions as seen from the respective points of view of the U.S.G., the exporting developing countries and recipient developing countries. By documenting past U.S.G. and other donor experiences in the 1980's, it should enable A.I.D. to determine the extent to which it will support further trilateral transactions. Seven transactions are discussed, but major emphasis is given to four implemented in 1985 and 1986, which are used as case studies. (In a prior case, Zimbabwe provided maize to Zambia in exchange for U.S. wheat in 1983. In 1986, Sudan received maize from Kenya which received U.S. wheat in exchange. In a 1987 transaction, Zimbabwe again provided maize to Mozambique in exchange for U.S. wheat.) All seven transactions were carried out under PL 480 Title II emergency food aid programs.

In the two West Africa case studies, U.S. rice went to Ghana, which provided white maize to Burkina Faso and to Mali. In Southern Africa, U.S. wheat went to Zimbabwe and to Malawi, both of which provided white maize to Mozambique. The total tonnage represented by the six transactions carried out between 1983 and 1986 amounted to approximately .121% of U.S.G. food aid provided under all Titles of PL 480 during the same period. The four cases chosen for emphasis were selected by A.I.D. and are thought to be representative of this group of transactions.

Issues addressed

The case studies provide the basis for analysis of political and policy considerations, developmental impacts and management procedures for trilateral transactions in which the U.S.G. has been, and may again become, involved. Key issues addressed are timeliness, cost, impact on development policies, market development, intra-regional and international trade effects, the barter terms of trade, public versus private sector involvement, donor and product identity, as well as foreign policy impacts derived from trilateral transactions.

Foreign Policy Impacts

The four case studies show that foreign policy impacts are both positive and significant. Trilateral transactions, as opposed to bilateral arrangements, allow friendly countries on both sides of the transaction to benefit in the context of regional agreements and objectives. This tends to mean that they interpret U.S. intentions as supportive of national and regional goals. Trilaterals may be used to "reward" two countries at once for friendly behaviour toward the U.S. while at the same time providing humanitarian relief to one of them.

U.S. Market Development

Impacts on U.S. market share development appear mixed. The cases show that U.S. comparative advantage is to promote consumption of U.S. wheat in Zimbabwe, Malawi and Kenya, for example, rather than trying to establish a market in these countries and Mozambique for U.S. yellow maize. Similarly, promotion of increased rice consumption, including from U.S. exports to Ghana, is likely to develop U.S.

marketshare. By assisting surplus-producing countries to market their surpluses, production and overall purchasing power are likely to increase, in turn enabling these countries to purchase additional U.S. commodities on the world market. The "identity" of the food aid received seems largely unknown at the beneficiary level under trilaterals as well as under bilateral programs despite labelling. Yet, the U.S. definitely gets double credit for trilaterals in terms of local perceptions, rather than less credit as is sometimes feared.

Cost

The cost of trilaterals, as well as those of bilaterals alternatives, can vary considerably. The U.S. - Ghana - Burkina Faso - Mali trilateral was 71% more costly than a bilateral program would have been; the U.S. - Zimbabwe - Mozambique trilateral cost 18% more; and the U.S. - Malawi - Mozambique trilateral was 62% less costly. The major factors accounting for cost differences were inland transport in the West African program and the overall unfavorable wheat-for-maize exchange ratio in the Zimbabwe transaction. The more favorable result of the trilateral with Malawi and Mozambique for U.S.G. costs is attributed to the value the Government of Malawi placed on the opportunity for foreign exchange savings and the latter's contributions towards financing transport costs. These results suggest that generalizations on the cost effectiveness of trilateral vs bilateral programs are difficult to make and that a comparative analysis should be done on a case-by-case basis for each trilateral program proposed.

Timeliness

As to timeliness, of the four, two were about as timely as bilaterals, while two took about nine months for all the food to reach the beneficiaries. The rule of thumb for bilaterals is four to six months. While trilaterals may not, then, be quicker than bilaterals, they may have other benefits. Were trilaterals attempted outside the context of emergency aid, where timeliness is less critical, their developmental impacts could be enhanced, as might their policy impacts and flexibility.

Regional and International Trade

The U.S. trilaterals of the 1980's have probably had no impact on world prices, or on the U.S. market share overall, since in total they amount to such a small proportion even of U.S. cereals exported. Impacts on regional terms and patterns of trade are less clear. In West Africa, the trilaterals proved that Ghana could, if encouraged, provide commodities to landlocked Sahelian countries. Problems with transport costs, and intra-regional trade barriers, however, meant that the trilaterals did not start innovative trade patterns. Yet, during a period where there was severe port congestion in Ivory Coast, Senegal and Togo, Ghana was able to provide an alternative. The Ghanaian truck fleet benefitted greatly from the influx of scarce foreign exchange under the trilateral, which may have subsequent positive implications for intra-regional trade efficiency. In southern Africa, trade patterns

are most critically determined by the role of the Republic of South Africa, and by the positive approach toward intra-regional trade among the SADCC states. The trilaterals with Zimbabwe and Malawi are seen as fostering such trade, and conforming to SADCC goals, while the role of Kenya as a surplus-exporting

competitor is seen as less positive. The trilaterals involving the U.S.G. have set a trend in terms of other donors dealing on a trilateral basis with Zimbabwe and Kenya and have generally contributed to increases in trade in the region.

Programming Lessons Learned

Determining the "ratio" between the U.S. commodity and that supplied by the exporting developing country is important, and should be done on the basis of some consistent criteria, so that neither a hidden subsidy for a hidden premium is paid. Using world prices for both commodities is to the advantage of the U.S.

Pre-design analysis and informal negotiation with the potential exporting country tend to ensure successful and speedy formal negotiations, as does communication between the A.I.D. Missions in the exporting and recipient countries, and between their respective grain marketing institutions. Were speed not critical, as it is in emergency situations, more emphasis might be given to using private traders as well as private sector transporters.

To date, negotiations with countries involved have gone smoothly, taking little time barring that required for Washington approvals of language and barter terms of trade, and have not been complex. For implementation, government-to-government arrangements seem at least as expeditious as those involving PVOs, whether expatriate or indigenous. In none of the four cases were there serious complaints after the fact about the quality or the quantity of grain delivered. In the Ghana cases, untangling the large number of payments to be made to various intermediaries has been quite staff-intensive for A.I.D. and USDA.

Most field staff have been quite supportive of trilaterals, seeing them as development tools which can effectively support policy dialogue and complement production-oriented project assistance. All those interviewed, however, recommended that A.I.D. and the DCC develop a policy regarding trilateral transactions and provide appropriate guidance to the field.

Conclusions

1. The cases examined show that trilaterals can be at least as timely as "average" bilaterals, but may also be slower where logistics are too complicated and the food must be transported over long distances by truck. Where civil strife is the cause of the emergency which justifies the aid, (e.g., Mozambique), these constraints are likely to be most severe, although traditional intra-regional trade barriers can be quite constraining, as was the case in the U.S.-Ghana-Mali transaction. Participation of a PVO may be a help or a hindrance, since in some cases, where export policies in the intermediary country are very inhibiting, the government marketing agency may be able to meet export regulations more readily than the PVO, as was the case in Zimbabwe.
2. The cost-effectiveness analysis carried out indicates that the cost to the U.S.G. of bilaterals would have been less in three of the four cases. The degree to which this is true depends on the price of the commodity exchanged for the U.S. commodity (the barter terms of trade) plus transport of both commodities. In the Zimbabwe case study, Zimbabwe paid for the shipment of the U.S. wheat ex-

Gulf, and was able to get cheaper rates than the U.S.G. would have paid given the cargo preference regulations of PL 480. However, the U.S.G. then also paid, because of the regulation, and additional \$730,876. In the 1987 trilateral with Zimbabwe, the barter terms of trade seem at first less favorable since Zimbabwe asked for more wheat in exchange for covering the costs of shipping its maize to Mozambique. The Ghana trilaterals cost more than bilaterals since extra costs for intermediaries were covered by the U.S.G. in an attempt to ensure that the food would arrive intact under difficult conditions, and given high transport costs. Assuming increased experience in designing and negotiating trilaterals, as well as competition among potential intermediary countries such as Zimbabwe, Kenya and Malawi, the terms of trade are likely to become more favorable to the U.S.G., and the transactions, therefore, cheaper.

3. The concern about loss of donor identity under trilaterals appears to be largely misplaced. Despite labelling, the ultimate beneficiaries are probably unaware of the source of most donated food aid. There is no confusion in the minds of recipient government officials as to the source of assistance, however. It is clear that the U.S. gained considerably in improvements in relations with intermediary (and recipient) countries as a result of trilateral transactions studied. It is at this level that there is much to be gained using the trilateral approach. Also, volume or quantity of donated food can be more readily adapted to end-user needs and preferences under trilateral arrangements than is usually the case under bilaterals.
4. Trilaterals do not necessarily have an impact on infrastructure development. Such development may be fostered by trilaterals, as may be the case in Mozambique despite the insurgency, but systematic development can only result from infrastructure-oriented food aid projects as those envisaged by the EEC and France.
5. The danger of trilaterals reinforcing government parastatal bureaucracies to the detriment of private traders is recognized. To date, most trilaterals have been in response to short-term, emergency deficit and surplus situations, and have sought to maximize short-term goals, such as speedy delivery of the aid being provided. Even so, private transporters have been used in the Ghana and Malawi trilaterals, and if the emergency structure were removed, more attention could be given to private sector marketing alternatives.
6. The impact of trilaterals on market share development has two aspects. First, the study analysis indicates that the negative impact of trilaterals on U.S. trade is marginal if any. In recent years, the total volume of food aid has not been sufficiently large to impact on world prices. Trilaterals as a portion of that volume are insignificant, and are likely to remain so. To the extent that food aid ties the recipient country to the donor and there are emerging markets for wheat in Eastern and Southern Africa, U.S. participation in trilaterals will

keep the U.S. in the game where competitive exporters are already practicing trilaterals (Canada, Australia, the EEC). There is some risk that donors may bid up the prices of grain in surplus-producing countries if too many trilaterals or local purchases are made without coordination.

The second aspect of the market development question is that of finding outlets for developing country production. In this regard, the fact that this production

finds a market complements and reinforces the results of the significant funding of production projects that all donors have provided in recent years. This acquisition of real purchasing power on the part of farmers in these countries develops a potential market for U.S. products, including cereals, both for human and animal consumption.

7. Pre-design analysis can ensure that trilaterals support or reward positive policy changes in the intermediary country, in the context of on-going policy dialogue. Where food aid commercialized in the recipient country, as in Mozambique, policy provisions can be associated with the use of local sales proceeds, as under Title I. These sorts of policy considerations can be more heavily stressed outside the context of Title II programs.
8. In none of the cases was the recipient country a party to the formal trilateral agreement. The arrangements with the recipient country were left to the PVO intermediary in most instances. A.I.D. officials interviewed strongly suggested that the recipient country be a signatory to future agreements, so that the matters of taking title, and coverage of costs can be clearly determined at the outset. This would also facilitate the use of trilaterals for policy influence in the recipient country, while helping to avoid misunderstandings after the fact.
9. For implementation, given the cases examined, government-to-government arrangements seem as expeditious or more so than some that involved one or more non-governmental organizations as intermediaries. Too many actors tend to complicate the logistics during implementation, and to make accounting and payment difficult. This is not, however, intrinsic to trilaterals.

Recommendations

1. It is recommended that the U.S.G. expand its use of trilateral food aid transactions. This should be done within the framework of market development projects designed to encourage the production of indigenous cereals for export as well as for domestic consumption. An assessment should obviously be made in designing such projects as to the probability that the countries in question may become consistent surplus producers. This kind of development approach, in which trilaterals would be part of a multi-year, combined food aid/dollar funding package, would improve the purchasing power of producers and thus provide potential markets of U.S. products, including grains.
2. Trilaterals should, then, be tried either under Title II, section 206 or under Title I where it is possible, to avoid the constraints that are introduced by emergency situations, and the attendant PL 480 regulations.
3. Design of such trilaterals should emphasize involvement of private sector actors--grain merchants, truckers, freight forwarders and others-- so that there will be a positive impact on "normal" trade channels. This does not, however, necessarily mean that parastatal organizations should be ignored or circumvented where they actually have a comparative advantage.

4. Evaluations should be carried out of trilateral and bilateral programs that have innovative features, both those approved and implemented under emergency situations and those that are not. The possibilities for innovation, given A.I.D.'s current mandate to use food aid more creatively and to integrate it more fully into development programming, are considerable. Attendant policy impacts may also be realized, especially if questions about the appropriateness of monetization can be resolved.
5. The better terms of trade should be carefully examined in the design of future trilaterals. Recent competition, as in Southern Africa, will tend to mean that, near-world prices can be used for both commodities without unfair advantage being given to any party of the transaction.
6. A.I.D. and DCC should agree to a policy governing the design and approval of trilateral transactions and convey this policy to the field through appropriate guidance.

**A STUDY OF
TRIANGULAR TRANSACTIONS AND
LOCAL PURCHASES IN FOOD AID**

EXECUTIVE SUMMARY

RELIEF AND DEVELOPMENT INSTITUTE, LONDON

JULY 1987

INTRODUCTION : CONCEPTS AND ISSUES

Cash purchases include : local purchases in a developing country by a donor for use as food aid in the same country ; and triangular transactions where the commodities purchased by a donor in one developing country are exported to another developing country as food aid. Although there is international agreement on the desirability of increasing the role of cash purchases within food aid, confusion and controversy continues as to the objectives, advantages and disadvantages of such operations. An important step in narrowing that area of controversy is to recognize the diversity of developing country situations when considering the source of commodities for cash purchasing operations. The importance of commodity availability and market structures makes it necessary to consider, separately, food aid that is acquired from developing country regular exporters and non-regular sources, those countries which have only periodically been in surplus. This is a crucial distinction that permeates this study. The study of WFP experience, the major organizer of such operations, looks particularly at the efficiency of cash purchases in terms of cost-effectiveness, timeliness of delivery and appropriateness of the commodities provided.

CASH PURCHASE OPERATIONS IN FOOD AID 1980-86.

This history of triangular operations and local purchases is briefly reviewed, focusing on the period since 1980. Triangular operations have fluctuated rapidly with the availability of commodities, especially in Africa, and the changing needs of emergency operations in Asia. In contrast; there has been a steady increase in local purchases for development project operations. Triangular operations and local purchases have expanded relatively quickly during 1985-86 to a new record level in volume. WFP, using cash provided in lieu of commodities and acting on behalf of bilateral donors, continues to be the largest source of cash purchases.

Due to the rapidly changing commodity supply situation, programme managers have responded opportunistically by linking difficult to anticipate supplies of commodities and cash to finance triangular transactions, especially in Africa, with support for temporary emergency operations. Purchases in developing countries appear to have played a substantial part in broadening the commodity basket of food aid operations supported through WFP. Coarse grains (particularly white maize, white sorghum, pulses and rice) have been the major purchases, for use largely within the same region or country.

RESOURCE TRANSFER EFFICIENCY OF CASH PURCHASES

Three aspects of the efficiency of WFP cash purchase operations are considered. First, the cost-effectiveness of cash purchases during 1986 are assessed. Most recent triangular operations and local purchases are found to be broadly cost-effective. A few local purchases, particularly those in Africa in 1986, indicate a need for closer examination of guidelines for what constitutes a cost-effective action, with particular effort being taken to account for the high administrative cost of some operations. Second, the timeliness of deliveries is examined, with the focus particularly on triangular shipments from non-regular export sources. The timing of most triangular shipments compares well with normal food aid using bilateral pledge

commodities. But there is a significant element of uncertainty in shipments from non-regular sources which needs to be considered in integrating triangular actions within overall food aid operations, especially where delay might involve severe cost or loss of human life. Third, cash purchases are found to be particularly effective as a way of providing commodities appropriate to local requirements. Provisionally, cash purchases are concluded to be an efficient form of resource transfer to beneficiary countries and groups. An overall assessment of the effectiveness and impact of recent large scale triangular and local purchases will need to take into account the experience of other donors. The economic implications for exporting developing countries also need further consideration.

OPERATIONAL AND MANAGEMENT ISSUES

An examination of recent WFP cash purchases highlights a wide range of factors which can, in certain circumstances, affect the timing, cost, and reliability of deliveries. The extent of difficulties can vary from one country to another, and sometimes from one transaction to another. Factors which distinguish cash purchases in developing countries from purchases in Western countries are reviewed. The analysis distinguishes between those countries which are exporting regularly and those which are not, and notes that most purchases have been made from non-regular exporters.

The political importance of food security in these latter countries is reflected in the risk of sudden cancellation or extended deferment of transactions. Also guerrilla and other military activity in some areas can seriously complicate logistics. The high level of uncertainty is stressed, it is very hard to know in advance what is a sensible cash transaction for emergencies. Staff are aware that there will be problems. But they can never predict with confidence which shipments are going to be delayed.

WFP procedures appear to work comparatively smoothly. However, several areas of concern are highlighted. Cash purchases are management intensive, with high administrative costs, particularly in countries that are not regular exporters of the commodities concerned. Overall, WFP needs sufficient staff resources to do the job, with staff specialist expertise on-hand more often, even in more routine transactions. Some situations in the field may require a specialist.

Nonetheless, considerable responsibility will be placed on country staff in any event; an extension of training policy is needed to take account of this, and the report points out the various options for getting the right balance between generalists and specialists.

SUMMARY RECOMMENDATIONS

These recommendations summarise the more detailed recommendations in Section V. First, areas are indicated in which action would increase the level, whilst ensuring the cost-effectiveness of cash purchases in developing countries.

These recommendations concern not only actions that are directly within the areas of responsibility of WFP, but also the actions of other international agencies and donor and developing countries governments.

MEASURES TO PROMOTE CASH PURCHASE OPERATIONS

These measures include those which are necessary if cash purchases are to play an increased and sustained role in food aid operations (a - c) and those which will facilitate these operations (d - e).

a. Government and donor Co-ordination

- i) Government and donor co-operation is needed to provide continuous and more detailed market intelligence for potentially exportable commodities.
- ii) Increased information sharing and consistent action, e.g. on pricing and organizing transport, by donors are necessary : co-ordinated and sustained donor involvement is more likely to lead to hoped-for developmental gains in exporting regions or countries.

b. Exporting Promotion

- i) Exporting countries should streamline their food trade and export regulations to facilitate exports. This may be a useful area for technical co-operation.
- ii) Government and donors should give more attention to minor traded commodities (such as pulses and beans) with local purchase and export potential.

c. Financial resources

Even sustaining recent levels of triangular transactions and local purchases will depend on at least the continued commitment of financial resources by the donor community equivalent to those exceptional actions during 1985-86.

d. Evaluation and policy analysis

- i) Reviews should be carried out to facilitate joint learning and constructive action for the future among recipient governments and donors. This implies that systematic evaluations of major triangular and local purchase operations are required which would throw further light on how cash purchase operations could be strengthened.

- ii) More in-depth attention needs to be given to policy implications of cash purchases to avoid sometimes potentially inconsistent objectives, responding effectively to food aid needs and also easing the problems for source countries or short-term surpluses.

e. Information

- i) More detailed information is needed about consumption patterns and marketing of staple traditional crops, coarse grains, and pulses.
- ii) The international statistical information system for coarse grains and pulses needs to be refined and upgraded.

STRENGTHENING WFP CASH PURCHASE OPERATIONS

The following recommendations are addressed to WFP :

a. Development Uses.

- i) WFP should continue its policy of preference for developing countries sources, benefiting cost-effective regular exporters.
- ii) WFP needs to identify those operations that are exceptional, particularly involving non-regular sources of supply, and assign extra staff to manage these as appropriate.
- iii) Review Country Food Aid Planning as well as project design and appraisal activities, and give some more attention to exploring opportunities for local purchase and triangular transactions.

b. Emergency Operations

- i) WFP should continue the use of cash purchases from regular exporting developing countries as a cost-effective resource.
- ii) Extremely careful assessment is required before using non-regular exporting sources to meet critical emergency needs.
- iii) Where WFP relies on cash purchases for emergency use in developing countries that are not regular exporters, it should have the capacity to assign extra specialist staff from the outset.

c. Strengthening Management and Procedures

- i) WFP needs to accelerate and extend its programmes for skills development to ensure that its country staff have the types of skills and expertise needed. In relation to this WFP needs to undertake a more formal study of knowledge-base and skills involved in procurement and logistics management for cash purchases in developing countries.

- ii) WFP should consider the question of where its purchasing and logistics expertise is best concentrated, following either only a headquarters cum-task-force approach or locating some capacity at a regional level.
- iii) WFP need to review certain administrative procedures for their appropriateness in the context of cash purchases in developing countries. In particular, measures to improve the effectiveness of communications and upgrading the WFP information Management System (WIS) are both urgently required.
- iv) Evaluation of major triangular and local purchases should be a priority, and special attention should also be given to cash purchases in regular evaluations of on-going projects.
- v) Taking into account the administrative costs of cash purchases on behalf of other donors, WFP will need to keep in mind the fees for undertaking such operations.

ANNEXE B

STATISTIQUES ET CARTES

DONATEUR : C A N A D A

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	CANAL UTILISE
84/85	MALI	HONDURAS	5 000 t Maïs	via RAIW
85/86	MALI	MALI COTE D'IVOIRE	8 300 t mil/sorgho	bilatéral
	NIGER	NIGER	5 500 t mil	bilatéral
88/89	NIGER	NIGER	10 000 t maïs	bilatéral

DONATEUR : C . E . E

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel en 1983/84

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
BURKINA	NIGER	6 400 t miller	aide prog. (83)
MALI	NIGER	5 000 t millet	aide prog. (83)
MALI	MALI	5 500 t mil, maïs, sorgho	aide urgence via ONG(CCAU)
NIGER	TOGO	4 500 t mil, maïs, sorgho	aide urgence
NIGER	NIGER	3 000 t mil, maïs, sorgho	aide urgence (1 450 t via FED 1 560 t via gvt)
TCHAD	NIGER	2 200 millet	aide prog. (83)
TCHAD	TCHAD	1 500 t se- mences locales	aide urgence via PAM/FAO Caritas et MSF

DONATEUR : C . E . E

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel 1984/85

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
MALI	MALI et pays voisins	6 000 t sorgho	aide urgence
MALI	MALI et pays voisins	3 700 t brisures de riz	aide urgence dont 700 t via UNICEF
MALI	MALI et SENEGAL	3 570 t semences	aide urgence
MALI	THAILANDE	200 t sorgho	aide prog. (85) via ONG
MAURITANIE	MAURITANIE, MALI, SENEGAL GAMBIE et BURKINA	500 t semences	aide urgence
NIGER	COTE D'IVOIRE TOGO	1 500 t maïs 7 500 t maïs	aide urgence aide urgence
NIGER	NIGER	3 500 t maïs	aide urgence
NIGER	NIGER	1 500 t sorgho	aide urgence
NIGER	NIGER	2 200 t semences	aide urgence
NIGER	NIGER	1 500 t céréales locales(environ)	aide urgence via ONG: AFVP Caritas et UNICEF
NIGER	THAILANDE	100 t sorgho	aide urgence via ONG
SENEGAL	THAILANDE	11 600 t sorgho	aide prog. (85)
TCHAD	CAMEROUN	3 063 t maïs	aide urgence via PAM
"	"	2 762 t riz	"

DONATEUR : C . E . E

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
85/86	CAP VERT	ZIMBABWE	11 000 t maïs	9 000t prog 86 2 000t prog 85
86/87	SENEGAL	SENEGAL	923 t mil, sorgho	via ONG
	CAP VERT	KENYA	9 000 t maïs	via PAM
87/88	BURKINA	BURKINA	5 000 t mil	aide prog.(88)
	MALI	MALI	50 t sorgho	" " "
	MALI	MALI	4 340 t maïs	via PAM
88/89	MAURITANIE	MAURITANIE	750 t riz	aide prog.(89)
	NIGER	NIGER	1 200 t mil	via LICROSS
	SENEGAL	SENEGAL	570 t riz	aide prog.(89)
	SENEGAL	SENEGAL	506 t sorgho	" " "

DONATEUR : C . E . E

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel en 1988/89

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE
BURKINA	BURKINA	500 t mil
NIGER	NIGER	1 200 t maïs

DONATEUR : B E L G I Q U E

**Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel**

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
84/85	NIGER	HONDURAS	5 000 t maïs	via RAIU
87/88	MALI	MALI	3 000 t mil	bilatéral
88/89	MALI	MALI	3 000 t mil	bilatéral
	NIGER	NIGER	1 540 t céréa- les locales	bilatéral
	TCHAD	TCHAD	3 000 t mil	bilatéral

DONATEUR : D A N E M A R K

**Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel en 1984/85**

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
BURKINA	COTE D'IVOIRE	4 000 t maïs	via RAIU

DONATEUR : F R A N C E

**Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel**

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
84/85	BURKINA	GHANA	40t mil	via ONG (AFDI)
	MALI	MALI et COTE D'IVOIRE	300t mil sorgho env. 40t pata- tes douces	via ONG (CCAU) " " "
	MALI	MALI	env.50 t cé- réales locales	via ONG (GRDR)
	SENEGAL	SENEGAL	794 t mil 100 t riz	via ONG (PDP)
86/87	NIGER	NIGER	300 t mil	via ONG (EIC)
87/88	MAURITANIE	MALI	4500 t sorgho	bilatéral
88/89	TOGO	CAP VERT	4000 t maïs	bilatéral

DONATEUR : J A P O N

**Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel 1984/85**

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	CANAL UTILISE
BURKINA	BIRMANIE	3 101 t riz	bilatéral
BURKINA	PAKISTAN	5 134 t riz	bilatéral
CAP VERT	THAILANDE	925 t riz	bilatéral
GAMBIE	THAILANDE	2 294 t riz	bilatéral
GUINEE BISSAU	THAILANDE	4 013 t riz	bilatéral
MALI	THAILANDE	2 760 t riz	bilatéral
MAURITANIE	THAILANDE	3 432 t riz	bilatéral
NIGER	PAKISTAN	3 896 t riz	bilatéral
NIGER	THAILANDE	2 247 t riz	bilatéral
SENEGAL	THAILANDE	7 190 t riz	bilatéral
TCHAD	PAKISTAN	4 028 t riz	via PAM
TCHAD	THAILANDE	4 057 t riz	via PAM

DONATEUR : J A P O N

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
<u>1985/1986</u>			
BURKINA	THAILANDE	4 390 t riz	bilatéral
CAP VERT	BIRMANIE	2 886 t riz	bilatéral
GAMBIE	BIRMANIE	3 271 t riz	bilatéral
GUINNEE BISSAU	BIRMANIE	5 606 t riz	bilatéral
MALI	BIRMANIE	3 929 t riz	bilatéral
MAURITANIE	THAILANDE	9 024 t riz	bilatéral
NIGER	BIRMANIE	5 411 t riz	bilatéral
SENEGAL	THAILANDE	9 691 t riz	bilatéral
TCHAD	THAILANDE	9 800 t riz	via PAM
<u>1986/1987</u>			
BURKINA	THAILANDE	4 555 t riz	bilatéral
CAP VERT	BIRMANIE	3 255 t riz	bilatéral
GAMBIE	BIRMANIE	3 482 t riz	bilatéral
MALI	BIRMANIE	4 559 t riz	bilatéral
MAURITANIE	THAILANDE	7 115 t riz	bilatéral
NIGER	BIRMANIE	5 531 t riz	bilatéral
SENEGAL	PAKISTAN	13 158 t riz	bilatéral
TCHAD	THAILANDE	4 000 t riz	via PAM

DONATEUR : J A P O N

**Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel**

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
<u>1987/1988</u>			
BURKINA		3 407 t riz	bilatéral
GAMBIE	THAILANDE	2 233 t riz	bilatéral
GUINEE BISSAU	PAKISTAN	1 706 t riz	bilatéral
MAURITANIE	THAILANDE	4 144 t riz	bilatéral
NIGER	THAILANDE	3 872 t riz	bilatéral
SENEGAL	PAKISTAN	8 809 t riz	bilatéral
<u>1988/1989</u>			
BURKINA		2 505 t riz	bilatéral
TCHAD	TCHAD	3 800 t sorgho	via PAM

DONATEUR : N O R V E G E

**Opérations triangulaires et achats locaux à destinations
des pays du Sahel**

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
<u>1985/1986</u>			
MALI	MALI	800 t mil	via PAM
MALI	MALI	340 t maïs	via PAM
<u>1986/1987</u>			
GAMBIE	GAMBIE	1 620 t riz	via PAM
NIGER	NIGER	3 400 t sorgho	via PAM
SENEGAL	SENEGAL	90 t sorgho	via PAM

DONATEUR : P A Y S B A S

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
<u>1984/1985</u>			
BURKINA	BURKINA, TOGO GHANA	2 000 t sorgho	via ONG
MALI	PAKISTAN	2 890 t riz	via PAM
NIGER	BENIN	5 000 t sorgho	bilatéral
NIGER	THAILANDE	5 000 t sorgho	bilatéral
TCHAD	THAILANDE	1 000 t riz	via ONG
<u>1985/1986</u>			
SENEGAL	SENEGAL	512 t mil	via ONG
SENEGAL	SENEGAL	397 t riz	via ONG
SENEGAL	THAILANDE	3 333 t riz	via PAM
<u>1986/1987</u>			
MALI	MALI	3 000 t riz	via PAM
<u>1987/1988</u>			
BURKINA	BURKINA	3 000 t sorgho	via ONG
MALI	MALI	1 450 t céréales	via ONG
<u>1988/1989</u>			
BURKINA	BURKINA	8 450 t sorgho	bilatéral
MALI	MALI	5 000 t sorgho	bilatéral
SENEGAL	SENEGAL	500 t riz	bilatéral
SENEGAL	SENEGAL	500 t mil	bilatéral

DONATEUR : R . F . A

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
<u>1983/1984</u>			
MALI	NIGER	6 000 t sorgho	bilatéral
TCHAD	CAMEROUN	2 500 t riz	via ONG
<u>1984/1985</u>			
MALI	HONDURAS	5 000 t maïs	via RAIU
NIGER	HONDURAS	5 067 t maïs	via RAIU
<u>1985/1986</u>			
BURKINA	COTE D'IVOIRE	4 000 t cér.sec	bilatéral
BURKINA	BURKINA	2 000 t mil	bilatéral
CAP VERT	TOGO	4 800 t maïs	bilatéral
CAP VERT	KENYA	9 000 t maïs	via PAM
<u>1986/1987</u>			
BURKINA	BURKINA	3 800 t sorgho	bilatéral
MALI	MALI	3 000 t cér.sec	bilatéral
MAURITANIE	MAURITANIE	6 620 t riz	bilatéral
NIGER	NIGER	1 000 t sorgho	bilatéral
TCHAD	TCHAD	750 t cér.sec	bilatéral
CAP VERT	TANZANIE	9 000 t maïs	via PAM

DONATEUR : R O Y A U M E U N I

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel 1984/1985

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	REMARQUES
MALI	CHINE	862 t riz	bilatéral
MALI	PAKISTAN	1 785 t riz	via PAM

DONATEUR : S U I S S E

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	CANAL UTILISE
<u>1983/1984</u> CAP VERT	ARGENTINE	2 000 t maïs	bilatéral
MALI	KENYA	5 000 t maïs	bilatéral
<u>1984/1985</u> TCHAD	MALI	32 t semences	bilatéral
MALI	THAILANDE	300 t riz	bilatéral
CAP VERT	ARGENTINE	1 500 t maïs	bilatéral
<u>1985/1986</u> MALI	MALI	1 960 t sorgho	via ONG
MALI	MALI	240 t riz	via ONG
SENEGAL	THAILANDE	1 500 t riz	via RAIU
<u>1986/1987</u> CAP VERT	MALI	1 500 t cér.sec	bilatéral
GUINEE BISSAU	THAILANDE	110 t riz	via RAIU
MALI	MALI	1 000 t cér.sec	bilatéral
<u>1987/1988</u> MALI	MALI	500 t cér.sec	bilatéral
TCHAD	TCHAD	300 t cér.sec	bilatéral

DONATEUR : U . S . A

Opérations triangulaires et achats locaux à destination
des pays du Sahel 1984/1985

PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	
BURKINA	GHANA	5 000 t maïs	dans cadre troc avec Ghana (contre 9 202t riz US)
MALI	GHANA	10 000 t maïs	

ACHATS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT REALISES PAR LE PAM
DE 1985 A JUILLET 1989

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	ORIGINE DU FINANCEMENT
1985	<u>sur ressources propres</u>			
	GAMBIE	THAILANDE	1 450 t riz	dot. Japon
	GUINEE BISSAU	THAILANDE	2 250 t riz	dot. Japon
	SENEGAL	THAILANDE	310 t riz	dot. Japon
	<u>pour RAIU</u>			
	BURKINA	COTE D'IVOIRE	4 000 t maïs	dot. Danemark
	GAMBIE	PAKISTAN	2 330 t riz	dot. R.F.A.
	MALI	HONDURAS	5 000 t maïs	dot. Canada
	MALI	HONDURAS	4 963 t maïs	dot. R.F.A.
	NIGER	HONDURAS	5 000 t maïs	dot. Belgique
	NIGER	HONDURAS	2 000 t maïs	dot. Japon
	NIGER	HONDURAS	9 070 t maïs	dot. R.F.A.

(suite PAM)

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	ORIGINE DU FINANCEMENT
	<u>aide bilatérale</u>			
	MALI	PAKISTAN	2 890 t riz	pour Pays Bas
	MALI	PAKISTAN	1 785 t riz	pour U.K
	TCHAD	PAKISTAN	4 028 t riz	pour Japon
	TCHAD	THAILANDE	4 045 t riz	pour Japon
1986	<u>sur ressources propres</u>			
	BURKINA	BURKINA	7 160 t sorgho	dot. Pays Bas
	CAP VERT	KENYA	340 t pois	dot. CEE
	NIGER	NIGER	4 395 t sorgho	dot. Pays Bas
	MALI	MALI	2 300 t maïs	dot. Pays Bas
	MALI	MALI	2 200 t maïs	dot. Pays Bas
	<u>pour RAIU</u>			
	SENEGAL	THAILANDE	1 500 t riz	dot. Suisse
	<u>sur dotations bilatérales</u>			
	CAP VERT	KENYA	9 000 t maïs	pour R.F.A
	TCHAD	THAILANDE	9 800 t riz	pour Japon
	MALI	MALI	340 t maïs	pour Norvège
	MALI	MALI	800 t ml	pour Norvège

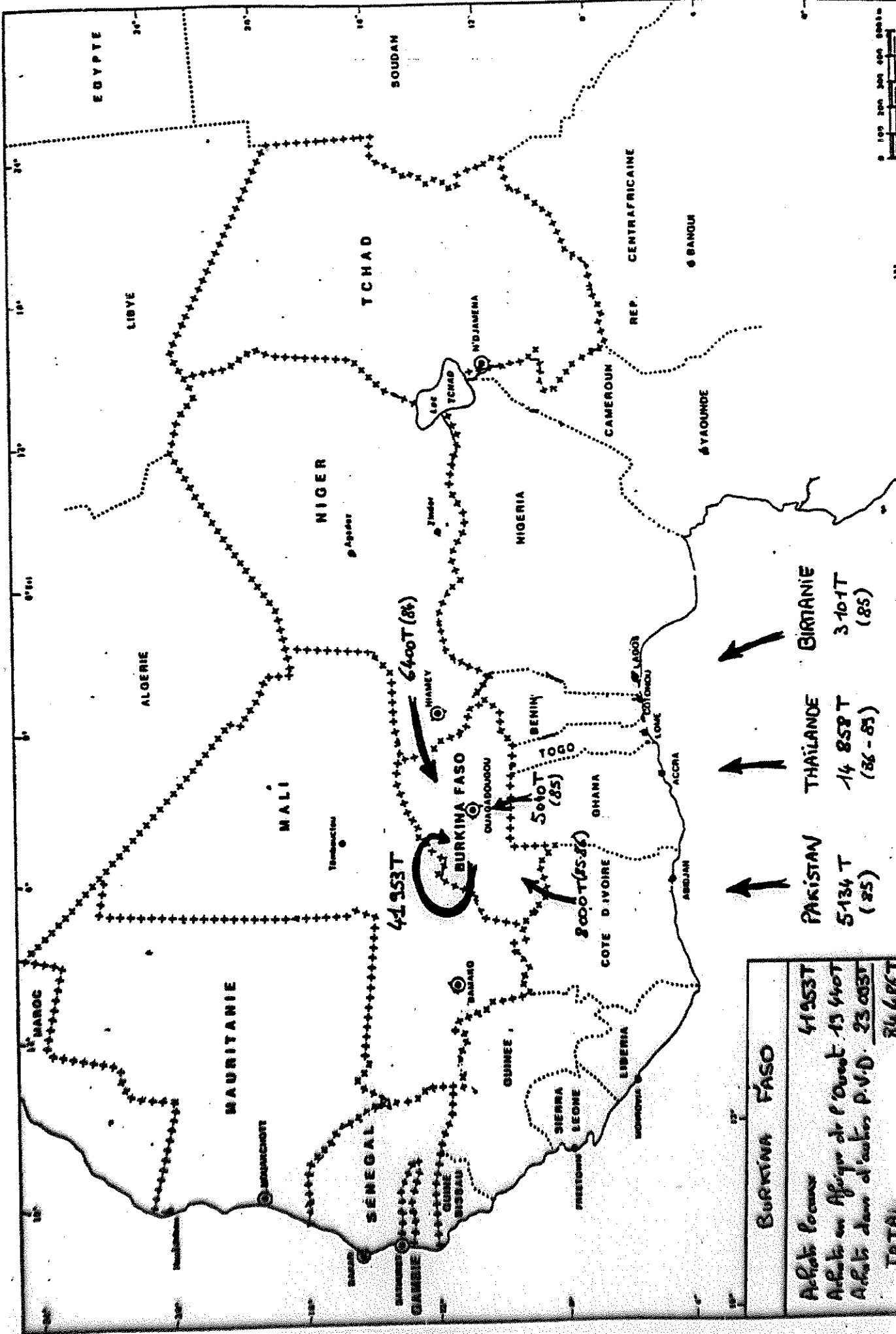
(suite PAM)

ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	ORIGINE DU FINANCEMENT
1987	<u>sur ressources propres</u>			
	BURKINA	BURKINA	1 040 t sorgho	dot. Pays Bas
	GAMBIE	PAKISTAN	2 000 t riz	" " "
	MALI	MALI	4 340 t maïs	" " "
	MAURITANIE	MAURITANIE	1 500 t sorgho	" " "
	MAURITANIE	SENEGAL	3 000 t sorgho	ressour. PAM
	NIGER	NIGER	1 265 t sorgho	" "
	SENEGAL	THAILANDE	483 t riz	" "
	TCHAD	CAMEROUN	1 000 t sorgho	dot. Pays Bas
	TCHAD	CAMEROUN	566 t maïs	ressour. PAM
	<u>pour RAIU</u>			
	GUINEE BISSAU	THAILANDE	110 t riz	dot. Suisse
	<u>sur dotations bilatérales</u>			
	CAP VERT	TANZANIE	9 000 t maïs	pour R.F.A
	GAMBIE	GAMBIE	1 620 t riz	pour Norvège
	NIGER	NIGER	3 400 t sorgho	" "
	SENEGAL	SENEGAL	90 t sorgho	" "
	TCHAD	THAILANDE	4 000 t riz	pour Japon

(suite PAM)

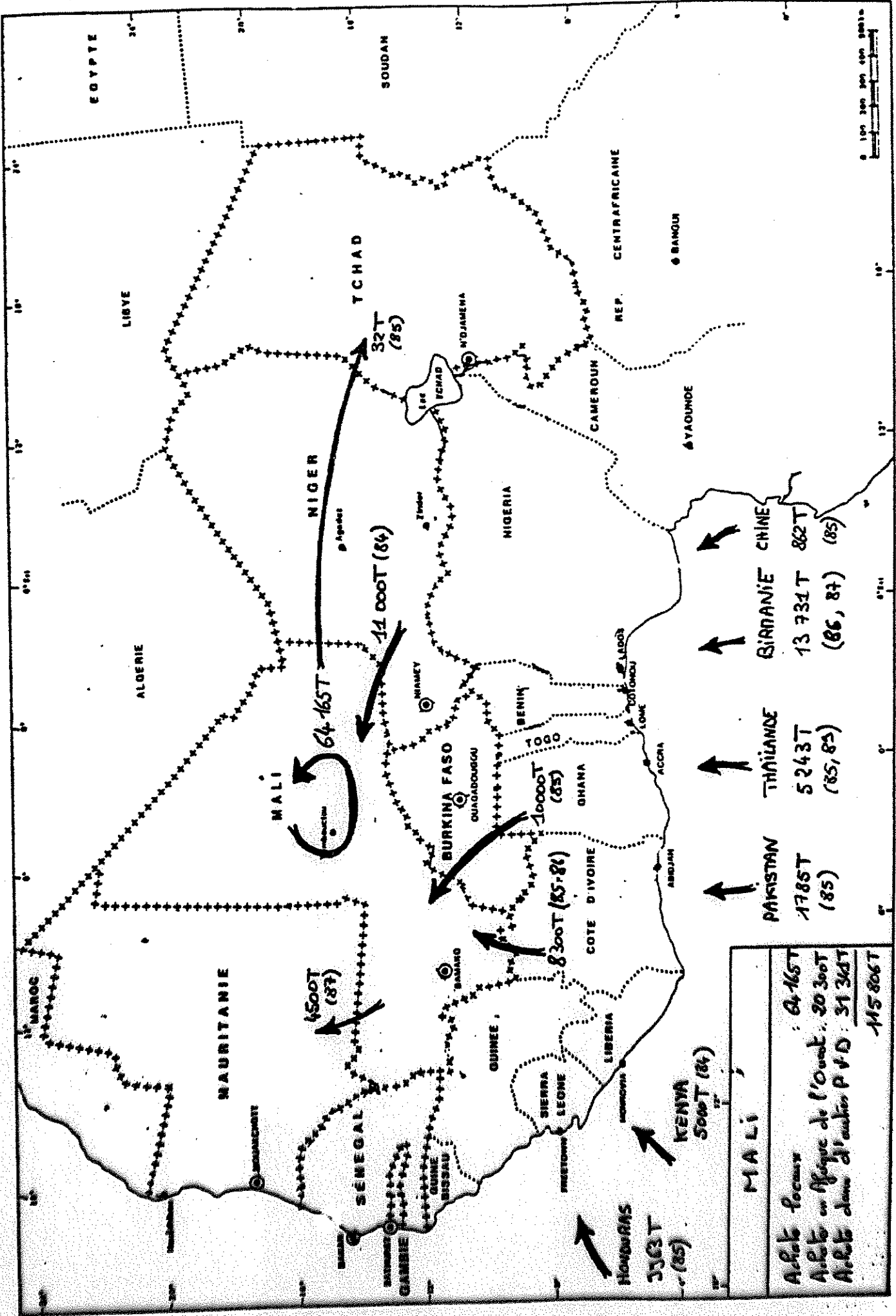
ANNEE	PAYS BENEFICIAIRE	PAYS D'ORIGINE	QUANTITE ET NATURE	ORIGINE DU FINANCEMENT
1988	<u>sur ressources propres</u>			
	BURKINA	BURKINA	950 t sorgho	450t ressour. FAO, 500t sur dot. Pays Bas
	GUINEE BISSAU	PAKISTAN	580 t riz	ressour. PAM
	MALI	MALI	3 150 t sorgho	" "
	SENEGAL	PAKISTAN	485 t riz	" "
	<u>sur dotations bilatérales</u>			
	CAP VERT	PAKISTAN	70 t riz	pour UNICEF
1989	<u>sur ressources propres</u>			
	BURKINA	BURKINA	3 750 t sorgho	dot. Italie
	CAP VERT	THAILANDE	800 t riz	dot. Japon
	NIGER	NIGER	5 382 t sorgho	dot. Italie
	SENEGAL	THAILANDE	4 900 t riz	dot. Japon
	SENEGAL	THAILANDE	2 000 t riz	dot. Pays Bas
	TCHAD	TCHAD	500 t sorgho	ressour. propres
	<u>sur dotations bilatérales</u>			
	TCHAD	TCHAD	3 800 t sorgho	pour Japon

OPERATIONS TRIANGULAIRES ET ACHATS LOCAUX AU BURKINA FASO
 DE 1983/84 à 1988/89



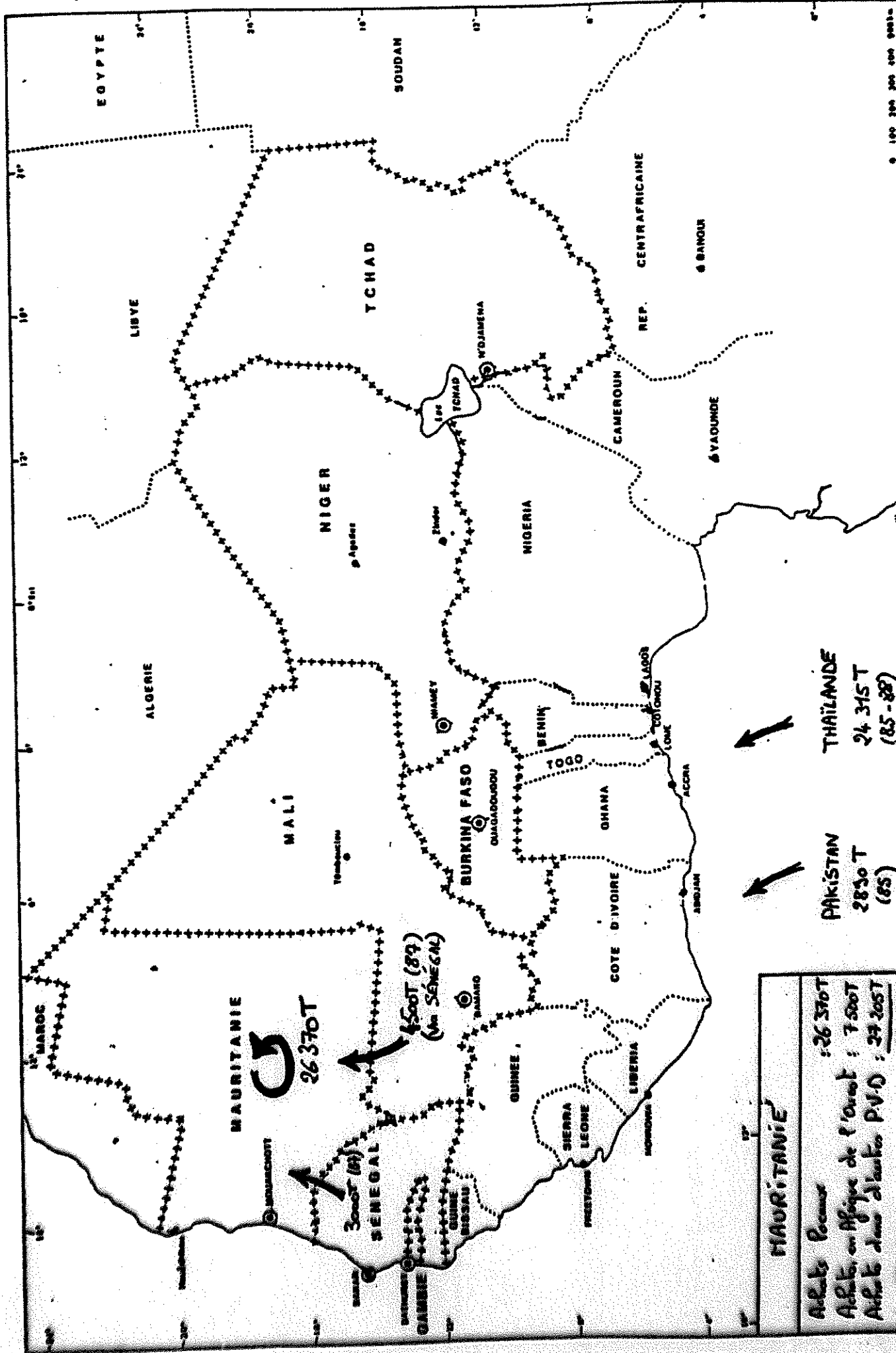
OPÉRATIONS TRIANGULAIRES ET ACHATS LOCAUX AU MALI

DE 1983/84 A 1988/85



MALI	
Achats locaux :	64,165T
Achats en Afrique de l'Ouest :	30,300T
Achats dans d'autres P.A.D. :	31,341T
	-15,806T

OPÉRATIONS TRIANGULAIRES ET ADJANTS LOCAUX EN MAURITANIE
 DE 1983/84 à 1988/89



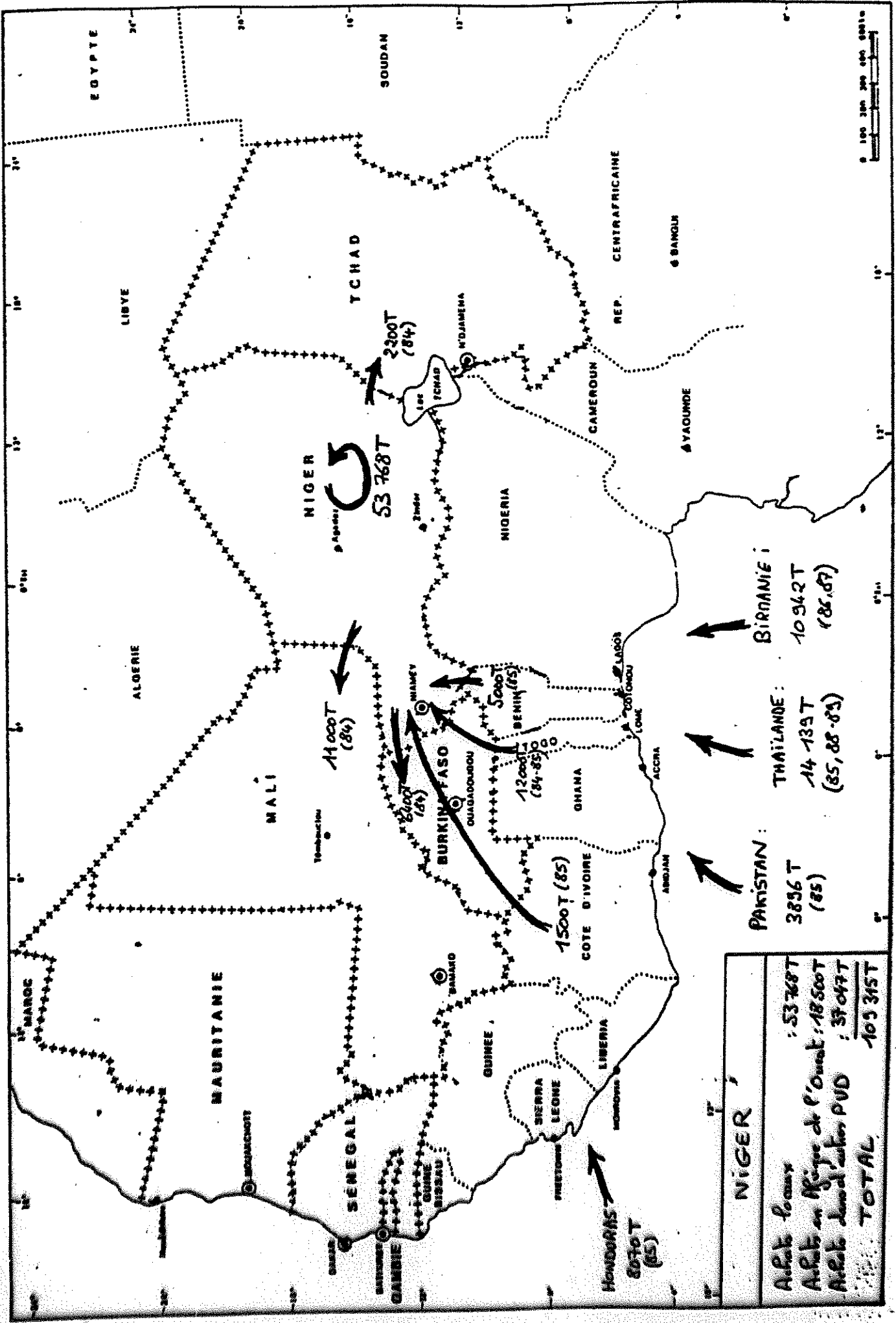
MAURITANIE
 Arête Ponceau : 26 370T
 Arête en afflige de l'ouest : 7 500T
 Arête dans l'ouest PVO : 27 205T

PAKISTAN
 2850 T
 (85)

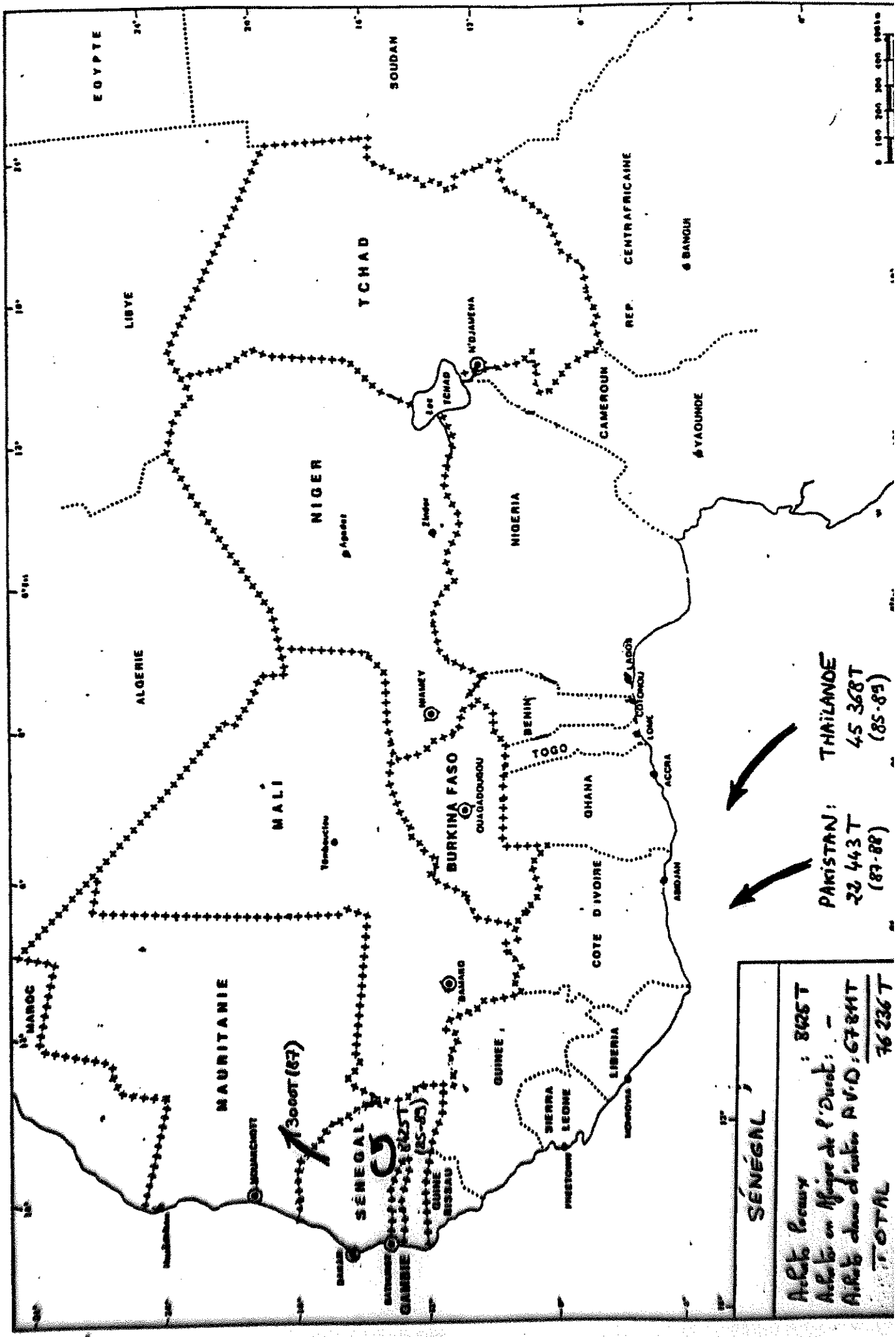
THAÏLANDE
 24 315 T
 (85-88)

OPÉRATIONS TRIANGULAIRES ET ACHATS LOCAUX AU NIGER

DE 1983/84 à 1988/89



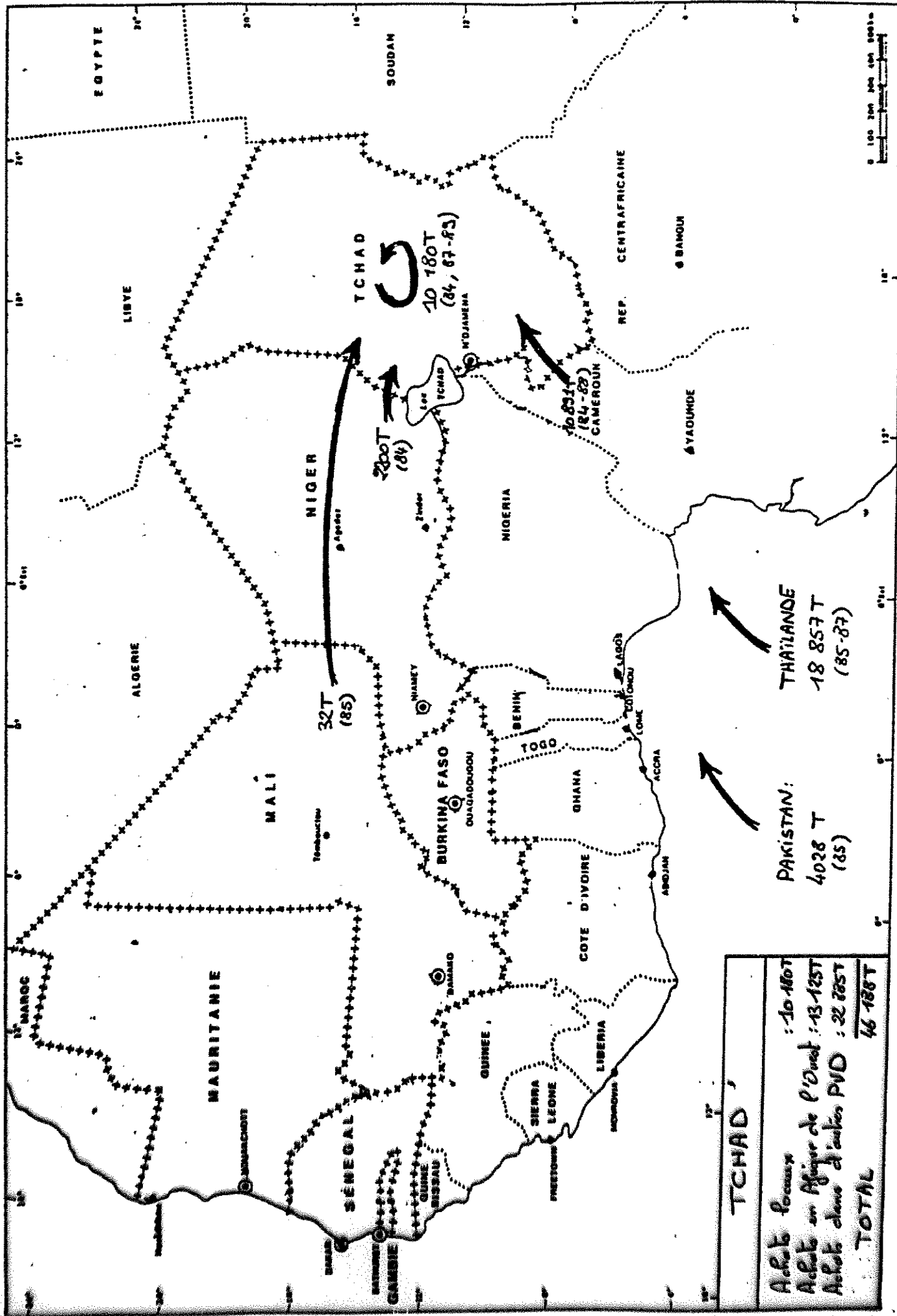
**OPÉRATIONS TRIANGULAIRES ET ACHATS LOCAUX AU SÉNÉGAL
DE 1983/84 à 1988/89**



SÉNÉGAL	
Arête locaux	: 8425 T
Arête en Afrique de l'Ouest	: -
Arête dans d'autres P.V.O.	: 6784 T
TOTAL	76 236 T

PAKISTAN: 22 443 T (87-88)
 THAÏLANDE: 45 368 T (85-89)

OPERATIONS TRIANGULAIRES ET POINTS LOCAUX AU TCHAD
 DE 1983/84 à 1988/85



BIBLIOGRAPHIE

- ANSELLE J.L. , GREGOIRE. E** - Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, politiques nationales et réseaux marchands trans-nationaux : les cas du Mali, du Niger et du Nord Nigeria - INRA-UNB-IRAM, Juin 1988.
- BOSSARD L., GABAS J.J** - Agricultures sahéennes et marchés mondiaux, état des réflexions , Club du Sahel, CILSS, Avril 1989.
- CILSS** - Plan céréalier du Burkina Faso, phase I : Diagnostic-Bilan, Février 1988.
- CLAY, BENSON** - The performance and economic impacts of food aid, triangular transactions, local purchases and swap arrangements in food aid : a provisional review with special reference to sub-saharian Africa - Relief and Development Institute -February 1989.
- CLUB DU SAHEL**-Réunion du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel,
Paris novembre 88 : CR (88)59
" " 87 : CR (87)57
" " 86 : CR (86)54
" " 85 : CR (85)52
- COURCELLE M. DE LATTRE A.** - Le secteur privé au Niger - Club du Sahel, CILSS, novembre 1988.
- EGG, GABAS, LEMELLE** - De l'espace régional aux espaces régionaux, réflexions à partir des travaux IRAM, INRA, UNB, Décembre 1988
- EGG,IGUE ,COSTE** - Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, méthodologie et premiers résultats - INRA, UNB,IRAM, Juin 1988.
- EGG, IGUE** - Approche des échanges agro-alimentaires entre les pays sahéens et côtiers Club du Sahel, CILSS - Décembre 1986.
- GABAS** - Bilan de la situation alimentaire dans le Sahel - Club du Sahel, CILSS, Décembre 1986.
- GAGNON** - Le commerce privé des céréales au Mali - Club du Sahel, CILSS- Décembre 1986.
- GAGNON, ZAMPOU** - Le commerce privé des céréales dans les pays du CILSS, Juin 1988.
- HAY, MARTENS, HUNT** - European Community Triangular food aid : an evaluation, draft synthesis report, University of Oxford, December 1988.

- IRAM** - Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers des pays de l'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad, inventaire provisoire des mesures prises par les Etats - Novembre 1988.
- IRAM** - Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers des pays d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad, inventaire provisoire des flux d'importations de céréales - Novembre 1988.
- JOST** - Etude d'évaluation prospective sur les opérations triangulaires (achats de l'aide alimentaire sur les marchés locaux en Afrique de l'Ouest), Club du Sahel, CILSS - Octobre 1985.
- JOST** - L'aide alimentaire au Sahel - Club du Sahel, CILSS, Décembre 1986.
- LAMBERT** - Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, espaces et réseaux marchands au Sénégal, les échanges céréaliers avec la Gambie et la Mauritanie, INRA, UNB, IRAM - Mars 1989.
- MADAULE** - Les agricultures du tiers-monde face aux marchés des céréales - Université de Paris II, Juillet 1984.
- MINISTERE FRANCAIS DE LA COOPERATION** - Régulation céréalière au Sénégal, les aléas d'une politique - Mai 1989.
- RODRIGUEZ** - Aide triangulaire Mali/Mauritanie, octobre - décembre 1987, rapport d'évaluation - Janvier 1988.
- RODRIGUEZ** - Compte rendu d'une mission de faisabilité d'une opération de commercialisation à l'exportation de céréales nigériennes - Avril 1987.
- RONCO CONSULTING CORPORATION** - Trilateral food aid transactions : USG experiences in the 1980's - March 1988.
- SCOTT** - Mali cereals marketing restructuring program, annual evaluation - USAID, June 1988.
- VALLEE** - Echanges régionaux, comerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, la dimension monétaire des échanges entre les pays du Golfe du Bénin (Nigeria, Bénin, Togo) - INRA, UNB, IRAM - Décembre 1988.
- WFP** - A study of triangular transactions and local purchases in food aid - Relief and Development Institute - July 1987.

