

OCDE/OECD

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

CILSS

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

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(85)265
Octobre 1985
Or. Fr.

DIFFUSION GÉNÉRALE

REUNION DU RESEAU POUR LA PREVENTION
DES CRISES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL

Paris, 23-24 octobre 1985

Etude d'Evaluation Prospective
sur les Opérations Triangulaires
(Achat de l'Aide Alimentaire sur les Marchés Locaux)
en Afrique de l'Ouest)

Rédaction : M. Stéphane JOST

INTRODUCTION

- a) Cadre de l'étude
- b) Méthodologie
- c) Définitions
- d) Plan du rapport

I. OPERATIONS TRIANGULAIRES

- a) Définition
- b) Critiques formulées à l'égard des opérations triangulaires

II. POLITIQUES ET ACTIONS DES PRINCIPAUX PAYS ET ORGANISMES

a) Pays bénéficiaires

- politiques en matière d'aide triangulaire
- opérations triangulaires réalisées en 1985

b) Pays et organismes donateurs

- politiques en matière d'aide triangulaire
- opérations triangulaires réalisées en 1985

c) Organismes internationaux

d) Organisations non gouvernementales

- O.N.G. du Sud
- O.N.G. du Nord

III. ANALYSE DES PROBLEMES RENCONTRES

a) Problèmes techniques

- localisation des excédents
- dégagement du financement
- problèmes logistiques
- problèmes administratifs
- coûts
- rapidité d'exécution
- qualité des produits fournis

b) Problèmes politiques

- politiques des pays donateurs
- politiques des pays bénéficiaires
- intégrations dans les politiques céréalières
- concertation régionale
- concertation internationale

IV. PERSPECTIVES POUR 1985-86

ETUDE D'EVALUATION PROSPECTIVE
SUR LES OPERATIONS TRIANGULAIRES
(ACHAT DE L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LES MARCHES LOCAUX)
EN AFRIQUE DE L'OUEST

INTRODUCTION

a) Cadre de l'étude

Depuis plusieurs années, la Communauté Internationale approfondit la réflexion sur les politiques de l'aide alimentaire et ses répercussions sur le développement.

De nouvelles orientations sont expérimentées, notamment les opérations dites "triangulaires" mais aucune étude approfondie n'a été menée sur ce thème alors qu'un certain nombre d'opérations ont été réalisées ces dernières années, en particulier en Afrique de l'Ouest.

Ce rapport se propose donc de réunir des informations permettant :

- de recenser et décrire les opérations menées,
- d'évaluer leur impact,
- d'analyser les problèmes rencontrés,
- de présenter des propositions visant à résoudre ces problèmes et envisager le développement éventuel de ce type d'actions.

Cette étude se situe au carrefour de plusieurs évolutions récentes en matière d'achats locaux pour l'aide alimentaire :

- La C.E.E. a financé plusieurs opérations triangulaires au bénéfice de la Mauritanie, du Mali, du Niger, du Burkina et du Tchad, notamment dans le cadre de ses opérations d'urgence, pour un total de près de 30 000 tonnes de produits divers.
- La France a mis en place en 1984 un fonds spécial pour la diversification de son aide qui a permis d'engager en 1985 diverses opérations au Sénégal, au Mali, au Burkina, au Niger et au Zaïre. Elle considère le développement des aides triangulaires comme un point important de sa politique d'aide alimentaire.
- Diverses ONG locales ou européennes ont activement organisé et géré de telles opérations et en programment de nouvelles pour la prochaine campagne agricole.

- Le CILSS/Club du Sahel a déjà abordé ces questions au cours de plusieurs rencontres (Nouakchott 1979, Dakar 1982, Paris 1984, Nouakchott 1985). Dans le cadre des réflexions du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, il a été décidé lors de la dernière rencontre des 20-21 mai 1985 de préparer une étude sur les opérations triangulaires pour la prochaine réunion du réseau des 23-24 octobre 1985.

Compte tenu des nouvelles orientations adoptées lors de la réforme de l'aide alimentaire bilatérale française en mai 1984 et des actions engagées en 1985, le Ministère français des Relations Extérieures - Coopération Développement a accepté de préparer cette étude. Il en a confié la réalisation à la Cellule d'Urgence et de Veille - section aide alimentaire. Ce rapport est un document de travail et non un document officiel.

b) Méthodologie

Les informations présentées dans ce rapport ont été recueillies par divers canaux :

- entretiens avec des responsables de l'aide alimentaire ou des acteurs impliqués dans des opérations triangulaires au niveau d'administrations publiques, d'ONG ou d'organismes de recherche (voir liste en annexe),
- réponses à un questionnaire envoyé aux agences de coopération des principaux donateurs et aux organismes concernés dans les pays du Sahel,
- réponses à un telex circulaire envoyé aux missions de coopération des ambassades françaises dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest,
- études et documents divers émanant d'organismes internationaux, d'instituts de recherche, d'ONG (voir bibliographie).

Compte tenu des courts délais impartis (2 mois) et de la période de réalisation de l'étude, il n'a pas été possible de réunir de manière exhaustive les données concernant toutes les opérations réalisées. Celles-ci pourront être complétées par la suite au vu notamment des éventuelles réponses de certains "enquêtés retardataires". C'est dans cette optique également que figure en annexe une feuille par laquelle le lecteur pourra fournir toutes informations ou documents complémentaires utiles.

Certaines informations n'ont pas toujours pu être recoupées entre diverses sources (par exemple entre le pays bénéficiaire et le pays donateur) et d'autres ont un caractère incomplet ou provisoire. Il conviendra donc de les compléter ou de les confirmer.

c) Définitions

Dans la suite du texte, seront employés les termes répondant aux définitions suivantes :

- "donateur" pour désigner les bailleurs de fonds de l'aide alimentaire ou bien leurs agences représentantes auprès des gouvernements des pays récipiendaires.
- "achats locaux" pour désigner des achats de produits alimentaires au titre de l'aide alimentaire dans des pays d'Afrique de l'Ouest.
- la définition du terme "opération triangulaire" est présentée au paragraphe I.

d) Plan du rapport

Le plan du rapport permet de présenter successivement :

- une définition des opérations triangulaires, telles qu'elles font l'objet de cette étude,
- les politiques et actions des principaux pays ou organismes en la matière :
 - . pays ou organismes donateurs
 - . pays bénéficiaires d'Afrique de l'Ouest (pays sahéliens, puis pays côtiers)
 - . organisations internationales
 - . O.N.G
- une analyse des principaux problèmes rencontrés,
- quelques remarques, idées ou propositions issues de cette étude qui pourront éventuellement être discutées au sein du réseau CILSS/Club du Sahel et entre les divers acteurs de l'aide alimentaire et de l'aide triangulaire.

I. LES OPERATIONS TRIANGULAIRES

a) La notion d'opérations triangulaires

Les réflexions sur l'aide alimentaire et son impact sur le développement ont suscité depuis de nombreuses années maints débats, rapports, publications. Les critiques formulées à l'égard de l'aide alimentaire sont maintenant bien connues et illustrées d'exemples concrets parfois malheureusement très parlants.

L'une des principales critiques formulées concerne la concurrence que l'aide alimentaire, lorsqu'elle dépasse les besoins insolvables, crée vis-à-vis des producteurs locaux qui ne peuvent plus trouver de possibilités d'écoulement de leur production. Une autre critique soulève la question des habitudes alimentaires qui se trouvent, dans certains cas, modifiées par l'introduction, au travers de l'aide alimentaire, de produits que l'on ne peut pas cultiver sur place.

De nouveaux besoins sont créés et, selon, certains la pompe "amorcée" par l'aide alimentaire doit ensuite être alimentée par des importations croissantes, ce qui augmente finalement la dépendance alimentaire du pays.

Pour éviter de tels effets pervers de l'aide alimentaire, diverses mesures ont été proposées de façon à mieux concilier aide alimentaire et développement.

Ainsi, plutôt que de fournir des produits alimentaires en provenance d'un pays du Nord, le recours à des achats locaux permet d'éviter les deux critiques énoncées ci-dessus :

- au lieu de concurrencer, on stimule au contraire la production locale,
- il est plus facile de fournir des produits correspondant aux habitudes alimentaires locales.

L'aide alimentaire n'est plus un transfert de produits mais de l'équivalent financier qui permettra d'acheter dans une zone excédentaire du Tiers Monde des produits alimentaires au bénéfice d'une autre zone déficitaire.

On fait bénéficier deux pays ou régions de l'aide accordée :

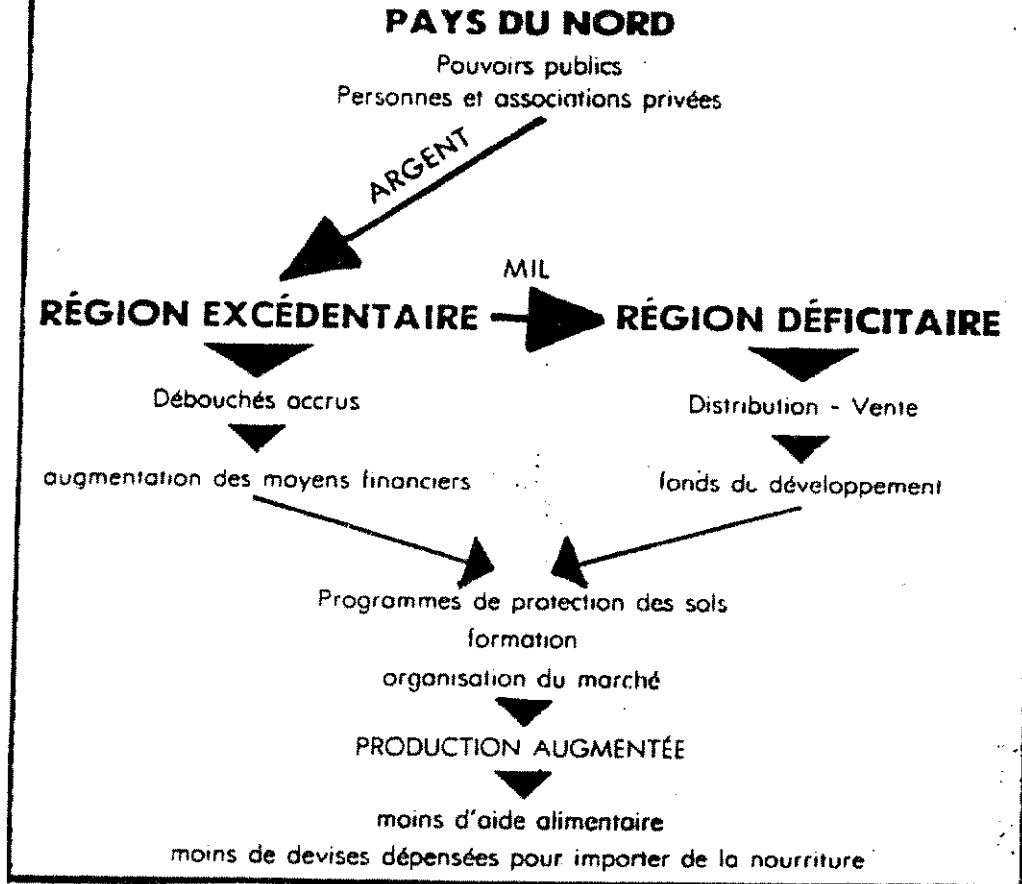
- d'une part, la zone d'achat, par le bénéfice de la vente, la régularisation du marché céréalier, conditions sine qua non d'un développement de la production,
- d'autre part, la zone de distribution, au même titre qu'une aide classique.

C'est l'apparition de ce troisième pôle qui justifie le terme d'opération triangulaire. Celle-ci met en effet en relation trois acteurs situés dans des pays ou régions différents :

- le financeur
- le fournisseur des produits
- le bénéficiaire final de l'aide.

On peut donc résumer le principe des triangulaires dans le schéma suivant :

Les triangulaires un principe général relativement simple



(schéma extrait d'une brochure "Frères des Hommes" : "Agir avec, agir longtemps pour un horizon sans faim" - septembre 1985)

L'opération peut être menée soit :

- entre deux pays voisins,
- à l'intérieur d'un même pays, entre une (ou plusieurs) région(s) excédentaire(s) et une (ou plusieurs) région(s) déficitaire(s). On parle alors parfois d'opérations de péréquation.

Le terme d'opérations triangulaires est aussi utilisé pour des achats à d'autres pays du Tiers Monde qui peuvent être très éloignés du pays destinataire de l'aide. Par exemple, du riz ou sorgho de Thaïlande pour le Sénégal ou le Mali.

Au niveau logistique, ces aides se rapprochent des aides classiques dans la mesure où elles nécessitent un transport maritime et suivent le même trajet que les envois de pays du Nord. De plus, les produits ne correspondent pas non plus aux habitudes alimentaires des populations.

Au niveau politique, elles permettent néanmoins d'apporter un soutien financier à des pays dont l'économie dépend bien souvent en grande partie des exportations de produits alimentaires (riz de Thaïlande, céréales du Togo, maïs du Malawi, etc...). L'aide alimentaire achetée dans ces pays constitue un moyen de coopération qui a été utilisé souvent par le PAM, le Japon, la CEE mais peu par d'autres donateurs.

L'achat des produits sur les marchés locaux nécessite en général un transfert de fonds depuis un pays du Nord, mais il peut aussi se faire sous forme d'un échange avec un autre produit alimentaire (sorte de "troc"). Nous en reparlerons plus tard.

Il faut enfin rappeler que les achats locaux en Afrique de l'Ouest n'ont pas été initiés avec l'aide alimentaire ! C'est une pratique ancestrale. Ils se poursuivent toujours dans ces pays sous diverses formes :

- achats par les commerçants,
- achats par les offices céréaliers avec notamment l'utilisation des fonds de contrepartie des aides alimentaires.

Ce n'est que depuis quelques années que l'aide alimentaire est intervenue pour soutenir ces achats à destination de populations non solvables.

La suite du rapport s'intéressera donc à ce dernier type d'intervention mais il ne faut pas oublier l'existence de ces achats traditionnels qui représentent des quantités très importantes.

b) Critiques à l'égard des opérations triangulaires

Dans leur principe, les opérations triangulaires paraissent assez séduisantes. Un certain nombre de critiques ou d'objectifs sont cependant formulées à leur encontre :

- "elles sont aussi sinon plus chères",
- "elles mettent plus de temps que pour l'envoi d'une aide dite normale",
- "elles posent de nombreux et nouveaux problèmes administratifs",
- elles interfèrent avec les circuits traditionnels. C'est aux commerçants de le faire",

- "elles ne s'intègrent pas dans une politique générale sur le marché céréalier national",
- "elles introduisent des déséquilibres entre pays côtiers et pays sahéliens".

Les trois premières critiques sont plutôt d'ordre technique. Les informations recueillies par cette étude permettront de mieux connaître la réalité et comparer les opérations triangulaires avec les aides de pays du Nord au niveau des délais, coûts, procédures...

Les trois autres critiques relèvent davantage de problèmes politiques. Nous examinerons ces divers problèmes dans la suite du texte. Remarquons néanmoins au passage que ces critiques peuvent également être formulées à l'encontre des aides alimentaires provenant des pays du Nord qui ont souvent des effets destructurants (parfois pires) sur les marchés locaux (concurrence directe avec les circuits traditionnels, politiques cérésières basées sur les aides alimentaires et non sur les productions locales,...).

Deux autres critiques sont parfois formulées mais elles concernent 2 types différents d'aide triangulaire :

- l'une concerne les opérations menées à l'intérieur d'un même pays : dans ce cas "on ne résoud pas le problème du déficit céréalier national". Sans forcément rejeter le soutien à de telles opérations de compensation entre régions excédentaires et régions déficitaires, c'est plutôt le principe du financement de ces actions dans le cadre de l'aide alimentaire qui se trouve remis en cause. L'aide alimentaire fournie à un pays doit-elle obligatoirement provenir d'un autre pays ? Les échanges internes à un pays peuvent-ils être financés sur les budgets de l'aide alimentaire ? Certains signalent que les échanges cérésières entre régions excédentaires et déficitaires doivent d'abord être soutenus et réalisés à l'intérieur même de la zone sahélienne avant de recourir à des importations depuis les pays côtiers.
- l'autre critique concerne justement les opérations menées entre un pays côtier et un pays du Sahel. Dans ce cas, on fournit en effet une aide financière au premier et une aide en nature au second et on accentue ainsi le déséquilibre entre les deux zones géographiques. Cette objection signalée par quelques personnes perd sa valeur quand les aides fournies sont revendues et donnent lieu à des fonds de contrepartie. Cet argent est au contraire directement utilisable pour des projets de développement alors que celui de la vente du pays côtier correspond à un produit fourni avec rémunération du travail, des intrants, etc... Il n'est donc pas totalement disponible pour de nouveaux investissements.

Avant d'approfondir les divers problèmes techniques ou politiques soulevés par les opérations triangulaires, nous allons en quelque sorte "dresser un état des lieux". Que s'est-il déjà fait ou dit en la matière ? Qui a réalisé des opérations, où et pour qui ?

II. LES POLITIQUES ET ACTIONS DES PRINCIPAUX PAYS OU ORGANISMES

Il est difficile de savoir précisément quand est apparu pour la première fois le terme d'opération triangulaire. A défaut, le concept même des achats locaux pour l'aide alimentaire a été particulièrement mis en avant par le CILSS et le Club du Sahel lors de leur rencontre à Dakar en juin 1982, puis à Paris en 1984.

Depuis plusieurs années, ce type d'action a aussi été défendu et expérimenté par divers organismes financeurs, notamment le PAM et la CEE, et par des ONG qui ont porté le débat dans l'opinion publique et dans les instances concernées des ministères.

Le rôle qu'ont joué ces divers organismes dans le développement des opérations triangulaires est présenté en annexes : pour chaque pays ou organisme, la politique générale, les actions menées, les éventuelles perspectives d'évolution y sont détaillées.

Ce tour d'horizon permet de dresser un bilan général dont nous allons extraire les principales caractéristiques.

a) Pays bénéficiaires

- Politiques en matière d'aide triangulaire

Au niveau des pays bénéficiaires, il n'y a pas de politique générale en matière d'opérations triangulaires. Plus largement, la politique d'organisation du marché céréalier n'est pas en général bien définie et les offices céréaliers, à quelques exceptions près, ne jouent pas leur rôle de régulation du marché, notamment en garantissant l'écoulement des excédents céréaliers à des prix rémunérateurs. En 1985, ils se sont par contre trouvés au centre du processus de réception, stockage et distribution de l'aide alimentaire reçue des pays du Nord qui se sont engagés à fournir près de 1 300 000 T aux pays du Sahel.

- Opérations triangulaires réalisées en 1985

Face à ces quantités impressionnantes de céréales envoyées par les pays du Nord, notamment des Etats-Unis, quelques opérations triangulaires ont cependant pu être réalisées en 1984/85 à partir de régions excédentaires de ces pays ou des pays côtiers. On peut estimer les flux internes financés directement par les donateurs au bénéfice des pays du Sahel à 85 000 T de produits alimentaires répartis comme suit (voir carte et tableaux en fin de rapport) :

. Mauritanie.....	500 T de semences
. Sénégal.....	1 000 T de mil et de riz
. Mali.....	30 000 T de mil, sorgho, maïs, riz et autres produits
. Burkina.....	environ 15 000 T de maïs, sorgho
. Niger.....	30 000 T de maïs, sorgho
. Tchad.....	environ 10 000 T de maïs, riz.

Ces chiffres ne prennent pas en compte les achats locaux réalisés par les gouvernements ou les offices céréaliers sur les fonds de contrepartie des aides reçues ou sur les financements propres (ils ont représenté près de 50 000 T au Burkina).

Les principaux pays fournisseurs ont été la Côte d'Ivoire, le Ghana et pour des quantités moins importantes le Togo et le Bénin. Malgré la fermeture des frontières, le Nigeria a aussi fourni des quantités (difficiles à évaluer) à travers sa frontière avec le Niger.

b) Pays donateurs

- Politiques en matière d'aide triangulaire

Selon les pays ou organismes donateurs, on peut faire les constatations suivantes :

- . les donateurs qui ont le plus souvent recours à des opérations triangulaires sont les agences multilatérales : PAM et CEE, pour son aide normale comme pour ses opérations d'urgence.
- . Les pays eux-mêmes qui ont souvent à faire face à des problèmes d'écoulement d'excédents nationaux sont moins favorables au développement des achats locaux. La France a néanmoins expérimenté en 1985 quelques opérations dans le cadre d'une réforme de son aide bilatérale.
- . Les pays donateurs qui n'ont pas d'excédents disponibles sur leur propre territoire ont parfois financé des opérations d'achats locaux, mais le plus souvent par l'intermédiaire du PAM. Ils octroient également une part plus importante de leur aide par le canal multilatéral (PAM, RAIU, UNHCR, etc...) qui lui a davantage recours aux achats en pays du Tiers Monde.
- . Parmi les principaux donateurs, les moins enclins à réaliser des achats locaux sont les Etats-Unis et le Canada chez qui la notion même de possibilité d'achat sur les marchés du Tiers Monde n'apparaît pas dans les documents officiels. Doit-on y voir une façon différente d'aborder les problèmes entre les anglo-saxons et les autres communautés linguistiques (francophones notamment) ? Deux récents documents réalisés par le PAM par des auteurs anglais tendraient à le prouver puisqu'ils ne font pratiquement aucune référence aux opérations triangulaires.

- Opérations triangulaires réalisées en 1985

- . Le PAM réalise près des 3/4 de ses achats dans des pays du Tiers Monde, principalement en Thaïlande, au Honduras, au Pakistan. Au premier semestre 1985, il a acheté plus de 12 000 T en Afrique de l'Ouest. Par contre, cette région a reçu plus de 50 000 T de produits négociés par le PAM pour son propre compte ou pour le compte de pays donateurs.
- . La CEE a financé pour ses opérations d'urgence des achats locaux (dans le pays même ou dans des pays voisins) pour un total de 30 000 T en 1985 (et 24 000 T en 1984, la plupart ayant été achetées fin 1984). Les bénéficiaires ont été en 1985 (chiffres 1984 entre parenthèses) :

* Mauritanie.....	500 T	
* Mali.....	12 700 T	(5 500 T)
* Niger.....	8 000 T	(12 500 T)
* Tchad.....	8 800 T	(6 000 T)
- . La France a mis en place en 1985 un programme d'opérations triangulaires au Sénégal, Mali, Burkina, Niger et Tchad représentant près de 7 millions de francs.
- . Quelques opérations triangulaires ont été financées par d'autres pays européens à destination de pays du Sahel surtout en provenance d'autres pays du Tiers Monde (25 000 T) mais aussi de Côte d'Ivoire (4 000 T) et du Bénin (5 000 T).
- . Il faut enfin signaler l'opération de "troc triangulaire" réalisée par les Etats-Unis : 9 000 T de riz américain contre 15 000 T de maïs blanc du Ghana donné au Mali (10 000 T) et au Burkina (5 000 T).

c) Organismes internationaux

Parmi les organismes internationaux qui traitent des problèmes de l'aide alimentaire et du développement, deux instances se préoccupent plus particulièrement des répercussions de l'aide sur les marchés locaux, de l'organisation des échanges céréaliers, etc...

- Le CILSS et le Club du Sahel ont depuis plusieurs années soulevé ces problèmes lors de leurs rencontres (Nouakchott en 1979, Dakar en 1982, Paris en 1984, Nouakchott en 1985).

La mise en place d'un réseau de prévention des crises alimentaires permet depuis peu d'échanger entre donateurs et représentants du CILSS sur ces questions. La rédaction de ce rapport sur les opérations triangulaires préparé, parmi d'autres, pour la rencontre du réseau d'octobre 1985 a pour but d'apporter des informations concrètes pour la discussion au sein de ce réseau.

- Le Conseil Mondial de l'Alimentation, qui réunit des Ministres de l'Agriculture du Nord et du Sud s'intéresse

particulièrement à la coopération régionale en pays d'Afrique et a programmé un atelier de travail à ce sujet à Dakar au début 1986.

d) Organisations non gouvernementales

Les ONG jouent également un rôle actif dans le développement des idées et des actions concernant les opérations triangulaires, et cela tant dans le nord que dans les pays du Tiers Monde.

- ONG du Sud

Un certain nombre d'ONG ou collectifs d'ONG de pays sahéliens ont mis en place des opérations d'achats locaux financées par des donateurs. Pour les donateurs, le fait de recourir aux ONG peut permettre d'éviter les problèmes de mise en place des opérations : d'une certaine façon, elles "essuient les plâtres". De plus, elles assurent une relation directe avec les populations concernées notamment pour la distribution-vente des produits et pour la gestion des fonds de contrepartie.

Pour les ONG, ces opérations constituent évidemment une source de financement pour certains de leurs projets mais surtout, elles permettent d'utiliser des produits alimentaires correspondants aux habitudes alimentaires locales au lieu de produits importés.

Enfin, elles peuvent se révéler une occasion et un moyen de favoriser la constitution de groupements villageois, de banques de céréales, ... donc de renforcer l'organisation paysanne qu'elles souhaitent développer dans ces pays (exemples de certaines des opérations financées par la France en 1985).

- ONG du Nord

En lien avec leurs partenaires du Sud, certaines ONG de pays du Nord ont activement travaillé au développement des achats locaux pour l'aide alimentaire.

- . D'une part, en finançant ou en co-finançant des opérations sur le terrain pour "montrer que ça marche".
- . D'autre part, en intervenant auprès de l'opinion publique et des responsables politiques de leurs pays pour faire évoluer les mentalités sur le concept de l'aide et introduire des modifications dans les politiques de coopération et en particulier d'aide alimentaire.

Ainsi, au delà de l'information, un réseau d'ONG s'est constitué en Europe et a développé des contacts en Amérique du Nord autour du thème "Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes". Son action n'est pas totalement étrangère à certaines évolutions récentes des ONG ou de gouvernements : motion de l'Assemblée Générale des ONG européennes en mars 1984, réforme de l'aide alimentaire bilatérale française en mai 1984

puis programme d'opérations triangulaires financées par la France en 1985, règlement sur les actions de substitution à l'aide alimentaire de la CEE, amendements au vcte du budget 1985 de la CEE, etc...

Ces ONG ont organisé à Dakar, du 16 au 18 octobre 1985, une rencontre avec des représentants d'une dizaine de pays africains sur le thème des opérations triangulaires. Elles y ont établi un programme d'opérations à réaliser qui sera notamment utilisé comme base d'une vaste opération d'information du public et de collecte de fonds début décembre en France.

III. PROBLEMES POSES PAR LES OPERATIONS TRIANGULAIRES

L'analyse des différentes opérations triangulaires menées à travers l'Afrique de l'Ouest permet de recenser un certain nombre de problèmes auxquels elles se trouvent confrontées et parfois de solutions qui peuvent être proposées. Ces problèmes sont de deux ordres : techniques et politiques.

a) Problèmes techniques

- Localisation des excédents

Les opérations triangulaires ne peuvent se réaliser que si des excédents sont disponibles localement. Or les informations sur les récoltes recensées par les gouvernements ou les donateurs (PAM, FAO, agences de coopération) s'intéressent souvent avant tout aux déficits.

Les missions multidonateurs organisées par la FAO après les récoltes ont en général pour objet de se mettre d'accord sur un chiffre officiel du déficit céréalier, et son corollaire : celui des besoins d'aide alimentaire extérieure. Ces missions ne donnent que rarement des informations précises sur les zones excédentaires. En modifier les objectifs remet en cause toute une manière d'aborder les problèmes du Sahel par les donateurs.

Il s'agit avant tout de trouver les solutions internes ou régionales. Pourquoi n'organiserait-on pas en effet des missions multidonateurs (ou leur équivalent) également dans les pays côtiers de façon à disposer de statistiques générales sur la production céréalière de l'Afrique de l'Ouest ?

Des évolutions récentes, vont dans ce sens. Une mission commune FAO/CILSS a sillonné récemment la région en ayant aussi cette question à étudier. Pour la rencontre du réseau CILSS/Club du Sahel, la FAO doit préparer, parallèlement à celle des déficits, un recensement des excédents prévisibles avec cartographie à l'appui qui permettra de visualiser les zones excédentaires et déficitaires et donc les compensations envisageables.

- Dégageant du financement

L'étape ultérieure concerne le choix de la réponse des donateurs aux besoins des pays. L'année dernière, suite à la sécheresse, la Communauté Internationale s'est largement mobilisée : les Etats-Unis sont intervenus en masse, "se faisant un point d'honneur de fournir la moitié environ de l'aide alimentaire d'urgence destinée à l'Afrique" et mettant ainsi au défi le reste du monde d'égaliser l'engagement américain. La CEE et ses Etats membres ont également largement augmenté leurs dotations suite au sommet de Dublin, etc...

Pour cette année, quelle sera la réponse des donateurs face à la relative "crise d'excédent" dans certaines régions ? Pourront-ils se mobiliser pour fournir l'aide alimentaire qui restera nécessaire dans les zones sahéliennes à partir d'excédents céréaliers disponibles sur place ?

En ce qui concerne la mise en place concrète des financements pour des opérations triangulaires, les procédures doivent être bien définies de façon à éviter des retards de transferts des fonds qui peuvent remettre en cause des opérations envisagées localement, suite notamment à l'augmentation des prix du marché. Certaines opérations financées par la France ont ainsi été reportées à la saison suivante car les fonds ont tardé à venir et les ONG qui les réalisaient n'ont pas pu les pré-financer. Au contraire, pour d'autres opérations, le financement a été mis à disposition pour les achats en à peine 15 jours.

Parfois, c'est le transfert des fonds entre banques du pays bénéficiaire (quand c'est lui qui les a reçus) et du pays d'achat qui a suscité des retards, comme dans le cas de deux achats de mil en Côte d'Ivoire par le PRMC du Mali (voir annexe Mali).

- Problèmes logistiques

Comme pour les aides "classiques" qui posent des problèmes de transport maritime puis terrestre, les opérations triangulaires sont soumises aux aléas du transport. Il ne semble pourtant pas que des problèmes particuliers aux opérations triangulaires se posent. Au contraire, celles-ci évitent les goulots d'étranglement des ports et des liaisons ferrovières ou routières toujours très encombrées entre ces ports et les pays enclavés.

Il n'y a pas alors de concurrence avec les aides qui affluent des divers pays du Nord, ni avec les importations commerciales.

- Problèmes administratifs

L'utilisation de circuits moins encombrés que ceux des aides classiques a aussi son revers de la médaille ! Ces circuits sont moins bien rodés et il faut bien plus de temps pour résoudre un problème quand il se pose. C'est parfois le cas au passage des frontières avec toutes les procédures

administratives qui sont alors requises. L'exemple des 4 documents douaniers par camion nécessaires pour passer de Côte d'Ivoire au Mali est révélateur à ce sujet (voir annexe Mali). Au Sénégal, des camions ont également été bloqués 5 semaines car il leur manquait un papier les autorisant à circuler.

- Coût

Les courts délais de réalisation de cette étude n'ont pas permis de recueillir et analyser toutes les informations sur les coûts des opérations triangulaires ; il serait très intéressant de réaliser un travail complémentaire pour établir une comparaison avec les aides classiques acheminées par bateau.

Une rapide comparaison entre 2 aides fournies par la France au Sénégal montre que les coûts semblent équivalents :

. 2 000 T de blé livré à Dakar : coût total estimé :
4.10 millions de francs

. 900 T de mil-sorgho livré destination finale :
coût total : 2 millions de francs.

Il convient cependant de comparer ce qui est comparable : en particulier de tenir compte du point de livraison final de l'aide.

- Délais d'exécution

De même que pour les coûts, la durée totale des opérations n'a pas pu toujours être établie. Il est néanmoins facile de constater que les opérations d'achat et transport, à quelques exceptions près, ont été menées en l'espace d'un à deux mois maximum. Ces délais restent donc bien inférieurs à ceux de l'acheminement maritime, puis du transport à partir des ports qui intervient bien souvent après plusieurs semaines voire plusieurs mois d'attente.

Si on calcule les délais totaux entre la décision de l'aide et sa réalisation, malgré quelques retards dans le transfert des fonds pour certaines opérations prévues sur financement français, on reste en général bien en dessous des délais d'attribution des aides de pays du Nord. Alors que la situation des pays du Sahel était connue en octobre-novembre 1984, le "gros" des aides alimentaires n'a commencé à arriver sur place qu'à partir d'avril-mai 1985 et les envois se poursuivent à l'heure actuelle. D'où ces encombrements de milliers de tonnes dans les ports qui ont retardé encore davantage les livraisons. Et que dire du dernier rapport de la Cour des Comptes de la CEE ? 419 jours en moyenne en 1983 pour que l'aide CEE en céréales arrive au Tiers Monde ! En 1985, les délais d'acheminement ont heureusement été largement réduits : pour ses opérations d'urgence, la CEE a réalisé des achats locaux dès décembre 1985 qui lui ont permis de répondre très rapidement aux besoins en attendant l'arrivée des premières aides envoyées d'Europe.

- Qualité des produits fournis

L'un des intérêts des opérations triangulaires réside dans la possibilité de fournir des produits correspondant aux habitudes alimentaires des consommateurs. Cela ne doit pas empêcher de réaliser des contrôles, tant à l'achat qu'à la réception sur la qualité des produits et le respect des quantités du contrat. On évite ainsi les surprises qui ont pu être constatées pour certaines opérations suite à des livraisons des fournisseurs ou de transporteurs peu scrupuleux.

Dans l'ensemble, la qualité des produits s'est néanmoins révélée satisfaisante, voire très bonne comme pour le mil souna du Sine-Saloum au Sénégal fourni aux habitants de la région du fleuve : ceux-ci avaient un peu oublié ce mil de très bonne qualité qu'ils ne pouvaient plus produire du fait de la sécheresse.

b) Problèmes politiques

Au-delà des problèmes techniques, les opérations triangulaires remettent en cause certaines conceptions de l'aide alimentaire, tant dans les pays donateurs que sur le terrain. Elles soulèvent alors des problèmes politiques plus larges.

- Politiques des pays donateurs

On l'a vu, les pays du Nord confrontés à des problèmes d'écoulement d'excédents nationaux sont plus enclins à augmenter leurs dotations en blé, maïs... au titre de l'aide alimentaire que de développer les transferts financiers dans le cadre des opérations triangulaires.

Il existe souvent un débat autour de cette question entre les différentes administrations concernées (Finances, Agriculture, Affaires Etrangères,...). Le débat existe aussi au niveau des organismes multilatéraux (PAM, CEE,...).

Parfois, les agences représentant les donateurs sur le terrain sont plus favorables aux achats locaux que les administrations centrales en métropole. D'autres y voient aussi un surcroît de travail et de tracas.

Un des moyens pour "contenter tout le monde" peut être de développer les opérations d'échanges de céréales que l'on pourrait qualifier de "trocs triangulaires" selon l'exemple réalisé cette année par les USA : riz américain contre maïs ghanéen à destination du Mali et du Burkina. Un pays peut en effet être déficitaire dans une céréale et excédentaire pour une autre. Avec cet échange, selon des équivalences à définir précisément, on peut :

- écouler les excédents d'une céréale locale d'un pays du Sud,

- fournir une aide alimentaire en produits locaux au pays destinataire.

Il n'y a plus de transferts financiers que pour le transport puisque le produit est payé localement en nature. On pourrait même imaginer d'échanger des céréales locales contre des produits autres que des céréales (lait en poudre, sucre,...) ou des produits non alimentaires (produits manufacturés, etc...).

De telles situations sont-elles fréquentes en Afrique de l'Ouest ? Une étude plus approfondie serait nécessaire. Cela montre en tout cas que l'on a pas encore tout dit sur l'aide alimentaire.

- Politiques des pays bénéficiaires

Même s'il n'existe pas de politique définie des pays bénéficiaires à propos des opérations triangulaires, on peut constater quelques évolutions récentes dans certains pays :

- . au Sénégal, les opérations menées cette année sur financement français ont reçu l'appui du Ministre et des Services du Commerce de même que celui de la Présidence.
- . Au Burkina, la Commission nationale de lutte contre les effets de la sécheresse est actuellement très consciente des problèmes qui vont se poser pour écouler les excédents nationaux alors que les hangars nationaux débordent d'aide alimentaire étrangère. L'idée des opérations triangulaires circule largement dans ce pays.
- . Au Niger, le gouvernement manifeste une ferme volonté d'utiliser toutes les ressources locales pour combattre la sécheresse et retrouver son autosuffisance alimentaire. L'ampleur du mouvement des cultures sur sites de contre-saison lancé en 1984 le prouve. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il existe un consensus entre tous les services concernés, et en particulier avec ceux chargés de gérer l'aide alimentaire extérieure. Ainsi, semble-t-il, au Sénégal, le CSA, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, et le Ministère du Développement Rural n'ont pas vu d'un très bon oeil l'opération réalisée cette année par des ONG.
- . Intégration dans les politiques de marché céréalier. Le fait que la plupart des opérations réalisées ont eu un caractère plus ou moins expérimental et que ce type d'intervention est encore récent expliquent peut-être aussi l'absence de politique générale des pays à ce propos. Il est justifié de remarquer en effet que les opérations menées ne s'intègrent pas en général dans le cadre d'une politique nationale sur le marché céréalier. Elles sont autant d'actions menées au coup par coup sans vision globale. C'est peut-être aussi par manque d'une politique volontariste au niveau des donateurs.

Les opérations triangulaires, menées conjointement avec des projets de soutien à la production, à la conservation ou à la restauration des sols, aux offices céréaliers, permettraient de construire concrètement ces stratégies alimentaires dont on parle beaucoup. Elles font partie d'un ensemble de moyens disponibles pour accroître l'autosuffisance alimentaire des pays du Sahel. Il y a donc une réflexion à approfondir pour mieux intégrer ces opérations aux politiques de développement du pays : après l'introduction de l'idée d'aide triangulaire proposée pour mieux intégrer l'aide alimentaire au développement, cela constituerait une nouvelle étape !

- . Interférence avec les circuits traditionnels.
Une autre critique est souvent formulée envers les opérations triangulaires : elles se substituent aux circuits traditionnels d'échange.
L'interférence avec les circuits traditionnels existe dans la mesure où l'aide se substitue aux commerçants locaux. Cette question est très importante.

Les opérations triangulaires apparaissent en quelque sorte comme une forme plus "évoluée" de l'aide alimentaire, un palliatif nouveau à un phénomène normal et naturel qui devrait s'opérer dans le pays. En fait, celui-ci ne se produit pas car ces échanges ne sont pas rentables. Les produits sont en général distribués gratuitement ou vendus à des prix subventionnés (au moins du prix du transport) aux populations bénéficiaires.

Si des aides de ce type permettent de créer ou favoriser des échanges commerciaux régionaux, elles risquent de se pérenniser et de prendre la place des acteurs locaux qui pourraient les réaliser. On retrouve ici le débat général sur tout type d'aide, et les limites dans lesquelles elle doit être accordée.

L'utilisation des fonds de contrepartie doit en principe permettre de se passer du renouvellement d'une aide d'une année sur l'autre. Ce point renvoie à un autre rapport préparé pour le réseau CILSS/Club du Sahel et nous ne l'étudierons donc pas.

- Concertation régionale

Dans la mesure où les opérations triangulaires mettent en rapport des pays voisins, la concertation au niveau régional devient nécessaire. Elle dépasse les pays du CILSS puisque les produits viennent souvent des pays côtiers. Les organismes régionaux qui existent déjà CEAO, CDEAO ont donc un rôle à jouer pour :

- . fournir des informations statistiques sur leurs récoltes, excédents...
- . faciliter les formalités administratives

- . organiser des rencontres pour échanger les expériences...
- . éviter le protectionnisme de certains pays comme le Nigeria qui a, cette année, bloqué ses frontières aux transferts de céréales.

- Concertation internationale

Tout comme pour les envois d'aide alimentaire de pays du Nord, la concertation internationale reste indispensable pour essayer de répondre au mieux aux besoins des pays sahéliens.

En ce qui concerne les opérations triangulaires, on retrouve les mêmes étapes pour lesquelles la concertation doit exister. Une proposition de calendrier pourrait être la suivante :

- * Prévision des déficits et des excédents disponibles. En lien avec les organismes compétents (FAO, Projet Diagnostic Permanent du CILSS, Agrhymet, observations des représentants des donateurs, etc...), les informations doivent être échangées et analysées pour disposer vers la mi-octobre d'une évaluation assez fine de la situation. La rencontre du réseau CILSS/Club du Sahel et le rapport de la FAO préparé à cette occasion devraient permettre de le faire cette année.
- * Choix des actions à mener. Au vu de cette cartographie de l'Afrique de l'Ouest et des demandes des pays, des opérations triangulaires peuvent être envisagées. La concertation entre donateurs doit permettre une répartition en novembre. A ce niveau, la coordination entre représentants locaux des donateurs est essentielle.
- * Organisation des actions. La mise en place pratique des opérations est ensuite prise en charge par les acteurs locaux : administrations concernées, représentants des donateurs et ONG. Celles-ci pourraient démarrer dès la fin novembre-début décembre, quand les prix n'ont pas encore commencé à monter.

IV. PERSPECTIVES POUR 1985-86

Après une année de crise alimentaire caractérisée par des déficits céréaliers et des besoins d'aide alimentaire importants, on pourrait presque dire que la prochaine année est au contraire celle d'une crise de production et d'excédents. Sans aller jusque là, il est certain que de nombreuses régions des pays sahéliens ont retrouvé des niveaux de production qui peuvent générer des excédents. Cela sans parler des pays côtiers. Comme cela est déjà le cas au Burkina, dans l'ensemble des pays du Sahel vont donc se poser de manière aigüe les problèmes d'écoulement des excédents céréaliers locaux, qui peuvent, à terme, provoquer une réduction des ensemencements pour la prochaine saison.

Cette situation risque même de s'aggraver avec les quantités supplémentaires d'aide qui sont encore "dans le pipe-line" : soit en transit vers les pays, soit en attente dans les ports, soit programmées mais non encore arrivées dans les ports. Le tableau ci-dessous fait le point sur les quantités en stocks dans les pays et sur la proportion des aides livrées aux pays bénéficiaires. Pour la Mauritanie, le Mali, le Burkina, le Niger et le Tchad, 234 000 T restaient encore à livrer au 1er octobre 1985. Même si ces aides ne sont pas toutes envoyées, on risque fort de se trouver en situation directe de concurrence.

AIDE ALIMENTAIRE EN CEREALES AU SAHEL EN 1984-1985

PAYS	Aide annoncée (engagements des donateurs)	Aide reçue dans le pays au 1er octobre	Estimation des stocks dans le pays et non distribués	Estimations des aides en stock dans les ports ou amoncées au port au 24/9/85
TCHAD	210 500 T	168 800 T (80%)	40 000 T	18 240 T
NIGER	336 600 T	255 600 T (76%)	30 000 T	56 445 T
BURKINA	142 800 T	122 600 T (86%)	95 000 T	7 000 T
MALI	242 400 T	203 700 T (84%)	?	17 000 T
SENEGAL (1)	118 000 T	56 000 T (47%)	?	?
MAURITANIE	167 900 T	115 400 T (69%)	?	30 000 T
CAP VERT (1)	55 000 T	26 000 T (47%)	?	?
TOTAL	1 273 200 T	948 100 T	-	-

(1) Chiffres au 1er septembre - Source Telex FAO-PAM

Les niveaux de production ne sont cependant pas suffisants partout. Il reste des zones déficitaires qui nécessitent des apports extérieurs de nourriture : Nord Mali, Nord-Est Burkina, Nord Niger.

L'année 1985/86 s'annonce donc une année très favorable pour le développement d'échanges céréaliers entre régions excédentaires et régions déficitaires dont certains pourront être facilités et développés au travers d'opérations triangulaires financées par les donateurs.

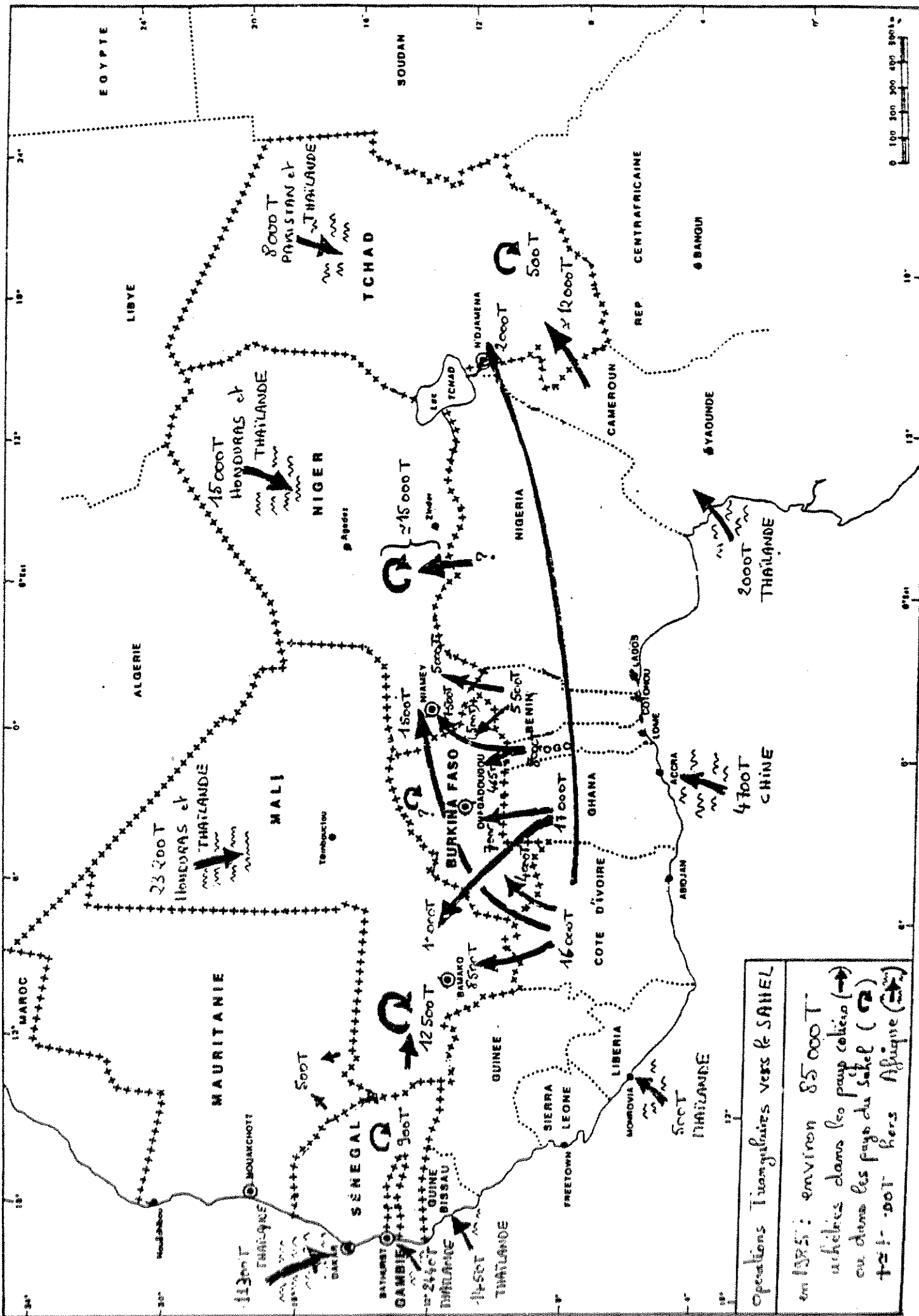
Quel sera la position de ces donateurs ? Le réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel doit permettre d'en discuter entre donateurs et avec le CILSS et les propositions qui y seront présentées et discutées devraient se concrétiser dans les décisions des donateurs pour leur programme 1986 d'aide alimentaire.

Pour terminer, lançons pour la discussion quelques idées en vrac suggérées par la rédaction de ce rapport :

- il existe une Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (RAIU) constituée pour maintenir à disposition des céréales en cas de déficits. Pourquoi ne pourrait-on pas créer une réserve financière internationale qui permettrait d'acheter des éventuels excédents céréaliers de pays du Tiers Monde notamment quand il y a risque d'effondrement des prix ? Ces achats pourraient alimenter la RAIU du PAM, ou bien des stocks de sécurité nationaux.
- Plutôt que de créer une nouvelle structure internationale nécessitant des financements nouveaux, il serait peut-être préférable d'assurer dans le cadre de la Convention Internationale d'Aide Alimentaire la fourniture accrue d'aide alimentaire sous forme triangulaire. Rappelons que cette convention prévoit cette possibilité mais ne l'a guère encouragée. Des propositions plus précises pourraient être faites à l'occasion de la prochaine renégociation de cette convention en 1986. Cette échéance importante (la convention est renégociée tous les six ans) constitue une occasion de faire évoluer la réflexion et les engagements de la Communauté Internationale en la matière.
- Nous l'avons déjà signalé, l'aide triangulaire peut être envisagée sous des formes plus évoluées, notamment la réalisation de "trocs triangulaires" (à défaut de trouver un autre mot !). Elle devrait également être insérée dans le cadre de politiques globales plus volontaristes des pays bénéficiaires, comme des donateurs (intégration dans le marché céréalier, projets de soutiens aux offices céréaliers, stockage villageois, fourniture de céréales pour l'élevage et la reconstitution du cheptel, formation, etc...). Les fonds de contrepartie des aides alimentaires (triangulaires ou non) peuvent y contribuer.

- L'échange des expériences est toujours enrichissant. Des ONG ont ainsi organisé une rencontre à Dakar pour évaluer les opérations triangulaires qu'elles ont menées en Afrique. Une rencontre similaire pourrait être organisée par le CILSS, le PAM, le Conseil Mondial de l'Alimentation (qui a déjà prévu un atelier de travail sur ce thème).
- Ce rapport constitue un premier travail d'enquête. Il est incomplet, comprend sûrement des erreurs ou des informations contradictoires. Pour affiner l'analyse, il conviendrait de la poursuivre et de l'enrichir.

Merci d'avance pour toutes les observations, suggestions que vous pourrez faire à ce propos.



Operations Tchanghaïses vers le SAHEL
 en 1985: environ 85 000 T
 véhicules dans les pays côtiers (→)
 ou dans les pays du Sahel (⊙)
 12 1 - 00T vers Afrique (⊙)



PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES FINANCEES EN 1985 PAR
LES DONATEURS A PARTIR D'AUTRES PAYS DU
TIERS MONDE

PAYS OU ORGANISME FINANCEUR	PAYS D'ORIGINE	PAYS DESTINATAIRE	NATURE DE L'AIDE
P.A.M.	THAILANDE	CAMEROUN	200 T RIZ
	"	GAMBIE	2.500 T RIZ
	"	GUINEE-BISSAU	1.500 T RIZ
	"	LIBERIA	500 T RIZ
	"	SENEGAL	300 T RIZ
P.R.M.C. MALI	THAILANDE	MALI	13.200 T SORGHO
C.E.E.	THAILANDE	SENEGAL	11.000 T SORGHO
R.F.A. (RAIU)	HONDURAS	MALI	5.000 T MAIS
	"	NIGER	5.000 T MAIS
JAPON (PAR PAM)	THAILANDE	TCHAD	4.000 T RIZ
	PAKISTAN	TCHAD	4.000 T RIZ
CANADA (RAIU)	HONDURAS	MALI	5.000 T MAIS
BELGIQUE (RAIU)	HONDURAS	NIGER	5.000 T MAIS
PAYS BAS (PAR PAM)	THAILANDE	NIGER	5.000 T MAIS
ROYAUME UNI (PAR PAM)	CHINE	GHANA	4.700 T RIZ
TOTAL	<u>68.700 T</u>

PRINCIPALES OPERATIONS TRIANGULAIRES FINANCIERES
EN 1985 PAR LES DONATEURS - A PARTIR DE PAYS D'AFRIQUE
DE L'OUEST

PAYS OU ORGANISME FINANCEUR	PAYS D'ORIGINE	PAYS DESTINATAIRE	NATURE DE L'AIDE
P.A.M.	CAMEROUN	CAMEROUN	7.800 T RIZ
CEE	DIVERS DIVERS COTE D'IVOIRE TOGO NIGER-NIGERIA CAMEROUN COTE-D'IVOIRE	MAURITANIE MALI NIGER NIGER NIGER TCHAD TCHAD	500 T SEMENCES 6.000 T SORGHO 3.000 T BRISURE RIZ 3.570 T SEMENCES 121 T VIANDE SECHEE 1.500 T MAIS 7.500 T MAIS ≈ 5.500 T MIL ≈ 12.000 T RIZ & MAIS ≈ 1.000 T SUCRE + VIANDE SECHIEE 2.000 T HUILE VEGETALE
P.R.M.C. MALI	COTE-D'IVOIRE	MALI	4.000 T MIL SORGHO
FRANCE	SENEGAL COTE-D'IVOIRE MALI GHANA	SENEGAL MALI MALI BURKINA	800 T MIL+100T RIZ 300 T MIL ≈ 100 T DIVERS 40 T MIL
PAYS BAS	BENIN	NIGER	5.000 T MAIS
DANEMARK (R.A.I.U.)	COTE-D'IVOIRE	BURKINA	4.000 T MAIS
U.S.A.	GHANA GHANA	MALI BURKINA	10.000 T MAIS 5.000 T MAIS
E.A.A. (ONG)	COTE D'IVOIRE	MALI	4.000 T MIL
TOTAL.....	≈ 85.000 T