



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## Les aspects économiques et politiques de l'aide alimentaire

G. Viatte

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Viatte G. Les aspects économiques et politiques de l'aide alimentaire. In: Économie rurale. N°115, 1976. Les produits alimentaires stratégiques - Première partie. pp. 47-55;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1976.2442>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1976\\_num\\_115\\_1\\_2442](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1976_num_115_1_2442)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Abstract

The Economic and Political Aspects of Food Aid

This paper brings to light the following three conclusions :

- (a) In the foreseeable future fairly considerable food aid will continue to be necessary to face not only critical situations but also the structural food imbalance in certain regions.
- (b) Food aid must be integrated in the general framework of the food and development policies both of the recipients and of the donors.
- (c) Continuous improvement in management is necessary to increase the economic and humanitarian efficiency of food aid : mean term planning, the coordination of the various programmes, the use of this aid in the receiving countries, « depolitization » etc. It seems that improvement in some of these respects has already begun.

## Résumé

Cet exposé met en lumière les trois constatations suivantes :

dans un avenir, prévisible, une aide alimentaire relativement importante continuera d'être nécessaire, pour faire face non seulement à des situations de crise, mais aussi aux déséquilibres alimentaires structurels de certaines régions ;

l'aide alimentaire doit être intégrée dans le contexte de la politique alimentaire et de la politique de développement, à la fois par les pays bénéficiaires et par les pays donateurs ;

des améliorations de gestion continues s'imposent pour renforcer l'efficacité économique et humanitaire de l'aide alimentaire : planification à moyen terme, coordination des divers programmes, utilisation dans les pays bénéficiaires, < dépolitisation >, etc.. Il semble que certaines de ces améliorations s'amorcent depuis quelque temps.

# LES ASPECTS ECONOMIQUES ET POLITIQUES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Gérard VIATTE

*Chef de la Division des Echanges et Marchés Agricoles de l'OCDE (\*)  
Chargé de cours à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zürich*

Cet exposé met en lumière les trois constatations suivantes :

— dans un avenir prévisible, une aide alimentaire relativement importante continuera d'être nécessaire, pour faire face non seulement à des situations de crise, mais aussi aux déséquilibres alimentaires structurels de certaines régions ;

— l'aide alimentaire doit être intégrée dans le contexte de la politique alimentaire et de la politique de développement, à la fois par les pays bénéficiaires et par les pays donateurs ;

— des améliorations de gestion continues s'imposent pour renforcer l'efficacité économique et humanitaire de l'aide alimentaire : planification à moyen terme, coordination des divers programmes, utilisation dans les pays bénéficiaires, « dépolitisation », etc... Il semble que certaines de ces améliorations s'amorcent depuis quelque temps.

## The Economic and Political Aspects of Food Aid

*This paper brings to light the following three conclusions :*

*(a) In the foreseeable future fairly considerable food aid will continue to be necessary to face not only critical situations but also the structural food imbalance in certain regions.*

*(b) Food aid must be integrated in the general framework of the food and development policies both of the recipients and of the donors.*

*(c) Continuous improvement in management is necessary to increase the economic and humanitarian efficiency of food aid : mean term planning, the coordination of the various programmes, the use of this aid in the receiving countries, « depolitization » etc. It seems that improvement in some of these respects has already begun.*

Dans le contexte des relations alimentaires internationales, l'aide alimentaire occupe une place centrale. Point de convergence de nombreux problèmes fondamentaux, l'aide alimentaire ne peut être traitée isolément ; il importe de bien situer son rôle dans le contexte alimentaire mondial avant de considérer les questions spécifiques que soulève sa gestion. Cette approche vise à mettre en lumière certains aspects essentiels ; elle a

inévitavelmente un caractère subjectif et elle ne prétend pas être exhaustive (1).

(\*) Organisation de Coopération et de Développement Economiques. La présente contribution représente l'opinion personnelle de l'auteur, et elle n'engage ni l'OCDE, ni les pays Membres de cette Organisation.

(1) Pour les études générales récentes sur l'aide alimentaire, voir notamment : Nations Unies — *Le problème alimentaire mondial*, 1974 OCDE Chapitre 16 — *L'aide alimentaire*, 1974 ; CEE — *Memorandum sur la politique d'aide alimentaire*, 6 mars 1974, ainsi que les diverses publications de la FAO et du Programme Alimentaire Mondial.

## L'AIDE ALIMENTAIRE DANS SON CONTEXTE

### L'aide alimentaire, le problème de la faim et le développement

Deux exigences sont et resteront fondamentales : améliorer la situation nutritionnelle dans les pays en développement, et développer la production agricole dans ces pays. La gravité du problème alimentaire mondial est connue. L'amélioration de la situation alimentaire est un élément-clé de tout le processus de développement ; l'alimentation est l'un des principaux domaines dans lesquels doit être recherché, d'une manière concrète, l'établissement du « nouvel ordre économique international ».

Quelles que soient les prévisions retenues quant à l'évolution de la situation alimentaire (2), l'accroissement des besoins des pays en développement sera considérable ; il est déterminé pour l'essentiel par une croissance démographique que l'on peut prévoir avec un bon degré de certitude au moins pour la prochaine décennie. L'accroissement prévu de la population des pays en développement (y compris la Chine) d'environ 1 milliard d'habitants entre 1970 et 1985 (3) conduirait à une augmentation de la demande d'environ 180 millions de tonnes de céréales pour l'alimentation humaine directe, seulement pour maintenir la consommation par tête au niveau actuel, dont on sait combien il est insuffisant. Si l'on ajoute les effets de l'augmentation des revenus (bien que les hypothèses soient beaucoup plus fragiles dans ce domaine), la demande de céréales s'élèverait d'une quantité supplémentaire d'environ 50 millions de tonnes (4). Cette augmentation de la demande serait d'ailleurs concentrée en Asie du Sud-Est et en Chine, et, même si elle était effectivement couverte, elle ne suffirait pas — et de loin — à éliminer la malnutrition.

Face à cette augmentation massive de la demande, les perspectives de la production sont incertaines. Le ralentissement de la croissance de la production enregistré ces dernières années est inquiétant : ainsi, au cours de la période 1970-74, la production alimentaire totale des pays en développement n'a augmenté que de 1,7 %

(2) Voir notamment : Nations Unies, *Examen de la Situation alimentaire mondiale*, 1974. Klatzmann, *Nourrir dix milliards d'hommes*, 1975. United States Department of Agriculture, *The World Food Situation and Prospects to 1985*, 1974. Blackeslee, Heady and Framingham, *World Food Production, Demand and Trade*, Iowa State University, 1973. University of California, *A Hungry World : The Challenge to Agriculture*, 1974.

(3) Nations Unies, *Les perspectives d'avenir de la population mondiale évaluées en 1973*.

(4) Cette estimation est très approximative, mais elle montre combien l'effet-population est plus important que l'effet-revenu sur la demande des pays en développement. Il y aurait lieu d'ajouter à ces chiffres ceux relatifs à l'augmentation de la demande pour l'alimentation animale, dans les pays en développement : sur ce point, les prévisions sont cependant très hasardeuses.

(5) FAO, *Situation de l'agriculture et de l'alimentation 1975*. Si l'on exclut la Chine ces deux pourcentages sont encore plus préoccupants : soit 1,5 % et — 1,1 % respectivement.

(6) L'aide publique à l'agriculture des pays du CAD (Comité d'Aide au Développement) a atteint environ 3,5 milliards de dollars en 1974. Ceci correspond à environ 13 % de l'aide bilatérale, et 25 % de l'aide multilatérale. La création attendue du Fonds International de Développement Agricole pourrait encore renforcer cette aide.

par an, ce qui correspond à un recul de la production par tête de — 0,6 % (5). Même si les perspectives pour 1975 sont plus favorables du fait notamment de la très bonne récolte de riz, on est loin de l'objectif de la Deuxième décennie du Développement, à savoir une augmentation de la production alimentaire de 4 % par an.

Cette esquisse des perspectives alimentaires, même si elle est simplifiée à l'excès, montre combien la tâche est immense. L'extrapolation des tendances récentes conduirait à un déficit alimentaire considérable ; il est donc indispensable que ces tendances soient infléchies. De l'avis unanime, l'augmentation de la production dans les pays en développement eux-mêmes constitue la seule solution satisfaisante à long terme, non seulement du point de vue économique, mais aussi du point de vue politique. Cette augmentation de la production exige des efforts simultanés des pays en développement qui pourraient être amenés à réviser certaines de leurs politiques, et des pays riches donateurs d'aide. Quelle que soit son efficacité, l'aide à l'agriculture a sensiblement augmenté ces dernières années, traduisant une prise de conscience accrue du problème alimentaire par les pays donateurs (6).

Tous les efforts qui peuvent être faits dans ce domaine, ne pourront porter leurs fruits aussi rapidement qu'on pourrait le souhaiter ; l'aide alimentaire sera appelée à les compléter. Le problème alimentaire est si grave qu'il exige une attaque « tous azimuts », par une stratégie globale dans laquelle tous les instruments disponibles peuvent trouver leur place, pour autant qu'ils soient bien coordonnés entre eux.

Dans cette optique, l'aide alimentaire apparaît comme un instrument parmi d'autres contribuant à améliorer la situation alimentaire et, d'une manière plus générale, à accélérer le développement économique. Pour autant qu'elle soit correctement dirigée, cette contribution au développement économique et social global peut apparaître de diverses manières : réduire la malnutrition des groupes de population les plus défavorisés et les plus vulnérables (par exemple mères et enfants, populations urbaines sous-alimentées, etc.) ; réduire la pression sur la balance des paiements et les budgets des pays moins développés ; contribuer à l'exécution de certains projets de développement, dans le cas où l'aide est directement liée au financement d'un projet spécifique...

### L'aide alimentaire dans l'ensemble de l'aide

Les objectifs de développement qui viennent d'être mentionnés pourraient tout aussi bien être atteints par d'autres méthodes d'aide, notamment par une aide financière générale, « non liée ». L'aide alimentaire est l'exemple même de « l'aide liée », puisqu'elle est non seulement liée à un pays donneur (dans le cas de

l'aide bilatérale) mais aussi à un produit déterminé. Les objections politiques et économiques formulées à l'égard de l'aide liée ne manquent pas de pertinence. Cependant, quelques remarques s'imposent afin de nuancer ces critiques :

- a) L'effet de dépendance économique et politique à l'égard d'un pays donneur, aussi indéniable qu'il soit, peut être atténué si l'on renforce la part multilatérale de l'aide alimentaire. Et il n'est pas prouvé que cette dépendance soit plus marquée dans le cas de l'aide alimentaire que pour les autres formes d'aide bilatérale.
- b) Si l'aide alimentaire est effectivement liée à des produits, elle porte sur des produits essentiels (principalement des céréales) et dont l'utilité est indéniable. Même s'il y a des exemples de gaspillage et d'aide portant sur des produits alimentaires mal adaptés, ces exemples sont probablement moins nombreux que lorsque l'aide porte sur des produits manufacturés ou même certains biens d'investissements. Par ailleurs, l'aide financière non liée n'est pas nécessairement utilisée d'une manière optimale.
- c) Pour beaucoup de pays donneurs, l'aide alimentaire a, dans une large mesure, un caractère additionnel. Si elle était supprimée, elle ne serait pas nécessairement remplacée par un montant équivalent d'aide financière. Pour des raisons politiques et humanitaires, l'aide alimentaire est souvent mieux acceptée par les pays donneurs. Par ailleurs, la stagnation actuelle de l'aide au développement n'incite pas à beaucoup d'optimisme quant aux possibilités concrètes d'accroître les autres formes d'aide.
- d) Sur le plan théorique, on pourrait souhaiter que l'aide alimentaire soit remplacée par un montant équivalent d'aide financière permettant aux pays en développement d'acheter librement les produits alimentaires dont ils ont besoin sur le marché. Cependant, « l'indépendance économique » qui en serait attendue semble quelque peu illusoire dans la pratique : les pays qui disposent effectivement de quantités exportables pour répondre à cette demande sont en fin de compte peu nombreux et sont précisément les principaux fournisseurs actuels d'aide alimentaire. Par ailleurs, l'aide alimentaire permet de « réserver » certaines quantités aux pays les plus nécessiteux, quantités qui sont ainsi retirées du marché mondial, sur lequel les acheteurs les plus solvables font la loi. Ces considérations ne sont pas sans importance dans le contexte actuel du marché mondial des céréales.

### **L'aide alimentaire et les politiques internationales d'échanges et de stockage**

L'une des plus anciennes préoccupations exprimées au sujet de l'aide alimentaire est relative au risque de perturbation des courants commerciaux normaux. Les « Principes en matière d'écoulement des excédents »

établis par la FAO datent déjà de 1954, et le Comité d'écoulement des excédents, organe subsidiaire du Comité des Produits de la FAO, siège régulièrement à Washington pour examiner la conformité des transactions d'aide alimentaire (qui doivent lui être obligatoirement notifiées) avec les « Principes » établis. La Convention d'Aide Alimentaire et la Convention sur le Commerce du Blé, établies dans le cadre du Conseil International du Blé, tendent aussi à éviter que l'aide alimentaire n'interfère avec le commerce normal. Les programmes nationaux d'aide alimentaire, tels que ceux des Etats-Unis ou de la CEE, comportent aussi des dispositions détaillées en la matière. En fait, comme les principaux donateurs d'aide alimentaire sont généralement aussi les principaux exportateurs commerciaux, ils ont tout intérêt à éviter une concurrence entre aide alimentaire et exportations commerciales.

Les objectifs fixés en matière d'écoulement des excédents portent notamment sur la nécessité d'accroître la consommation, et d'assurer que les « besoins ordinaires du marché » soient couverts par des achats commerciaux.

Cette préoccupation était particulièrement importante dans un contexte d'excédents, tel que celui des céréales dans les années soixante ou du lait écrémé en poudre aujourd'hui. En période de pénurie, comme pour les céréales ces dernières années (et probablement à l'avenir), le problème se pose en des termes quelque peu différents : lorsque la totalité des quantités exportables pourrait être absorbée par la demande commerciale solvable, l'objectif consiste à réserver certaines quantités pour l'aide alimentaire. On aboutit ainsi à une segmentation du marché international en deux parties.

En fait, le marché international est loin d'être homogène, et l'on peut constater (ou imaginer) des formes de segmentation du marché encore plus subtiles. Dans les négociations relatives aux accords sur le blé, certains avaient proposé l'établissement d'un système de « double prix », (un prix élevé pour les pays importateurs riches, un prix bas pour les pays importateurs pauvres). Dans une certaine mesure, les ventes, à prix réduit de lait écrémé en poudre, effectuées actuellement par la CEE, constituent une forme intermédiaire entre l'aide alimentaire et les exportations commerciales. Les conditions du commerce international, notamment pour les importations des pays en développement, sont affectées par les nombreuses mesures d'intervention sur les échanges ou de gestion de marché, qu'il s'agisse des subventions à l'exportation, des activités des « Boards » (Australie, Canada), des diverses mesures de contrôle ou de surveillance des exportations (Etats-Unis, CEE...). Tout cela montre que, dans les conditions concrètes actuelles, il y a de nombreuses situations intermédiaires entre l'aide alimentaire et les échanges « commerciaux » d'un marché « libre ». Prenons un exemple extrême: des mesures prises par les exportateurs pour limiter les ventes de céréales à l'URSS pourraient avoir plus d'influence

sur les conditions d'approvisionnement (en termes de quantités et de prix) des pays en développement, que bien des engagements d'aide alimentaire.

Il faut aussi rappeler le lien entre l'aide alimentaire et le stockage. Dans le passé, les possibilités d'aide alimentaire ont été directement dépendantes de l'existence de stocks nationaux (l'exemple des Etats-Unis pendant les années soixante est le plus évident). Actuellement, ces possibilités sont dans une large mesure liées à l'établissement d'une politique internationale de stockage. La création d'une réserve d'urgence de 500.000 tonnes, proposée par certains pays, aurait pour but de faciliter des opérations d'aide alimentaire. Les propositions plus ambitieuses visant à créer des réserves internationales de céréales de 30 millions de tonnes (présentées par les Etats-Unis aux Nations Unies et au Conseil International du Blé) auraient aussi des incidences sur l'aide alimentaire. D'une part, de telles réserves faciliteraient l'approvisionnement des pays en développement, en ayant un effet de stabilisation sur les prix et en garantissant des disponibilités ; d'autre part, elles rendraient plus facile la mise en œuvre de programmes d'aide alimentaire lorsque ceux-ci seraient nécessaires. En outre, le fait que la gestion de ces réserves aurait un certain caractère international (même si elles restent détenues par les pays individuellement) faciliterait une approche plus multilatérale de l'aide alimentaire.

En tout état de cause, aide alimentaire et politique de stockage sont les deux principaux volets de la sécurité alimentaire mondiale, comme il avait été reconnu par la Conférence Mondiale de l'Alimentation.

### **L'aide alimentaire dans une stratégie alimentaire mondiale**

Cette analyse nous conduit à formuler un certain nombre de constatations fondamentales.

- a) L'aide alimentaire n'est ni une panacée, ni un élément que l'on peut juger a priori superflu ou dangereux. Elle est, et continuera d'être dans un avenir prévisible, un instrument parmi d'autres qu'il faut intégrer dans une stratégie globale visant à résoudre le problème alimentaire mondial. L'aide alimentaire doit être intégrée, d'une manière consciente et réfléchie, à la fois dans les politiques de production et d'aide des pays développés, et dans les politiques alimentaires des pays en développement. Jusqu'ici, on a plutôt l'impression que l'aide alimentaire a eu un caractère « accidentel », aussi bien en ce qui concerne les pays donateurs que les pays bénéficiaires.
- b) Cependant, l'aide alimentaire ne constitue pas une fin en soi ; elle ne fait que pallier aux symptômes du problème. En comparaison avec des moyens plus fondamentaux, tels que ceux qui concourent à accroître la production dans les pays en développement

eux-mêmes, ou à accroître la capacité financière de ces pays à procéder à des importations commerciales, l'aide alimentaire apparaît comme un instrument « subsidiaire », destiné à pallier les insuffisances de moyens plus fondamentaux. Cela implique que l'aide alimentaire ne devrait jamais servir de prétexte à un ralentissement des efforts de production des pays en développement, ou à une réduction des autres formes d'aide octroyée par les pays développés. De même, l'aide alimentaire doit aussi avoir un caractère « complémentaire » par rapport aux échanges commerciaux normaux.

- c) Le problème alimentaire ne se présente pas de la même manière dans tous les pays en développement. Il faut donc envisager des stratégies différenciées dans lesquelles le rôle des divers moyens, y compris l'aide alimentaire, sera différent. L'aide alimentaire devrait jouer un rôle particulièrement important pour les pays les plus pauvres, dans lesquels le déséquilibre entre la croissance démographique et l'augmentation de la production agricole est le plus marqué, et dont les ressources économiques générales ne permettent pas de recourir à des importations commerciales.
- d) L'aide alimentaire peut remplir différentes fonctions. D'une part, elle peut viser à surmonter des situations de crise, de famine aiguë imprévisible, de catastrophe naturelle. Le principe de cette aide d'urgence n'est contesté par personne, et les problèmes qui se posent à cet égard sont de nature logistique, plutôt que de nature politique et économique. Il s'agit alors principalement d'améliorer l'efficacité et la rapidité de l'aide. D'autre part, l'aide alimentaire peut avoir un caractère plus permanent, visant à réduire un déséquilibre structurel susceptible de durer pendant un certain nombre d'années. C'est dans ce cas que se posent les questions relatives à l'efficacité économique et aux conditions politiques. Il faut ici faire trois remarques :
  - Il semble bien que la situation alimentaire de certaines régions — notamment en Asie du Sud-Est — soit telle que l'aide alimentaire sera encore pour un certain nombre d'années un élément essentiel de lutte contre la faim.
  - Même si on accepte cette idée de permanence à moyen terme, l'aide alimentaire devrait garder son caractère subsidiaire et transitoire, dans l'espoir que sa nécessité disparaîtra à long terme.
  - La distinction opérée entre les deux objectifs extrêmes de l'aide alimentaire (aide d'urgence par opposition à aide structurelle) n'est pas aussi tranchée qu'il y paraît à première vue. Dans la réalité, on a souvent affaire à des situations intermédiaires, ou à des crises survenues brusquement qui se prolongent en problème structurel (par exemple au Sahel).

## QUELQUES PROBLEMES RELATIFS A LA GESTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Après avoir analysé le rôle de l'aide alimentaire quant au fond, il y a lieu d'évoquer certains problèmes pratiques qui se posent pour la gestion de cette aide, sans qu'il soit possible d'entrer dans une analyse technique détaillée. D'ailleurs, ces problèmes font actuellement l'objet d'une attention accrue de la part des Gouvernements et des Organisations internationales. La Conférence Mondiale de l'Alimentation, de novembre 1974, avait traité de l'aide alimentaire de manière approfondie, et la résolution adoptée à ce sujet contient quelques recommandations essentielles (Annexe 1). Le nouveau Comité des Politiques et Programmes d'Aide Alimentaire, organe subsidiaire du Conseil Mondial de l'Alimentation, tient sa première réunion en ce printemps 1976 ; il remplace le Comité Intergouvernemental du Programme Alimentaire Mondial, et sa création répond à un double objectif : mieux insérer l'aide alimentaire dans l'ensemble des politiques agricoles et alimentaires, et permettre une réflexion plus approfondie et une approche plus cohérente en ce qui concerne les divers programmes d'aide alimentaire, bilatéraux et multilatéraux.

### Continuité en volume et planification à terme

Pendant une longue période, de 1962 à 1972, le montant de l'aide alimentaire bilatérale et multilatérale est resté relativement stable, aux environs de 1,3 milliard de dollars en moyenne annuelle (soit environ 15 % du total de l'aide publique), et le pouvoir d'achat de cette aide est lui aussi resté plus ou moins stable. La situation a brusquement changé en 1973, du fait de la hausse brutale des prix des céréales : bien que la valeur de l'aide alimentaire soit restée presque égale à celle des années précédentes, le volume de céréales correspondant est tombé à 6 millions de tonnes (alors qu'il avait varié entre 10 et 16 millions de tonnes pendant les dix années précédentes). En 1974, malgré un montant record de 1,6 milliard de dollars, la quantité de céréales comprise dans les programmes d'aide alimentaire n'a atteint que 5 milliards de tonnes environ. Au moment même où les besoins des pays en développement étaient les plus aigus, du fait de la pénurie et des prix de marché très élevés, le volume de l'aide alimentaire était fortement réduit.

Dans le passé, les objectifs de la plupart des programmes d'aide alimentaire étaient définis en termes de valeur, y compris le Programme Alimentaire Mondial. La seule exception notable était la Convention d'Aide Alimentaire, conclue dans le cadre du Conseil International du Blé, qui comporte un engagement annuel d'environ 4 millions de tonnes de céréales. La Conférence Mondiale de l'Alimentation a accepté un objectif annuel de 10 millions de tonnes, mais cet objectif n'a pas une valeur contractuelle au même titre que l'engagement de la Convention d'Aide Alimentaire (7). En 1975/76, cet objectif pourra presque être atteint, puisque le volume d'aide alimentaire en céréales peut

être estimé à près de 9 millions de tonnes (dont 6 millions en provenance des Etats-Unis ; 1 million en provenance du Canada et 1,3 million en provenance de la Communauté).

La Conférence Mondiale avait aussi recommandé que les pays donateurs acceptent le principe d'une *planification à terme* de l'aide alimentaire. Mis à part la Convention d'Aide Alimentaire, et le Programme Alimentaire Mondial dont les budgets sont établis pour des périodes de deux ans, les programmes d'aide alimentaire nationaux ne comportent que des engagements annuels. Seuls le Canada et la Suède ont formellement mis en œuvre cette recommandation de la Conférence, en s'engageant à fournir annuellement 1 million de tonnes et 75.000 tonnes respectivement, pour une période de trois ans. La Communauté a aussi considéré la possibilité d'établir un programme-cadre d'aide alimentaire à moyen terme.

Ce besoin de continuité semble être mieux perçu par les pays donateurs. Chacun est convaincu que l'aide alimentaire ne peut plus représenter l'écoulement d'excédents conjoncturels. Le problème très actuel de l'aide alimentaire en lait écrémé en poudre illustre très bien ce besoin de continuité. Le transport, la distribution et l'utilisation du lait écrémé en poudre exigent des investissements de tous genres qui ne sont justifiés que si des quantités régulières sont acheminées pendant une assez longue période. Bien plus, les modifications des habitudes alimentaires des bénéficiaires n'auront un effet positif que si elles peuvent se maintenir.

Cela dit, il est évident qu'un certain degré de flexibilité restera nécessaire, puisque les besoins dépendent dans une large mesure des variations des récoltes des pays bénéficiaires. Ce qui importe, c'est l'assurance qu'un volume minimum soit disponible en tout état de cause.

### Aide bilatérale et aide multilatérale

Qu'il s'agisse de l'aide en général, ou de l'aide alimentaire en particulier, les débats sur les avantages et les inconvénients respectifs de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale sont bien connus. Des arguments politiques, économiques ou administratifs peuvent être avancés. D'un point de vue réaliste, il faut admettre qu'il n'est pas possible, ni même souhaitable, que l'ensemble de l'aide ait un caractère multilatéral. En revanche, il est très important que les programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux soient bien *coordonnés* entre eux. Les travaux du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, ou du nouveau Comité sur les Politiques d'Aide Alimentaire, peuvent jouer un rôle très important à cet égard.

(7) Depuis lors, certains (par exemple, le Secrétariat de la CNUCED) ont proposé que l'objectif de 10 millions de tonnes soit inséré dans la Convention.

L'aide alimentaire multilatérale est d'ailleurs très importante, grâce au Programme Alimentaire Mondial, dont les ressources s'accroissent (pour 1977-78, l'objectif recommandé pour les contributions volontaires est de 750 millions de dollars). Le Programme Alimentaire Mondial a développé une expérience dont tous les pays donateurs et bénéficiaires s'accordent à reconnaître la valeur, notamment en ce qui concerne l'aide-projets. L'un des grands avantages du Programme Alimentaire Mondial est de pouvoir lier l'aide alimentaire aux projets de développement plus généraux. Les contributions des « petits » pays donateurs peuvent être utilisées pour des projets d'une certaine ampleur, et en réduisant les problèmes de sélection et de gestion pour ces pays. Ainsi, plusieurs « petits » pays, tels que les pays scandinaves, accordent la quasi-totalité de leur aide alimentaire par le canal du Programme Alimentaire Mondial.

### **Distribution géographique entre pays donateurs et entre pays bénéficiaires**

Au début des années soixante, l'aide alimentaire provenait presque exclusivement des Etats-Unis (environ 95 %). Progressivement, les sources d'aide alimentaire se sont diversifiées. Actuellement, la part des Etats-Unis est inférieure à 50 %, alors que la CEE, le Canada et l'Australie sont aussi devenus d'importants fournisseurs d'aide alimentaire. Plusieurs pays, qui ne sont pas des exportateurs nets de produits agricoles, tels le Japon, les pays scandinaves, ou la Suisse accordent une aide alimentaire qui n'est pas négligeable. Pour des pays comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, l'aide alimentaire représente environ 20 % de l'aide publique totale. Pour d'autres (y compris des exportateurs agricoles tels que la France ou la Nouvelle-Zélande), elle représente moins de 10 %. Plusieurs pays participent aux efforts d'aide alimentaire en fournissant des contributions en espèces (par exemple, contribution des pays exportateurs de pétrole au Programme Alimentaire Mondial), ou en achetant les produits sur le marché mondial, notamment auprès d'autres pays en développement, ce qui est une évolution positive.

La diversification des sources d'aide alimentaire présente plusieurs avantages, notamment du point de vue politique, puisqu'elle évite la dépendance à l'égard d'un seul donneur. Cependant, il ne semble pas souhaitable de pousser l'exigence du « *burden sharing* » trop loin : la part de l'aide alimentaire dans les programmes d'aide ne peut pas être la même dans tous les pays.

Une préoccupation fondamentale doit être d'orienter l'aide alimentaire vers les pays dont les besoins sont les plus aigus. Il faut bien reconnaître que, dans le

passé, la situation n'était pas tout à fait satisfaisante à cet égard, la position de certains pays étant privilégiée par des considérations politiques. Les pays à revenu faible (moins de 200 dollars par tête) n'avaient reçu que le tiers et la moitié de l'aide alimentaire totale en 1972 et 1973 respectivement. Actuellement, les besoins des pays les plus touchés (« *Most Seriously Affected* » — « *MSA* ») reçoivent une attention particulière. En 1975/76, on peut estimer qu'au moins 7 millions de tonnes de céréales seront fournies à ces pays au titre de l'aide alimentaire. Dans ce domaine, un événement très important est constitué par la décision récente du Congrès des Etats-Unis selon laquelle 70 % de l'aide alimentaire de la PL 480 devront être destinés aux pays les plus touchés.

### **Autres questions**

Plusieurs autres questions mériteraient d'être analysées, sans qu'il soit possible de le faire dans ce contexte limité. On peut évoquer, par exemple, la *diversification des produits* compris dans les programmes d'aide alimentaire. Les céréales ont toujours constitué la plus grande partie de l'aide alimentaire (environ les deux tiers de l'aide totale, et au moins 80 % de l'aide du Programme Alimentaire Mondial), les produits laitiers représentant pratiquement le reste. Le souhait d'accroître le rôle des produits laitiers, ou d'autres produits tels que les oléagineux ou la viande, répond sans doute à des préoccupations très valables du point de vue nutritionnel. Mais les possibilités pratiques de modifier beaucoup la composition par produits semblent actuellement réduites, pour deux raisons principales : les besoins prioritaires concernent toujours les céréales, et une diversification excessive compliquerait les problèmes de gestion, de transport, et risquerait d'alourdir considérablement les coûts.

Un problème majeur, déjà évoqué dans la première partie, est la manière dont les pays bénéficiaires eux-mêmes administrent l'aide alimentaire et l'intègrent dans leur plan de développement agricole et global. La préoccupation fondamentale doit être d'éviter que l'aide alimentaire ne décourage la production intérieure. On a beaucoup écrit à ce sujet, notamment sur les expériences faites en Inde. Le risque existe, mais des mesures adéquates semblent pouvoir le minimiser. L'évolution de la production agricole dépend de très nombreux facteurs qui jouent un rôle beaucoup plus important que l'aide alimentaire. La production agricole en Asie du Sud-Est a augmenté très vite à la fin des années soixante, alors que l'aide alimentaire avait porté sur des quantités record en 1965-66. Il est clair que l'effet négatif possible de l'aide alimentaire a été plus que compensé par les effets positifs de la nouvelle technologie, et d'une certaine réorientation des politiques intérieures.

## ANNEXE 1

### RESOLUTION XVIII

#### de la Conférence Mondiale de l'Alimentation Politique améliorée d'aide alimentaire

La Conférence mondiale de l'alimentation

**Affirme** la nécessité de maintenir la continuité d'un volume minimal d'approvisionnements au titre de l'aide alimentaire de manière à mettre les programmes d'aide alimentaire à l'abri des fluctuations de la production et des prix ;

**Recommande** que tous les pays donateurs acceptent et appliquent le principe d'une planification à terme de l'« aide alimentaire », qu'ils fassent tout leur possible pour fournir des produits et/ou une assistance financière assurant un volume d'aide alimentaire d'au moins 10 millions de tonnes de céréales par an, à partir de 1975, et aussi pour fournir des quantités adéquates d'autres produits alimentaires ;

**Invite** les pays importateurs et exportateurs de céréales intéressés, ainsi que les bailleurs de fonds actuels et potentiels, à se réunir le plus tôt possible pour faire le point des besoins et pour étudier les moyens d'accroître les disponibilités alimentaires et les moyens de financement en 1975 et 1976, à l'intention des pays en voie de développement affectés et plus spécialement de ceux qui sont le plus gravement touchés par le problème alimentaire actuel ;

**Exhorte** tous les Etats donateurs : a) à acheminer une part accrue de l'aide alimentaire par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial, b) à envisager d'augmenter progressivement la proportion des dons dans leurs programmes bilatéraux d'aide alimentaire, c) à envisager de consacrer une partie des remboursements éventuels de l'aide ali-

mentaire au financement des programmes d'alimentation complémentaire et de secours d'urgence, et d) à fournir, le cas échéant, aux programmes d'aide alimentaire des ressources financières supplémentaires pour acheter le plus possible de produits dans les pays en voie de développement ;

**Recommande** que le Comité intergouvernemental du Programme alimentaire mondial rétabli comme le recommande la résolution XXII sur les arrangements relatifs à l'action ultérieure soit chargé d'élaborer des propositions en vue d'une coordination plus efficace des programmes multilatéraux, bilatéraux et non gouvernementaux d'aide alimentaire et de la coordination de l'aide alimentaire d'urgence.

**Recommande** que les gouvernements réservent, si possible, des stocks ou des crédits pour faire face aux besoins d'urgence internationaux, comme il est envisagé dans le projet d'engagement sur la sécurité alimentaire mondiale, et recommande en outre que des directives internationales soient mises au point pour ces stocks, dans le cadre du projet d'engagement, de façon à permettre une bonne coordination des stocks de secours et à assurer que les vivres parviennent aux groupes les plus nécessiteux et les plus vulnérables dans les pays en voie de développement ;

**Recommande** qu'une partie des stocks de secours envisagés soient mis à la disposition, à titre volontaire, du Programme alimentaire mondial afin de donner à celui-ci des moyens accrus pour intervenir rapidement dans les situations d'urgence.

## ANNEXE 2

### INFORMATIONS STATISTIQUES DE BASE

#### Evolution de l'aide alimentaire

	1965	1970	1971	1972	1973	1974
Aide alimentaire totale (millions de dollars) ..	1.301	1.257	1.217	1.276	1.132	1.522
<b>dont</b> : Aide bilatérale .....	1.298	1.142	1.050	1.014	850	1.065
Aide multilatérale .....	13	115	167	626	282	457
<b>dont</b> : CEE .....				81	145	260
PAM .....				55	101	158
 Aide alimentaire totale, aux prix de 1968 (1) (millions de dollars)	 1.352	 1.352	 1.205	 1.130	 489	
 Aide alimentaire en céréales .....						
(millions de tonnes)	14	13	10	11	5	5

(1) Valeur indexée sur la base des prix à l'exportation du blé des Etats-Unis.  
Source : OCDE — CAD

## PRINCIPAUX PAYS DONNEURS D'AIDE ALIMENTAIRE EN 1974

(Aide bilatérale et multilatérale)

	Montant de l'aide alimentaire (millions de dollars)	Part dans l'aide alimentaire Total des pays du CAD %	Part de l'aide alimentaire dans l'aide publique totale %	Part des céréales %	Part des produits laitiers %
AUSTRALIE .....	75	5	18	97	1
CANADA .....	142	9	20	80	8
ETATS-UNIS .....	728	47	21	62 (1)	10 (1)
JAPON .....	74	5	7	100	—
ALLEMAGNE .....	144	10	10	98 (2)	1 (2)
FRANCE .....	104	7	6	100 (2)	—
PAYS-BAS .....	48	3	12	41 (2)	40 (2)
ROYAUME-UNI .....	49	3	7	80 (2)	15 (2)
SUEDE .....	35	2	9	70	—
SUISSE .....	10	1	15	37	53

(1) 1972

(2) Part dans l'aide alimentaire nationale seulement, à l'exclusion des contributions des pays Membres à l'aide de la CEE

Source : OCDE — CAD

## PRINCIPAUX PAYS BENEFICIAIRES D'AIDE ALIMENTAIRE EN 1973

(Millions de dollars)

Pays à revenu élevé (plus de 380 dollars par tête)	Pays à revenu moyen (de 200 à 380 dollars)	Pays à revenu faible (moins de 200 dollars)
TOTAL .....	22	TOTAL .....
République Dominicaine ..	10	République du Vietnam ..
Chili .....	5	République de Corée ....
Pérou .....	4	Philippines ...
		Egypte .....
		Maroc .....
		Tunisie .....
		Colombie ....
		Jordanie .....
		Algérie .....
		TOTAL .....
		577
		République Khmère ....
		Indonésie ..
		Bangladesh .
		Pakistan ....
		Inde .....
		SriLanka ...

Source : FAO, Bulletin sur l'Aide Alimentaire.

## DISCUSSION

---

**René Dumont.** — Il ne paraît pas raisonnable d'accroître l'aide alimentaire aux pays qui élèvent le plus vite leur population, parce qu'ainsi on encourage leur imprévoyance démographique.

**M. Auriou.** — Si on limite l'aide alimentaire aux pays à démographie modérée, n'élimine-t-on pas d'office les pays pauvres ? Faut-il laisser les enfants mourir de faim ?

**Mlle Dekhli.** — Précision à l'adresse de M. Dumont : ce n'est pas la démographie galopante qui engendre la pauvreté, mais bien plutôt le contraire, car dans les pays en voie de développement, l'enfant est plus considéré comme une aide que comme une charge.

**P. Béchet.** — On a vu dans la presse que le Niger formulait une demande d'aide exceptionnelle de 200.000 tonnes de céréales pour pallier la famine qui sévissait dans ce pays. La FAO aurait pour sa part évalué les besoins à 70.000 tonnes.

Comment sont prises concrètement les décisions d'attribution d'aides lorsque, dans un cas comme celui-ci, l'initiative vient du pays demandeur ?

**G. Ghersi.** — Mes questions concernent l'avenir de l'aide alimentaire, si l'on adopte le scénario que font de nombreux experts, d'une pénurie alimentaire grandissante dans les pays pauvres.

Ainsi, si l'on analyse les différents documents préparatoires à la conférence mondiale sur l'alimentation, réunie à Rome en novembre 1974, il apparaît que le déséquilibre entre l'offre et la demande alimentaire s'accroît, augmentant de façon parallèle les tensions entre pays riches (capables d'accroître à court terme et sur les bases actuelles leur production de façon sensible) et pays pauvres (à démographie galopante, de plus en plus dépendants, pour assurer leur alimentation, des importations, et de moins en moins capables d'en honorer la facture). Il semble donc, si l'on en croit ces données, que non seulement l'aide alimentaire ne sera pas une solution provisoire (comme on peut le souhaiter), mais encore risque de devenir de plus en plus importante.

De telles prévisions vous semblent-elles réalistes ? Et dans le cas où l'aide alimentaire demeure un moyen grandissant pour combler le déficit en produits de base de nombreux pays en voie de développement, une telle aide est-elle possible ? et quelles seraient les conséquences de cette situation ?

**M. Cruiziat.** — Comment peut-on s'assurer que l'aide alimentaire atteint bien les populations auxquelles elle est destinée et qu'elle n'est pas, au moins partiellement, détournée ou revendue (avec d'énormes profits parfois) par des intermédiaires divers, au niveau du pays receveur ?

**R. Dumont.** — Le développement que nous avons jusqu'ici impulsé dans le Tiers Monde, a été une urbanisation, le développement d'une minorité privilégiée urbaine, élevée en Occident, vivant comme en Occident, donc prélevant sur les paysans une dîme effroyable qui les empêche de se moderniser, alors que l'accroissement de la population impose une révolution agricole, association d'agriculture et d'élevage, ce qui exige de gros investissements. Mais le paysan du Togo ne reçoit que 40 % du prix touché par l'offre d'exportation, le reste va au budget national, qui le dépense surtout en ville.

En Chine (1) on a obtenu du paysan qu'il fournisse chaque année 50 à 60 jours de travail gratuit pour sa collectivité. On en est fort loin en Afrique.

**H. de Farcy.** — Nous constatons que le nouvel ordre économique aboutira à une certaine redistribution des activités à l'intérieur des divers pays : ceci posera notamment des problèmes concernant la réduction ou les changements d'activités des agriculteurs, industriels ou ouvriers, devant ouvrir des débouchés aux possibilités des pays en développement. Mais les potentialités de ces pays sont aussi considérables dans certains types d'hommes : je pense en particulier aux intellectuels ou aux personnes ayant eu une certaine formation administrative. Beaucoup voudraient venir s'installer chez nous. Dans ce domaine, de nombreux emplois (éducation, recherche...) sont assurés par le secteur public. Pour le moment, les personnes qui assurent chez nous ces services sont remarquablement « défendues » contre la concurrence étrangère par des formes de contingentement encore plus efficaces que les contingentements des produits. Mais les dispositions de la CEE peuvent-elles progressivement desserrer ces règles et permettre l'accès progressif d'immigrants de haut niveau dans des secteurs jusqu'ici bien préservés ?

Vous avez insisté sur l'intérêt du développement rural intégré, qui sans agir évidemment directement sur les échanges de matières premières, les modifieraient profondément, en changeant la structure de la demande rurale, c'est-à-dire de la part de la demande la plus importante des pays neufs ? Pensez-vous que la CEE, les Nations Unies aient vraiment songé à attaquer directement et énergiquement ce problème ? Pensez-vous qu'on verra bientôt un secrétariat ou un organisme coordonnant de façon efficace l'ensemble des activités nécessaires dans ce domaine ?

---

(1) Cf. R. DUMONT : Chine, la Révolution Culturelle - Seuil 1976.