

CILSS - CLUB DU SAHEL

RENFORCEMENT DU RESEAU
POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

Conclusions de la réunion tenue à l'OCDE
à Paris les 20 et 21 mai 1985

Mai 1985.

POURQUOI RENFORCER LE RESEAU POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL ?

Le volume de l'aide alimentaire aux pays sahéliens va en croissant. L'annexe A montre l'évolution impressionnante du volume de cette aide depuis une quinzaine d'années. Lors de la campagne 1983-84 il a atteint 870.000 tonnes de céréales et il est probable qu'il dépassera largement le million de tonnes en 1984-85. Selon les premières estimations du Club du Sahel, l'aide alimentaire pourrait atteindre 20% de l'Aide publique au développement totale destinée aux pays membres du CILSS cette année.

De telles quantités ne sont plus marginales par rapport à la production globale de la région et il est évident qu'elles ont un impact important sur l'économie et sur le développement. Par ailleurs, la fourniture, l'acheminement et la distribution de cette aide alimentaire, qui s'ajoute à des quantités également croissantes d'importations commerciales de produits alimentaires, posent des problèmes de plus en plus aigus.

Comme personne ne peut prévoir aujourd'hui quand le volume de cette aide va diminuer, il paraît de plus en plus nécessaire que les Etats sahéliens et la Communauté internationale s'organisent à la fois pour mieux résoudre les problèmes opérationnels et pour que l'aide alimentaire n'ait pas un impact défavorable sur le développement à long terme mais au contraire soit un instrument de développement.

Certains donateurs se sont organisés pour mieux répondre aux besoins sahéliens. C'est le cas de la France qui a élaboré pour son propre usage un "plan ORSEC" pour le Sahel. Le PAM a mis en place une "African Task Force" pour renforcer la coordination entre donateurs d'aide etc...

De leur côté, le CILSS et le Club du Sahel ont mené depuis plusieurs années une réflexion sur le rôle de l'aide alimentaire dans le développement. Ils ont contribué à dégager un consensus entre donateurs et Sahéliens sur la stratégie à suivre dans ce domaine (notamment par le Colloque de Nouakchott sur les politiques céréalières en 1979 et par la Réunion de Dakar sur l'aide alimentaire en 1982). Depuis 1984, devant l'aggravation de la situation, ils ont décidé, tout en poursuivant cette réflexion, de s'intéresser aussi aux aspects plus opérationnels de la fourniture d'aide alimentaire.

En janvier 1985, le Conseil des Ministres du CILSS réuni à Nouakchott a demandé que le secrétariat du CILSS mette en place un "Plan de prévision et de gestion des crises alimentaires dans les pays du Sahel". En mai 1985 enfin, un Conseil des Ministres extraordinaire a revu le mandat du CILSS qui, désormais, "doit contribuer à la coordination des aides d'urgence afin de promouvoir leur utilisation pour le développement".

C'est dans le cadre de ce mandat revu et en réponse à la décision du Conseil des Ministres de janvier 1985 que les deux secrétariats du CILSS et du Club ont convoqué une réunion technique restreinte qui s'est tenue au siège de l'OCDE à Paris les 20 et 21 mai 1985.

Cette réunion a formulé des recommandations sur le renforcement d'un réseau pour la prévention des crises alimentaires au Sahel, recommandations que l'on trouvera ci-après.

Un réseau : la notion a paru mieux adaptée que celle de plan aux problèmes spécifiques posés par les crises alimentaires au Sahel. Le nombre des acteurs impliqués dans la solution de ces crises est important, tant du côté des Sahéliens que du côté des donateurs. Une réflexion préliminaire a montré qu'il serait plus utile de bâtir un réseau, ou plutôt de renforcer le réseau déjà existant, entre tous ces acteurs. Il serait plus utile de faire mieux circuler l'information dans ce réseau, de prévoir des concertations afin que tous les acteurs agissent de concert et dans le sens d'une plus grande efficacité. De plus, un réseau souple, informel, a le mérite d'éviter toute "institutionnalisation" de l'aide alimentaire, ce qui est une préoccupation de l'ensemble des donateurs qui souhaitent éviter la création d'une institution nouvelle dans ce domaine.

Par ailleurs, il a paru plus approprié de parler d'un réseau de "prévention" des crises alimentaires plutôt que de prévision et de gestion. L'objectif des gouvernements sahéliens est en effet de garantir un approvisionnement minimum aux populations sinistrées et donc de prévenir les crises plutôt que de simplement les prévoir et les gérer.

LA SITUATION AU COURS DE LA CAMPAGNE 1984-85

Des contacts avec certains donateurs et institutions (U.S.A., Canada, France, PAM, FAO), une mission spéciale(*) de courte durée dans deux pays sahéliens (Mali et Niger) et les derniers résultats du projet "diagnostic permanent" ont permis d'avoir un aperçu des problèmes rencontrés pour gérer la crise alimentaire - particulièrement sévère - de la campagne 1984-85.

A l'évidence, des progrès considérables ont été accomplis depuis 1973, l'année où pour la première fois une aide alimentaire massive a été donnée au Sahel; progrès notamment dans le domaine de la logistique et progrès en matière de concertation entre Sahéliens et donateurs sur le plan local afin de résoudre les nombreux problèmes pratiques que pose la fourniture de ce type d'aide.

Mais malgré ces progrès, les problèmes plus ou moins bien résolus demeurent nombreux :

- En ce qui concerne l'évaluation de la situation dans les différents pays, chaque source d'aide procède avec un certain empirisme, en utilisant les données officielles mais aussi ses propres informations. Il reste beaucoup à faire pour que tous s'entendent sur les définitions et sur les estimations et surtout pour avoir une vue beaucoup plus fine de la situation (par zones agro-climatiques).
- En ce qui concerne les procédures, des efforts ont été faits pour les assouplir et les accélérer. Malgré cela, l'expérience de la campagne en cours montre que l'aide alimentaire ne commence à arriver massivement qu'en mars-avril : il reste peu de temps pour la mettre en place. D'où le risque de ne pouvoir acheminer à temps les quantités nécessaires et de créer ainsi des situations dramatiques en attendant la prochaine récolte et des situations peu satisfaisantes lorsque l'aide arrive en même temps que la récolte et déprime les prix. D'où l'apparition de goulets d'étranglement dans le transport et la distribution de l'aide et l'apparition de surcoûts dans la fourniture de cette aide.
- Si la fourniture de l'aide alimentaire directe est maintenant bien "rôdée", il n'en est pas encore de même pour l'aide triangulaire (dont la mise en oeuvre est beaucoup plus récente). L'expérience récente montre qu'elle se heurte à quelques difficultés.

(*) Voir CILSS/Club du Sahel, Aide alimentaire en 1985 : rapport de mission au Mali et au Niger, mai 1985.

- Enfin, peu de progrès semblent avoir été faits pour ce qui concerne l'impact de l'aide alimentaire sur le développement : une part importante de l'aide semble encore distribuée gratuitement, et surtout la mise en place et la gestion des fonds de contrepartie semblent encore fort loin d'être satisfaisantes.

LES OBJECTIFS DU RESEAU

Le point de la situation qui a été fait est loin d'être complet. Mais, à partir des principales constatations faites sur le terrain et des conclusions des réunions techniques précédentes qui ont fait l'objet d'un large consensus, on peut proposer un certain nombre d'objectifs pour le réseau. Celui-ci pourrait aider les différents acteurs impliqués, Sahéliens et non-Sahéliens, à :

- . prendre à temps les mesures nécessaires pour qu'un volume d'aide alimentaire mieux adapté aux besoins arrive dans les délais voulus,
- . minimiser les coûts de fourniture de l'aide,
- . éviter que l'aide ait des effets néfastes et faire en sorte qu'elle participe au développement et donc qu'elle disparaisse à long terme.

LES FONCTIONS DU RESEAU

Pour atteindre ces objectifs, il est proposé que le réseau joue un rôle dans les 5 domaines principaux suivants :

I. L'EVALUATION DES PRODUCTIONS, DES DEFICITS ET DES EXCEDENTS

Actuellement, l'évaluation des "besoins" en aide alimentaire dépend largement de facteurs politiques, et pas uniquement de la constatation d'un déficit céréalier. Le niveau auquel se situe l'aide alimentaire dépend finalement d'un ajustement entre d'une part la politique du gouvernement sahélien qui peut souhaiter recevoir un plus ou moins grand volume d'aide sous cette forme et d'autre part la politique des donateurs qui peuvent souhaiter attribuer une plus ou moins grande part de leur aide sous cette forme.

Pour préparer une meilleure "évaluation des besoins" et préparer la mise en oeuvre de l'aide alimentaire, il est cependant nécessaire d'avoir une évaluation des productions, des déficits et des excédents. Ou plutôt il est nécessaire d'avoir une fourchette, sans chercher à atteindre une précision qui serait illusoire ou qui ne pourrait être obtenue qu'à un prix très élevé.

Le projet "diagnostic permanent" et le projet AGRHYMET mis en oeuvre par le CILSS doivent, à terme, fournir de meilleures évaluations de production. La FAO et divers donateurs procèdent par ailleurs à leurs propres évaluations.

Une première fonction du réseau sera :

- d'être un lieu d'échanges à la fois sur les différentes méthodes d'évaluation pratiquées par les uns et les autres et sur les fourchettes concernant les productions, les déficits et les excédents, proposés par les différents évaluateurs. Une réunion pourrait se tenir à cette fin en octobre de chaque année, une première réunion étant prévue en octobre 1985. Il sera demandé aux diverses sources de faire parvenir les informations dont elles disposent et il sera demandé à la FAO de rédiger une note de synthèse pour préparer cet échange de vues;
- d'identifier les zones où la probabilité qu'une situation d'urgence apparaisse au cours des prochains mois est élevée;
- de diffuser largement auprès de tous les acteurs le résultat des échanges de vues et l'identification des zones critiques.

II. L'AMELIORATION DES PROCEDURES

Des efforts ont été faits pour accélérer le déroulement des procédures de demande et d'octroi de l'aide alimentaire. Le réseau pourrait diffuser les améliorations constatées de façon à ce que chaque source d'aide puisse s'en inspirer, compte tenu naturellement des contraintes qui lui sont propres.

Par ailleurs, pour que l'aide arrive à temps, il est indispensable que chaque étape de la procédure soit parcourue avant une certaine date limite. Il sera bon que ces dates-limites soient clairement explicitées, qu'elles fassent l'objet d'une concertation entre Etats sahéliens et donateurs (un plan de transport et de distribution de l'aide alimentaire dans chaque Etat serait à cet égard utile) et qu'elles fassent ensuite l'objet d'une large diffusion tant dans les pays sahéliens que parmi les différents acteurs intervenant dans la mise en oeuvre de l'aide chez les donateurs. Le réseau pourrait assurer cette concertation et cette diffusion.

III. LES PROBLEMES LOGISTIQUES

Une évaluation mieux préparée et plus précoce et une amélioration des procédures devraient permettre d'étaler les envois de l'aide et donc de réduire l'importance des problèmes logistiques.

Cela dit, avec l'accroissement prévisible des déficits alimentaires, des goulets d'étranglement apparaîtront inévitablement dans les circuits d'acheminement de l'aide.

Le réseau préparera l'identification de ces goulets, compte tenu des autres flux de trafic probables et il fera connaître les capacités maximales de transport vers les pays enclavés. Le réseau mis en place par le PAM dans les pays sahéliens et les pays côtiers peut utilement servir à cette préparation.

La réunion de concertation tenue en octobre sera l'occasion pour les donateurs de s'informer de l'apparition probable de ces goulets et de se concerter pour décider des actions à entreprendre afin de les faire sauter dans les délais voulus.

IV. LES MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Les donateurs se posent manifestement sur la mise en oeuvre de l'aide alimentaire de nombreuses questions. Citons à titre d'exemple : comment gérer les stocks qui n'auront pu être acheminés vers les pays de l'intérieur et seront restés dans les ports ? faut-il arrêter les livraisons d'aide après une certaine date ? peut-on réaliser des opérations mixtes : déstockage du bétail, fourniture d'aide alimentaire ? faut-il développer l'aide triangulaire et comment ? etc...

Le réseau pourra être le forum où ces questions seront débattues, de façon très informelle, le réseau se chargeant ensuite de diffuser l'information résultant de ces débats.

A court terme, l'attention pourrait être focalisée sur l'aide triangulaire. Pour amorcer le débat, une évaluation des opérations d'aide triangulaire déjà mises en oeuvre devrait être faite, avec l'appui de la France. Par ailleurs, cette forme d'aide ne se développera que si l'on dispose d'une cartographie relativement fine des excédents et des déficits dans le Sahel et les pays voisins (la cartographie dressé par AGRHYMET pouvant servir de base à son établissement). L'intérêt de disposer d'une telle cartographie et les mesures à prendre pour la rendre possible à moyen terme pourraient faire l'objet d'un échange de vues lors de la première réunion du réseau.

V. L'AIDE ALIMENTAIRE ET LE DEVELOPPEMENT

Avec la croissance de cette forme d'aide, ce problème devient crucial pour l'avenir de la région.

En un premier temps, l'attention pourrait se porter sur les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. Le réseau pourrait :

- D'abord rassembler l'information sur ce sujet. Une enquête devrait être faite par les secrétariats du CILSS et du Club sur l'expérience acquise, les politiques pratiquées ou envisagées par les principaux donateurs, enquête menée notamment auprès des Etats-Unis qui ont une expérience notable dans ce domaine. Les résultats de cette enquête seraient discutés ensuite au sein du réseau.

- Etre un lieu d'échanges de vues sur l'emploi qui pourrait être fait de ces fonds. Le problème est de s'entendre sur des emplois qui ne soulèvent pas d'objections de la part des différents acteurs impliqués. A titre indicatif, la lutte contre la désertification ou l'alimentation d'un Fonds pour le Sahel pourraient être retenues.

Remarque générale sur les fonctions du réseau

On notera que les fonctions proposées comportent une large part de collecte d'information et d'échange de vues. La première réunion (octobre 1985) pourrait être en grande partie consacrée à tirer les enseignements de l'année de crise 1984-85 et à mettre en lumière les forces et les faiblesses du système actuel d'aide alimentaire au Sahel.

D'une façon générale, la réunion d'octobre du réseau pourrait être l'occasion de faire systématiquement un bilan de la campagne passée.

L'ORGANISATION DU RESEAU

Le réseau devra rester très informel et ce caractère informel sera une condition nécessaire de son succès.

Pratiquement, les tâches à accomplir seront :

- de collecter et de re-diffuser l'information auprès de tous les membres. Les différentes fonctions que l'on a recensées ci-dessus comportant chacune une tâche de collecte et de re-diffusion de l'information : informations sur les déficits et les excédents, sur les procédures, sur les goulets d'étranglement, sur les problèmes propres à l'aide triangulaire, sur les fonds de contrepartie etc...;
- de préparer une réunion annuelle des membres du réseau en octobre (et éventuellement d'autres réunions si le besoin s'en faisait sentir).

Ces tâches seront exécutées par les deux secrétariats du CILSS et du Club, en liaison avec les différents acteurs intéressés, dont les ONG.

A l'issue de la réunion des 20-21 mai, les actions suivantes ont été décidées, afin de préparer une première réunion du réseau prévue pour les 23 et 24 octobre prochains :

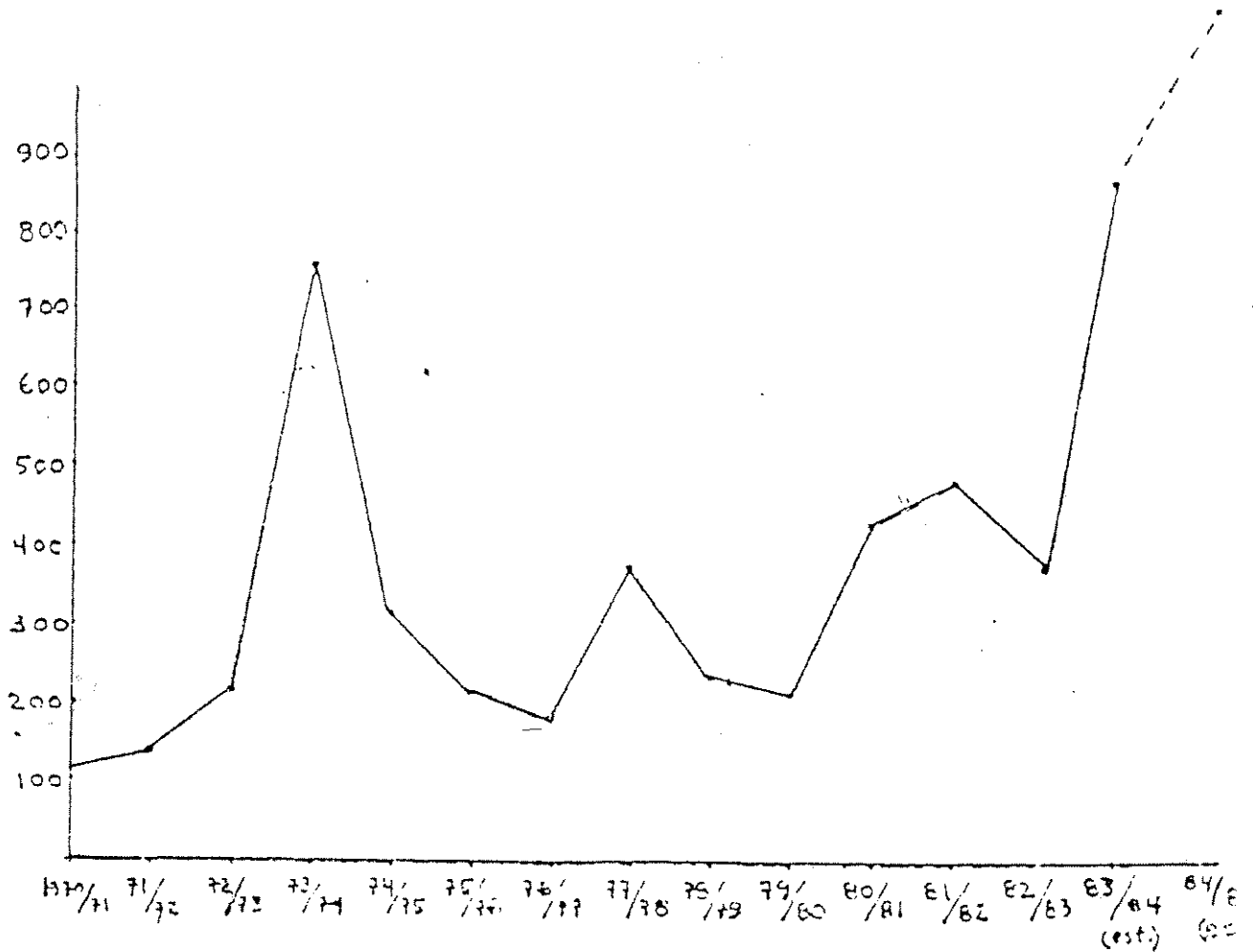
Actions à entreprendre pour préparer la réunion
du réseau en octobre 1985

ACTIONS	ACTEURS
- prévisions productions, excédents et déficits et, si possible, cartographie des excédents et déficits	F A O CILSS (diagnostic permanent et AGRHYMET)
- situation des stocks, prévision des arrivées, diagnostic de la situation logistique	P A M
- évaluation des aides triangulaires au cours de la campagne 1984-85	FRANCE (éventuellement CEE) et CILSS-Club du Sahel
- situation des fonds de contrepartie	CILSS-Club du Sahel
- note de réflexion sur aide alimentaire et développement	P A M

ANNEXE A

EVOLUTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE
AUX PAYS MEMBRES DU CILSS : 1970-1985

(000 tonnes)



Source: 1) FAO, Food Aid in Numbers, December, 1983.
2) WFP, Food Aid Deliveries to African Countries, 1984.

ANNEXE B

ORDRE DU JOUR

1.0. INTRODUCTION :

- 1.1. Cadre historique de la proposition.
- 1.2. Difficultés d'ordre politique et organisationnel.
- 1.3. Etudes de cas sur la gestion des crises alimentaires au Mali et au Niger.
- 1.4. Résumé des points de vue des principaux donateurs d'aide alimentaire.

2.0. ELABORATION DE LA PROPOSITION :

- 2.1. Rôle et objectifs du réseau.
- 2.2. Première fonction : Information.
- 2.3. Deuxième fonction : Résolution des problèmes :
 - Prévision de la production
 - Evaluation des déficits/excédents
 - Procédures
 - Logistique
 - Actions triangulaires/échanges régionaux
 - Fonds de contrepartie
 - Liens aide alimentaire et développement
- 2.4. Organisation du réseau.
- 2.5. Calendrier des actions à court terme.

3.0. ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DE JUIN ?

ANNEXE C

LISTE DES PARTICIPANTS

CANADA	Carol VOYER	Agent Planification ACDI
FRANCE	Michèle DUBY	Chef, Cellule de veille et d'intervention, Ministère des Relations Extérieures, Coopération et Développement
PAYS-BAS	Henri JORRITSMA	Division de la Coordination des Programmes ONG
F.A.O.	Raffaello MARSILI	Global Information and Early Warning System
P A M	Jean-Pierre PEETERS	Bureau Programme Sahel
Réseau Stratégies Alimentaires	Jean-Marc PRADELLE	Secrétaire Technique
SOLAGRAL	Jean HIRSCHLER	
Action Droit des Peuples	Bocar CONTE Charles CONDAMINES	Animateur, Programme Sénégal Responsable formation
Indépendant	Michel GROLLEAUD	Consultant
Banque Mondiale	Yves GAZZO	Relations Internationales, Paris
CILSS	Ibrahima BA	Projet Diagnostic Permanent
CLUB DU SAHEL	Anne de LATTRE	Directeur
▪	Jim HRADSKY	Conseiller
▪	Jacques GIRI	Consultant
▪	Stéphane JOST	Consultant

