



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION  
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, March 1983

FOOD AID FOR DEVELOPMENT(1)

---

BACKGROUND

- October 1979: the first major European Parliament debate on world hunger
- November 1981: the Commission launches a "plan of action to combat world hunger", with the emphasis on support for structural measures - food strategies, and long-term operations to safeguard the rural environment
- June 1982: the Commission presents proposals for a special programme to combat world hunger, covering both immediate additional relief for refugees and structural measures (the Council allowed only 115 m ECU of the proposed 184 m ECU budget for the programme)  
the European Parliament holds a second major debate
- 1982: the policy of supporting food strategies is tried out for the first time in four countries - Kenya, Mali, Rwanda and Zambia
- 1981/1982: the Commission orders a full-scale evaluation of Community food aid programmes
- September 1982: in a memorandum on Community development policy, the Commission reiterates the need to reform food aid policy
- March 1983: the Commission proposes specific new guidelines to the Council.
- 

I. THE REFORM OF FOOD AID POLICY

1. The continuing need for food aid

A resumption of growth in the industrialised countries of the North will be linked to the progress of development in the countries of the South. But the developing countries cannot "take off" unless they can solve the problem of feeding themselves between now and the year 2000. On the strength of this analysis, the Community is calling for a radical, consistent and comprehensive attack on world hunger, with food aid from Europe as one weapon in the arsenal.

---

(1) COM(83)141

Despite their own efforts and the aid they have received, most developing countries are unable to meet domestic demand for food and have to resort to imports, which can place a further strain on their balance of payments and increase their external indebtedness. The FAO estimates that by the turn of the century the developing countries' commercial cereal imports will have reached 200 m tonnes a year (compared to 42m tonnes in 1970/71 and 100 m tonnes in 1980/81); UNICEF predicts a rise in the number of seriously malnourished children from 400 m to 600 m in the next ten or twenty years. These figures clearly show both the continuing need for food aid and the crucial importance of encouraging and helping the developing countries to put in hand veritable food and agriculture strategies.

## 2. Food aid must be seen as a means not an end

The evaluation undertaken in 1982 showed the Community food aid system to be inflexible and outmoded, based on a concept thought up thirty years ago as a means of disposing of the industrialised countries' grain surpluses. The rules laid down at that time by the FAO, which have scarcely changed in the intervening years, state that food aid can only be used to top up normal commercial imports.<sup>(1)</sup> The Community has subscribed both to those rules and to the 1967 Food Aid Convention.

Since then, the Community, like other donors, has of course "bent" the food aid rules in the interests of development proper, but the process has not gone far enough.

Except for emergencies, when immediate relief will always be needed, the Commission feels that Community food aid should cease to be an end in itself, and be integrated into comprehensive food and agriculture strategies, which offer the only hope of ending the endemic malnutrition in the developing countries. The idea is that the new food aid policy should be both wider, to take more account of the diversity of the developing countries' needs, and more flexible as regards the way in which the aid can be used. This will call for a policy dialogue between the Community and recipient countries going beyond negotiations on particular projects, with a view to deciding jointly on the nature, amount, utilization and scope of the aid on the basis of each recipient country's freely chosen food policy. Coordinating the aid in this way would also make it possible to see that local dietary habits were not upset.

Such food aid arrangements, tailored to meet the particular country's requirements, would be integrated with other internal or external development measures in such a way as to promote sustained, lasting development of agriculture and food production. However, this coordinated approach will hardly appear credible or reliable to developing countries unless the Community enters into multiannual commitments.

## II. PRIORITY TO STRUCTURAL DEVELOPMENT AID

### 1. The different forms of food aid

Food aid operations should be designed to serve specific ends. While regarding structural aid for food and agricultural development as a priority, the Commission is aware of the importance of aid provided for other purposes:

---

(1) The "Committee on Surplus Disposal" still monitors the application of these rules.

- i. emergency food aid to provide humanitarian relief in crises and disasters
- ii. nutritional aid for refugees
- iii. indirect balance of payments aid; food aid can be used to reduce a country's food import bill
- iv. aid for the setting up of production chains; an example is Operation Flood, in India, where aid in the form of milk products is given as start-up assistance for an integrated project aimed at setting up local production, processing and distribution facilities.

## 2. Integrating food aid into the development drive

Food aid has to be one among a number of instruments serving food strategies designed to harness the energies of peasant farmers and increase local food production. Accordingly:

- a. it should not have the effect of depressing market prices or giving people dietary habits which can never be catered for by local food production;
- b. it should be integrated into a wider programme.

There are a number of ways of achieving these ends:

- a. Counterpart funds: i.e. money generated by the sale on the local market of products supplied as food aid, which can be used to:
  - i. finance the local costs of agricultural development projects;
  - ii. constitute working capital for an intervention fund to stabilize domestic market prices;
  - iii. set up an equalization fund so that the impact on consumer prices of an increase in producer prices can be spread over a period of time;
  - iv. promote the processing and packaging of local products;
  - v. contribute to the budget costs of implementing a food policy.
- b. Direct use of food aid products
  - i. to constitute national or regional security stocks;
  - ii. to start up and support the development of agricultural processing units.
- c. Triangular operations

Food is bought in one developing country, which has an exportable availability, to be sent as food aid to a country with a shortfall.

### III. CONTRACTUAL PROGRAMMING

While for one-off aid operations current practice can continue more or less unchanged, the system will have to be radically revised if it is to cope with aid intended as a back-up for the development of agriculture and food development.

Instead of the present yearly allocations, granted on the basis of essential quantitative criteria without any real attempt being made to coordinate the way in which the aid will be used, the Commission is proposing :

#### 1. A preliminary dialogue with the recipient country

While the quantitative criteria (structural food shortfall, extent of unmet nutritional requirements etc.) will continue to be taken into account in allocating aid, two equally important qualitative criteria must also be considered :

- a. whether the food aid will contribute to efforts to develop a country's own food production or marketing arrangements;
- b. whether the recipient country is able or willing to undertake such efforts within a coherent policy framework.

This means that before a decision is taken there will have to be detailed discussions with the recipient country aimed at integrating the planned food aid operation with its general development policy and reaching agreement on how the aid should be used.

#### 2. Concluding a food aid contract

The outcome of the dialogue should be the conclusion of a food aid contract setting out the rights and obligations of the two sides over a period of several years.

As well as establishing the general framework within which food aid will be integrated, the contract will specify :

- i. the quantity and type of products to be supplied each year, and the delivery arrangements;
- ii. how the aid is to be used and for what purpose;
- iii. how any counterpart funds are to be used.

Such a planned, contractual approach should make for better coordination between Community and Member State aid operations.

### IV. SUITING THE PRODUCTS TO THE NEEDS

In order to meet people's needs in the most appropriate way and avoid creating dietary habits which local production will never be able to satisfy, food aid will need to be less tied to the existence of disposable surpluses.

However, the problem differs depending on the product concerned.

#### 1. Cereals : avoiding disincentives to local farmers

Food aid in the form of cereals will continue to be essential, as wheat, maize, rice etc. account for over half of people's calory and protein intake in the Third World. But it is important to see that the aid supports local growers' efforts rather than discouraging them.

In the case of wheat, which is mainly used to satisfy urban demand, it will be best to sell the product on the local market in order to generate counterpart funds which can then be used either to procure local produce, to stabilize the market or to finance food production projects.

Maize (of which the Community itself has a shortfall) should whenever possible be procured locally, i.e. in countries in the same part of the world as the recipient country itself.

## 2. Milk products : a cautious approach

In order to avoid the widely-criticized drawbacks of aid in the form of milk products, these should only be provided where conditions of hygiene and the economic situation permit.

In countries which themselves have a dairy sector, such aid can be used to support fledgling production or processing systems or to make up a temporary shortfall.

Elsewhere milk products should as far as possible be supplied only as part of specific nutritional programmes implemented by specialist bodies.

As a way of providing extra proteins and calories without creating "imported" dietary habits, there should be an increasing move towards back-up schemes in the form of local purchasing of food legumes, use of fishery products (dried fish or meal) and the use of local produced oil or other types of Community-produced oils to replace butteroil.

FOOD AID : SOME FIGURES

• The Community is one of the main food aid donors

The Community's 1982 food aid programme provided for the allocation of :

1 100 000 tonnes of cereals

150 000 tonnes of milk powder

45 000 tonnes of butteroil

representing two-thirds of world milk-product food aid and an eighth of cereal food aid (or 22 %, counting the Member States' contributions).

Community cereal aid, incidentally, accounts for only just over 1 % of the developing countries' import requirements.

• Food aid represents about 25 % of Community development aid

In 1982, the Community food aid programmes were worth a total of about 700m ECU (at internal prices, i.e. including export refunds), approximately a quarter of total Community development aid spending.

Milk products accounted for about two-thirds of the 700 ECU.

• The recipients

Over sixty developing countries and numerous bodies such as the World Food Programme, non-governmental organizations, etc. receive food aid from the Community.

The main recipients are Bangladesh (cereals and butteroil), Egypt (cereals and milk products), and India (milk products), but a substantial amount also goes to ACP countries (36 % of the 1982 programme).



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION  
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, mars 1983

POUR UNE AIDE ALIMENTAIRE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT (1)

RAPPEL CHRONOLOGIQUE.

- Octobre 1979 : - premier grand débat du Parlement Européen sur la faim dans le monde.
- Novembre 1981 : - La Commission lance un plan d'action contre la faim dans le monde, mettant l'accent sur le soutien aux actions structurelles : appui aux stratégies alimentaires, actions à long terme de sauvegarde du milieu rural.
- Juin 1982 : - La Commission propose un programme spécial de lutte contre la faim dans le monde, visant à la fois des aides supplémentaires immédiates (réfugiés) et des actions structurelles. Sur un financement proposé de 184 millions d'Ecus le Conseil n'en accorde que 115 millions d'Ecus.
- deuxième grand débat du Parlement européen.
- Courant 1982 : - Les premières expériences de soutien aux stratégies alimentaires sont lancées dans quatre pays : Kenya, Mali, Rwanda, Zambie.
- 1981/1982 : - La Commission fait procéder à une évaluation approfondie des programmes d'aide alimentaire de la Communauté.
- Septembre 1982 : - Dans son mémorandum sur la politique communautaire de développement la Commission affirme la nécessité de réaménager la politique d'aide alimentaire.
- Mars 1983 : - La Commission propose au Conseil des orientations précises.

I. POUR UNE NOUVELLE ORIENTATION DE LA POLITIQUE D'AIDE ALIMENTAIRE

1. L'aide alimentaire reste nécessaire ...

L'avenir de la croissance des pays industrialisés du Nord est lié au développement des pays du Sud. Or, de la capacité des PVD à maîtriser leur problème alimentaire d'ici l'an 2000 dépendra leur décollage économique. Cette double conviction de la CCE l'a conduite à prendre position en faveur d'un traitement en profondeur, cohérent et global de la faim dans le monde dont l'aide alimentaire européenne est un instrument parmi d'autres.

./...

(1) COM(83) 141

En dépit de leurs efforts, et des aides qui leur sont octroyées, la plupart des PVD ne parviennent pas à satisfaire leur demande alimentaire interne, et se trouvent dans l'obligation d'importer des denrées alimentaires au risque de déséquilibrer davantage leurs balances des paiements et d'augmenter sans cesse leur dette extérieure. La FAO estime à 200 millions de tonnes les importations commerciales de céréales des PVD avant la fin du siècle (42 mio t en 70/71; 100 mio t en 80/81), tandis que l'UNICEF prévoit que le nombre des enfants en état de carence nutritionnelle grave passera de 400 à 600 millions d'ici 10 à 20 ans. Ces quelques chiffres soulignent combien l'aide alimentaire reste nécessaire, mais surtout combien il est urgent d'encourager et d'aider les PVD à mettre en oeuvre de véritables stratégies agro-alimentaires.

2. ... mais ne peut être une fin en soi.

Les travaux d'évaluation menés au cours de l'année 1982 ont fait apparaître le caractère rigide, figé et dépassé du système européen d'aide alimentaire, dont la conception, vieille d'une trentaine d'années, reposait sur la nécessité d'écouler les surplus céréaliers des pays industrialisés. Selon les règles édictées alors par la FAO, et qui n'ont guère évolué depuis, une aide alimentaire ne peut être octroyée qu'en supplément des importations commerciales traditionnelles (1). La CEE a souscrit à ces obligations ainsi qu'à celles de la Convention de 1967 relative à l'aide alimentaire.

Depuis, la CEE a, bien sûr, comme d'autres donateurs, infléchi ces critères et modalités d'intervention pour mieux servir la cause du développement proprement dit. Mais cette évolution demeure insuffisante.

Hormis les cas d'urgence, pour lesquels l'aide immédiate reste toujours disponible, la Commission estime que l'aide alimentaire européenne doit cesser d'être une fin en soi pour venir s'intégrer aux stratégies agro-alimentaires globales, seules susceptibles d'apporter une solution à la malnutrition endémique des PVD. La nouvelle politique d'aide alimentaire se propose d'élargir son champ d'action pour mieux prendre en compte la diversité des besoins des PVD, et de s'orienter vers une plus grande souplesse des modalités d'utilisation de cette aide. Dès lors, la nécessité s'impose d'un véritable dialogue politique entre la CEE et les pays bénéficiaires, au delà des négociations sur les projets à financer, pour définir ensemble la nature, le volume, le mode d'utilisation et le champ d'application de l'aide sur la base d'une politique alimentaire choisie et conçue par le pays bénéficiaire en toute indépendance. Une telle concertation permettrait en outre de veiller au respect des habitudes alimentaires locales.

Ainsi conçue en fonction de réalités spécifiques à chaque pays, l'aide alimentaire sera intégrée aux autres instruments, internes ou externes, de développement du pays, et contribuera de la sorte à la promotion d'un développement agro-alimentaire continu et durable. Cependant, cette volonté d'insertion ne saurait être tout à fait crédible, ni recueillir la confiance des PVD sans que la CEE ne prenne des engagements sur la base de la pluriannualité.

./..

---

(1) Le "Comité des surplus agricoles" veille encore aujourd'hui à l'application de cette règle.



## II. OBJECTIF PRIORITAIRES : L'AIDE STRUCTURELLE AU DEVELOPPEMENT.

### 1. Plusieurs formes d'aides alimentaires ...

L'aide alimentaire doit être organisée en fonction des objectifs poursuivis. Tout en donnant la priorité à l'aide structurelle à l'effort de développement agro-alimentaire, la Commission ne méconnaît pas l'importance des aides visant d'autres objectifs :

- l'aide alimentaire d'urgence afin de faire face aux situations de crise et aux catastrophes;
- l'aide nutritionnelle aux réfugiés;
- l'aide indirecte à la balance des paiements, l'aide alimentaire étant alors un instrument permettant de soulager la contrainte financière extérieure qui pèse sur un pays du fait de son déficit alimentaire;
- l'aide à la mise en place de filières de production (comme dans le cas de l'opération Flood en Inde, où l'aide en produits laitiers permet d'assurer le démarrage d'un projet intégré : production locale, traitement, distribution).

### 2. Comment intégrer l'aide alimentaire à l'effort de développement?

L'aide alimentaire doit devenir un instrument trouvant sa place dans le cadre de stratégies alimentaires visant à dynamiser le secteur paysan et à accroître la production locale. Ceci implique :

- qu'elle n'ait pas pour conséquence de faire baisser les prix sur le marché ni de donner aux populations des habitudes alimentaires que la production locale ne pourra jamais satisfaire;
- qu'elle soit intégrée dans un programme.
- Dans ce but plusieurs méthodes peuvent être utilisées :
  - a) utilisation des fonds de contrepartie (ressources financières dégagées de la vente sur le marché local des produits reçus au titre de l'aide alimentaire)
    - pour financer des coûts locaux de projets de développement agricoles,
    - pour créer un fonds de roulement destiné à stabiliser les prix sur le marché intérieur,
    - pour créer un fonds de péréquation permettant d'étaler dans le temps la répercussion sur les prix à la consommation des hausses de prix à la production,
    - pour promouvoir la transformation et le conditionnement des produits locaux,
    - pour contribuer aux coûts budgétaires de mise en oeuvre d'une stratégie alimentaire;
  - b) utilisation directe des produits fournis
    - pour constituer des stocks régionaux ou nationaux de sécurité,
    - pour assurer le démarrage et appuyer le développement d'unités de traitement ou de transformation de produits agricoles;
  - c) opérations triangulaires
    - consistant en l'achat à un PVD ayant des disponibilités exportables, au bénéfice à titre d'aide alimentaire, d'un pays déficitaire.

### III. POUR UNE PROGRAMMATION CONTRACTUELLE.

Si pour les opérations d'aide ponctuelle la pratique actuelle peut, pour l'essentiel, être maintenue il n'en va pas de même s'agissant des aides destinées à soutenir les efforts de développement agro-alimentaire pour lesquelles s'impose une révision substantielle du système utilisé jusqu'à présent par la Communauté.

Au lieu de décisions d'allocations annuelles, prises essentiellement sur base de critères quantitatifs et sans que l'utilisation de l'aide ne fasse l'objet d'une véritable concertation, la Commission propose :

#### 1. Le dialogue préalable avec le bénéficiaire ...

Pour fixer les dotations d'aide il conviendra certes de tenir compte de critères quantitatifs, tels que le déficit alimentaire structurel et l'ampleur des besoins nutritionnels non couverts, mais deux critères qualitatifs tout aussi essentiels devront être pris en considération :

- . le soutien qu'une action d'aide alimentaire est susceptible d'apporter aux efforts de développement de la production ou de la commercialisation de produits vivriers;
- . la capacité ou la volonté du pays bénéficiaire d'inscrire ces efforts dans une politique cohérente.

C'est la raison pour laquelle s'impose, avant qu'une décision ne soit prise, une discussion approfondie avec le pays bénéficiaire afin de situer l'action à entreprendre dans la perspective de sa politique de développement et de convenir avec lui les conditions d'utilisation de l'aide.

#### 2. ... en vue de la conclusion d'un contrat d'aide alimentaire.

Le résultat de ce dialogue devra être consigné dans un "contrat d'aide alimentaire" portant sur plusieurs années, afin de fixer les droits et obligations réciproques des deux partenaires.

Ce contrat déterminera, outre le cadre général dans lequel l'aide doit s'intégrer :

- les quantités et la nature des produits à fournir annuellement et les modalités de livraison,
- les types d'utilisation de l'aide et les modalités pratiques de mise en oeuvre,
- les conditions d'utilisation des fonds de contrepartie éventuels.

Cette approche contractuelle et volontariste permettrait et devrait stimuler une plus intense coordination entre les actions de la Communauté et celles de ses Etats membres.

### IV. QUELS PRODUITS ? POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION AUX BESOINS.

Afin de répondre de façon aussi appropriée que possible aux besoins spécifiques des populations tout en évitant de créer des habitudes alimentaires incompatibles avec les possibilités de production locales, il est nécessaire d'assouplir le lien parfois trop étroit aujourd'hui entre l'existence de surplus exportables et l'aide alimentaire.

Mais à cet égard le problème se pose en termes différents selon les produits.

## 1. Céréales : ne pas décourager la production locale

L'aide en céréales (blé, maïs, riz) restera essentielle, ce produit représentant plus de la moitié de la ration alimentaire (en calories et protéines) dans les pays du Tiers Monde. Encore faut-il que l'apport extérieur ne détruise pas mais conforte l'effort de production local et donc :

- . s'agissant du blé, destiné surtout à satisfaire une demande urbaine, de vendre le produit localement afin de dégager des fonds de contrepartie. Ces fonds permettraient soit d'acheter sur place des produits locaux, soit de stabiliser le marché local, soit de financer des projets de production vivrière;
- . s'agissant du maïs (dont la Communauté est déficitaire), d'acheter de préférence les produits locaux dans les régions ou pays voisins lorsque des possibilités existent.

## 2. Produits laitiers : utilisation prudente

Afin d'éviter les inconvénients, maintes fois dénoncés, de l'aide en produits laitiers, il convient de ne maintenir celle-ci que lorsque les conditions d'utilisation permettent d'en neutraliser les risques (sanitaires comme économiques).

Dans les pays ayant une vocation laitière, l'aide peut être fournie utilement afin d'appuyer le démarrage du système local de production et de traitement, ou de combler un déficit momentané.

Dans les autres pays l'aide en produits laitiers devrait être réservée le plus possible à des programmes nutritionnels spécifiques, mis en oeuvre par des organismes spécialisés.

En outre, afin d'éviter de créer des habitudes alimentaires "importées", tout en renforçant l'apport en protéines et en calories, des actions complémentaires devraient progressivement se développer en faveur de l'achat local de légumineuses, l'utilisation des produits de la pêche (produits séchés), la substitution au butteroil d'huiles achetées localement ou d'autres huiles communautaires.

L'AIDE ALIMENTAIRE EN CHIFFRES• Un des principaux donateurs d'aide alimentaire.

Le programme communautaire d'aide alimentaire porte en 1982 sur :

- 1.100.000 tonnes de céréales, auxquelles s'ajoutent
- 150.000 tonnes de poudre de lait
- 45.000 tonnes de butteroil,

ce qui représente les 2/3 de l'aide mondiale en produits laitiers, et le 1/8 pour les céréales (22 % si l'on prend en compte les aides des Etats membres).

Il est à noter que l'aide communautaire en céréales ne représente qu'un peu plus de 1 % des besoins d'importation des pays en voie de développement.

• L'aide alimentaire = 25 % environ de l'aide communautaire au développement.

Le coût des programmes communautaires s'élève en 1982 à environ 700 millions d'Ecus (au prix intérieur, c'est-à-dire y compris les restitutions), soit à peu près le quart des dépenses totales de la Communauté en faveur de l'aide au développement.

De ces 700 millions d'Ecus, le programme produits laitiers représente environ les 2/3.

• Les bénéficiaires.

Plus d'une soixantaine de pays en voie de développement ainsi que de nombreux organismes (Programme alimentaire mondial - ONG etc.).

Les bénéficiaires les plus importants sont le Bangladesh (céréales et butteroil), l'Egypte (céréales et produits laitiers), l'Inde (produits laitiers), mais l'aide alimentaire représente également un apport important pour les ACP (36 % du programme 1982 leur est destiné).