

DE NOUVELLES FORMES D'AIDE ALIMENTAIRE : LES OPERATIONS TRIANGULAIRES EN AFRIQUE

Charles CONDAMINES

En Centrafrique, à Boyo, des groupements paysans décident de produire du riz non plus seulement du coton. « *On ne se nourrit pas de coton ! La première année, en 1980, ça a marché* », raconte V. ROUZE, l'animateur rural, « *la compagnie qui achète le coton, la SOCADA, est venue enlever les 15 t de riz* ». Il y en avait 45 t en 1981. En 1982, la production commercialisable a doublé. Trop beau pour durer ! Cette année-là, « *un pays riche éloigné de l'Afrique offre 2 500 t de riz, plus que la consommation annuelle du pays* ». Et, très logiquement, les acheteurs de la ville refusent de se déplacer à Boyo : « *le riz-cadeau a envahi tout le marché. Si nous venons chez vous acheter votre riz, à qui pourrions nous le vendre ? Tout le travail fait par les groupements pendant trois ans pour permettre aux agriculteurs d'écouler un nouveau produit et qui avait fait augmenter la production ; tout ça tombe à l'eau !* », conclut l'animateur.

Au Togo, en 1983, la récolte fut médiocre. D'importantes livraisons d'aide alimentaire furent donc décidées. L'année suivante survint une bonne moisson. Ç'aurait pu être une bénédiction du ciel. Ce ne le fut pas. Les montagnes de denrées offertes provoquèrent un effondrement des cours. En mai-juin 1984, au plus creux de la période de soudure, les paysans se voyaient offrir 25 F CFA (1) pour un kilogramme de mil. Que pensez-vous qu'il arriva ? L'année suivante, les paysans togolais réduisirent d'un tiers les superficies ensemencées.

« *Comment pourrions-nous vendre notre mil si les habitants de nos villes consomment votre blé ?* », nous ont demandé de nombreux paysans du Sahel. « *Du lait en poudre, j'en ai tant que je veux et il est propre. Il vient d'Europe et me coûte moins cher que le vôtre !* » a répondu le directeur d'un important complexe laitier du Bangladesh à des éleveurs en colère.

Quatre-cent-dix-neuf jours, tel est le délai moyen qui sépare la décision d'octroyer une aide en céréales et l'arrivée des denrées correspondantes au port de débarquement. Voilà ce que nous apprend un récent rapport de la Cour des Comptes de la CEE.

Si elle coïncide avec une récolte satisfaisante, l'arrivée du blé ou du lait en poudre venu du Nord risque fort de déstructurer gravement le marché local.

(1) 1 F. CFA : 0,02 FF.

UN PIPE-LINE AVEUGLE

La situation actuelle du Sahel illustre bien ce genre de mécanisme. Au titre de l'aide alimentaire et pour la campagne 84/85, les pays de la région se sont vu offrir 1 200 000 t de céréales. Une partie a effectivement été distribuée avant la saison des pluies ou la récolte. Mais au premier octobre 1985, le Sénégal n'avait reçu que 46 % des céréales convenues. A la même date, le Niger n'avait distribué que 60 % de l'aide promise ; 30 000 t étaient stockées et le reste se trouvait encore dans les ports ou sur les bateaux. Toujours au même moment, toutes les capacités de stockage disponibles au Burkina-Faso étaient encombrées d'aide alimentaire. La saison des pluies approchant, plusieurs milliers de tonnes avaient même du être hâtivement recouvertes de bâches.

Par ailleurs, on le sait, il a plu sur le Sahel et les récoltes de mil ont battu tous les records. Bien sûr la situation n'est pas partout la même ; mais globalement le cap des six millions de t a été franchi (2). Soit une progression de 50 % par rapport à l'année précédente. Les organismes officiels chargés de la régularisation des marchés devraient intervenir. Mais ils n'ont pas l'argent nécessaire. Pour en avoir, ils devraient vendre le blé ou le maïs-cadeau. S'ils le font, les prix qui ont déjà tendance à baisser, vont s'effondrer. S'ils ne le font pas, les installations de stockage restent de toutes façons paralysées par les denrées venues de l'extérieur. On n'en sort pas ! Comment fermer la vanne de ce pipe-line devenu aveugle ? Comment faire virer de bord cet immense paquebot qu'est devenue l'aide alimentaire ?

Au début des années 60, les huit Etats de la région sahéenne importaient environ 200 000 t de céréales par an et ne recevaient aucune aide alimentaire. En 1984, les importations commerciales avaient quadruplé et l'aide alimentaire reçue se montait à près de 900 000 t. Elle devait atteindre 1 200 000 t en 1985. Soit environ 40 kg par habitant.

TOUJOURS PLUS !

L'aide alimentaire est une aide en nature ; il s'agit de denrées destinées à la consommation humaine. Le plus souvent ce sont des céréales (blé, riz, maïs...). Mais certains pays fournissent aussi lait en poudre, butteroil, café soluble ou minestrone. Certains ont même suggéré de diversifier au maximum les produits et tel ou tel a évoqué la possibilité d'inclure le tabac dans la liste !

(2) Données fournies par le CILSS et le Club du Sahel.

A la racine de l'aide alimentaire se trouve la préoccupation des pays sur-producteurs de voir augmenter leurs possibilités d'écouler leurs surplus. Dès 1953, la FAO créait un comité chargé de fixer quelques normes en la matière. En 1954, les Etats-Unis adoptaient la fameuse PL 480. Il s'agissait « d'augmenter la consommation de produits agricoles américains dans les pays étrangers et d'améliorer les relations extérieures des Etats-Unis ».

La CEE n'interviendra que plus tard. Elle deviendra rapidement le deuxième fournisseur mondial d'aide alimentaire et même le premier pour les produits laitiers. Longtemps la question restera posée de savoir si ce genre de programme relève de la Direction de l'Agriculture ou de celle du Développement. Bruxelles gère un peu plus de la moitié du total de l'aide alimentaire européenne, le reste se trouvant sous la souveraineté directe de chacun des Etats membres dans le cadre de ses relations bilatérales.

Tableau n° 1
Ce qu'ils ont donné :
quantités de céréales fournies par les donateurs
dans le cadre de la Convention
(en milliers de tonnes équivalent-blé)*

Pays donateur	Contribution minimale annuelle**	1980/81	1982/83	Pour 1984/85 estimations	mémoire 1971/72
ARGENTINE	35	52	32	50	23
AUSTRALIE	400	402	325	578	225
AUTRICHE	20	31	32	19	-
CANADA	600	600	827	946	495
C.E.E.	1 650	1 202	1 619	2 737	1 095
FINLANDE	20	29	20	20	14
JAPON	300	249	309	362	225
NORVEGE	30	21	22	43	-
ESPAGNE	20	14	15	20	-
SUEDE	40	52	37	40	35
SUISSE	27	29	31	62	32
U.S.A.	4 470	5 241	5 862	6 975	1 890
TOTAL	7 612	7 926	9 137	11 857	3 974

(*) Source : Secrétariat de la Convention d'Aide Alimentaire de Londres

(**) C'est l'engagement minimum souscrit en 1980 (art. 3, parag. 3 de la Convention).

Tableau n° 2
Ce qu'ils ont reçu :
quantités de céréales par régions
et principaux pays bénéficiaires
En 1984/85 (juin à juin)

Régions	Quantités (millions de tonnes)	% du tonnage mondial	Principaux pays receveurs Quantités en milliers de tonnes
Afrique	7,2	61 %	Egypte : 1 790. Soudan : 700. Ethiopie : 690. Mozambique : 390. Kénya : 300. Mali : 290. Niger : 215. Madagascar : 210. Somalie : 210. Etc.
Asie	3,2	27 %	Bangladesh : 1 500. Pakistan : 400. Inde : 300. Chine : 270. Sri Lanka : 230. Indonésie : 200. Etc.
Amérique Latine	1,3	11 %	Pérou : 295.
Orient	0,114	1 %	

Source : A partir de chiffres fournis par le Secrétariat de la Convention. Données au premier juin 1985.

Ce sont aussi les autorités de Bruxelles qui représentent les pays de la communauté à la Convention d'Aide Alimentaire. Celle-ci est une annexe de l'accord international sur le blé : son siège est à Londres. Elle regroupe les principaux pays donateurs et ne porte que sur des céréales. Elle a vu le jour en 1968 et, après diverses prorogations, arrive à échéance. Pour l'essentiel, elle détermine pour chacun des signataires des engagements pluriannuels, exprimés en tonnes et quota minimum : ils peuvent être dépassés et ils l'ont été. En 1984/85, près de douze millions de tonnes de céréales ont été fournies contre moins de quatre en 71/72.

Pour ce qui est des bénéficiaires, l'Afrique a supplanté l'Asie et vient en tête ; deux fois sur trois, c'est un pays africain qui bénéficie des céréales fournies. Parmi eux, il y a bien sûr les Sahéliens déjà signalés. Mais il y a aussi l'Egypte qui reste le pays le plus choyé au monde au titre de l'aide alimentaire : 1 790 000 t. Soit une contribution par habitant bien supérieure à celle reçue par le Bangladesh ou l'Ethiopie pourtant moins riche. En vingt ans, la consommation de blé en Egypte est passée de 80 à 180 kg par habitant. Parallèlement, de 1970 à 1980, les importations de céréales ont plus que triplé. Et l'aide alimentaire aussi. Ceci expliquant peut être cela. En tout cas, la concordance des deux évolutions est frappante. On s'en souvient, en 1974, après les accords de Camp David, Le Caire décida de tourner

définitivement le dos à l'Union Soviétique. La « récompense » a pris les proportions déjà dites. Elles n'auraient peut-être pas été telles si depuis, la France et les Etats-Unis ne s'étaient livrés à une lutte commerciale sans merci pour conquérir ce marché alimentaire que les pétrodollars rendaient plus solvable que d'autres. En 1985, malgré un certain fléchissement, l'Egypte reste le principal pays bénéficiaire de l'aide alimentaire française bilatérale (40 000 t sur un total de 200 000). Tandis que, toujours pour 85, les Etats-Unis ne lui ont pas attribué moins de 1 500 000 t d'équivalent-blé.

UN BON SLOGAN POLITIQUE

Bien sûr, il y a les catastrophes, naturelles ou politiques. Et dans ces cas-là, il est indispensable que les secours appropriés soient acheminés avec toute l'urgence nécessaire. Ils le seront d'autant plus que des stocks de sécurité seront organisés sur place et de préférence avec des produits locaux. Mais l'aide d'urgence, distribuée gratuitement, ne représente qu'une faible partie de ce qu'il est convenu d'appeler l'aide alimentaire ; moins de 10 % selon certaines estimations. Une autre partie des vivres octroyées est utilisée sous forme de salaire en nature pour la réalisation de programmes divers : canaux d'irrigation, petits barrages, construction de routes, de dispensaires etc. En ces domaines, le PAM (Programme Alimentaire Mondial) a accumulé une solide expérience. Le plus souvent cependant, il s'agit d'une aide chronique ou structurelle ; deux fois sur trois les denrées reçues au titre de l'aide alimentaire sont vendues par le gouvernement du pays bénéficiaire. Les fonds ainsi recueillis devraient servir à financer des programmes agricoles ou alimentaires. En réalité, les informations sur l'usage des fonds de contrepartie sont rares. Les pays receveurs invoquant souvent leur souveraineté pour disposer librement et sans contrôle du produit financier obtenu des vivres donnés.

Même vendus à bas prix, ces vivres coûtent de l'argent ; ce ne sont donc pas les plus démunis qui en profitent ; les frais de transport étant souvent supérieurs au seul prix d'achat, cette forme d'aide est très coûteuse. Surtout lorsque le prix d'achat est lui-même supérieur au prix mondial, comme c'est le cas de l'aide alimentaire européenne ; les donateurs de cette région sont tenus par la préférence communautaire d'acheter à l'intérieur des frontières de la CEE. Cela peut permettre à certains pays membres fortement excédentaires, la France notamment, de trouver les moyens financiers d'écouler plusieurs centaines de milliers de tonnes de céréales. Mais, à certains moments, les mêmes sommes, si elles étaient dépensées sur le marché international, permettraient l'achat de quantités bien plus grandes.

Longueur des délais de livraison, découragement des producteurs locaux, encouragement à la corruption, au clientélisme politique et au trafic d'influence, moyen de pression dans les négociations internationales, développement d'une mentalité d'assisté etc. Elle est longue, et aujourd'hui mieux connue, la liste des méfaits engendrés par cette forme de coopération (ERHARD et MOUNIER, 1985) (3). Et pourtant elle augmente ! Pas moins du tiers de l'aide publique au développement octroyée aux Etats sahéliens sert aujourd'hui à financer des programmes d'aide alimentaire. Pour la CEE, ce type de programme absorbait 24 % du budget coopération-développement en 1979. En 1981 le pourcentage était de 40 %.

Pouquoi les gouvernements du Sud continuent-ils d'en demander ? Bien sûr parce qu'il y a des situations de pénurie. Parfois un peu surestimées, il est vrai ; jusqu'à un passé récent, par exemple, la FAO ne recensait que les déficits. Sans considérer les excédents éventuellement disponibles dans telle ou telle région voisine.

Mais, il y a plus. Puisque l'actualité nous y invite, retournons encore une fois au Sahel. Ces pays doivent faire face à d'accablantes difficultés financières ; le budget de l'Etat est chroniquement déficitaire et la balance du commerce extérieur aussi. C'est la crise : les pays riches ont tendance à réduire leur consommation. Comment dès lors s'étonner que chaque sahélien doive à l'étranger six mois de revenu ? En ce domaine, les Mauritaniens doivent détenir une sorte de record mondial : leur dette extérieure se monte à quinze mois de revenu.

S'ils demandent des aides financières accrues, les gouvernements n'ont guère de chances d'être entendus. Encore une fois, c'est la crise. Sauf rares et louables exceptions, l'aide publique au développement stagne. Alors va pour l'aide alimentaire ; vendue même à bas prix, elle finira bien par procurer quelques précieuses liquidités et les habitants des villes pourront manger bon marché. Comme les Blancs !

Pour les gouvernements des pays donateurs, les avantages de l'aide alimentaire devenue permanente sont aussi considérables : dès 1966, le ministre de l'Agriculture des Etats-Unis avouait : « *Le programme alimentaire pour la paix (PL 480) a été lancé en premier lieu comme moyen d'écouler nos excédents ; nous lui avons donné ce nom parce que c'était un bon slogan politique dans ce pays* ». Mais il y a quelques abus à financer la commercialisation des excédents agricoles sur le budget de l'aide publique au développement. Même si comme, le reconnaît le Sénateur Mc Govern, c'est « *presque comme si les pays mal nourris nous rendaient un service en nous permettant*

(3) Cet ouvrage reprend en partie la documentation rassemblée par le collectif « Afrique Verte » (c/o Frères des Hommes 20, rue du Refuge 78000 Versailles).

de donner ou de vendre à des prix spéciaux les surplus agricoles dont nous ne savons que faire ».

POUR UNE AFRIQUE VERTE

S'il s'agit de garantir la sécurité alimentaire des Africains, ce sont les paysans africains qu'il faut aider. Nul doute que l'argent des contribuables actuellement consacré aux programmes officiels d'aide alimentaire (près de quatre milliards de dollars) pourrait être mieux utilisés.

Pour la seule alimentation de son bétail, la CEE importe du Tiers-Monde quelques vingt millions de tonnes de nourriture. Si elle la produisait elle-même, si elle instituait des prix favorisant l'utilisation de ses propres céréales pour remplir les mangeoires, elle aurait moins d'excédents. Car elle a des excédents. Même si elle est le premier importateur mondial de produits agricoles, même si elle est globalement déficitaire (moins 26 milliards d'Ecus (4) en 1983), l'Europe Verte a tenu un certain nombre de ses promesses. Bien sûr, il n'y a pas, en ces domaines, de recettes applicables en tout temps et en tout lieu. Mais, s'il s'agit d'augmenter la production, il est un certain nombre d'instruments qui ont fait leurs preuves : des prix garantis et rémunérateurs, des débouchés assurés, un marché organisé et éventuellement protégé, des organisations paysannes assez indépendantes pour défendre efficacement leurs intérêts, sont sans doute parmi les plus décisifs. Leur mise en oeuvre suppose une volonté politique affirmée : la sécurité sinon l'indépendance alimentaire étant considérée comme l'un des attributs essentiels de la souveraineté nationale. *« Il est impensable, inimaginable et inacceptable qu'un peuple dépende de l'étranger pour sa nourriture »* déclarait le Président POMPIDOU en 1974, au moment où les Etats-Unis menaçaient de priver de soja les élevages européens. Sans importants moyens financiers, le risque est de ne pas dépasser l'horizon des discours ; une partie croissante de l'argent aujourd'hui consacré à l'aide alimentaire doit servir à la construction d'une Afrique Verte. Tel est justement l'intitulé d'une campagne internationale lancée par diverses organisations privées de coopération et notamment, en France, Frères des Hommes, Peuples Solidaires et Terre des Hommes.

Le constat et le principe général en sont relativement simples : même dans le Sahel tout n'est pas pénurie et rien que pénurie ; la situation alimentaire peut varier beaucoup d'une région à l'autre. Au Sénégal, par exemple, début 85, les greniers du Sine-Saloum étaient encore pleins tandis qu'au nord, près du fleuve Sénégal, on mourrait

(4) Ecu : 6,70 FF.

projetent de financer le transport et la commercialisation de 200 000 t de céréales du Sud au Nord du Soudan.

Bien sûr, on peut encore améliorer les systèmes de prévision des récoltes, raccourcir les délais de livraison, renforcer les infrastructures d'acheminement, mieux contrôler l'usage des fonds de contrepartie etc. Il importe surtout de mieux utiliser les ressources financières disponibles. Etant entendu que l'argent du beurre est aujourd'hui bien plus utile que le beurre. Même, plus souvent qu'on ne croit, en cas de catastrophe : en 1976, un tremblement de terre fit au Guatemala 23 000 morts et un million de sans abris. Cette année là, dans le pays, la récolte de blé avait été exceptionnellement bonne. Ce qui n'empêcha pas les Etats-Unis d'envoyer 27 000 tonnes de blé. Avec les conséquences qu'il est facile d'imaginer.

La Convention d'Aide Alimentaire est actuellement en cours de négociation. A notre sens, les opérations triangulaires devraient être privilégiées et non plus seulement tolérées. Le financement d'opérations interrégionales, à l'intérieur d'un même pays, devrait lui aussi être favorisé. Et non plus interdit dans la mesure où, actuellement, les denrées doivent franchir une ou plusieurs frontières. Le financement de stocks de sécurité sur la base de produits locaux devrait lui aussi être encouragé. Et pourquoi ne pas imaginer des mécanismes financiers qui permettraient à des pays structurellement déficitaires de s'approvisionner à des conditions de faveur sur le marché international et d'abord lorsque les prix s'envolent ? On dit que les représentants des donateurs à Londres sont plus sensibles aux exigences du développement agricole des pays de la faim. Le texte définitif de la nouvelle convention relative à l'aide alimentaire a été établi par le comité *ad hoc* (le douze mars 1986). Il doit être approuvé par les gouvernements parties prenantes. Normalement la convention entrera en vigueur le 1^{er} juillet pour une durée de 3 ans. Tout comme la convention sur le commerce du blé. Les montants des engagements (tonnes équivalent blé) sont restés stationnaires. Les achats et distributions de denrées dans un même pays en voie de développement (opérations triangulaires sans passage de frontières nationales) ont fait l'objet de vives discussions. Le texte de la convention ne les mentionne pas. Mais leur légitimité est affirmée dans le protocole et les modalités de leur exécution sont définies dans le règlement intérieur de la convention.

BIBLIOGRAPHIE

ERHARD (P.) et MOUNIER (F.), 1985. *Les marchés de la faim*. La Découverte, Paris.