

SAHEL D(82)178  
Juillet 1982

A I D E    A L I M E N T A I R E

COMPTE RENDU DE LA REUNION DE  
CONCERTATION SUR L'AIDE ALIMENTAIRE  
TENUE A DAKAR LES 14 ET 15 JUIN 1982

(Note du Secrétariat du Club du Sahel)

Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont organisé, à Dakar, les 14 et 15 juin 1982, une réunion de concertation sur l'aide alimentaire. Cette réunion avait été précédée par une rencontre entre les représentants des agences de coopération (Paris, septembre 1981) et par une réunion entre les représentants des pays sahéliens (Dakar, octobre 1981). Les deux réunions avaient adopté des recommandations.

La réunion de concertation a examiné ces documents ainsi qu'un rapport sur l'aide alimentaire préparé par le Secrétariat du CILSS (1) et un rapport de synthèse préparé par le Secrétariat du CILSS (Annexe I).

La réunion de concertation a été présidée par Monsieur Souleymane N'Diaye, Commissaire à l'Aide Alimentaire de la République du Sénégal et co-présidée par M. Jenny (Suisse) et Madame de Lattre (Club du Sahel).

Monsieur Ould Babetta (Commissaire adjoint à l'Aide Alimentaire de la République de Mauritanie) a été chargé d'établir le rapport final avec le concours de M. Ponette et de M. Sawadogo (Secrétariat du CILSS). On le trouvera en annexe 2).

---

(1) Analyse de l'Aide Alimentaire dans les pays sahéliens - juillet 1981.

POINT 1 DE L'ORDRE DU JOUR : LE PROBLEME DE L'EVALUATION  
DES BESOINS, DE L'APPRECIATION DES RESSOURCES ALIMENTAIRES,  
DES EMPLOIS ET DES VARIATIONS DE STOCKS

Pour introduire le débat, M. Martinet (Secrétariat du CILSS) résume le rapport préparé par ce Secrétariat. Il rappelle que les statistiques de production et de consommation alimentaires sont peu fiables dans le Sahel. Les évaluations annuelles faites jusqu'à présent par les missions multi-donateurs dans chacun des pays du CILSS sont plutôt le prélude à un marchandage sur l'aide alimentaire, entre donateurs et bénéficiaires, qu'une évaluation objective des ressources et des besoins. Pour changer les procédures et les habitudes, il conviendrait de mieux apprécier ces ressources et ces besoins et d'examiner la compatibilité de l'aide alimentaire avec la stratégie alimentaire nationale et avec l'objectif d'autosuffisance à l'échelon régional.

Pour mieux connaître les ressources et les besoins alimentaires, il faut améliorer les outils statistiques nationaux et utiliser les données fournies par la technologie de pointe. Il faut également évaluer les stocks nationaux et privés, en particulier les stocks villageois que les estimations actuelles des ressources et des besoins négligent totalement. Il conviendrait aussi de faire des estimations concernant l'offre et la demande de céréales par zone dans chaque pays et par sous-régions dans la zone sahélienne afin de comprendre comment se font ou ne se font pas les échanges au sein de chaque pays et de la région prise dans son ensemble.

Quelques délégués appartenant à des agences de coopération introduisent à leur tour la discussion en faisant des commentaires d'ordre général sur l'aide alimentaire. Ils estiment qu'elle est indispensable en période d'urgence ou de calamité - encore faudrait-il s'organiser ex-ante pour qu'elle arrive à temps et aux lieux où elle est nécessaire - mais qu'elle ne peut garantir la sécurité alimentaire d'un pays. Cette sécurité doit être assurée principalement par la production et par les échanges. Les pays sahéliens ont un potentiel vivrier important ; ils doivent poursuivre vigoureusement l'objectif d'auto-suffisance alimentaire en l'accompagnant d'une politique de promotion commerciale et de promotion des revenus, particulièrement dans le monde rural. L'aide alimentaire, comme on le verra plus loin, freine le développement de la production et ralentit la croissance des échanges nationaux et régionaux en faisant, notamment, concurrence à la production céréalière locale sur les marchés urbains.

La réunion procède ensuite à un échange de vues sur les méthodes en vigueur pour apprécier les ressources et les besoins et pour évaluer le déficit à couvrir soit par des importations commerciales soit par l'aide alimentaire.

Tous les délégués conviennent que les outils qui permettraient de connaître la production céréalière et alimentaire, les stocks, les excédents et les déficits par zones dans chaque pays du CILSS et dans les sous-régions de la zone sahélienne, les besoins des groupes les plus démunis, des zones les plus vulnérables, etc... sont fort peu performants. Tous les délégués sahéliens souhaitent que leurs services statistiques puissent

être renforcés. Les délégations des agences de coopération sont disposées à les soutenir mais certaines d'entre elles font observer qu'elles n'ont jamais reçu des requêtes dans ce sens au sein des commissions bilatérales mixtes où les projets et les programmes d'aide sont définis d'un commun accord entre chaque pays et chaque donateur.

La réunion s'interroge également sur le rôle que pourrait jouer le Secrétariat du CILSS dans l'évaluation des ressources et des besoins alimentaires. De l'avis général, le Secrétariat du CILSS doit avoir un rôle de coordination et de synergie. Il devrait recevoir les renseignements rassemblés par les pays Membres, s'efforcer de les harmoniser, d'en améliorer la qualité et l'homogénéité et les diffuser à l'ensemble des pays du CILSS. Le Secrétariat devrait également recueillir, croiser et diffuser les informations existant au sein d'organismes tels que l'AGRHYMET et le CRTO. Le représentant d'une agence de coopération recommande que le CILSS cesse d'être l'intermédiaire des pays Membres pour solliciter la communauté internationale dans le domaine de l'aide alimentaire.

La situation actuelle serait améliorée si les pays Membres du CILSS décidaient d'organiser à l'échelon national une concertation annuelle avec les agences de coopération situées sur le terrain en vue d'apprécier des ressources et des besoins alimentaires. Une telle concertation permettrait de rassembler et de comparer les données existantes chez les uns et chez les autres, de s'interroger sur les moyens de les améliorer et de s'entendre sur le besoin en aide alimentaire. Il est recommandé que le Conseil des Ministres étudie cette proposition à son prochain Conseil afin que la première concertation puisse avoir lieu avant la fin de 1982. Si une décision sur le principe et sur les objectifs principaux des réunions de concertation pouvait être prise, le travail accompli par ces réunions faciliterait celui des missions multi-donateurs venant évaluer les besoins en aide alimentaire, à supposer que ces missions paraissent toujours nécessaires.

Les délégués sahéliens posent différentes questions sur l'appréciation des ressources et des besoins alimentaires. Est-il possible de trouver des méthodes communes à tous les Etats ? Est-il possible d'uniformiser les normes de consommation malgré leur caractère variable d'un Etat à l'autre ? Peut-on vraiment évaluer les stocks villageois ou est-ce impossible ? Est-ce nécessaire puisque ces stocks ne peuvent pas être mobilisés, faisant partie du capital du paysan ? Les délégués conviennent que ces questions et d'autres encore mériteraient d'être approfondies.

Plusieurs délégués d'agences de coopération insistent sur l'importance d'une claire distinction entre les types de situation entraînant des besoins en aide alimentaire. Cette distinction est nécessaire car des situations différentes exigent des réponses différentes. L'état d'urgence, la calamité est une situation à laquelle il faut répondre immédiatement par une aide alimentaire. Cette aide peut être également nécessaire pour des raisons conjoncturelles (une mauvaise récolte, une année donnée).

Mais il existe des situations structurelles pour lesquelles une aide financière serait beaucoup plus appropriée qu'une aide alimentaire qui, en réalité, s'y substitue. Il convient de trouver la solution adaptée au problème posé. Un exemple est cité pour illustrer la discussion : en 1979, le Sénégal a disposé d'un fort excédent céréalier que l'ONCAD n'a pu ni stocker ni vendre. Simultanément, il a demandé une aide alimentaire. Il aurait été plus judicieux de fournir au Sénégal une aide financière en vue de faciliter les exportations vers des pays voisins potentiellement acheteurs et de permettre au Sénégal d'importer les céréales qui lui étaient nécessaires. A ce propos, le délégué du Fonds Européen de Développement signale qu'il est possible au FED de financer les échanges céréaliers régionaux ce qui a, d'ailleurs, déjà été fait.

La réunion insiste sur l'opportunité de disposer d'informations, dans les pays du CILSS, sur les disponibilités et les besoins pouvant exister dans certains pays ou certaines régions ce qui n'est pas le cas pour le moment. De telles informations permettraient, à terme, de créer un sorte de "bourse" ce qui faciliterait et stimulerait les échanges régionaux. Plusieurs délégations d'agences de coopération pensent que leurs institutions seraient disposées à apporter des aides techniques dans ce but si celles-ci étaient demandées. Certaines d'entre elles, en particulier celle des Pays-Bas, s'interrogent actuellement sur les effets de l'aide alimentaire et l'analyse qu'elles en font les incite à supprimer progressivement ce type d'aide au moins sous ses formes bilatérales. Elles sont donc très ouvertes à des demandes d'aide qui permettraient de pouvoir s'en passer.

Au cours de la discussion, certaines délégations sahéliennes font part de leur scepticisme quant à la possibilité de se passer de l'aide alimentaire. Elles donnent le sentiment qu'il n'est pas possible de lutter contre l'accroissement du déficit. Elles craignent que la suppression de l'aide alimentaire ne creuse encore l'écart entre les recettes et les dépenses de la balance des paiements. Elles s'inquiètent de la disparition éventuelle des fonds de contrepartie qui permettent de couvrir des dépenses budgétaires, des charges récurrentes de projets, ou le fonctionnement des offices céréaliers. Elles paraissent douter de la capacité de leurs pays à accroître la production et surtout la productivité de l'agriculture vivrière faute de ressources d'investissement, pour le financement desquelles les donateurs se montrent insuffisamment généreux. Elles invoquent les aléas climatiques et les autres obstacles techniques et humains à l'augmentation de la production alimentaire.

Les délégations des agences de coopération sont sensibles aux arguments avancés par les délégations sahéliennes mais certaines d'entre elles pensent que les pays sahéliens sous-estiment les possibilités de changement et d'amélioration de la production vivrière. A leur avis, beaucoup de contradictions manifestes dans la politique céréalière des Etats sahéliens pourraient être levées si l'on se plaçait systématiquement dans une perspective de "sécurité alimentaire" à l'échelon national et régional et si l'on replaçait l'aide alimentaire dans un plan d'ensemble dont elle ne constitue qu'un seul facteur - probablement pas le plus important - et, dans certains cas, un facteur de distortion. Constatant toutefois qu'ils anticipent sur le deuxième point de l'ordre du jour, les délégués décident de l'aborder.

Point II de l'Ordre du Jour : Effets de l'aide sur la production, sur le marché, sur les prix des céréales ; l'aide et le stockage - problème de la sécurité alimentaire ; l'aide et le transport - problème particulier de l'aide d'urgence ; l'adaptation de l'aide aux besoins des populations ; l'utilisation et la gestion des fonds de contrepartie en vue du développement de la production et de la réorganisation du marché ; problème de la planification de l'aide ; l'assistance aux groupes sociaux défavorisés.

Comme pour le point précédent de l'Ordre du Jour, M. Martinet résume les idées principales du rapport préparé par le Secrétariat du CILSS. Il signale que l'aide alimentaire, conçue au départ comme un appoint à une diminution conjoncturelle de la production, tend à changer de nature et à devenir permanente ce qui introduit une contradiction dans la stratégie d'auto-suffisance alimentaire du CILSS. En effet, l'aide entre en concurrence avec la production alimentaire locale en lui fermant certains des débouchés dont elle aurait besoin pour croître. Elle exerce une influence néfaste sur l'évolution des goûts des consommateurs en les habituant à des denrées qui ne peuvent être produites localement. M. Martinet fait état des difficultés d'acheminement de l'aide, du coût des transports qui la grève et des problèmes relatifs à la gestion des stocks. Il souligne l'intérêt de discuter de l'utilisation des fonds de contrepartie.

Dans l'ensemble, la plupart des délégués s'accordent pour constater que l'aide alimentaire tend à créer en se perpétuant, une mentalité d'assisté. De surcroît, cette aide qui arrive "n'importe quand et n'importe comment" trouble le fonctionnement du marché et modifie, dans le mauvais sens, les coutumes alimentaires. Les paysans prennent l'habitude de se défaire de leurs stocks et d'attendre les distributions gratuites d'aide alimentaire pendant la soudure. Bref, l'aide alimentaire a des effets pervers et sur la production et sur les prix des produits vivriers locaux.

Le Délégué du PAM souligne que le programme de son organisation a été créé précisément parce que l'aide alimentaire était soupçonnée d'avoir des effets contraires au développement. Aussi le PAM a-t-il mis au point des programmes échappant à cette critique. En aucun cas, l'aide alimentaire du PAM n'est vendue sur le marché. Il existe trois principaux types de projets : a) l'investissement humain pour faciliter, par exemple, l'alimentation de populations qui s'installent sur des terres nouvelles ; b) le co-financement de grandes actions par l'apport de nourriture ; c) la participation aux efforts de stabilisation des prix, par exemple en donnant un stock initial aux offices de commercialisation pour leur permettre de régulariser le marché. Le Délégué du PAM signale que ce dernier type de projets a connu plus d'échecs que de réussites par suite des livraisons massives d'aides alimentaires dans les pays du Sahel.

Certains délégués font état de la situation particulière de leur pays. Il en est ainsi du Cap Vert qui est confronté avec un déficit structurel résultant des aléas climatiques, de la pénurie de terres et de l'archaïsme des techniques culturales. Mais le gouvernement utilise l'essentiel de l'aide alimentaire en rémunération d'un travail, évitant ainsi l'habitude de l'assistance. Le Délégué de la Mauritanie ne disconvient pas que l'analyse présentée par le Secrétariat est exacte dans ses grandes lignes mais comment la Mauritanie pourrait-elle se passer d'aide alimentaire ? Celle-ci permet de parer aux aléas climatiques, de subvenir aux besoins de populations nécessiteuses ou déplacées, de couvrir certaines dépenses, malheureusement en grande partie les coûts de transports, qui mangent la part principale des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. Le progrès de l'agriculture est lent aussi bien en irrigué qu'en pluvial et le déficit alimentaire se creuse avec l'accroissement de la population. Le délégué de la Haute-Volta déclare que l'intensification, qui est la voie de l'avenir pour l'agriculture, fait dans son pays des progrès trop modestes pour combler le déficit alimentaire.

La plupart des délégués sahéliens critiquent la politique des donateurs qui consiste à livrer des produits étrangers aux habitudes et aux goûts des populations de leurs pays : lait en poudre, blé, huiles végétales mais rarement du mil et du sorgho qui constituent le régime général surtout dans les pays de l'intérieur. Les représentants des agences de coopération reconnaissent le bien-fondé de ces critiques. Ils observent toutefois que certaines décisions d'ordre politique destinées à promouvoir la consommation du mil (pamiblé au Sénégal, par exemple) ont été esquivées par les gouvernements.

S'efforçant de trouver un compromis entre les positions exprimées par les uns et par les autres, un délégué remarque que l'aide alimentaire ne peut en tout état de cause disparaître brutalement. De grands progrès seraient possibles si les parties en présence examinaient comment l'utiliser le mieux possible en favorisant sa diminution progressive. Quelques suggestions intéressantes sont faites dans ce sens.

On rappelle d'abord que l'auto-suffisance alimentaire doit être l'objectif principal des pays sahéliens et que, dans ce but, l'agriculture africaine doit devenir intensive ce qui suppose des investissements et des coûts de production croissants qui ne peuvent être couverts que par la commercialisation. Le marché, des débouchés élargis et rémunérateurs sont la condition de la modernisation agricole (marché intérieur, régional et extérieur à la région).

Si tout le monde est d'accord sur cet objectif, il faut mettre l'accent sur les effets d'entraînement que peut avoir l'aide alimentaire, par exemple :

- elle doit être recherchée systématiquement en produits locaux ;
- elle doit être vendue à un prix en rapport avec les coûts de production locaux ou au moins au prix officiel ;

- elle doit être d'un volume inférieur à la demande ;
- elle doit être achetée en priorité sur les marchés locaux ou régionaux.

Un délégué ajoute - en rappelant que les représentants des pays sahéliens ont tenu à Dakar (10-12 juin, 1982) une réunion sur l'harmonisation régionale des prix céréaliers - que les pays Membres du CILSS doivent viser un marché commun des céréales en Afrique de l'Ouest et organiser dans ce but les protections nécessaires, même si cet objectif paraît éloigné dans le temps.

Les Délégations sahéliennes et non sahéliennes abordent la question de l'utilisation des fonds de contrepartie. A l'heure actuelle, déclarent les délégations sahéliennes, ces fonds rendent certains services pour financer indirectement le budget de l'Etat ou certains coûts d'accompagnement de l'aide alimentaire ou encore les coûts locaux et récurrents de certains projets. Les Etats n'ont pas toujours la liberté de déterminer l'affectation de ces fonds car celle-ci est décidée par le donateur. Pour cette raison, il est rare que les fonds de contrepartie soient regroupés en un fonds unique dont l'utilisation pourrait être clairement précisée.

Certaines délégations sahéliennes nuancent cette appréciation. Le Délégué de la Mauritanie signale que certains fonds de contrepartie de l'aide alimentaire ont financé l'achat de productions vivrières locales à des prix incitatifs en accord avec les donateurs et le Délégué du Mali relate l'expérience en cours dans son pays.

L'expérience malienne porte sur la restructuration du marché céréalier. Le Mali a décidé de libéraliser la commercialisation et la distribution des céréales après avoir constaté que l'OPAM bénéficiait d'un monopole de droit mais qu'il existait un libéralisme de fait. Depuis la réforme, les commerçants peuvent acheter, vendre et importer des céréales de même que les coopératives, les groupements de paysans et l'OPAM. L'objectif est de permettre aux paysans d'être correctement rémunérés et à l'OPAM de jouer un rôle de régularisation du marché et de distribution dans certaines zones non atteintes par le commerce privé. Le gouvernement du Mali veut aller dans le sens de la vérité des prix au producteur et au consommateur au cours des cinq prochaines années. Pour éviter les à-coups de la réforme, avec le consentement et la coopération de nombreux donateurs, il se sert des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire pour subventionner les prix à la production ou à la consommation et pour prévenir la spéculation. Les fonds sont gérés conjointement par les donateurs et le Ministre des Finances du Mali.

D'après le délégué du Mali, il est prématuré de tirer les leçons d'une expérience encore trop récente et certains problèmes ne sont pas résolus, en particulier : trop d'aide alimentaire est donnée en blé, les moyens de transports sont insuffisants pour que l'OPAM puisse être présente sur les marchés au bon moment et les dates de livraisons de l'aide alimentaire sont aléatoires.



La discussion sur la meilleure utilisation possible des fonds de contrepartie fait ressortir des opinions différentes. Certaines délégations pensent qu'il conviendrait, en priorité, d'engager des actions d'accompagnement de la politique céréalière, d'autres qu'il conviendrait avant tout de financer des projets de production ou de productivité. Quelles que soient les décisions prises, les agences de coopération seront appelées à coordonner leurs actions sous l'égide du gouvernement ce qui suppose également des réformes de leur part.

Une idée force a parcouru le débat et a été présentée à de nombreuses reprises : il ne faut pas se contenter de gérer l'immédiat, il ne faut pas avoir une vision statique des choses mais il faut intégrer la gestion du quotidien dans la gestion dynamique d'un avenir qui peut être amélioré. De nombreuses délégations sahéliennes et non sahéliennes ont reconnu que les contradictions de la politique céréalière actuelle et les contradictions de la politique d'aide pourraient être surmontées grâce à l'élaboration de plans ou de stratégies alimentaires auxquels plusieurs Etats du CILSS ont déjà commencé de s'attaquer. L'avantage de tels plans est de faire ressortir les cohérences et les incohérences entre différents objectifs, différentes méthodes et différents moyens et de fournir à l'autorité politique les bases de décisions mieux éclairées.

Toutes les décisions prises devront concourir, à l'avenir, à la sécurité alimentaire de la région sahélienne et des pays qui la composent. Si une autre conférence devait avoir lieu, la sécurité devrait être son thème afin que l'aide alimentaire soit replacée dans un contexte qui la dépasse et dont elle n'est on l'a déjà dit, qu'un des éléments. La sécurité alimentaire repose avant tout sur la production, sur la productivité, sur l'existence d'un marché croissant et rémunérateur, sur les mouvements nationaux et régionaux de céréales et sur un stockage avisé qui doit tenir compte des possibilités de tous les agents économiques sans en négliger aucun.

CONFERENCE SUR L'AIDE ALIMENTAIRE

Dakar, 14 - 15 juin 1982

Présentation de l'Ordre du jour

Le but de ces quelques pages est de proposer à la Conférence une base de discussion pour chaque point de l'ordre du jour. Cette base sera essentiellement le rappel - parfois commenté - des positions exprimées, thème par thème, lors des précédentes réunions de Paris et de Dakar

Il appartiendra évidemment à la Conférence d'effectuer le travail de synthèse de ces positions.

Point 1 : Le problème de l'évaluation des besoins : appréciation des ressources alimentaires, des emplois et des variations de stocks

Les statistiques agricoles étant peu fiables, l'évaluation des besoins prévisionnels en aide alimentaire est un exercice peu rigoureux et, pour cette raison, les "missions multidonateurs" n'ont pas jusqu'à présent abouti à des appréciations incontestées. Il ne fait de doute pour personne que ces missions fournissent dans la plupart des cas un habillage statistique très contestable à ce qui est en réalité un compromis entre la position du pays bénéficiaire voulant, comme c'est normal, obtenir de la négociation une allocation de ressources supplémentaires maximale et l'agence de coopération désireuse d'obtenir le meilleur bénéfice politique au moindre coût.

Depuis le Colloque de Nouakchott, et surtout depuis les réunions de Paris et de Dakar, les représentants des Agences de coopération comme ceux des pays du Sahel estiment que poser en premier et en l'isolant de son contexte, le problème de la quantification de l'aide alimentaire, ne peut aboutir qu'à une perpétuation de cette dernière, et donc à reculer indéfiniment la réalisation de l'objectif d'auto-suffisance alimentaire.

Les représentants des Agences de coopération, comme ceux des pays du Sahel estiment donc que la question première à poser - ensemble si possible - est la suivante :

"Où en est la réalisation des objectifs alimentaires, où en est la mise en oeuvre de la stratégie alimentaire ?"

La question de l'évaluation des besoins en aide ne doit venir qu'ensuite, une fois bien défini le contexte général du développement des ressources alimentaires dans lequel l'aide doit venir s'insérer comme un élément moteur supplémentaire et non comme un frein.

Cette façon de poser le problème devrait contribuer pour une large part à diminuer l'aspect polémique de l'évaluation des besoins.

Elle laisse cependant intact ce problème de l'amélioration des données de base.

Les représentants des pays du Sahel estiment que l'amélioration des statistiques concernant l'agriculture et l'élevage ainsi que des données concernant la consommation est un problème prioritaire, puisqu'il est une condition nécessaire à l'établissement, puis au suivi d'exécution de la stratégie alimentaire. Ils souhaitent que le projet régional CILSS intitulé "amélioration des instruments de diagnostic permanent dans l'agriculture et l'élevage" élaboré en 1980 soit réévalué et présenté d'urgence aux Agences de coopération.

Ils souhaitent en outre avec les représentants des Agences de coopération un recours accru aux moyens technologiques de pointe disponibles (prévision par photo-satellite ; utilisation du réseau AGRHYMET) pour la prévision de leur situation céréalière.

Les représentants des Agences de coopération, comme ceux des pays donateurs soulignent l'importance particulière d'une information de base, dont la saisie conditionne une bonne appréciation de la situation alimentaire : il s'agit du mode et du niveau de fonctionnement des stocks paysans et villageois, dont les sahéliens recommandent la réalisation rapide de l'étude.

Enfin, les différents rapports préalables aux réunions de Paris et de Dakar insistent sur la nécessité d'effectuer les bilans alimentaires au niveau des grandes zones écologiques d'un même pays, de manière à mettre en évidence les problèmes d'échange internes et d'effectuer une synthèse au niveau de l'ensemble régional (CILSS, Afrique de l'Ouest) de manière à mettre en évidence les problèmes d'échanges régionaux.

Point 2 : Comment l'aide alimentaire peut-elle concourir aux objectifs d'autosuffisance alimentaire ? Place de l'aide dans les stratégies alimentaires

### 2.1 Effets de l'aide sur la production

La production céréalière constitue la plus grande part des ressources alimentaires du Sahel. Dépendante à plus de 90% de la pluviométrie, elle présente une alternance plus ou moins régulière d'années déficitaires et d'années excédentaires qui par le jeu du stockage devraient se compenser.

Cependant la grave période de sécheresse de la décennie écoulée a mis en évidence un phénomène plus inquiétant qui est une tendance à un décalage croissant et structurel entre la production moyenne et les besoins. (Apparition d'un déficit permanent dans les pays de l'intérieur habituellement structurellement autosuffisants, aggravation du déficit structurel dans les pays côtiers).

L'aide alimentaire conçue au départ comme appoint à une diminution conjoncturelle de la production tend elle aussi à changer de nature et à devenir permanente.

Ce changement dans la nature de l'aide introduit une contradiction au niveau de la stratégie d'autosuffisance alimentaire du CLSS. Cette stratégie suppose en effet une croissance maximale (compatible avec les potentialités écologiques) de la production céréalière régionale. Cette croissance suppose elle-même l'existence de débouchés sans cesse croissants, et rémunérateurs pour cette production.

Les représentants des agences de coopération estiment qu'en s'institutionnalisant l'aide alimentaire par son existence même, empêche cette extension des débouchés et constitue donc un obstacle au développement de la production.

S'ils sont d'accord sur cette constatation fondamentale, les représentants des pays sahéliens et ceux des Agences de coopération devraient maintenant se mettre d'accord sur les étapes devant conduire à la diminution puis la disparition de l'aide alimentaire structurelle.

Ces étapes devraient sans doute prévoir entre autres :

- l'élaboration d'une stratégie alimentaire,
- la définition et la mise à l'exécution d'une politique agricole donnant la priorité aux cultures vivrières, et incluant la mise en oeuvre d'une politique de prix cohérente,
- la réorganisation progressive du marché céréalier,
- la mise en oeuvre d'une politique de stockage,
- la définition précise des cas où l'aide conjoncturelle d'urgence doit jouer, et des modalités de cette aide,
- l'utilisation du fonds de contrepartie de l'aide (telle que pratiquée actuellement) pour le financement d'une partie des actions ci-dessus (chacun des points énumérés ci-dessus sera abordé dans la suite de l'ordre du jour).

## 2.2 Effets de l'aide sur le marché et les prix des céréales

La croissance de la production céréalière est donc conditionnée par l'existence de débouchés sûrs, croissants et à des prix rémunérateurs pour les céréales locales.

Ces débouchés existent virtuellement : la population des consommateurs non producteurs de céréales est en forte croissance. Cependant la transformation des habitudes alimentaires (qui s'orientent vers produits d'importation) pèse dans le sens d'une diminution de la demande de céréales locales (cf 2.5). Par ailleurs, pour des raisons qui tiennent essentiellement à une mauvaise organisation du marché des céréales, les producteurs ne sont pas certains (en règle générale) de pouvoir vendre leur production à un prix rémunérateur. Cette situation où aucune des trois conditions énumérées ci-dessus n'est remplie explique pour une bonne part, l'absence de croissance de la production.

En conséquence, la réorganisation du marché céréalier, et celle des offices, sans lesquels cette réorganisation n'est pas possible, doit être considérée comme une priorité de la politique céréalière.

Jusqu'à présent, estiment les agences de coopération, l'aide alimentaire, loin de hâter cette réorganisation, a plutôt retardé la mise en oeuvre des réformes nécessaires en fournissant une subvention indirecte aux offices. En effet cette subvention a, dans bien des cas, permis la mise en oeuvre d'une politique de prix aux consommateurs défavorables aux producteurs locaux, et prolongé l'existence de systèmes de gestion défectueux. Ainsi, au lieu d'assainir le marché, ce qui est leur mission, bon nombre d'offices, grâce à l'aide alimentaire ont contribué à le désorganiser.

Sahéliens et agences de coopération sont bien entendu d'accord sur le fait qu'il faut renverser la vapeur. Comment l'aide pourrait-elle y contribuer ? Il semble bien qu'en ce domaine, chaque pays est un cas spécifique. Une concertation nationale avec les agences de coopération permettrait sans doute de dégager des solutions, ainsi que cela a été fait au Mali.

Quelques lignes directrices recueillent en tous cas un large consensus :

- une bonne connaissance des données objectives concernant le marché est un préalable à la définition d'une politique d'intervention de l'état en ce domaine. Il faut donc avant toute chose améliorer la connaissance des mécanismes de ce marché.
- Etant donné les faibles moyens des états, cette politique d'intervention doit être modeste, laissant une large place au secteur commercial privé et au secteur coopératif (ou associatif). Elle doit plus mettre l'accent sur la correction des mécanismes du marché que sur sa gestion directe.
- Le fonds de contrepartie de l'aide doit être employé, si nécessaire, au financement de la réorganisation.

Enfin, les pays sahéliens souhaitent que les agences de coopération appuient si besoin est, par un financement direct supplémentaire, la mise en application de politiques de prix favorables au développement de la production vivrière.

### 2.3 L'aide et le stockage - problème de la sécurité alimentaire

Etant donné la très grande dépendance de la production céréalière vis-à-vis de la pluviométrie et les limites maintenant connues du rythme de réalisation des aménagements hydro-agricoles, la sécurité alimentaire des pays sahéliens dépendra pour longtemps encore de la qualité de leur politique de commercialisation et de stockage.

Par ailleurs, la régulation du marché par l'état, condition nécessaire à une augmentation de la production, suppose aussi l'existence d'un stock d'intervention (régulateur).

La politique de stockage doit clairement indiquer essentiellement :

- (i) quelle sera la répartition de la responsabilité du stock national entre les différents agents économiques, et
- (ii) quelle sera le dimensionnement et la localisation du stock d'état.

Les représentants des pays sahéliens estiment que le stockage paysan, le stockage villageois, coopératif et les stockages d'état (national et régional) sont des modalités complémentaires du stockage de sécurité.

Les stocks non étatiques doivent d'une part être mieux connus et d'autre part encouragés puisqu'ils déchargent les états des coûts récurrents correspondants. Cependant, les sahéliens soulignent le danger qu'il y aurait à mettre en oeuvre cette politique de stockage sans l'assortir d'une politique régionale de concertation sur les prix agricoles et d'une certaine régulation du marché régional des céréales. Sans cela on risque fort de voir les stocks privés "aspirés" à travers les frontières, par des prix extérieurs plus attractifs, ce qui aurait pour résultat de faire peser sur l'état seul la charge insupportable de la sécurité alimentaire de l'ensemble du pays et donc de le contraindre à faire appel à l'aide alimentaire.

Le dimensionnement du stock étatique doit être un compromis entre la sécurité maximum recherchée d'une part, et d'autre part les coûts récurrents du stockage ainsi que les capacités d'absorption du marché. Dans ce cas aussi, le rôle de l'aide devra être dégressif, l'objectif visé étant la constitution et la réalimentation des stocks par des excédents sahéliens.

La localisation des stocks étatiques enfin est un problème de planification nationale et régionale, dont l'objectif est de minimiser les coûts de transport, surtout dans les situations d'urgence.

#### 2.4 L'aide et le transport - cas particulier de l'aide d'urgence

Le transport de l'aide alimentaire coûte excessivement cher. Dans bien des cas, il est égal au coût des produits acheminés. Comme ce coût représente lui-même 10% de l'aide publique au développement, et que les coûts de transport sont en partie payés sur les fonds de contrepartie, on voit l'intérêt que représentent pour les pays aidés la minimisation de ces coûts, sinon leur disparition. Celle-ci ne pourra jamais être totale : sahéliens et agences de coopération sont en effet d'accord pour estimer qu'en cas de calamité l'aide d'urgence doit être maintenue, avec une efficacité améliorée.

Encore faudrait-il s'accorder sur les notions de calamité et d'urgence. Une définition insuffisamment rigoureuse de ces termes aurait bien des chances d'entraîner en effet une remise en cause du principe fondamental selon lequel l'aide structurelle doit diminuer.

Il n'en reste pas moins que des sécheresses exceptionnelles peuvent survenir et des situations politiques ou économiques graves peuvent justifier un recours à une aide exceptionnelle d'urgence. En prévision de ces cas, un plan de transport de l'aide d'urgence doit être prêt à fonctionner dans chaque Etat. Ce plan a pour objectif une arrivée des secours aux destinataires avant l'hivernage et la minimisation des coûts de transport. Les représentants des états sahéliens estiment que ces objectifs pourraient être atteints en respectant les principes suivants :

- accélération de l'information sur les calamités (système d'alerte rapide),
- stockage des excédents nationaux (stock de sécurité) en des points minimisant les coûts de transport vers les zones habituellement victimes de la sécheresse,
- utilisation pour le transport d'une partie de ces stocks, de moyens traditionnels,
- utilisation de l'aide comme appoint au système ci-dessus.

## 2.5 Adaptation de l'aide aux besoins des populations

Au cours de la décennie écoulée, les céréales importées ont pris dans les structures nationales de consommation une importance grandissante, augmentant ainsi la dépendance alimentaire du Sahel vis-à-vis de l'extérieur. L'aide alimentaire a dans certains cas appuyé, ou même déclenché le processus en fournissant de façon massive aux états sahéliens des denrées difficiles ou impossibles à produire localement. Ce changement d'habitudes de consommation est la cause directe du rétrécissement du marché des céréales traditionnelles et constitue ainsi un frein majeur au développement de la production (cf 2.1).

Les représentants des agences de coopération comme ceux des pays sahéliens sont conscients du problème et souhaitent qu'à l'avenir, dans le cadre défini préalablement d'une aide structurelle dégressive et intégrée à la stratégie alimentaire ou dans celui de l'aide d'urgence, les produits mis à la disposition des populations n'aillent pas à l'encontre de la politique de promotion de la consommation des céréales traditionnelles.

Les Sahéliens souhaitent que, pour ce faire, les agences de coopération procèdent dans la mesure du possible aux achats des céréales destinées à l'aide alimentaire dans d'autres pays sahéliens excédentaires, et qu'ainsi elles favorisent le développement des échanges régionaux de céréales.



Les représentants des agences de coopération estiment que, dans les cas - limités - où l'aide devrait continuer de prendre la forme de l'vraison de céréales non traditionnelles, les prix de vente de ces produits devraient être calculés dans le cadre des politiques céréalières de façon à éviter l'accroissement de leur diffusion.

Enfin, les représentants des pays sahéliens estiment qu'il n'importe pas seulement d'arrêter le mouvement vers les céréales d'importation, mais qu'il faut le renverser. Pour cela, ils souhaitent accélérer la réalisation des études concernant l'adaptation des céréales traditionnelles aux besoins des consommateurs urbains et passer au plus tôt à une phase de réalisations concrètes en ce domaine.

## 2.6 Utilisation et gestion des fonds de contrepartie en vue du développement de la production et de la réorganisation du marché

Sauf exception, la formation et la gestion des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire ont donné lieu à de sérieuses réserves de la part des agences de coopération, qui estiment très difficile, à l'heure actuelle d'évaluer le montant, l'utilisation, donc l'efficacité de ces fonds. Les Gouvernements sahéliens ont d'ailleurs, dans la plupart des cas, reconnu et déploré la situation et pris un certain nombre de mesures correctives.

Dans les rares cas où la gestion a été rigoureuse, la non intégration des fonds de contrepartie provenant des différentes sources d'aide, ainsi que le mode actuel de formation et d'utilisation de ces fonds ont abouti à un saupoudrage de projets ponctuels forcément limités au court terme, et sans grand impact sur le développement des ressources alimentaires. Le consensus important qui se dégage en faveur d'une intégration de l'aide alimentaire dans la stratégie globale de développement des ressources alimentaires devrait logiquement déboucher sur des accords entre chaque état et le groupe des agences de coopération afin d'assurer le financement de cette stratégie.

Les représentants des états sahéliens et ceux des agences de coopération souhaitent que le fonds de contrepartie de l'aide devienne l'un des moyens de financement des actions prévues pour atteindre les objectifs alimentaires, tout en estimant qu'il n'est ni possible ni souhaitable de définir à priori quel type d'action il convient de financer de cette façon.

Il découle de cette position que les uns et les autres estiment très souhaitable le regroupement des différents fonds en un fonds unique dont l'utilisation pourrait être planifiée (cf. 2.7. ci-après). Les modalités de gestion de ce fonds devraient être définies au moyen d'une concertation (que les sahéliens souhaitent régulière) entre décideurs nationaux et représentants des agences de coopération dans chaque Etat.

## 2.7 Problème de la planification de l'aide

Après tout ce qui a été exposé ci-dessus il est évident que l'expression "planification de l'aide" signifie "planification de la diminution de l'aide alimentaire et de l'utilisation du fonds de contrepartie correspondant dans le cadre de la réalisation des objectifs alimentaires régionaux".

Toute confusion possible étant écartée dès l'abord, il est nécessaire de rappeler les positions suivantes exprimées lors des précédentes réunions :

- les représentants de pays sahéliens estiment qu'il serait irréaliste de supprimer l'aide du jour au lendemain. La mise en oeuvre des réformes nécessaires dans la filière alimentaire, céréalière notamment, demande, à cause des tâtonnements qu'elle implique nécessairement, un temps assez long ;
- les représentants des agences de coopération estiment, de leur côté, qu'au cours de cette période transitoire de "ré-organisation" l'aide peut atténuer les risques inhérents aux réformes à réaliser, à condition que l'articulation entre la politique de développement et la politique d'aide soit mieux perçue.
- enfin, puisque le fonds de contrepartie de l'aide structurelle doit permettre de financer une partie des actions prévues dans le plan alimentaire, les sahéliens estiment qu'une condition de l'utilisation rationnelle et de l'efficacité de ce fonds réside dans une planification de l'aide. Cette planification doit être souple et pouvoir être révisée chaque année. Enfin elle doit être réalisée dans la concertation régulière avec les agences d'aide.

Les pays à déficit structurel très important entrent dans le cadre de cette analyse. Leurs plans alimentaires doivent avoir pour objectifs une augmentation de la production nationale (amélioration de l'équilibre des échanges extérieurs) et une diminution progressive de l'aide alimentaire (diminution de la dépendance vis-à-vis des pays extérieurs au CILSS). Ces objectifs impliquent le remplacement de l'aide par des importations en provenance d'autres pays du CILSS, qui devront donc se trouver en position excédentaire. Ceci nécessite finalement une certaine coordination des stratégies alimentaires des différents états du CILSS.

## 2.8 L'assistance aux groupes sociaux défavorisés

L'objectif initial de l'aide alimentaire (et la perception actuelle que les opinions publiques des pays aidant ont de cet objectif) est de soulager la détresse physique des populations frappées par un sinistre, naturel ou autre. Il correspond donc à ce qui a été appelé ci-dessus "aide d'urgence". Cependant, cette forme d'aide peut devenir pluri-annuelle dans certains cas spécifiques.

- Certains groupes sociaux, éleveurs dans la plupart des cas, ont perdu dans le sinistre leur instrument de production. Il leur faut le reconstituer et ceci ne se fait pas du jour au lendemain. Les populations réfugiées, en migration pour des raisons naturelles ou politiques sont aussi dans ce cas. Un certain nombre de projets "food for work" ont démontré que dans ces situations, par le biais d'un projet bien conçu, l'aide peut favoriser la mise au travail de ces populations et la réhabilitation ou la création d'un appareil de production.
  
- Enfin, l'aide gratuite aux catégories sociales défavorisées (vieux, enfants, infirmes, malades) est une question de solidarité nationale que l'aide des agences de coopération peut venir renforcer.

CONFERENCE SUR L'AIDE ALIMENTAIRE

Dakar, 14 - 15 juin 1982

Rapport final

Une conférence sur l'aide alimentaire réunie sur l'initiative du CILSS/Club du Sahel et des donateurs, s'est tenue à Dakar les 14 et 15 Juin 1982 dans les locaux de l'UNESCO.

Ont participé à cette réunion, les pays et organismes suivants :

- |               |            |   |
|---------------|------------|---|
| - Cap-Vert    | - Belgique | - F.A.O                                 |
| - Gambie      | - Canada   | - P.A.M                                 |
| - Haute-Volta | - C.E.E    | - Secrétariat Exécutif du CILSS         |
| - Mali        | - France   | - Secrétariat Exécutif du Club du Sahel |
| - Mauritanie  | - C.C.C.E  |   |
| - Niger       | - Italie   |   |
| - Sénégal     | - Pays-Bas |   |
|               | - R.F.A    |   |
|               | - Suisse   |   |
|               | - USAID    |   |

La séance d'ouverture de la conférence a été présidée par son Excellence Monsieur Serigne Lamine Diop, Ministre du Développement Rural de la République du Sénégal représentant le Ministre Coordonnateur du CILSS. Dans son discours, le Ministre a mis l'accent sur les contraintes découlant pour les pays du Sahel d'une aide alimentaire dont les effets pervers ne sont plus à démontrer.

Il a à cet égard noté que l'aide alimentaire a empêché la mise en oeuvre d'une politique de prix incitatifs aux producteurs, contribué à transformer les habitudes de consommation des populations et partant retréci les débouchés des produits locaux. Enfin, l'aide alimentaire coûte cher pour les pays bénéficiaires. Cependant a relevé le Ministre, ces effets négatifs ne doivent pas cacher le fait que l'aide alimentaire a soulagé de nombreuses populations et a été incontestablement un appoint non négligeable à la balance des paiements des pays bénéficiaires.

De son côté, le Secrétaire Exécutif du CILSS, Monsieur SECK MAME N'DIACK, s'est félicité de la tenue de cette conférence qui couronne de laborieux efforts faits par son organisation en vue d'insérer dans un cadre global l'aide alimentaire accordée aux pays membres du CILSS. Ces efforts se sont notamment traduits par le colloque sur la politique céréalière à Nouakchott en juillet 1979, la rencontre informelle des experts des pays et agences d'aide à Paris en septembre 1981 et enfin la rencontre des sahéliens à Dakar en octobre 1981.

Toutes ces tentatives, a dit le Secrétaire Exécutif, marquent la volonté des donateurs et des sahéliens d'asseoir une stratégie alimentaire visant d'une part à sortir les pays du sahel de la dépendance de l'aide alimentaire qui semble se perpétuer et d'autre part d'utiliser cette aide pour préparer l'accès de ces pays à l'autosuffisance alimentaire, objectif reconnu prioritaire.

Après ces deux interventions, la conférence a élu à l'unanimité, son bureau composé comme suit :

- Président : M. Souleymane N'Diaye, Commissaire à l'aide alimentaire (Sénégal)
- 1er Vice Président : M. Fred Jenny (Suisse)
- 2e Vice Président : Mme Anne De Lattre (Club du Sahel)

- Rapporteur Général : M. Mohamed Ould Babetta, Commissaire  
Ajoint à l'Aide Alimentaire (Mauritanie)

- Co-rapporteurs : M. Georges Ponette (CILSS)  
M. Sawadogo André (CILSS)

La liste des participants est jointe en annexe.

La conférence a ensuite examiné et adopté son ordre du jour comme suit :

Point 1 de l'Ordre du jour

Les débats ont permis de mettre en évidence un ensemble d'éléments essentiels :

1. La réunion a confirmé la nécessité d'une meilleure maîtrise de l'estimation des besoins et des ressources disponibles en distinguant les zones écologiques, les groupes sociaux.
2. La réunion a distingué deux niveaux dans cette estimation :
  - a) à court terme, il est évident qu'une évaluation besoin-ressource annuelle doit encore être faite afin de pouvoir effectuer les importations et les demandes d'aides les plus immédiates.
  - b) à moyen terme, il est important que soient améliorées et renforcées les structures nationales de saisie statistique.

La réunion a proposé en outre :

. que cette évaluation à court terme soit élaborée dans le cadre général de la sécurité alimentaire nationale et régionale et tienne compte entre autre des diverses formes de consommation, de stockage privé (commerçants et producteurs);

. que cette évaluation soit faite en concertation avec l'ensemble des représentants locaux des pays - partenaires en coopération. Cette concertation pourrait être permanente et prendre la forme d'une rencontre annuelle;

. que l'évaluation périodique et la mise en oeuvre de l'amélioration des appareils statistiques nationaux soient intégrés comme un seul instrument de la politique de développement agricole et de la stratégie alimentaire;

. Que les informations élaborées par les évaluations annuelles et par l'appareil statistique soient homogènes pour les pays du CILSS, au niveau des méthodes, des normes, des critères;

3. Il a été proposé que les informations concernant les besoins et ressources soient échangées entre pays du CILSS. Pour ce faire, l'assemblée a proposé que le CILSS et le Club du Sahel participent à l'établissement d'un système régional pour l'échange d'informations statistiques à partir des structures nationales renforcées.

Cette circulation de l'information devrait ainsi permettre aux Etats du CILSS et aux organismes de coopération de répondre mieux aux besoins et d'utiliser efficacement les ressources régionales.

4. La réunion a marqué son intérêt sur les propositions d'actions du CILSS (Etats membres et Secrétariat Exécutif) dans les domaines suivants :

- a) Amélioration des structures nationales de production de statistiques et diffusion régionale de celles-ci,
- b) enquêtes de budget - consommation,
- c) évaluation des stocks et ressources disponibles au niveau du producteur - mise en oeuvre d'une méthodologie,
- d) tableau de bord de l'économie de la production vivrière au niveau régional.



Point 2 de l'ordre du jour

1 - La réunion a distingué l'aide d'urgence de l'aide conjoncturelle ou structurelle. Les points 2.4 et 2.7 concernant la question du transport, de l'aide d'urgence et de l'aide spécifique aux groupes les plus défavorisés, n'ont pas été débattus. L'accent a été mis sur la nécessité d'une définition de l'aide d'urgence et de l'identification de façon plus exacte des groupes sociaux défavorisés pour lesquels une assistance a été jugée indispensable.

2 - La réunion s'est accordée pour dire que l'aide alimentaire a réellement des effets néfastes, par la concurrence qu'elle impose aux productions locales, mais qu'elle reste encore nécessaire dans la situation actuelle.

C'est pourquoi, tout en voulant sa disparition progressive, il faut l'envisager positivement dans le cadre d'une approche globale de sécurité alimentaire. Cette dernière passe par la promotion de la production vivrière l'ouverture des marchés, la promotion de débouchés, y compris l'exportation qui représente la garantie maximum de la sécurité.

En ce sens, il faut identifier les effets négatifs de l'aide alimentaire afin de pouvoir en limiter les conséquences. En outre, il faut favoriser à travers l'aide alimentaire les effets positifs en matière de débouchés et ouverture de marché. Enfin, il faut veiller à ce que l'aide alimentaire ne se substitue pas à d'autres formes de coopération, notamment la coopération financière.

3 - Les débats ont mis en évidence un ensemble de mesures qui vont dans ce sens.

Ainsi, en matière d'utilisation positive de l'aide : il a été noté :

- qu'elle doit être octroyée autant que possible en céréales susceptibles d'être produites localement conformément aux plans alimentaires nationaux.
- qu'elle doit être vendue à un prix en relation avec les coûts de production.
- le cas de l'aide spécifique "Food for work" n'a pas été examiné en profondeur lors de cette réunion.

Elle doit si possible être acquise sur les marchés locaux ou régionaux. Si cela n'est pas possible, il faut limiter par divers moyens l'aide en céréales non locales. Cette aide est en effet trop souvent imposée par les donateurs désireux de liquider des excédents.

4 - En matière de substitution à d'autres formes d'aide, le débat a porté, à la fois sur l'utilisation des fonds de contrepartie, à la fois sur le remplacement de ceux-ci au cas où l'aide alimentaire (et leurs fonds de contrepartie) viendrait à diminuer...

a) Un accord s'est fait jour sur les éléments suivants :

les fonds de contrepartie doivent être utilisés dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie alimentaire (ou du plan alimentaire) qui fixe une priorité nationale sur la production vivrière.

Un débat a porté, dans ce cadre, sur l'utilisation des fonds soit pour le financement de projets de production, soit pour la promotion des politiques céréalières, pour l'environnement économique de la production (par exemple : politique de prix, ouverture de marché, promotion de débouchés, approvisionnement d'intrants, crédit agricole, etc...)

Vu la nécessité d'accroître la production, les participants ont remarqué que la plupart des pays sahéliens ont donné à l'économie de la production vivrière une haute priorité. Il apparaît que cela ne peut être acquis que si les pays partenaires en coopération participent de leur côté en priorité aux actions de promotion directe ou indirecte à la production.

b) Certains ont exprimé qu'une réduction de l'aide alimentaire (intégrée au plan alimentaire) due à la croissance soutenue de la production ne devait pas pénaliser le pays bénéficiaire. Une aide directe à la production ou une aide budgétaire directe pour renforcer les structures d'Etat responsables du développement agricole devrait être envisagée.

5 - Enfin, parmi tous ces points traitant de la liaison de l'aide alimentaire au développement national et régional, un aspect a été mis en évidence concernant la nécessité de gérer l'immédiat (déficientaire) dans une perspective à long terme (autosuffisant et donc excédentaire). La difficulté réelle d'un tel exercice ne doit pas empêcher sa mise en oeuvre. L'insertion de l'évaluation des besoins-ressources dans une vision globale de sécurité alimentaire et de l'utilisation des fonds de contrepartie dans l'application du plan alimentaire contribue à cette démarche fondamentale.

Après ce large débat, la conférence a dégagé les recommandations suivantes :

A/ Sur l'évaluation des besoins et ressources

- Considérant que les estimations des bilans sont aléatoires et les missions donateurs n'ont pas toujours la possibilité de disposer de données fiables et incontestées;

- Considérant que la maîtrise des données de base relatives à la situation alimentaire et en particulier les besoins céréaliers dans chaque pays constitue un facteur essentiel de l'efficacité d'une action d'aide alimentaire.

- Considérant qu'il importe d'améliorer dès à présent les méthodes d'évaluation des besoins et de les intégrer dans les stratégies alimentaires nationales.

RECOMMANDÉ

1.1. L'instauration d'une concertation annuelle entre les représentants locaux des pays et agences donateurs et les pays bénéficiaires. Cette concertation pourrait porter sur l'identification des critères d'évaluation selon les pays, sur l'évaluation des besoins en aide alimentaire et les moyens d'y faire face.

1.2. Le renforcement des services nationaux de statistiques agricoles. A cet égard la conférence rappelle l'intérêt et la priorité qui doivent être accordés à tous les projets de renforcement des statistiques, notamment au projet initié par le CILSS. De même que la conférence estime que le "tableau de bord de l'économie céréalière" qui sera fait par le CILSS, sera de nature à améliorer la maîtrise des données de base indispensables à toute évaluation fiable.

1.3. Le CILSS sera dans cette optique chargé de rassembler et de mettre à la disposition des Etats membres toutes les données utiles pour une bonne évaluation en attendant que les états puissent profiter des moyens modernes d'évaluation (photo-satellites notamment).

B/ Sur l'aide alimentaire au service des stratégies alimentaires

- Considérant que la politique d'aide alimentaire menée par les Etats membres du CILSS et les donateurs, tout en apportant des solutions partielles à des problèmes immédiats a souvent eu un effet défavorable sur la production locale et a retardé l'essor de la production céréalière du sahel;

- Considérant que la persistance de l'aide alimentaire est en contradiction avec l'objectif d'autosuffisance alimentaire à l'échelle régionale qui a été fixé comme un objectif ultime par les pays du sahel;

- Considérant l'écart entre les besoins céréaliers des pays du CISS et la production de ces pays et la nécessité de combler cet écart par des importations (dont l'aide alimentaire).
- Considérant que l'aide alimentaire est une composante du plan alimentaire dans certains pays du sahel;
- Considérant que l'autosuffisance alimentaire nécessite la mise en oeuvre des stratégies alimentaires et de politiques cérésières tant au niveau national que régional;
- Considérant que la politique des prix des céréales est un élément essentiel de la politique cérésière;
- Considérant que l'aide alimentaire contribue à des changements dans les habitudes alimentaires des populations sahéliennes en introduisant des denrées nouvelles qui ne peuvent pas toujours être produites sur place;
- Considérant l'importance d'une véritable politique de stockage dans une stratégie alimentaire notamment le stockage au niveau des producteurs;
- Considérant que le fonds de contrepartie bien que limité doit s'inscrire dans les moyens de financement du plan alimentaire.

#### RECOMMANDATION

2.1. De rechercher les voies et moyens pour limiter les effets pervers de l'aide alimentaire sur la production par une politique incitative aux producteurs, l'amélioration et le renforcement des circuits de commercialisation des productions locales des pays sahéliens et la mise en oeuvre d'une politique rationnelle de stockage faisant une place à la maîtrise des moyens traditionnels de stockage ;

2.2. La définition par le CILSS en concertation avec les donateurs de la notion d'aide d'urgence par rapport à l'aide structurelle.

2.3. La prise en compte par les donateurs de la nécessité d'adapter l'aide alimentaire aux besoins réels des populations concernées. Cela pourrait passer par l'acquisition par les donateurs des céréales destinées aux pays du sahel sur les marchés excédentaires dans les pays voisins.

2.4. L'Utilisation des fonds de contrepartie pour le développement de la production céréalière nationale, l'amélioration de son environnement et la valorisation des produits locaux (acquisitions d'intrants, améliorations des circuits de distribution, etc...)

2.5. Que soit étudié dans ce but le regroupement des fonds de contrepartie dans un fonds unique. Les modalités de la gestion de ce fonds seront déterminées d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres et les donateurs intéressés.

2.6. Que la communauté internationale s'engage solennellement à mettre un accent tout particulier sur le financement des projets de production.

CONFERENCE CILSS-DONATEURS SUR L'AIDE ALIMENTAIRE

DAKAR LES 14 ET 15 JUIN 1982

-----

PROJET D'ORDRE DU JOUR

- 1 - Le problème de l'évaluation des besoins  
Appréciation des ressources alimentaires, des emplois et des variations de stocks
- 2 - Comment l'aide alimentaire peut-elle concourir aux objectifs d'auto-suffisance alimentaire ?  
Place de l'aide dans les stratégies alimentaires
  - 2.1 - Effets de l'aide sur la production
  - 2.2 - Effets de l'aide sur le marché et sur les prix des céréales
  - 2.3 - L'aide et le stockage - Problème de la sécurité alimentaire
  - 2.4 - L'aide et le transport - Problème particulier de l'aide d'urgence
  - 2.5 - L'adaptation de l'aide aux besoins des populations
  - 2.6 - L'utilisation et la gestion des fonds de contrepartie en vue du développement de la production et de la réorganisation du marché.  
  
Problème de la planification de l'aide
  - 2.7 - L'assistance aux groupes sociaux défavorisés.
- 3 - Recommandations à la communauté internationale et au Conseil des Ministres du CILSS
- 4 - Questions diverses

