

**Club
du
Sahel**

**LA PRÉVENTION
DES CRISES
ALIMENTAIRES
AU SAHEL**

Dix ans d'expérience
d'une action menée en réseau
1985-1995

Sous la direction de
Johny Egg et Jean-Jacques Gabas

● SÉNÉGAL ●
BURKINA FASO
MALI ● GUINÉE-BI
● CAP-VERT ● NIG

AVANT PROPOS

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du programme du Club du Sahel sur la prévention et la gestion des crises alimentaires dans les pays sahéliens, à l'occasion du dixième anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel en 1995. Il retrace l'évolution de l'ensemble des dispositifs de prévention et de gestion des crises depuis 1985 et évoque la contribution du Réseau à l'amélioration de ces mécanismes.

SOMMAIRE

Sigles	8
Liste des auteurs	12
Préface	13
Introduction	15
<i>Chapitre 1 : L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE SÉCURITE ALIMENTAIRE AU SAHEL</i>	23
1.1. La remise en question de la stratégie d'autosuffisance alimentaire	23
1.2. La libéralisation des politiques céréalières	27
1.3. Les acquis et les limites	35
<i>Chapitre 2 : LES DISPOSITIFS D'INFORMATION</i>	39
2.1. La genèse des dispositifs d'information	39
2.2. Typologie des dispositifs d'information	42
2.3. L'état des dispositifs d'information dans les pays du CILSS.....	50
2.4. La production statistique par enquête sur la sécurité alimentaire	63
2.5. La contribution de l'imagerie satellitaire à l'alerte précoce	78
2.6. L'information pour la sécurité alimentaire : une mission de service public.....	85
Conclusion.....	92
<i>Chapitre 3 : LA CONCERTATION ET LA COORDINATION SUR LA SÉCURITE ALIMENTAIRE</i>	95
3.1. Les objectifs et les moyens de la coordination.....	95
3.2. Le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel.....	97
3.3. L'état de la concertation et de la coordination dans les pays du CILSS.....	102
Conclusion.....	112
<i>Chapitre 4 : LA MAÎTRISE DE L'AIDE ALIMENTAIRE</i>	115
4.1. L'évolution des débats sur l'aide alimentaire.....	115
4.2. La Charte de l'aide alimentaire au Sahel	125
4.3. La mise en œuvre de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS	130
4.4. Dix ans d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS.....	148
Conclusion.....	173
<i>Chapitre 5 : BILAN ET PERSPECTIVES</i>	177
5.1. La situation alimentaire reste fragile	177
5.2. La prévention des crises alimentaires au Sahel : une innovation à consolider	187
Conclusion.....	193
Bibliographie.....	195

Tableaux

1. La conjonction des faits, des politiques, des réflexions dans les pays du Sahel	21
2. Bilan céréalier prévisionnel des pays du CILSS. Campagne agricole 1995-1996 (du 1/11/95 au 31/10/96).....	43
3. Opérations d'enquête par pays	64
4. Taille des échantillons (villages, zones, SE et exploitations) - campagne 1994/95	66
5. Coefficient de variation des superficies (en %)	67
6. Diffusion de l'information sur les marchés céréaliers	70
7. Diffusion de l'information sur les marchés à bétail	71
8. Recensements de la population	72
9. Consommation apparente observée dans les bilans <i>ex-post</i> entre 1987 et 1995 et comparaison avec la norme officielle	75
10. Ressources humaines des dispositifs pour les enquêtes régulières	76
11. Maître d'œuvre et partenaires extérieurs des enquêtes réalisées	78
12. Caractéristiques opérationnelles des principaux canaux en télédétection	80
13. Dons d'aide alimentaire monétisées à fin 1995	135
14. Importations d'aide alimentaire en céréales par année commerciale	138
15. Aide alimentaire en blé.....	140
16. Distributions gratuites et ventes d'intervention des céréales mil et sorgho	140
17. Evolution du stockage national de sécurité	140
18. Appels d'offres pour la reconstitution du SNS.....	140
19. Livraisons d'aide alimentaire au Niger	144
20. Livraisons mondiales d'aide alimentaire par année civile 1987-1995	151
21. Moyenne des livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS entre 1985/86 et 1994/95	153
22. Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS par année commerciale 1985/86 - 1994/95	154
23. Ventilation des livraisons aux pays membres du CILSS par type d'aide alimentaire, par groupe de bénéficiaires, par type de produit et par mode d'approvisionnement pour les années commerciales 1985/86 - 1994/95	155
24. Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS par donateur et par mode d'acheminement par année commerciale 1985/86 - 1994/95	160
25. Besoins globaux en aide alimentaire en céréales par année commerciale	161
26. Importations d'aide alimentaire en céréales par année commerciale	161
27. Couverture des besoins globaux par l'aide alimentaire	162
28. Actions de substitution financées au Sahel par la CE depuis 1986	172
29. Production disponible totale de céréales	178
30. Production disponible de riz	178
31. Production disponible de maïs.....	179
32. Importations totales de céréales.....	179
33. Importations totales de riz	180
34. Importations de céréales en kg par habitant	183
35. Production de céréales en kg par habitant	183
36. Evolution des superficies toutes céréales confondues	184

Graphiques

1. Schéma de fonctionnement du dispositif Agrhymet : de la collecte à la diffusion des produits et des informations	82
2. Modèles d'étude globale de la végétation par les principaux outils de télédétection à différentes échelles de temps et d'espace	83
3. Livraisons d'aide alimentaire dans le monde	149
4. Livraisons par région en 1994-1995	150
5. Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS	152
6. Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS de 1985/86 à 1994/95	156
7. Ventilation des livraisons par type d'aide alimentaire	157
8. Ventilation des livraisons 1985/86-1994/95 par groupe de bénéficiaires	157
9. Ventilation des livraisons 1985/86-1994/95 par type de produits	158
10. Ventilation des livraisons par mode d'approvisionnement	159
11. Ventilation des livraisons par donateur	159
12. Ventilation des livraisons par mode d'acheminement	160
13. Comparaison besoins-disponibilités (Total CILSS)	162
14. Corrélation entre les disponibilités et les besoins (Total CILSS)	163
15. Evolution de la couverture des besoins (Total CILSS)	163
16. Comparaison entre les besoins et les disponibilités	164
17. Corrélation entre les disponibilités et les besoins par pays	165
18. Evolution de la couverture des besoins	166
19. Ventilation des achats locaux par type de produit de 1985/86 à 1994/95	169
20. Ventilation des achats locaux par origine de 1985/86 à 1994/95	169
21. Achats locaux par donateur de 1985/86 à 1994/95	170
22. Evolution de la structure de l'offre de céréales dans les pays du CILSS	182

Encadrés

1. Clés de lecture pour le bilan du Réseau de prévention des crises alimentaires	20
2. Sécurité alimentaire des ménages : évolution des concepts	24
3. Principales initiatives liées à la sécurité alimentaire entre 1945 et 1996	26
4. Le projet DIAPER	44
5. Le suivi de la sécurité alimentaire au niveau des ménages	45
6. Les données suivies par le projet FEWS	47
7. Le Système mondial d'information et d'alerte rapide	48
8. Un exemple d'utilisation des données Météosat	84
9. Une approche concrète pour la budgétisation des activités de "service public"	88
10. Montage institutionnel du dispositif de la sécurité alimentaire au Sénégal	110
11. Quelques chiffres pour situer l'aide alimentaire au Sahel	118
12. Aide triangulaire - potentialités et problèmes	122
13. Les débats sur l'aide alimentaire au sein du Réseau de 1985 à 1989	126
14. Texte officiel de la Charte de l'aide alimentaire	127
15. Aide alimentaire au Burkina Faso - Analyse spatiale 1993-95	133
16. Définition des catégories d'aide alimentaire	150
17. Les stratégies des producteurs face au risque	185

SIGLES

ABN	Aménagement du Bassin du Niger - Niger
ACDI	Agence Canadienne de Développement International (CIDA)
ACP	Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADB	African Development Bank (BAD)
AEDES	Association Européenne pour le Développement et la Santé
AGRHYMET	Centre Régional de Formation et d'Application en Agrométéorologie et Hydrologie Opérationnelle
APD	Aide Publique au Développement (ODA)
ASDI	Agence Suédoise pour le Développement International
AVHRR	Advanced Very High Resolution Radiometer
BAD	Banque Africaine de Développement (ADB)
BPSA	Bureau de Planification de la Sécurité Alimentaire - Guinée-Bissau
CADB	Cellule d'Appui au Développement à la Base - Mali
CASAGC	Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et la Gestion des Catastrophes - Tchad
CASPAR	Cellule Agro-Sylvo-Pastorale d'Alerte Rapide - Sénégal
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad - Tchad
CCE	Commission des Communautés Européennes
CCI	Cellule de Coordination de l'Information - Burkina Faso
CCIA	Chambre du Commerce, de l'industrie et de l'Agriculture Guinée-Bissau
CE	Communauté Européenne
CEE	Commission Economique Européenne (EEC)
CER	Cellule d'Etude et de Recherche - Mali
CFA	Communauté Francophone d'Afrique
CIDA	Canadian International Development Agency (ACDI)
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CISA	Comité Interministériel de Sécurité Alimentaire - Guinée-Bissau
CLONG	Comité de Liaison des Organisations non Gouvernementales auprès des Communautés Européennes
CNASA	Commission Nationale pour la Sécurité Alimentaire - Cap-Vert
CNAUR	Comité National d'Aide d'Urgence et de Réhabilitation - Mali
COBEA	Centre d'Observation des Economies Africaines
COC	Comité d'Orientation et de Coordination de la politique céréalière - Mali
CONASUR	Comité National d'Aide et de Secours d'Urgence - Burkina Faso
CPA	Comité de Programmation Alimentaire
CPG	Comité Paritaire de Gestion - Burkina Faso
CPS	Cellule de Planification et de Statistique - Mali
CPSF	Comité Paritaire de Suivi Financier - Mali
CRG/D	Comité Restreint Gouvernement/Donateurs - Burkina Faso
CRPA	Centre Régional de Promotion Agro-pastoral - Burkina Faso
CRS	Catholic Relief Service (Cathwell)
CRSPC	Comité de Réflexion et de Suivi de la Politique Céréalière - Burkina Faso

CTPS	Comité Technique Pluridisciplinaire du SIM
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSE	Centre de Suivi Ecologique - Sénégal
DA	Direction de l'Agriculture
DE	Direction de l'Elevage - Tchad
DEA	Division des statistiques agricoles - Guinée-Bissau
DEIA	Direction de l'Elevage et des Industries Animales - Niger
DEP/MA	Direction des Etudes et Planification/ministère de l'Agriculture - Burkina Faso
DGASP	Direction Générale de l'Agriculture, Sylviculture et de l'Elevage - Cap-Vert
DGCI	Direction générale de la Coopération Internationale - Cap-Vert
DGP	Direction Générale de l'Elevage - Guinée-Bissau
DHA	Department of Humanitarian Affairs
DIAPER	Projet Diagnostic Permanent (CILSS)
DIREL	Direction de l'Élevage - Sénégal
DISA	Division des Statistiques Agricoles - Sénégal
DNA	Direction Nationale de l'Agriculture - Mali
DNE	Direction Nationale de l'Elevage - Mali
DNEC	Direction Nationale de la Statistique - Guinée-Bissau
DNSD	Direction Nationale de la Statistique et de la Démographie - Niger
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique - Mali
DOP	Department of Planning - Gambia
DPASA	Direction de la Production Agricole et de la Sécurité Alimentaire - Tchad
DRAP	Direction des Ressources Agro-Pastorales - Mauritanie
DREM	Direction des Ressources en Eaux et de la Météorologie
DSA	Direction de la Statistique Agricole - Tchad
DSAP	Direction des Statistiques Agro-Pastorales - Burkina Faso
DSCN	Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux - Niger
DSEED	Direction de la Statistique des Etudes Economiques et de la Démographie - Tchad
DSP	Direction de la Statistique et de la Prévision - Sénégal
ECDPM	European Center for Development and Policy Management
EEC	Economic European Commission (CEE)
EMPA	Entreprise publique d'approvisionnement - Cap-Vert
ERS	European Remote-Sensing Satellite
EWS	Early Warning System (SAP)
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAIMO	Fonds (de travail) à haute intensité de main-d'œuvre - Cap-Vert
FAO	Food and Agricultural Organization
FASR	Facilité d'Ajustement Structural Renforcé - Sénégal
FCCAA	Fonds Commun de Contrepartie de l'Aide Alimentaire - Sénégal
FCFA	Franc CFA
FDN	Fonds de Développement National - Cap-Vert
FED	Fonds Européen de Développement
FEWS	Famine Early Warning System
FFW	Food For Work (VCT)
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole (IFAD)
FIT	Front Inter-Tropical
FMI	Fonds Monétaire International (IMF)
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FODEC	Fonds de Développement Céréaliier - Burkina Faso

GAPLA	Cabinet de Planification du ministère de l'Agriculture - Guinée-Bissau
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEP	Bureau d'Etudes et de Planification - Cap-Vert
GIEWS	Global Information and Early Warning System (SMIAR)
GMM	Grands Moulins du Mali
GTI	Groupe de Travail Interdisciplinaire
GTP	Groupe de Travail Pluridisciplinaire
GTZ	Gesellschaft zur Technische Zusammenarbeit
HDC	Hydric Diagnosis of Crops
IDS	Institute of Development Studies
IFAD	International Fund for Agricultural Development (FIDA)
IFPRI	International Food Policy and Research Institute
IMF	International Monetary Fund (FMI)
INEC	Institut National de la Statistique et du Recensement - Guinée-Bissau
INEC	Institut National de la Statistique - Cap-Vert
INFA	Institut pour la Promotion de l'Agriculture et de l'Elevage - Cap-Vert
INFAN	Institut National de Promotion Agricole - Cap-Vert
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie - Burkina Faso
INTERFAIS	International Food Aid Information System
IRAM	Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement
ITA	Institut des Techniques Alimentaires
LAC	Local Area Coverage
LANDSAT	Land Satellite
MATS	Ministère de l'Administration des Territoires et de la Sécurité - Mali
MDRA	Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture
MDRE	Ministère du Développement Rural et de l'Environnement - Mauritanie
METEOSAT	Meteorology Satellite
MFCFA	Million de Francs CFA
MIS	Market Information System (SIM)
MOAVE	Minoteries du Cap-Vert
MSF	Médecins Sans Frontières
NASA	National Aeronautic and Space Administration
NDVI	Normalized Difference Vegetation Index
NGO	Non-Governmental Organization (ONG)
NOAA	National Oceanographic and Atmospheric Administration
OCDE	Organisation de Développement et de Coopération Economique (OECD)
ODA	Overseas Development Assistance (APD)
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)
OFNACER	Office National des Céréales - Burkina Faso
OMBEVI	Office Malien du Bétail et de la Viande - Mali
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du bassin du fleuve Sénégal
ONC	Office National des Céréales - Tchad
ONDR	Office National pour le Développement Rural - Tchad
ONG	Organisation Non Gouvernementale (NGO)
ONS	Office National de la Statistique - Mauritanie
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger

ORSTOM	Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération
OSCE	Office Statistique des Communautés Européennes
OUA	Organisation de l'Unité Africaine (OAU)
P4AS	Projet Pilote de Prévision des Productions Agricoles au Sahel
PAC	Programme d'Atténuation des Catastrophes - Niger
PADEM	Programme d'Appui au Développement des Enquêtes sur les Ménages
PAM	Programme Alimentaire Mondial (WFP)
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PAROC	Programme d'Appui Régional aux Offices Céréalières (CILSS)
PDUS	Primary Data User Station
PED	Pays En Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP)
PREGEC	Projet de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires
PRISAS	Programme régional de Renforcement Institutionnel en Matière de Recherche sur la Sécurité Alimentaire au Sahel (CILSS)
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréalière - Mali
PSA	Programme de Sécurité Alimentaire
PSAN	Programme de Sécurité Alimentaire et de Nutrition
PVO	Private Voluntary Organizations
RAIU	Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence
ROPANAT	Réseau d'Observation des Parcours Naturels - Tchad
RPCA	Réseau de Prévention des Crises Alimentaires
SADS	Suivi Alimentaire du Delta Seno - Mali
SAP	Système d'Alerte Précoce (EWS)
SAP/GC	Système d'Alerte Précoce/Gestion des Catastrophes - Niger
SAPR	Système d'Alerte Précoce Rapproché - Niger
SCF	Save the Children Fund
SE	Section d'Énumération
SIM	Système d'Information sur les Marchés (MIS)
SIT	Système d'Information Transitoire - Mali
SMIAR	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (GIEWS)
SNIS	Système National d'Information pour la Santé
SNS	Stock National de Sécurité
SONAGESS	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité - Burkina Faso
SP/CPC	Secrétariat Permanent de la Coordination de la Politique Céréalière - Burkina Faso
SPOT	Satellite Pour l'Observation de la Terre
UE	Union Européenne
UNAFP	United Nations Population Fund
UNB	Université Nationale du Bénin
UNDP	United Nations Development Program (PNUD)
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
VCT	Vivres Contre Travail (FFW)
WFP	World Food Programme (PAM)
ZAR	Système de suivi des Zones et Groupes à Risques - Sénégal

LISTE DES AUTEURS

Cette publication a été coordonnée par Johny Egg, agro-économiste à l'INRA-Montpellier et Jean-Jacques Gabas, maître de conférences à l'Université Paris XI-COBEA, Orsay sur la base des contributions de :

- Serge Coelo, ingénieur d'études, spécialiste des marchés céréaliers
- Mamadou Diouf, agrométéorologiste, assistant au directeur général du centre Agrhymet-Niamey, responsable du programme majeur "information" du CILSS
- Sékou Hébié, coordonateur du projet DIAPER III/CILSS, Niamey
- Robin Jackson, consultante Club du Sahel
- Stéphane Jost, agronome FAO/SMIAR, Rome
- Marie-Christine Lebret, consultante Club du Sahel
- Claire Mainguy, économiste, maître de conférences, Université de Strasbourg, chercheur au COBEA-Orsay
- Roger Pons, ingénieur, consultant Club du Sahel
- Bakary Sacko, statisticien, projet DIAPER III/CILSS, Niamey
- Carole Séblin, économiste, Université Paris XI, COBEA
- George Simon, économiste, PAM, Rome
- Françoise Trine, consultante PAM, Rome
- Carol Voyer, conseiller, Club du Sahel

PREFACE

Dix ans déjà. Voilà plus de dix ans que le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel a tenu sa première réunion en décembre 1984. Dans le sillage de la grande sécheresse sahélienne de 1984, les partenaires du Club du Sahel ont voulu se donner un espace de discussion libre, informel, un lieu d'échange et d'analyse d'information sur la situation agricole, et de concertation sur les actions à mener pour améliorer leur capacité d'intervention en cas de crise. Tous ceux qui ont observé cette réalisation unique au monde conviennent qu'il s'agit d'un système approprié aux multiples problèmes que posent les crises alimentaires, et dont la synergie est remarquable.

Conçu typiquement comme réseau, c'est-à-dire adapté à son objet premier : la sécurité alimentaire et la prévention des crises, ce système a toujours recherché la souplesse et la légèreté afin d'être efficace et de pouvoir s'adapter aux amples fluctuations qui caractérisent la région sahélienne. Tout en conservant sa structure initiale et sa souplesse, le Réseau a beaucoup évolué depuis sa création. Tout en demeurant lui-même, il s'est adapté à la conjoncture en élargissant ses activités, ses réflexions, ses études, ses méthodes. Il a d'abord mis l'accent sur les diverses composantes de l'aide alimentaire, afin d'assurer, en pleine période de pénurie et de crise, son envoi et sa distribution. Ensuite, ses travaux se sont élargis à des réflexions plus globales sur la sécurité alimentaire. Au cours des années, le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel a ainsi réfléchi sur l'utilisation des fonds de contrepartie à des fins de développement agricole. Il a élaboré et fait adopter en 1990 la Charte de l'aide alimentaire au Sahel, mis sur pied un groupe de réflexion sur les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et, plus récemment, initié une évaluation d'impact de l'aide alimentaire du point de vue des bénéficiaires.

Le présent document relate dix ans d'évolution des différentes composantes de la prévention des crises au Sahel et fait ressortir les nombreux acquis du Réseau comme contribution à l'amélioration des mécanismes de prévention et de gestion des crises. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour assurer une sécurité alimentaire optimale de la région et une pleine coordination de l'ensemble des intervenants. Pour ce qui est des systèmes d'information notamment, un effort particulier doit être fait pour assurer une rationalisation des différents dispositifs dans un souci d'appropriation par les structures et les acteurs nationaux. Ces différents systèmes d'information ont rendu de grands services tant aux bailleurs de fonds qu'aux pays bénéficiaires, mais à des coûts élevés. La plupart d'entre eux ont été mis en place sous la forme de "projet enclave" avec des coûts de fonctionnement dépassant souvent la capacité de prise en charge des acteurs nationaux. Ces systèmes doivent être revus pour mieux s'adapter au contexte économique et financier des pays du Sahel ; ils doivent avoir des ambitions plus modestes et se concentrer sur des indicateurs et des analyses plus directement utiles aux intervenants.

Aujourd'hui le Sahel est mieux outillé pour faire face à une crise sévère qu'il ne l'était en 1984. Les dispositifs de prévention mis en place depuis 10 ans nous assurent d'une réponse plus adéquate, plus rapide et mieux coordonnée. La Charte de l'aide alimentaire a fortement contribué à l'amélioration de la situation ; elle a permis de limiter les effets pervers de l'aide alimentaire.

La Charte de l'aide alimentaire au Sahel est un instrument d'amélioration de l'efficacité de l'aide alimentaire dans le contexte des politiques de sécurité alimentaire. Elle dépasse le cadre des accords et conventions précédentes qui ont mis l'accent sur la réglementation du commerce céréalier international. Elle va également plus loin qu'un code de bonne conduite qui énoncerait une liste

spécifique d'actions répréhensibles. Elle représente une large déclaration de principes sur la gestion responsable de l'aide alimentaire, et sur la contribution que celle-ci peut apporter aux politiques nationales de sécurité alimentaire. Elle n'est pas un document légal imposant, par la contrainte, le respect de règles et de procédures strictes ou de modalités d'application. Son approbation induit néanmoins, pour les États qui y adhèrent, l'obligation de faire diligence pour appliquer les principes d'une philosophie commune. L'évaluation annuelle de son application permet de faire ressortir les forces et les faiblesses, pays par pays, des systèmes d'information sur les besoins alimentaires, des mécanismes de coordination des parties prenantes et des mécanismes de livraison de l'aide alimentaire.

Que nous réserve l'avenir ? Les années de bonnes récoltes qui se sont succédées depuis 1985 ne constituent pas une réponse durable au problème alimentaire, elles ne renforcent pas non plus la capacité d'intervention en cas de crise. Cette situation ne doit pas encourager le relâchement mais au contraire permettre la mise en place d'une prévention plus performante. Un effort particulier doit être fait pour approcher la question d'un point de vue régional.

Le niveau régional d'intervention apparaît le mieux adapté pour viser les préoccupations essentielles de prévention et engranger des moyens suffisants pour permettre : a) aux pays sahéliens de contribuer à l'émergence de modes de gestion alternatifs en faveur de la sécurité alimentaire à court et à moyen termes et, b) aux donateurs de formuler, au-delà des concepts, des propositions pratiques pour renforcer la sécurité alimentaire. Le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) a un rôle important à jouer en la matière pour amorcer un renforcement global de la capacité du Sahel et de ses partenaires extérieurs à faire face aux différentes difficultés qu'une crise majeure peut engendrer.

Il existe actuellement, tant au niveau des États que du CILSS lui-même (programme majeur "information"), des activités qui concourent à l'amélioration de la prévention des crises. Ces activités sont souvent disparates, elles ne s'insèrent pas toutes dans une approche régionale et manquent de cohésion entre elles. Aussi, le CILSS cherche-t-il, à travers son Projet régional de prévention des crises alimentaires (PREGEC), à assurer ce rôle d'animation et de convergence de toutes ces actions pour permettre une véritable approche régionale concertée de la prévention et de la gestion des crises.

L'évolution actuelle de l'aide publique au développement laisse entrevoir une diminution des budgets pour les prochaines années. Cette situation plaide dans le sens d'une rationalisation des aides visant une meilleure efficacité des interventions et une plus grande capacité de prise en charge à long terme des opérations de prévention par les nationaux. Le Réseau doit donc continuer à favoriser une plus grande adéquation entre les besoins des pays du Sahel en appui à leur stratégie de gestion des crises et la réponse des bailleurs face à ces besoins. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, comme dans d'autres domaines du développement, il est temps que les bailleurs changent de paradigme et adaptent les instruments d'aide aux problèmes à résoudre, et non l'inverse, comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui.

Carol Voyer, Club du Sahel

INTRODUCTION

Le Sahel : une zone à risques

La zone sahélienne a toujours été marquée par une forte instabilité climatique, la fragilité prononcée de son écosystème et une base économique peu diversifiée. Dans ce contexte à hauts risques pour l'activité agricole pratiquée en majeure partie en culture pluviale, la raréfaction des précipitations, parfois plusieurs années de suite, ou l'invasion d'acridiens, ont des effets souvent catastrophiques sur la production et les revenus qui peuvent conduire à des crises alimentaires graves.

Les populations sahéliennes ont intégré ce risque depuis des siècles et ont cherché à s'en prémunir en adoptant des systèmes de production extensifs, des pratiques de migration systématique et des stratégies de diversification des activités quand cela était possible. Mais cette capacité d'adaptation n'a pas affranchi pour autant la région des crises alimentaires. Le Sahel a connu de nombreuses famines, liées la plupart du temps à des sécheresses prolongées, comme celles de 1680, 1750, 1820, 1830, 1910, 1968, 1973 ou 1984 pour ne citer que les principales. Le retentissement dans les pays de l'OCDE de la longue crise de la fin des années soixante au début des années soixante-dix a fait du Sahel dans l'opinion publique un symbole des terres de "sécheresses et famines".

Pendant longtemps, les gouvernements n'ont pas su atténuer ces risques ou n'ont pas pris les moyens de le faire. Parfois même ils les ont aggravés, comme durant la période coloniale en maintenant les prélèvements sur la paysannerie, y compris en nature, alors que les greniers étaient vides depuis de longs mois. Pourtant, les mécanismes des crises alimentaires sont connus. La crise survient en général après une succession d'épreuves : périodes répétées de sécheresse, pertes de récoltes dues aux acridiens, diminution d'une source extérieure de revenu... qui épuisent les réserves et fragilisent les stratégies d'adaptation ou de survie organisées à travers les réseaux familiaux et sociaux. Si les facteurs défavorables persistent et si aucun élément extérieur ne vient soulager les contraintes qui pèsent sur le groupe, la crise alimentaire s'approfondit et peut tourner à la famine.

Les politiques économiques mises en œuvre par les Etats sahéliens et les bailleurs de fonds n'ont pas suffisamment pris en compte l'intensité du risque propre à cette région. Ce n'est qu'à partir du début des années quatre-vingt que les politiques ont cherché à intégrer les différents aspects de la sécurité alimentaire dans une approche plus coordonnée.

Pour faire face à la crise, les gouvernements et les donateurs ont eu principalement recours à l'aide alimentaire. Les difficultés liées à ce type d'intervention sont, elles aussi, connues de longue date, notamment dans les situations d'urgence : information insuffisante, manque de coordination dans la chaîne d'opérations, retards dans les livraisons et risques d'effets pervers sur le marché et la production. Comme on le verra plus loin, ce n'est que depuis une dizaine d'années que l'on commence à disposer véritablement d'outils pour prévoir et mieux gérer les crises alimentaires au Sahel.

L'amélioration des politiques de sécurité alimentaire

La conception et la mise en œuvre des moyens pour assurer la sécurité alimentaire des populations sahéliennes ont profondément évolué depuis le début des années 1980. Ces changements ont porté autant sur les politiques de moyen et long termes destinées à améliorer la sécurité

alimentaire des populations de manière durable que sur les politiques de court terme visant à éviter les crises alimentaires ou à minimiser leurs effets.

Le concept de sécurité alimentaire s'est progressivement imposé dans les politiques d'approvisionnement et dans les stratégies de développement au Sahel. Cette évolution s'est ordonnée autour de deux principaux axes qui jalonnent de véritables changements de paradigmes. Le premier axe suit le passage d'une conception donnant la priorité absolue à la production nationale dans l'approvisionnement du consommateur vers une approche beaucoup plus large intégrant le commerce régional et les importations du marché mondial, mais aussi les diverses sources de revenus qui conditionnent le pouvoir d'achat du consommateur. Cet axe part du concept *d'autosuffisance alimentaire* pour évoluer vers celui de *sécurité alimentaire* dans sa dimension élargie aux notions de disponibilité des aliments, d'accès pour tous les consommateurs et de stabilité des approvisionnements.

Le second axe prend pour point de départ le rôle primordial, voire exclusif, donné à l'*Etat* pour garantir la sécurité alimentaire des populations et pour point d'arrivée la situation actuelle d'un *marché* libéralisé où les débats sur "le retrait de l'Etat" laissent la place à une réflexion plus large sur le rôle et *l'organisation des différents acteurs* contribuant à la sécurité alimentaire.

Ce double changement de paradigme, impulsé par les programmes d'ajustement structurel mais aussi imposé par l'impasse dans laquelle s'orientaient les politiques d'approvisionnement alimentaire, n'est évidemment pas spécifique aux pays du Sahel. Mais il prend ici une importance particulière en raison des risques que font peser les aléas climatiques sur l'activité économique.

Les politiques de court terme ont elles aussi connu de nombreux changements. Le domaine de la prévention des crises, peu exploré jusqu'au début des années 1980, est certainement celui qui a enregistré les plus grands progrès avec les techniques de l'alerte précoce.

Née de l'analyse des dysfonctionnements dans les interventions en cas de crise, cette nouvelle approche veut se donner les moyens de prévenir pour mieux intervenir. Située à une échelle nettement moins ambitieuse que celle des politiques de sécurité alimentaire à moyen et long terme, elle vise à éviter que de graves crises surviennent en se dotant d'un ensemble d'instruments dont les principaux sont des dispositifs d'information, des espaces de coordination et une intervention en termes d'aide alimentaire mieux adaptée aux besoins.

Le Réseau de prévention des crises alimentaires

C'est dans ce contexte qu'est née l'idée du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. La création du Réseau en 1985, à l'initiative de plusieurs donateurs membres du Club du Sahel¹, est le fruit d'une conjonction de plusieurs facteurs.

Elle est tout d'abord une conséquence directe de la grave crise agricole et alimentaire de 1984/85 qui faisait suite à une sécheresse marquée. Les donateurs au sein du Club du Sahel ont mesuré l'ampleur de leurs difficultés à répondre à cette crise par manque d'information et de coordination. Les données sur les productions agricoles, et plus généralement sur les bilans céréaliers, étaient de très mauvaise qualité : peu fiables, partielles et produites beaucoup trop tardivement pour être utiles à la prévision des besoins d'aide alimentaire. De plus, le manque de coordination entre donateurs a manifestement empêché, comme dans les années précédentes, de répondre de façon efficace à la crise.

¹ Le Club du Sahel a été créé en 1976 pour soutenir les actions du CILSS qui compte aujourd'hui 9 pays membres : Cap-Vert, Burkina Faso, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

Ces déficiences étaient identifiées depuis plusieurs années. Ainsi le besoin de collecter de meilleures données sur la situation agricole et alimentaire s'inscrit dans une lente évolution depuis le colloque de Nouakchott, organisé en juillet 1979 par le CILSS/Club du Sahel, dont une recommandation portait sur "la création et le renforcement de structures pour la collecte et l'exploitation des informations disponibles ou nouvelles nécessaires à l'élaboration d'une politique céréalière".

Mais, poussés par la pression des opinions publiques choquées par la succession de crises depuis le début des années 1970 au Sahel, les donateurs se devaient d'agir : en premier lieu de se donner les moyens d'être mieux informés, et suffisamment tôt, de la situation agricole et des risques de déficits alimentaires pouvant entraîner une crise, voire une famine.

Les critiques formulées à l'égard de l'aide alimentaire par différents milieux ont également joué un rôle dans la création du Réseau. Outil de réponse aux crises souvent nécessaire, mais fréquemment incompatible avec les objectifs des politiques agricoles, l'aide alimentaire devait être discutée plus régulièrement entre les donateurs, notamment après chaque campagne agricole. Il fallait disposer de données chiffrées et d'analyses qui permettent de mieux la maîtriser et d'en diminuer les effets pervers.

Comme son nom l'indique, le Réseau s'est fixé pour objectif d'améliorer la prévention des crises alimentaires au Sahel. Pour cela, il s'est donné une *méthode de travail* basée sur l'échange d'information et la concertation à un niveau opérationnel, c'est-à-dire entre des agents de l'administration ou des experts directement responsables de la production d'information ou en charge des dossiers d'aide.

Puis il s'est progressivement doté d'*outils* :

- un dispositif d'information qui s'appuie sur les systèmes d'information existant dans les pays du CILSS, à l'échelle régionale et au niveau international² ;
- une réunion annuelle de concertation, qui se tient en novembre lorsque les résultats prévisionnels de la campagne sont disponibles, à laquelle participent les représentants des agences des pays donateurs et les experts du CILSS et du Club du Sahel ;
- une Charte de l'aide alimentaire signée, comme on le verra plus loin, en février 1990 à Bissau ;
- et une capacité minimum d'étude et de diagnostic.

Le réseau constitue un espace informel de concertation, permettant un processus de dialogue afin de mieux cibler l'aide alimentaire et la replacer dans le contexte plus général de la sécurité alimentaire. Dans son action, le Réseau a notamment cherché à repousser les demandes d'aide non justifiées directement par la situation alimentaire, et qui risquent de perturber les marchés. Son action a aussi visé à diminuer les délais entre les promesses d'aide et les livraisons effectives et à éviter les importations de mauvaise qualité ou inadaptées aux habitudes locales. Il s'est également efforcé, dans le domaine de l'information, de décroiser les actions des donateurs structurées par projets, car elles empêchent d'avoir une vision globale et cohérente de la situation alimentaire.

² Il est bien entendu que les dispositifs d'information qui ont été mis en place dans le cadre de projets dans les pays sahéliens ou qui sont mis en œuvre par des organisations régionales ou internationales ne relèvent pas du Réseau en tant que tel. Mais ils participent pleinement à sa dynamique puisqu'ils contribuent à la prévention et que leurs bailleurs sont membres du Réseau.

Une innovation dans les méthodes

Depuis 1985, le Réseau a joué un rôle important dans la coordination des actions de prévention des crises alimentaires et, peut-être plus généralement, dans la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire, à l'échelle des pays du CILSS. Ce résultat a été obtenu essentiellement par la concertation entre les donateurs au sein du Club du Sahel, en dialogue avec le Secrétariat exécutif du CILSS et ses projets.

Le Réseau se veut un lieu d'échange d'information sur les faits et de dialogue sur les stratégies et non une instance de coordination au sens strict qui implique de prendre des décisions ou de mener des actions communes. Et pourtant, cette méthode basée sur la concertation, limitée d'une certaine manière aux échanges de vues entre acteurs, a eu un impact certain sur l'action que bien des stratégies de coordination aux objectifs plus ambitieux peuvent lui envier.

Faisant suite à une conception où l'Etat devait garantir la sécurité alimentaire avec le monopole de la commercialisation et l'appui des bailleurs de fonds, cette nouvelle approche basée sur l'information, le dialogue et la recherche de coordination fait figure d'innovation. Il en va de même de la concertation organisée en réseau, où l'établissement de relations de confiance est mis en avant : sa réussite est à souligner car le domaine des politiques de sécurité et d'aide alimentaire est un domaine complexe, où interviennent de nombreux acteurs aux intérêts divergents, mais aussi aux modes de fonctionnement, voire de pensée, différents, et où dominant souvent les relations de méfiance.

Cette expérience est-elle généralisable ? On peut faire l'hypothèse que les contraintes à la mise en œuvre de cette approche ont pu être surmontées au Sahel plus facilement qu'ailleurs. Le poids du Sahel dans l'opinion publique des pays donateurs (dans l'Europe du Nord, aux Etats-Unis comme en France) et le faible enjeu que représente la zone pour le marché international des céréales expliquent certainement en grande partie que la coopération entre bailleurs ait pu l'emporter sur la concurrence.

Quel bilan ?

Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui de cette tentative d'améliorer la prévention des crises alimentaires ? Le risque de crise alimentaire a-t-il effectivement diminué ? Le Réseau a-t-il atteint ses objectifs et quelles perspectives doit-il se fixer ? Et, plus généralement, quels enseignements se dégagent de cette nouvelle forme de coordination en réseau des politiques de sécurité alimentaire à court terme ?

La réunion du dixième anniversaire du Réseau³, en novembre 1995, s'est penchée sur ce bilan. Les contributions à cet exercice constituent l'ossature de cet ouvrage organisé en cinq parties.

La première a pour objectif de situer les politiques de prévention des crises alimentaires dans le contexte plus large de l'évolution des politiques céréalières et de sécurité alimentaire au Sahel durant les vingt-cinq dernières années. A travers les débats animés par le CILSS et le Club du Sahel, elle retrace le passage des politiques d'autosuffisance alimentaire à celles de sécurité alimentaire, et celui de la régulation par l'Etat du système d'approvisionnement alimentaire à une régulation par le marché.

Les trois autres parties de cet ouvrage dressent un bilan des acquis concernant trois piliers fondamentaux d'une politique de prévention des crises : les dispositifs d'information, la concertation et la coordination sur la sécurité alimentaire et enfin la maîtrise de l'aide alimentaire. Les autres volets

³ La réunion du dixième anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel s'est tenue du 23 au 24 novembre 1995 au Centre AGRHYMET de Niamey (Niger).

de la stratégie publique de prévention, tels que les stocks nationaux de sécurité, ne sont pas oubliés pour autant, mais ils ne font pas l'objet d'un chapitre particulier.

La mise en place d'un ensemble de dispositifs d'information dans une optique d'alerte précoce constitue la principale innovation de la période : suivi de campagne à l'aide de l'imagerie satellitaire, estimation prévisionnelle des récoltes et des bilans céréaliers, systèmes d'alerte précoce (SAP), systèmes d'information sur les marchés (SIM). La deuxième partie de l'ouvrage leur consacre un large développement avec un historique de leur mise en place, une typologie, le détail de certaines méthodologies et un état des lieux par pays. On se demandera notamment dans quelle mesure ces dispositifs d'information permettent d'obtenir une vision intégrée de la situation alimentaire au Sahel ? Quelle confiance accorder aux diagnostics qu'ils produisent ? Comment les différents utilisateurs : administrations nationales, bailleurs de fonds, mais aussi producteurs, commerçants et consommateurs, peuvent-ils tirer parti de cette information ? Enfin, comment assurer la pérennité de ces dispositifs ?

La troisième partie aborde les fonctions de concertation et de coordination sur la sécurité alimentaire à partir d'une revue des activités du Réseau de prévention des crises et d'un état des lieux par pays du CILSS. Ce dernier fait apparaître les difficultés, voire dans certains cas l'impossibilité de coordonner les activités des différents acteurs. Des exemples de réussite existent, comme celui du Mali où les bailleurs de fonds sont parvenus à créer un espace de concertation, au sein du PRMC, qui a permis une coordination effective des principaux volets de la politique de sécurité alimentaire. Mais cet exemple n'est pas généralisable, car la coordination ne se décrète pas ; elle doit être adaptée aux caractéristiques propres à chacun des pays pour que les acteurs adhèrent au processus.

La maîtrise de l'aide alimentaire est abordée dans la quatrième partie en retraçant l'évolution des débats concernant l'utilisation de cet instrument au Sahel. La présentation fait une large place à cette nouvelle forme de coopération qu'inaugure la Charte de l'aide alimentaire au Sahel. On se demandera comment cette Charte a été suivie par les administrations nationales et les bailleurs de fonds et quels ont été les changements dans la mise en œuvre de l'aide dans les différents pays. Les grandes tendances de l'aide alimentaire au Sahel dans les dix dernières années sont ensuite examinées avec une attention particulière aux nouvelles formes de cette aide.

Enfin, la discussion sur le bilan est introduite par une brève analyse de l'évolution de la production et des échanges sur le long terme qui montre que la situation alimentaire globale s'est légèrement améliorée au Sahel, grâce à une série de campagnes aux conditions pluviométriques favorables, mais que cette situation reste précaire et fortement différenciée. La problématique de déficit global de l'offre, qui avait conduit en 1985 à la création du Réseau, a fait place ces dernières années à une problématique d'accès à la nourriture de groupes de la population à faibles revenus, éprouvés par la crise et les ajustements économiques. Dans ce contexte, quelles conclusions peut-on tirer de l'examen du dispositif de prévention ? Est-il en mesure d'éviter les crises alimentaires ? Prend-il en compte le changement de problématique évoqué ci-dessus ? Et comment va-t-il s'adapter au retrait des bailleurs de fonds qui a commencé dans plusieurs pays et dans quelques projets régionaux ?

Encadré 1 : Clés de lecture pour le bilan du Réseau de prévention des crises alimentaires

Depuis la création du Réseau en 1985, de nombreux événements se sont produits au Sahel et dans son environnement international qui ont eu un impact direct et indirect dans le domaine de la sécurité alimentaire.

De ce point de vue, quatre caractéristiques de la période doivent être mises en exergue :

- Depuis 1985, la zone sahélienne prise globalement a bénéficié d'une succession de campagnes sans déficit pluviométrique généralisé et n'a pas connu de crise alimentaire grave.

- La période est celle des programmes d'ajustement structurel (PAS). Engagé au début des années 1980 dans les pays du CILSS, l'ajustement se poursuit avec notamment la dévaluation du franc CFA en 1994. La période peut être divisée en deux parties : les PAS s'accompagnent d'une croissance de l'aide publique au développement jusqu'en 1990, la tendance s'inverse à partir de l'année suivante.

- Les politiques sectorielles changent radicalement de cap. Le rapport de la Banque mondiale de 1981 (rapport Berg) ouvre la période de libéralisation des marchés céréaliers et de réforme des offices. La décennie est marquée par le retrait de l'Etat et la redistribution des rôles avec le secteur privé, puis aujourd'hui avec les organisations.

- La décennie est celle de l'information pour la sécurité alimentaire au Sahel, précurseur en la matière sur le continent africain. Le premier projet voué à cette préoccupation, le projet "Diagnostic permanent" du CILSS, commence en 1984 ; les SAP de suivi rapproché sont mis en place au Mali et au Tchad en 1986 ; les premiers SIM apparaissent au Burkina Faso en 1986, au Mali et au Sénégal en 1988, au Niger en 1989.

Ces changements de cap sont portés sur une échelle de temps dans le diagramme suivant qui met en relation les tendances économiques, les faits marquants dans la mise en œuvre des politiques et les temps forts des débats dans le cadre du CILSS et du Club du Sahel.

Tableau 1 : La conjonction des faits, des réflexions dans les pays du Sahel

LES TENDANCES		Au cours de la période 84/94 :																			
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995			
* DE LA PRODUCTION		* Croissance de la production céréalière : + 2,6%																			
* DES ECHANGES		* Croissance des importations céréalières : +0,8%																			
* DE LA POPULATION		* Croissance de l'aide alimentaire en céréales : - 8,4%																			
		* Croissance de la population totale : 2,5%																			
L		R P C A																			
E		crise alimentaire																			
S		* Croissance continue de l'APD																			
P		* Démarrage de l'ajustement structurel																			
O		* Baisse des ressources extérieures et de l'APD																			
L		* Poursuite des ajustements																			
I		* Dévaluation du CFA																			
T		* Début de la libéralisation																			
I		* Réforme des offices céréaliers																			
Q		SECURITE ALIMENTAIRE																			
U		CHARTRE																			
E		DE L'AIDE ALIMENTAIRE																			
S		AUTO SUFFISANCE STRATEGIE ALIMENTAIRE																			
		* Opérations triangulaires																			
		* Opérations de substitution																			
		* Achats locaux																			
		DIAPER			SAP			SIM													
		Prévention des crises																			
LES DEBATS		1979 Colloque de Nouakchott			1984 Etudes Berg de "Réforme des politiques céréalières"			1986 Colloque de Mindelo			1987 : Réflexion sur les échanges régionaux										

L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE SECURITE ALIMENTAIRE AU SAHEL⁴

Les quinze dernières années ont été marquées par de nombreux changements dans les politiques d'approvisionnement alimentaire des populations des pays du Sahel. On s'attachera donc ci-dessous à décrire l'évolution dans les conceptions et les outils de ces politiques à travers les jalons que fournissent les débats du CILSS et du Club du Sahel et les points de repère que nous donne l'expérience originale de la mise en œuvre de la politique céréalière au Mali.

1.1. La remise en question de la stratégie d'autosuffisance alimentaire

Au début des années 1970, la coopération au développement était davantage centrée sur les infrastructures économiques que sur le développement rural, lui-même axé pour l'essentiel sur les cultures d'exportation (coton, arachides, café, etc.). Cette conception reposait sur l'hypothèse que l'accroissement de la production alimentaire accompagnerait de façon spontanée l'augmentation de la population.

En fait, la grave crise alimentaire au Sahel qui suivit la sécheresse des années 1972-73 et entraîna la famine pour une grande partie de la population, rappela de façon brutale la vulnérabilité des systèmes alimentaires de cette zone de l'Afrique. Créé dans ce contexte, en septembre 1973 à Ouagadougou, le CILSS reçut pour mandat de promouvoir l'autosuffisance alimentaire dans les pays du Sahel⁵. De leur côté, les agences d'aide augmentèrent la part des financements destinés aux projets agricoles et la priorité se déplaça des cultures d'exportation vers les cultures vivrières.

Cet effort supplémentaire pour l'agriculture ne changea pas les tendances lourdes de la situation alimentaire : l'accroissement des financements s'avérait inefficace dans un environnement politique et institutionnel qui ne permettait pas d'offrir aux acteurs les incitations nécessaires et les services appropriés.

L'accent fut mis alors sur la définition de politiques agricoles. Plusieurs réunions régionales furent organisées : sur les systèmes de production (à Bamako en février 1978), sur la mise en valeur des terres neuves (à Ouagadougou en octobre 1978) et enfin, à Nouakchott (en juillet 1979) sur la "politique céréalière dans les pays du Sahel", premier colloque organisé conjointement par le CILSS et le Club du Sahel. Tout en faisant encore une large place aux problèmes de production, par exemple à la nécessité d'accroître massivement les investissements destinés au développement des cultures céréalières pluviales et irriguées, ce colloque abordait aussi les problèmes du marché, avec la volonté de mettre en place "des mesures cohérentes" qui devaient accompagner ces investissements : ce qui constitue précisément une "politique céréalière". Les recommandations de Nouakchott portèrent entre autres sur :

⁴ Par S. Coelo.

⁵ A partir de 1976, le Club du Sahel, dont le secrétariat est à Paris, devint son partenaire pour les pays du groupe de l'OCDE.

- les prix “incitatifs garantis et assortis d'une assurance d'achat” qui devaient être offerts aux producteurs,
- l'encouragement de la commercialisation primaire par les groupements de producteurs,
- l'encouragement et l'amélioration du stockage villageois,
- la participation de tous les agents économiques à la commercialisation des céréales,
- l'accès facilité à des crédits appropriés pour le financement des stocks,
- la nécessité de concilier le prix incitatif au producteur avec un prix acceptable pour le consommateur, ceci par une gestion saine et bien contrôlée des Offices céréaliers,
- la limitation des distributions gratuites aux cas de sécheresse et pour les groupes les plus vulnérables.

Encadré 2 : Sécurité alimentaire des ménages : évolution des concepts

Dans les années 1970, la sécurité alimentaire était essentiellement une question d'offre de produits alimentaires au niveau national. Dans les années 1980, l'accent a été mis sur le problème de l'accessibilité à la nourriture pour les ménages et les individus.

Quatre concepts fondamentaux sont implicitement présents dans la définition de la sécurité alimentaire comme étant « un accès assuré à suffisamment de nourriture à tout moment » :

- suffisamment de nourriture fait référence aux calories nécessaires pour une vie active et en bonne santé,
- l'accès à la nourriture est défini par la possibilité de produire, d'acheter ou d'échanger de la nourriture, ou encore de recevoir de l'aide alimentaire,
- la sécurité est définie comme un compromis entre la vulnérabilité, le risque et l'assurance,
- la période de temps : l'insécurité alimentaire peut être chronique, transitoire ou cyclique.

Au-delà de ces quatre points fondamentaux, la littérature sur la sécurité alimentaire a porté sur des champs connexes :

- tout d'abord, sur le concept de ménages qui reste problématique. L'entité « ménage » recouvre bien souvent des comportements très différents parmi ses membres qui ont une expérience différente du risque alimentaire et suivent des stratégies de sécurité alimentaire différentes,
- ensuite, la sécurité alimentaire est une condition nécessaire mais pas suffisante à une nutrition adéquate, les autres conditions étant la santé et l'absence de conflit armé,
- par ailleurs, c'est une erreur que de vouloir traiter de la sécurité alimentaire comme d'un besoin fondamental indépendamment des autres objectifs d'un ménage : celui-ci peut donner la priorité de la préservation de son patrimoine au détriment d'une alimentation minimum ; il est donc important d'étudier la sécurité alimentaire dans le contexte plus large de sécurité des ménages,
- enfin, les individus ont leur propre perception de la vulnérabilité et du risque alimentaire, les valeurs culturelles déterminent la qualité de la nourriture nécessaire et sont aussi importantes que la simple quantité.

La sécurité alimentaire des ménages devrait, dans les années 1990, être abordée comme un phénomène multi-objectifs. Les interventions extérieures devraient soutenir l'adaptabilité et la flexibilité des systèmes vulnérables des ménages.

Source : Maxwell et Frankenberger, 1992.

L'évolution des politiques agricoles et alimentaires des pays sahéliens allait s'inscrire dans un débat plus large, marqué au début des années 1980 par trois principales interventions :

- En 1980, l’OUA approuva le “Plan de Lagos” qui témoigne d'un glissement sensible de l'attention vers les problèmes de politiques alimentaires.
- En 1981, le rapport BERG pour la Banque mondiale proposa une réforme des politiques économiques pour accélérer le développement, en particulier agricole, en Afrique subsaharienne. C'était le prélude à la mise en place des programmes d'ajustement structurel dans cette zone et aux politiques de libéralisation des marchés sur lesquelles on reviendra plus loin.

Prônant l'ouverture aux marchés mondiaux, avec la suppression des diverses formes de protection, ainsi que le respect des avantages comparatifs, cette conception entraine en contradiction totale avec celle de l'autosuffisance alimentaire, comme ses partisans n'auront de cesse de le souligner.

- En 1981 également, mais dans une optique différente du rapport Berg, la Commission des communautés européennes proposa le “Plan contre la faim dans le monde” (ou Mémoire de PISANI) dont la partie centrale consistait en un support à la formulation et à la mise en œuvre des “Stratégies alimentaires”. Les caractéristiques principales de cette nouvelle approche étaient :

- de concentrer le financement sur l'objectif alimentaire,
- de définir et mettre en œuvre des politiques cohérentes à travers un processus de dialogue politique,
- de renforcer la coordination entre bailleurs de fonds,
- et de chercher une meilleure intégration des différentes sortes d'instruments pour la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Cette initiative était novatrice, si on se souvient des théories sur l'expansion économique qui constituaient le contexte intellectuel dominant de l'époque. Elle soutenait que l'assistance aux politiques pourrait être plus efficace que la politique traditionnelle d'assistance. Les caractéristiques de l'approche “Stratégie alimentaire” devinrent par la suite les éléments centraux de la troisième convention de Lomé (décembre 1984) qui, prenant effet le 1er janvier 1986, mettra en place un processus de programmation. C'est seulement après la sécheresse de la période 1984-1985 que l'ensemble des agences d'aide aboutiront à des conclusions similaires.

La Communauté européenne et ses Etats membres décidèrent d'appuyer la mise en place de “Stratégies Alimentaires” à titre expérimental dans quatre pays ACP, chacun représentatif pour un groupe d'Etats africains : le Rwanda, la Zambie, le Kenya et, en ce qui concerne le Sahel, le Mali⁶.

Les résultats de cette nouvelle conception, qui se révéla être un exercice incertain, furent mitigés. Plusieurs sortes de problèmes existaient :

- ceux qui avaient des causes intrinsèques : la clarification des principes est une œuvre de longue haleine ; les orientations propres à la “stratégie alimentaire” étaient de type structurant (réformes institutionnelles et organisationnelles) et rencontraient des blocages qui ne pouvaient disparaître qu'après de larges explications ;
- ceux qui avaient des causes plus exogènes, notamment : la Cellule en charge, au niveau institutionnel, d'une priorité nationale comme la stratégie alimentaire avait trop souvent un ancrage limité aux départements techniques chargés des questions de développement rural.

Au Mali, dès juin 1981, une commission d'élaboration de la stratégie alimentaire fut chargée d'une étude dont les résultats furent approuvés par le Conseil des ministres en 1982. Cette étude

⁶ Au cours des années suivantes, dix-neuf pays dans le monde tentèrent d'élaborer une "Stratégie alimentaire".

couvrait les points suivants : le zonage écologique, les statistiques agricoles, la recherche et le développement, la transformation des produits, la logistique (transport et stockage), la commercialisation, la consommation, la nutrition et la santé. “Une stratégie est la traduction d'une volonté politique et non pas la connaissance technique d'un problème” (Richard, 1984), les changements et les réformes qu'elle implique sont politiquement dangereux pour le pouvoir en place. Dans ce contexte, la tentation est grande de la reléguer sur un plan technique et dans un cadre sectoriel qui lui enlève son sens. Par ailleurs, certains bailleurs de fonds gardaient une constance de financement vers les actions et aménagements à fort taux d'absorption de capitaux ; ce qui impliquait que les secteurs d'intervention de la stratégie ne coïncidaient pas toujours avec les domaines habituels des praticiens du développement.

En 1985 au Mali, trois groupes de travail seulement (zonage écologique, statistiques et logistique) étaient financés sur les sept groupes créés. Une autre direction de travail dite des “actions immédiates”, comprenant d'une part l'évaluation d'initiatives locales et d'autre part une “sélection multicritère” pour réactualiser des projets, en cohérence avec la stratégie alimentaire. Cependant, cette direction de travail ne masquait pas le vide d'une démarche non soutenue par une volonté politique forte. Les perspectives opérationnelles s'amenuisaient au cours des mois. La “stratégie alimentaire” visait encore l'autosuffisance, au sens étroit, définie comme la capacité du pays à fournir à l'ensemble de la population une alimentation suffisante et un bon niveau nutritionnel par la seule production nationale. Cette “autosuffisance alimentaire”, souvent comprise d'ailleurs comme une “autosuffisance céréalière”, apparut assez vite comme un concept restrictif.

Ce concept “d'autosuffisance alimentaire”, terminologie présente dans tous les discours gouvernementaux de l'époque, ne couvrait pas l'ensemble des problèmes que posaient la sous-alimentation et la malnutrition et se positionnait mal comme objectif stratégique d'un développement socio-économique indispensable.

Pour couvrir les besoins annuels de la population, il devait donc faire place à un concept plus large qui englobe, à la fois la production nationale, les importations commerciales ou concessionnelles et même une aide alimentaire temporaire. Le terme de “sécurité alimentaire” était apparu en 1974 à Rome lors de la Conférence mondiale de l'alimentation, mais sans que le concept ne soit défini. Ce n'est que beaucoup plus tard que ce terme recevra un contenu opérationnel. Reutlinger (1985) définira la sécurité alimentaire comme la possibilité d'accès pour tous et à tout moment à une alimentation suffisante pour une vie active et saine.

La FAO précise la notion en lui attribuant trois composantes principales : la disponibilité des aliments (production, importations, stocks) ; la stabilité spatiale et temporelle de ces approvisionnements ; l'accès de tous aux aliments (élément qui met l'accent sur les questions de solvabilité, d'isolement ou de marginalisation de groupes de la population).

Encadré 3 : Principales initiatives liées à la sécurité alimentaire entre 1945 et 1996

1945-	Création de la FAO
1946-	Création de l'UNICEF
1963-	Création du PAM
1966-	Convention internationale pour les droits économiques, sociaux et culturels
1967-	Première convention sur l'aide alimentaire
1974-	Conférence mondiale sur l'alimentation : déclaration universelle sur l'éradication de la faim et de la malnutrition
	Création du Conseil mondial de l'alimentation

	Création du Comité de la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale
1975-	Création du Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR)
1976-	Création du Club du Sahel au sein de l'OCDE
1978-	La FAO propose un Plan alimentaire régional pour l'Afrique
1980-	Adoption du Plan de Lagos formulé par l'OUA
1981-	La Communauté européenne établit son "Plan d'action pour combattre la faim dans le monde" et initie des stratégies alimentaires dans quatre pays
1983-	Adoption du concept de sécurité alimentaire par la FAO
1984-	La convention de Lomé III donne une place centrale à la sécurité alimentaire
1985-	Création par l'USAID du Famine Early Warning System (FEWS)
1987-	Mandat du Service Sécurité Alimentaire de la FAO de se concentrer davantage sur les politiques nationales
1988-	Rapport de la Banque mondiale "Le défis de la faim en Afrique : un appel à l'action et à l'initiation d'études par la Banque mondiale sur la sécurité alimentaire en Afrique"
1989-	Convention sur les droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies Initiation par la FAO de plans de sécurité alimentaire dans quatre pays d'Afrique Déclaration de Bellagio : réduire de moitié la faim dans le monde à l'horizon 2000 Déclaration au Caire du Conseil mondial de l'alimentation sur un programme de coopération
1990-	Naissance de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS Sommet mondial de l'enfance (UNICEF)
1996-	Sommet mondial de l'alimentation, FAO, Rome

Source : adapté de Maxwell et Frankenberger, 1992.

1.2. La libéralisation des politiques céréalières

Les programmes d'ajustement structurel et les politiques de libéralisation des marchés vont précipiter l'abandon du concept d'autosuffisance alimentaire auquel les gouvernements des pays du CILSS restaient encore très attachés. Mais, pour autant, ces politiques ne vont pas s'inscrire dans toute la dimension de la sécurité alimentaire telle que définie ci-dessus. Au contraire, la priorité donnée à la recherche des équilibres macro-économiques et financiers et aux mécanismes du marché pourra faire peser, à certains moments, de lourdes hypothèques sur la sécurité alimentaire des populations sahéliennes.

Depuis le milieu des années 1960 et la création des Offices céréalières dans le Sahel, les politiques céréalières des Etats furent de type interventionniste. Les Offices, sous des noms différents, avaient des missions similaires : commercialiser la production locale, gérer l'aide alimentaire et réguler le marché, l'Etat fixant pour les céréales, à chaque campagne, un prix d'achat et un prix de vente identiques pour tout le territoire. Dans un contexte économique difficile -- déficit croissant de la balance commerciale, détérioration des termes de l'échange, endettement et charge de la dette excessifs --, le manque d'efficacité des politiques volontaristes sera évident. Il sera caractérisé par : une augmentation de la production alimentaire inférieure à l'augmentation de la population et donc de la demande intérieure ; une forte croissance des importations alimentaires ; une difficulté d'adaptation des marchés face à une demande urbaine en hausse ; un coût croissant pour l'économie du soutien des prix et des subventions. Malgré des situations diversifiées de pays à pays, les Etats sahéliens, du fait de la crise économique et financière, durent s'engager dans une réorganisation de leurs économies et

donc de leurs politiques agricoles et céréalières, de leurs objectifs et programmes, ainsi que de leurs institutions et de leurs modes d'intervention.

Le deuxième colloque sur les politiques céréalières dans les pays du Sahel (après celui de Nouakchott en 1979), organisé par le CILSS et le Club du Sahel en décembre 1986 à Mindelo (Cap-Vert) proposera dans ses recommandations un renversement de l'ordre établi et la remise en cause : des "prix garantis", de la capacité des Offices céréaliers et de l'aide alimentaire.

En privilégiant la notion de "sécurité alimentaire" sur celle "d'autosuffisance", le colloque recommande la création d'un espace régional céréaliier protégé : la croissance des échanges régionaux devant se traduire sur une longue période par la nécessaire différenciation des fonctions, la valorisation des avantages comparatifs et la formation de marchés de taille suffisante pour entraîner la mutation des systèmes de production et l'augmentation des productivités. En mettant en évidence la difficulté de concevoir et d'appliquer une politique céréalière, le colloque va proposer une approche prudente et empirique qui s'imposera dans l'ensemble des pays du Sahel pour ce qui concerne la clarification des règles de commercialisation, le recentrage du rôle des Etats, la gestion des stocks de sécurité et la mise en œuvre des systèmes d'information sur les marchés. D'autres points, comme la transformation des céréales et l'espace régional protégé, seront moins facilement implantés.

L'évolution des politiques céréalières au Sahel au cours des dix dernières années (1985-1995) se confond avec la montée en puissance de l'option "libéralisation" des marchés. En dépit des différences de situation d'un pays à l'autre, les nouvelles politiques céréalières ont des points communs :

- elles sont, à deux ou trois ans près, élaborées en même temps : tous les Etats étant confrontés à de graves difficultés, les réformes fondamentales ne peuvent être remises à plus tard,
- la plupart des pays procèdent à cette redéfinition en concertation avec les bailleurs de fonds qui souvent interviennent en commun, l'un d'entre eux devenant provisoirement chef de file,
- les accords de confirmation passés avec le FMI et les programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale intégreront les nouvelles politiques tantôt en les accélérant (libéralisation des prix), tantôt en entraînant des interférences négatives (suppression des subventions aux intrants).

Par conséquent, les politiques céréalières vont paraître procéder d'une logique de diagnostic et de modalités d'intervention très proches d'un pays à l'autre, en dépit d'une diversité réelle qui empêche une généralisation excessive.

La politique des prix

Au début des années 1980, le FMI fournissait quatre types d'arguments explicatifs de la situation : l'excès de la demande sur l'offre ; des prix qui ne reflètent pas la réalité ; des monopoles qui ne stimulent pas la production ; l'absence d'ajustement aux chocs extérieurs de pays introvertis et tournés vers leur marché intérieur. Il préconisait la libéralisation des prix à partir d'un modèle qui prenait pour hypothèse :

- qu'à l'augmentation des prix correspondrait un accroissement de l'offre, les producteurs répondant selon cette logique ;
- qu'à l'autre extrémité de la filière, l'augmentation des prix aux consommateurs induirait des modifications dans les structures du commerce, qui permettraient la réduction des subventions, la substitution des importations et la compression des déficits des structures publiques.

La libéralisation du commerce des céréales sèches fut assez rapide, mais en 1985 plusieurs interrogations subsistaient. Elles avaient trait :

- aux effets réels de l'augmentation des prix aux producteurs et aux consommateurs sur l'offre commercialisée,
- à l'exclusion ou à la marginalisation de certains consommateurs,
- au résultat effectif de la substitution aux importations,
- aux conséquences de la libéralisation du commerce qui pouvait pénaliser les zones d'accès difficile et permettre la constitution de stocks spéculatifs.

La politique de réajustement des prix était moins bien couverte en raison des effets néfastes des années consécutives de sécheresse (1983-84 et 1984-85) qui avaient affecté les résultats des campagnes céréalières, fortement décimé le cheptel et entraîné une forte baisse des revenus.

La bonne pluviométrie enregistrée au cours de la période 1986-1993 va grandement faciliter l'avancée des réformes indispensables que certains pays prendront la précaution d'encadrer par des mesures d'accompagnement. En effet, la récolte record de 1986 met en cause la logique du "prix rémunérateur" car, les céréales étant abondantes, les prix aux producteurs s'effondrent. La tendance au cours des années précédentes leur avait pourtant été favorable : l'augmentation des prix officiels (sauf au Sénégal) avait été constante et supérieure à celle des prix des cultures de rente. Les prix réels pratiqués étant en général plus élevés que les prix officiels, "la culture du mil est plus rémunératrice que celle de l'arachide ou du coton" (Berg, 1986).

La tendance par contre pour les prix aux consommateurs était de maintenir un "prix plafond" abordable, tout en conservant aux Offices un écart suffisant entre prix d'achat et prix de cession afin de diminuer leur déficit. Aucun de ces objectifs n'est pleinement atteint et les prix de vente réels sont supérieurs aux prix officiels. Dans les pays côtiers, le prix du riz est même moins élevé que celui du mil, en raison des bas prix sur le marché mondial à partir de 1985.

C'est donc dans un contexte contrasté que va s'imposer la notion de "vérité des prix" avec l'abandon des prix officiels, la suppression des subventions et la disparition des monopoles d'Etat.

La protection des marchés

La question de la référence au prix mondial restera en suspens pour le riz. Presque tous les pays disposaient de possibilités pour la riziculture. Celle-ci présentait (sur les sols appropriés) le plus grand potentiel de valorisation d'investissements hydro-agricoles, les débouchés étant insuffisants pour un maraîchage à grande échelle et les résultats de la recherche pour le développement d'autres céréales irriguées étant insatisfaisants.

L'étroitesse du marché mondial (le tonnage de riz disponible pour l'exportation, environ 3 pour cent de la production, a un caractère résiduel), la concentration géographique pour de nombreux pays producteurs (dont le riz constitue le produit de base pour leur propre consommation) et l'absence de la maîtrise totale de la production (en Thaïlande, le quart seulement des surfaces en riz sont en irrigation), sont des sources d'incertitudes pour les importations par les pays sahéliens enclavés qui ne peuvent se permettre d'être totalement dépendants de l'extérieur pour leur approvisionnement en riz. La grande instabilité du marché mondial pour le riz se traduit par une forte fluctuation des prix internationaux dans l'espace et dans le temps, volatilité renforcée par l'instabilité monétaire puisque les transactions sont libellées en dollars.

Les prévisions établies par la Banque mondiale (une croissance modérée de 2,7 pourcent en dollars courants pour 1983-1995) paraissaient fragiles et les calculs d'avantages comparatifs externes

(prenant comme référence un prix du marché) semblaient contestables. Seul un calcul en terme de coût de production pouvait permettre de comparer entre elles les filières et il n'y avait aucune raison pour que les prix aux producteurs des pays exportateurs évoluent dans le même sens que les coûts de production dans le Sahel. D'où la mise en place de politiques de défense des productions rizicoles nationales à partir de 1986, sauf en Gambie et en Guinée-Bissau. Dans ces deux pays, les volumes d'importations ont augmenté, les prix à la consommation ont baissé, tout en demeurant très instables, et la production locale a été découragée.

Face à de fortes fluctuations des prix sur le marché mondial, l'utilisation des seuls instruments du tarif douanier présente des limites certaines. Il n'est guère possible, en effet, de faire varier rapidement et avec une plus ou moins forte amplitude la pression fiscale au cordon douanier sans engendrer des risques de fraude, ni de réajuster en permanence les taux de taxation en raison de la longue procédure réglementaire et législative.

Dans le cadre d'une politique céréalière, le choix pour la filière rizicole était donc particulièrement délicat quand il s'agissait à la fois de protéger la production locale, tout en respectant les engagements internationaux, et de maintenir la logique d'ouverture du marché qui excluait le retour au monopole.

C'est au Mali que les mécanismes les plus nombreux ont été testés successivement pour mettre en œuvre cette politique :

- *le jumelage* : l'opérateur, pour obtenir l'autorisation d'importer, doit apporter la preuve qu'il a déjà commercialisé un tonnage déterminé de la production locale,
- *le contingentement* qui permet de ramener l'ensemble des demandes présentées au plafond requis par la couverture des besoins,
- *la "taxe variable"* calculée en fonction du différentiel : prix de revient rendu frontière du riz importé/prix de revient sortie usine du riz de production locale,
- le maintien de taxes douanières fixes.

Mais l'expérience montra qu'il s'avérait difficile de contrôler les importations par la seule politique du prélèvement tarifaire et, en 1995, la protection du riz local était considérée comme imparfaitement assurée, malgré une tentative d'adaptation permanente et pragmatique à des situations toujours changeantes.

La limite des approches nationales

Le séminaire de Lomé, organisé par le CILSS et le Club du Sahel en novembre 1989, sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest allait souligner pour les politiques nationales un décalage persistant avec les faits (les Etats n'étant pas encore en mesure d'assurer leur rôle d'arbitre) et préparer l'élaboration d'une nouvelle mise en œuvre des politiques agricoles et commerciales.

La doctrine libérale prônait le désengagement de l'Etat des activités de production et de commercialisation et un retour pur et simple aux mécanismes du marché. Mais l'accent était mis sur la "restructuration" plutôt que sur la croissance et sur la "correction des déséquilibres" plutôt que sur la promotion de nouvelles structures. Cette approche n'avait pas de quoi surprendre : il fallait remettre de l'ordre, mais elle soulevait quelques problèmes.

Le premier était qu'elle ne débouchait pas d'elle-même sur la "croissance" nécessaire (croissance de la production, de la productivité, des revenus, des échanges) et qu'elle impliquait de ce fait une politique dynamique et des mesures d'accompagnement complexes, en même temps qu'une implication de l'Etat avec une vision nationale claire dans des domaines nouveaux.

Le deuxième problème résultait du fait que cette approche reposait sur une analyse conjoncturelle de la situation et sur des indicateurs instantanés en faisant trop abstraction de la durée. Les “estimations” qui tenaient lieu de mesure de la production, des importations, des échanges et de la commercialisation étaient remises en cause, dans des proportions importantes, au cours de la décennie suivant leur parution. Il était difficile dans ces conditions d'établir un diagnostic valable sur les années écoulées pour lesquelles les diverses sources d'information divergeaient notablement.

Enfin, il s'agissait d'une approche purement nationale : les documents de diagnostic sur les situations, de réflexion sur les politiques alimentaires étaient le plus souvent muets sur l'environnement régional. Chaque pays, considéré comme isolé, avec pour unique vis-à-vis le marché mondial, négociait seul ses programmes et prêts d'ajustement structurel avec le FMI et la Banque mondiale, présentait seul, aux tables rondes des bailleurs de fonds, les problèmes auxquels il était confronté, alors que nombre de ceux-ci étaient partagés par les pays voisins et qu'une approche régionale aurait pu déboucher sur d'autres conclusions.

Dans un marché atomisé en sous-ensembles cloisonnés, il n'y avait pas de raison que les agriculteurs prennent le risque de produire plus que leurs besoins et, faute d'excédents structurels garantis, il n'y avait pas davantage de raison qu'un pays voisin potentiellement acheteur fasse dépendre son approvisionnement de surplus aléatoires ou accidentels.

Des institutions comme le CILSS et le Club du Sahel permettaient d'aborder des problèmes dans une optique régionale. Mais l'information circulait en fait assez peu d'Etat à Etat et le thème récurrent de “l'autosuffisance” alimentaire nationale tendait à aggraver une tendance du chacun pour soi, dont les bailleurs de fonds paraissaient s'accommoder (Hounzangbé, 1994).

L'émergence des acteurs

C'est dans ce contexte que la rencontre régionale de Ségou en mai 1989, organisée par le CILSS et le Club du Sahel sur la gestion des terroirs, a pris une importance particulière dans le domaine de la responsabilisation des paysans, en donnant la priorité à l'utilisation efficace des ressources disponibles, plutôt qu'à la mobilisation de nouveaux moyens. La décentralisation en cours devrait permettre de dégager des actions concrètes encore attendues.

En effet, la mise en œuvre des recommandations des réunions régionales est du ressort exclusif des Etats et l'éclatement des compétences entre les départements ministériels rend difficile une vision globale et une politique agricole et alimentaire cohérente. Le ministère chargé de l'Agriculture se concentre plus souvent sur la production des produits d'exportation, comme le coton, ou sur le secteur rizicole qui, contrairement à la culture des céréales sèches (mil, sorgho, maïs) peut encore bénéficier de financements extérieurs pour les travaux d'aménagement des périmètres irrigués. Le ministère chargé des Finances et du Commerce définit les règles du jeu en fonction des sources de revenus et de la réduction des dépenses. La coordination n'est pas souvent facilitée par les partenaires du développement, à l'exception du Mali avec le PRMC et le comité du riz pour l'Office du Niger (Madaule, 1994).

Ainsi, alors que le désengagement des Etats à travers les sociétés para-étatiques était presque complètement achevé et les nouvelles règles du jeu mieux connues, la régulation dans le Sahel demeurait une opération difficile.

Les producteurs étaient le plus souvent mal intégrés dans les circuits céréaliers et l'encadrement rural, fortement réduit à la suite des restrictions budgétaires, se concentrait plus sur la formation technique que sur l'information générale concernant les possibilités du marché. Les nombreux petits et moyens commerçants, malgré leur importance, puisqu'ils répondaient à une offre très atomisée et

opéraient sur l'ensemble d'un territoire, n'avaient pas accès au crédit des banques dont ils n'étaient pas connus et dont la stratégie était d'éviter les risques des opérations dites de "détail" en se cantonnant essentiellement aux opérations de gros à rentabilité à court terme.

La grande majorité des consommateurs disposaient d'un très faible pouvoir d'achat. Seuls les quelques négociants importateurs, souvent organisés en oligopoles, possédaient la capacité de conduire des activités à travers des réseaux nationaux pour la collecte, régionaux et internationaux pour les importations (Coste, Egg et al., 1991). Dans un premier temps pourtant les systèmes de marchés privés s'avéraient plus compétitifs pour la commercialisation des produits locaux traditionnels que pour la commercialisation des céréales.

La rentabilité du commerce en rotation rapide est différente de celle d'une opération commerciale plus lente qui nécessite l'achat, le stockage et la revente ultérieure des céréales. Dans ce contexte où le stockage public était soumis à une réduction optimale et le stockage privé et paysan était encouragé, la mise en œuvre des politiques céréalières, dans une optique de "sécurité alimentaire", nécessitait une meilleure connaissance des faits et des comportements, aussi bien pour la face noble des interactions des différents acteurs que pour la face cachée, mais réelle, des rapports de force et des groupes de pression (Egg, 1993). L'intérêt général n'étant pas toujours la somme des intérêts individuels.

De nombreuses études furent menées par le CILSS et le Club du Sahel pour une meilleure connaissance du marché et des échanges. La thèse selon laquelle la libéralisation des prix et du commerce des céréales pouvait résoudre la presque totalité des problèmes s'avéra fautive et le seul désengagement de l'Etat ne suffisait pas pour entraîner l'apparition automatique de structures efficaces dans le secteur privé ; il fallait mettre en place des mesures d'accompagnement et assurer leur financement.

Les Offices et les structures para-étatiques avaient connu une limitation progressive de leurs activités et devaient pour l'essentiel assurer la gestion d'un stock national de sécurité et la gestion des aides alimentaires quand elles demeuraient nécessaires.

Les instruments de la sécurité alimentaire à court terme

Suite à la redéfinition du rôle des différents acteurs de la sécurité alimentaire et, notamment, à la réduction de l'intervention publique, plusieurs moyens contribuent à la politique de sécurité alimentaire à court terme. En dehors de ceux qui relèvent du secteur privé, comme les stocks des paysans, des associations villageoises ou des commerçants, les Etats, avec l'appui des bailleurs de fonds, disposent de trois principaux instruments pour éviter les crises alimentaires : l'information pour la prévention des crises, les stocks nationaux de sécurité, l'aide alimentaire.

Un système global d'information

Afin de mieux utiliser les mécanismes de soutien qu'apportent normalement les efforts délibérés et conjoints des gouvernements et des agences d'aide, la sécurité alimentaire nécessite de disposer de données sur : la production, la constitution de l'offre de nourriture au niveau local et national, les revenus et la façon dont les populations font face aux problèmes rencontrés.

Comme on le verra en détail au chapitre suivant, plusieurs activités complémentaires composent les systèmes d'information au Sahel progressivement mis en place à partir du milieu des années 1980. Il s'agit notamment :

- du suivi de campagne agro-météorologique avec l'appui de la télédétection,

- de l'établissement des bilans céréaliers,
- du suivi rapproché des populations à risque avec les systèmes d'alerte précoce (les SAP),
- et du suivi des prix et des approvisionnements avec les systèmes d'information sur les marchés (les SIM).

Un stock national de sécurité (SNS)

L'hypothèse de base est que le maintien et la gestion d'un SNS sera le rôle principal des agences d'intervention pour le compte de l'Etat et que dans ce cadre la structure gestionnaire devra :

- effectuer toutes les opérations aux prix du marché,
- n'intervenir que par appel d'offres au niveau des commerçants grossistes (ou des collectivités rurales),
- opérer par achats au comptant en rendu magasins de stockage.

La détermination de la taille du SNS et de son positionnement géographique demeure un enjeu politique au niveau de l'analyse et de l'interprétation des chiffres retenus (ce qui s'ajoute aux problèmes techniques et méthodologiques, mais qui n'est pas insurmontable).

Les variables primordiales rentrant dans la détermination de la taille du stock concernent les données de la situation alimentaire, les groupes cibles de consommateurs vulnérables (nombre, localisation, pouvoir d'achat, consommation per capita), les modes de gestion à retenir et les types de céréales à stocker : la "taille" d'un SNS a des répercussions directes sur les coûts qu'il faut optimiser. Elle peut se définir comme étant le stock nécessaire pour assurer une disponibilité de céréales sur le marché, en cas de besoin, jusqu'à l'arrivée des importations aussi bien commerciales que concessionnelles, dans le cas où seuls les délais d'arrivage constituent une contrainte.

La localisation régionale du SNS doit être basée sur la logique selon laquelle les céréales doivent être stockées dans les régions qui ont la plus grande probabilité d'y avoir recours.

Un "Code de gestion" du SNS est généralement établi et fixe :

- les conditions de constitution du stock,
- les modes de gestion et de maintenance,
- les conditions d'utilisation,
- les règles de reconstitution.

La participation des gouvernements est de fournir, via une structure étatique, les magasins de stockage appropriés, les bâtiments administratifs pour l'équipe chargée de la gestion, le personnel qualifié pour la gestion et le traitement des stocks.

Depuis le début des années 1980, l'implantation des SNS a été fortement soutenue par les projets PSA de la GTZ qui s'est retirée progressivement (en 1992 du Sénégal, en 1995 du Mali et du Burkina Faso, en 1996 du Niger). Le montant et la provenance de l'investissement initial donnent encore lieu à discussions : c'est le cas au Sénégal pour solder le Fonds commun de contrepartie. Les coûts de fonctionnement du SNS : coûts variables, coûts fixes, et coûts indirects, doivent faire, via les structures étatiques, l'objet d'une imputation budgétaire en tant que relevant du service public. C'est le cas au Burkina Faso à travers la SONAGESS.

L'aide alimentaire

Les débats sur l'aide alimentaire durant ces quinze dernières années ont porté sur la question suivante : comment concilier les objectifs de court terme de prévention des crises avec ceux, de plus

long terme, de développement de la production et du marché ? Ces débats ont débouché sur l'adoption d'une Charte pour limiter les effets pervers de l'aide alimentaire et ils ont fait évoluer la gestion des fonds de contrepartie.

La Charte de l'aide alimentaire

S'agissant de l'aide alimentaire, le séminaire de Lomé avait mis en évidence qu'elle visait de plus en plus à rétablir les équilibres macro-économiques notamment pour les balances des paiements et les budgets des Etats de la région. Le vœu était émis que les pays donateurs comme les pays sahéliens adoptent et mettent en œuvre les principes d'une "Charte" présentée par le CILSS et le Club du Sahel.

La Charte de l'aide alimentaire, qui avait reçu l'adhésion des pays donateurs membres du Club du Sahel, fut adoptée à Bissau en février 1990 par les chefs d'Etats membres du CILSS. Ce document était le fruit d'une longue concertation car si, pendant les années 1970 et 1980, l'aide alimentaire demeurait une ressource considérable à la disposition des pays sahéliens, elle jouait aussi pour certains pays donateurs un rôle politique non négligeable pour maintenir ou pour renforcer une influence (Jost, 1986). Le moment était propice pour envisager la question de l'aide alimentaire dans un esprit plus constructif, car d'une part les gouvernements sahéliens apportaient une attention accrue à la politique alimentaire dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et, d'autre part, des pressions s'accroissaient pour rendre les flux d'aide plus efficaces et mieux coordonnés.

Les engagements spécifiques pris par les donateurs et les Etats sahéliens concernaient :

- la nécessité de coopérer pour obtenir de meilleures informations sur la situation alimentaire par pays : besoins et disponibilités ; indicateurs (nutrition, prix, pouvoir d'achat) ; capacité d'absorption de l'aide ;
- la concertation, au moins annuelle, entre les Etats et les donateurs pour établir en stricte fonction des besoins un programme d'approvisionnement ; cette concertation devait entraîner de part et d'autre la prise de décision nécessaire.

Les engagements réciproques consistaient :

- pour les donateurs : à programmer leurs contributions et à ajuster les aides pour éviter tout effet pervers vis-à-vis de la production locale ;
- pour les Etats sahéliens : à limiter les distributions gratuites aux seuls groupes vulnérables ; à commercialiser l'aide sans porter préjudice au marché intérieur ; à affecter le produit des ventes à des fonds de contrepartie soutenant le renforcement de la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, les parties concernées s'engageaient conjointement à promouvoir les échanges céréaliers entre les pays et à intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural.

La valeur de cette Charte est avant tout politique puisqu'elle n'est signée par aucun des pays membres du CILSS ou du Club du Sahel ; elle n'en constitue pas moins un instrument important et marque un tournant dans la politique d'aide alimentaire, comme on le verra au chapitre 4.

Les fonds de contrepartie

La monétisation de l'aide alimentaire est en principe jugée préférable à la distribution directe de céréales en dehors des situations d'urgence. Elle permet de dégager des ressources financières qui sont réutilisées, le plus souvent, dans des opérations de développement agricole.

Dans le passé, le mauvais usage des fonds de contrepartie a souvent retenu les donateurs d'accroître l'aide destinée à être monétisée et même de rechercher les conditions pour une meilleure utilisation. D'une façon générale, deux tendances s'opposaient jusqu'au milieu des années 1980 sur la

question de savoir si les donateurs devaient s'intéresser de près à la gestion des fonds de contrepartie bilatéraux.

La première considérait l'aide comme un acte définitif et tendait à estimer que tout suivi trop strict des fonds de contrepartie constituait une sorte d'ingérence dans le fonctionnement de l'Etat bénéficiaire. Elle estimait de même que si les fonds de contrepartie étaient versés au budget de l'Etat, il était superflu de s'assurer de leur utilisation puisque la gestion budgétaire était elle-même encadrée. La seconde tendance suivait une approche plus pragmatique, en écartant l'idée selon laquelle les systèmes de gestion budgétaire des Etats seraient naturellement garants de la bonne gestion financière, en raison des tensions et contradictions internes. Sans toujours imposer un choix aux pays bénéficiaires, elle cherchait à obtenir leur accord préalable pour canaliser les fonds de contrepartie vers tel ou tel projet de développement et poussait à la mise en place, auprès des administrations nationales, de systèmes de gestion rigoureux.

Sous le régime de la cogestion, un fonds de contrepartie est réputé appartenir au pays bénéficiaire ; il fonctionne sous la double signature du représentant local du pays donateur et du représentant du gouvernement du pays concerné. Cette notion de fonds de contrepartie concerne en premier lieu des fonds de contrepartie "bilatéraux" habituels pour lesquels le suivi est relativement facile.

Les "fonds communs de contrepartie" sont de création plus récente : celui du Mali en 1981, celui du Sénégal en 1985 (fermé en 1994), celui de Mauritanie en 1986 (qui n'a pas fonctionné) et celui du Burkina Faso en 1994 (en instance de mise en œuvre). Ces créations devaient théoriquement permettre de mobiliser une masse de ressources en provenance de plusieurs bailleurs à l'échelle d'une réforme céréalière nationale⁷.

La dévaluation du franc CFA

Le dernier événement majeur de la période pour les pays du Sahel est la dévaluation du FCFA⁸ en janvier 1994, qui a des répercussions sur les coûts des intrants agricoles et des transports, sur les prix des céréales importées ou non et sur le pouvoir d'achat des populations pour l'ensemble des produits de première nécessité. Inquiets des effets négatifs que cette décision pourrait avoir sur la situation alimentaire des populations sahéliennes déjà fragilisées par la crise économique, le Club du Sahel a organisé en avril 1994 une réunion de concertation entre agences de coopération bilatérales et multilatérales (Gabas, 1994).

Dans un premier temps, les mesures d'accompagnement ont permis de contenir les effets d'une paupérisation aggravée ; cependant, la capacité d'adaptation des consommateurs et le recours aux stratégies de survivance et de solidarité se trouvent durablement amoindris.

1.3. Les acquis et les limites

Du concept de l'autosuffisance à celui de sécurité alimentaire, puis à une perception élargie de celle-ci, l'évolution au cours des 25 dernières années a été profonde. Elle a conduit, non sans lenteurs et sans problèmes, à un ensemble de mesures et de mécanismes couvrant les divers paramètres de la situation alimentaire des pays du Sahel.

⁷ Au Cap-Vert un fonds plus ancien, le fonds de développement national (FDN) créé dès 1978 pour la gestion des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, a pu jouer un rôle similaire.

⁸ Les pays du CILSS concernés sont ceux de la zone franc, qui sont aussi les principaux producteurs de céréales du Sahel : Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Tchad.

Dans ce contexte, l'évolution des politiques céréalières a été relativement rapide, passant d'un marché encore généralement enfermé dans un filet de réglementation en 1985 à un marché très largement libéralisé en 1995. Elle a contribué à une perception plus fine des problèmes de sécurité alimentaire et les travaux du CILSS et du Club du Sahel ont fortement enrichi cette approche.

Les changements sont apparus avec la libéralisation des dispositifs nationaux de commercialisation et la modification des politiques gouvernementales, à la fois sous l'effet de pressions internes d'ordre budgétaire et de pressions externes pour s'en tenir aux conditionnalités d'octroi de certaines aides.

Cette libéralisation est désormais acquise même si dans la pratique elle s'est heurtée à une résistance, de certains ministères techniques, de la bureaucratie et des intérêts en place, qui s'est souvent traduite par des mesures ponctuelles plus longues et plus coûteuses que prévu.

Les politiques des prix, qui font partie des politiques céréalières ont fait l'objet de larges discussions politiques car les consommateurs avaient l'habitude de percevoir les prix des aliments de base comme la résultante de décisions gouvernementales et non comme le résultat de facteurs économiques. La vérité des prix est elle aussi désormais acquise.

Dans le nouveau cadre du marché, la redéfinition des missions des offices céréaliers a permis d'obtenir une bonne maîtrise de l'aide alimentaire et la constitution de SNS. Ces deux résultats importants sont encore perfectibles. L'aide alimentaire, mieux ciblée quant aux bénéficiaires, est maîtrisée dans un contexte de récoltes "normales", mais l'élaboration et la mise en œuvre dans chaque pays de véritables "plans d'intervention d'urgence" reste un préalable pour faire face à de futures situations d'insécurité alimentaire transitoire grave : ceci reste à établir. Les SNS ont été dimensionnés à la baisse pour réduire les coûts récurrents, leur gestion doit être d'autant plus rigoureuse, pour leur qualité et pour leur positionnement, afin de venir en aide sans retard aux plus vulnérables.

La nécessité de disposer d'un système global d'information fiable est généralement admise. Pour autant, les dispositifs actuels ne sont pas également opérationnels et leur budgétisation dans le futur pose encore problème.

L'appropriation de la Charte de l'aide alimentaire par l'ensemble des acteurs est encore perfectible, mais les évaluations font ressortir qu'aucune action délibérément en contradiction avec ses principes n'a été menée. Il est vrai que l'aide alimentaire a globalement diminué et elle ne constitue plus dans le Sahel un enjeu politique important. Il n'en reste pas moins que des espaces de coordination se sont mis en place avec des résultats contrastés suivant les pays et que la prise de décisions s'est améliorée bien qu'elle dépende parfois plus du contexte économique ou de la politique de sécurité alimentaire du pays concerné que de l'application stricte de la Charte.

Cette relative satisfaction pour les évolutions de la période ne doit pas masquer les difficultés, voire les échecs rencontrés.

En premier lieu, celui des stratégies de sécurité alimentaire qui a mis en évidence plusieurs écueils : celui des réformes politiques, car les pays n'étaient pas prêts à d'importantes modifications de leurs politiques agricoles et alimentaires ; celui des engagements à long terme, les projets proposés cadraient peu avec ce qu'attendaient les donateurs pour lesquels une stratégie alimentaire était moins une question de moyens financiers supplémentaires qu'une question de profit à tirer de politiques améliorées ; celui du dialogue sur les politiques qui n'a pas réellement eu lieu entre les gouvernements, les donateurs et la Banque mondiale.

En second lieu, le secteur privé, si efficace pour la commercialisation au long cours des produits locaux traditionnels, n'a pas apporté, dans le Sahel, la preuve d'une compétence égale pour la

commercialisation des céréales. Malgré son énergie et les appuis reçus, il maîtrise encore mal la “technologie” d'un marché modernisé, s'accommode d'une commercialisation médiocre et les taux d'impuretés relevés, par exemple, ne permettent pas d'envisager actuellement une exportation régulière de la production vivrière.

Cette tendance est aggravée par l'incapacité des “systèmes nationaux de crédit” à se développer de façon sérieuse malgré les mesures d'accompagnement mises en place. Certains donateurs avaient fondé trop d'espoirs sur les possibilités des opérateurs privés émergents.

Enfin les problèmes céréaliers, du fait de leur importance, ont été trop privilégiés au détriment par exemple des produits de la pêche et de l'élevage, ressources alimentaires et d'échanges, qui ont été négligés.

Un certain nombre de mythes ont disparu : celui du producteur étroitement dépendant et sans pouvoir de négociation ; celui de l'opérateur privé, commerçant, intermédiaire ou transporteur, toujours spéculateur ; d'autres sont encore tenaces comme celui qui consiste à croire que les mécanismes du marché sont la solution à tous les problèmes, alors qu'ils n'évitent ni les déficits ni les excédents, et leurs conséquences, dans un cycle de récoltes fortement contrastées ; ou le reproche de modifier les habitudes alimentaires en fournissant des aides en blé ou en farine, alors que la demande pour le pain existe et devient dans les villes un facteur de stabilité sociale.

Au-delà de la complexité des organisations, des expériences et des pratiques, le débat entre les tenants fermes de l'organisation des marchés et les tenants tout aussi fermes de l'option totalement libérale reste ouvert, alors que la continuité des politiques et de l'application des instruments devrait s'imposer. Les problèmes ne peuvent être réglés au coup par coup par une série d'hésitations et de relances. Leur résolution suppose pour les moyen et long termes des choix qui n'excluent ni une adaptation à des situations diversifiées, ni la recherche de solutions neuves dans un processus continu d'évolution, si la volonté politique existe.

Au cours de la période, la recherche d'un équilibre global de l'offre et de la demande alimentaire s'est faite à travers un certain nombre d'actions, principalement de la part des Etats, sur les composantes de cet équilibre et sur leurs facteurs explicatifs : production, comportement des ménages, habitudes alimentaires, situations nutritionnelles, avec le souci d'assurer la cohérence avec l'économie générale des pays : plan, ajustement structurel, politique économique et sociale. Par-delà la diversité des situations d'un Etat à un autre, il existe des besoins similaires et une interdépendance entre la sécurité alimentaire et les autres éléments de la problématique du développement.

Une politique de sécurité alimentaire postule une approche pluridisciplinaire et des moyens importants dont les effets ne peuvent se percevoir qu'à long terme et dont le calcul de rentabilité ne peut intervenir qu'au stade du régime de croisière.

Il convient donc d'instaurer une ligne de convergence entre les politiques internes et la solidarité internationale active qui peut tenir compte d'autres éléments tels que l'amélioration des conditions de vie et de la situation du monde rural pour les décisions de financement.

LES DISPOSITIFS D'INFORMATION

Depuis une dizaine d'années, les dispositifs ou projets consacrés à l'information pour la sécurité alimentaire se sont multipliés dans les pays du Sahel. Cette "nouvelle vague" d'actions a particulièrement marqué le domaine de la statistique agricole et des enquêtes socio-économiques.

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, l'information de base pour la sécurité alimentaire était en effet de très mauvaise qualité. Les services de la statistique agricole et de l'élevage connaissaient des difficultés pour collecter les données, et plus encore pour les traiter et les publier. L'insuffisance de moyens et le manque de motivation étaient invoqués pour expliquer ces faiblesses, mais celles-ci relevaient en fait d'une cause plus profonde : un décalage croissant se manifestait entre la conception "traditionnelle" de la statistique agricole, au service de la comptabilité nationale, et les nouveaux besoins d'information liés à l'importance prise par l'aide alimentaire dans les politiques agricoles et de sécurité alimentaire.

Alors que les directions de la statistique engageaient des enquêtes multi-objectifs, nécessairement lourdes, difficiles à maîtriser et lentes à produire des résultats (d'autant plus que les moyens n'étaient pas à la hauteur de l'ambition), les responsables des politiques économiques, et en particulier les bailleurs de fonds, demandaient une information fiable, ciblée sur quelques paramètres et, surtout, disponible rapidement pour évaluer les besoins d'aide alimentaire.

Les politiques de libéralisation des marchés mises en œuvre au début des années 1980 dans le sillage des programmes d'ajustement structurel allaient renforcer cette demande. En effet, désormais il ne s'agissait plus seulement de veiller à ce que le volume d'aide alimentaire soit suffisant pour éviter les crises, mais aussi à ce qu'il ne soit pas trop élevé par rapport aux besoins pour éviter que l'aide ne perturbe les marchés nouvellement libéralisés, autrement dit qu'elle ne décourage les efforts des producteurs.

Pour répondre à cette nouvelle demande, plusieurs actions ont été initiées sous forme de projets conduits en relation avec les services statistiques pour certains et de manière indépendante pour d'autres.

Ainsi, à partir du milieu des années 1980, le Sahel est devenu un précurseur sur le continent des initiatives dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire. Celles-ci comprennent des instruments construits spécifiquement dans le but de l'alerte précoce, des dispositifs à vocation plus générale de suivi de la sécurité alimentaire et aussi d'autres dispositifs, comme les systèmes d'information sur les marchés céréaliers, qui n'ont pas pour objectif principal de fournir une information sur la sécurité alimentaire, mais y contribuent.

2.1. La genèse des dispositifs d'information⁹

Le paysage actuel des dispositifs d'information est le produit d'une double histoire : celle des besoins d'information des acteurs des politiques de sécurité alimentaire et celle des actions mises en

⁹ Par J. Egg.

place pour répondre à ces besoins. Pour comprendre ce paysage, il faut donc rappeler comment il s'est construit depuis le milieu des années 1980.

L'histoire des besoins d'information est étroitement liée à l'aide alimentaire, pour être plus précis, aux divergences d'appréciation des besoins d'aide entre donateurs et gouvernements sahéliens.

La première action d'envergure est le projet "diagnostic permanent" (DIAPER)¹⁰ du CILSS mis en place en 1984 sur financement FED/CEE. A l'origine, ce projet était conçu comme une action globale visant à collecter une information périodique sur les points clés des filières (de la production à la consommation) pour aider à la définition et au suivi des politiques céréalières et d'élevage. Mais dès le début de sa mise en œuvre, il est apparu que la préoccupation essentielle (pour ne pas dire exclusive) des responsables de l'agence d'aide était la détermination des besoins d'aide alimentaire. Le projet a donc centré ses efforts sur l'estimation des récoltes, puis sur le bilan céréalier. Dans la première phase, les moyens ont été affectés principalement à l'appui des services nationaux de la statistique agricole travaillant sur la production.

Dans le même temps une réflexion était lancée sur l'alerte précoce, afin que l'information sur les déficits puisse être fournie suffisamment tôt pour que l'aide soit à même de remplir sa fonction d'urgence. Cette réflexion prenait notamment appui sur une proposition novatrice de Médecins Sans Frontières (MSF) au Tchad, qui imaginait un système d'alerte basé sur le croisement d'indicateurs de nature différente (suivi des cultures, des revenus, des migrations, de l'état nutritionnel, de la santé...) et sur une stratégie de focalisation successive des observations.

Cette réflexion a débouché sur deux types d'action. D'une part le projet DIAPER a intégré cette préoccupation au niveau "macro" en mettant en place, avec le Centre régional de formation et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle (Agrhymet), un suivi des cultures et en produisant un bilan céréalier prévisionnel basé sur une estimation "précoce" de la production faite au moment des récoltes. D'autre part, deux projets SAP (système d'alerte précoce), dits de suivi rapproché, ont été mis en œuvre au Tchad et au Mali (en avril 1986)¹¹ dans le but d'effectuer une surveillance continue des populations à risques alimentaire et nutritionnel dans les zones concernées, selon la méthode proposée par MSF.

Pour améliorer la prévision et l'évaluation des récoltes, le projet DIAPER a cherché à voir quel pourrait être l'apport de la télédétection. Cette démarche n'a pas abouti à des conclusions précises à l'époque, autant en raison d'un manque de traduction opérationnelle des progrès accomplis par l'analyse des images satellitaires, que de l'opposition des services de la statistique agricole à cette nouvelle concurrence. Mais, dans l'optique d'identification des besoins d'aide alimentaire à l'échelle nationale et régionale adoptée par le projet, il est rapidement apparu que l'approche, limitée à l'estimation de la production, était insuffisante. Il fallait travailler sur les autres paramètres du bilan, en particulier le commerce extérieur (notamment les diverses sources d'aide alimentaire), les stocks (en particulier les stocks paysans) et les normes de consommation.

Par ailleurs, la question de l'information sur le marché s'est posée. Elle a donné lieu à un grand débat au sein du projet DIAPER. Pour les uns, les moyens du projet étant limités, il ne fallait pas les disperser sur plusieurs indicateurs. Pour les autres, l'expérience du projet montrait que les améliorations qui pouvaient être apportées à l'estimation des récoltes étaient techniquement limitées (en l'absence d'innovations techniques) ; il fallait donc aborder la question par une voie complémentaire, celle du suivi du marché. L'évolution des prix (indicateur complexe mais facilement

¹⁰ Plus précisément, le projet "d'amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs céréales et élevage".

¹¹ Par une ONG, AEDES, sur financement dans un premier temps de la CEE.

observable) permettrait pour le moins de confirmer ou d'infirmer les estimations de production et de donner des indications sur la répartition des approvisionnements dans l'espace. Cette démarche a présidé à la mise en place du SIM (système d'information sur le marché céréalière) au Burkina Faso en 1986.

Une autre démarche, liée à la libéralisation des marchés, est à l'origine des SIM. Dans le contexte du retrait de l'Etat de la gestion du marché, il s'agissait de suivre l'évolution des prix et de l'approvisionnement des marchés dans le double objectif de parer à tout dérapage et d'améliorer la transparence du marché par la diffusion de l'information aux opérateurs. Ces préoccupations ont conduit à la mise en place du système d'information transitoire du Mali (SIT) en 1988, puis du SIM en 1989 avec l'appui de l'USAID (et ponctuellement de l'OSCE/CEE).

Il faut mentionner également l'information sur l'élevage qui figurait dans les termes de référence du projet DIAPER. Les actions dans ce domaine sont passées au second plan. Une des raisons de ce choix tient au fait que la problématique zootechnique de l'élevage a longtemps pris le pas sur la problématique économique de l'approvisionnement en viandes parmi les responsables des politiques. Mais la raison principale est la priorité donnée à l'information pour cerner l'aide alimentaire en céréales.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire proprement dite, d'autres SAP, basés sur la coordination d'informations existantes, se sont mis en place. C'est le cas du SAP du Niger, créé en 1989, qui est un comité interministériel dont l'objectif est de réunir l'information disponible sur la sécurité alimentaire et de l'analyser. A l'échelle internationale, c'est le cas du SMIAR de la FAO. C'est aussi celui du projet FEWS de l'USAID qui couvrait dans un premier temps 7 pays d'Afrique, dont 4 du CILSS. Bien que l'objectif de ce projet soit d'informer en priorité l'agence à Washington, les représentants du FEWS dans les pays sahéliens participent à la dynamique de coordination de l'information au niveau local.

L'information s'est également enrichie à partir d'études et de dispositifs de collecte de données sur des questions spécifiques ayant des liens directs avec la sécurité alimentaire. On peut mentionner dans ce cadre les travaux sur la dynamique régionale, qui ont conduit à préciser les flux transfrontaliers et le commerce de réexportation, et les dispositifs de suivi des prix et des taux de change mis en place suite à la dévaluation du FCFA.

Ce bref historique montre l'ampleur des efforts consacrés, dans les dix dernières années, à l'information pour la sécurité alimentaire au Sahel. Il permet aussi de situer l'origine des difficultés rencontrées aujourd'hui dans la coordination de cette information et des acteurs qui la produisent.

On voit en effet qu'à l'exception des SAP de suivi rapproché des zones à risques, la recherche d'information a été définie avant tout en fonction du besoin (exprimé surtout par les donateurs) de mieux évaluer les besoins en aide alimentaire et non à partir d'une problématique globale de la sécurité alimentaire. Il s'ensuit que les produits autres que les céréales concourant à la sécurité alimentaire sont négligés, de même que les indicateurs qui n'ont pas de relation directe avec l'aide. D'autre part, la demande d'information étant centrée sur les besoins exprimés par les agences de coopération, les structures gouvernementales sont souvent peu motivées pour se responsabiliser dans ce domaine.

En outre, la recherche d'information s'est mise en place par paliers successifs, en réponse à des besoins qui se sont exprimés au coup par coup, souvent sans tenir compte des actions précédentes. De ce fait, les dispositifs mis en place apparaissent aujourd'hui davantage comme une juxtaposition d'actions que comme des éléments d'un système partageant une même finalité. Ce cloisonnement entre les dispositifs est renforcé par le mode de mise en œuvre des actions par projets financées par différents bailleurs de fonds, ce qui incite chacun à conduire son action selon sa propre logique.

2.2. Typologie des dispositifs d'information¹²

Pour préciser la nature et le contenu des dispositifs d'information pour la sécurité alimentaire mis en place au Sahel ces dernières années, on peut tenter de les classer par grandes fonctions. La typologie proposée, qui privilégie les dispositifs à vocation permanente et à caractère socio-économique, comprend cinq catégories d'actions :

L'établissement des bilans céréaliers

Les bilans céréaliers relèvent des services nationaux de la statistique agricole, appuyés au niveau régional du CILSS par le projet DIAPER, avec la collaboration de la FAO (SMIAR).

L'opération consiste à faire une estimation des différents postes du bilan pour en dégager le disponible céréalier, puis le déficit, afin d'évaluer les besoins en aide alimentaire. Les estimations portaient au départ uniquement sur les céréales, base de l'alimentation au Sahel ; elles prennent progressivement en compte d'autres productions végétales.

L'estimation de la production (par la méthode des carrés de rendement en fonction d'un échantillon de villages par régions) constitue l'information de base, complétée par les données disponibles sur les échanges extérieurs et, dans certains cas, par une enquête sur le niveau des stocks villageois avant récolte (le solde disponible de la campagne précédente). Les soldes du bilan sont calculés sur cette base, en fonction des connaissances disponibles (souvent peu actualisées) et de l'application de normes sur les pertes après récolte, les semences, la transformation et la consommation par tête (cf. 2.4).

Les besoins d'aide alimentaire devant être évalués suffisamment tôt pour permettre l'acheminement des céréales à temps en cas de grave crise (en cas de faibles besoins, les quantités nécessaires peuvent être prélevées sur le stock national de sécurité), un bilan prévisionnel est établi au moment des récoltes et consolidé par la suite. Il donne une image ponctuelle du disponible alimentaire (en fait céréalier) global¹³, tel qu'il est estimé en tout début de campagne. Il ne prend donc en compte ni la répartition du disponible, ni sa qualité nutritionnelle. La fiabilité de ce résultat est considérée comme statistiquement acceptable au niveau national, mais non à celui des régions administratives des pays¹⁴.

¹² Par J. Egg.

¹³ Depuis 1995, le bilan céréalier présenté par le projet DIAPER mentionne également les zones à déficit conjoncturel et structurel dans chaque pays du CILSS.

¹⁴ Le nombre limité d'échantillons retenus dans l'enquête agricole ne permet pas d'avoir une base d'extrapolation suffisamment représentative à ce niveau.

Tableau 2 : Bilan céréalier prévisionnel des pays du CILSS. Campagne agricole 1995-1996 (du 1/11/95 au 31/10/96)

Produit : céréales Unité : tonnes

Pays	DISPONIBILITES				BESOINS				EXCEDENT/ DEFICIT
	Production nette (1)	Stocks initiaux (2)	Importations prévisionnelles (3)	TOTAL	Consommation humaine (4)	Stocks finaux (5)	Exportations	TOTAL	
Burkina Faso	2 056 845	127 574	121 173	2 305 592	2 005 840	35 772	-	2 041 562	264 030
Cap-Vert	7 631	20 945	46 832	75 408	78 898	19 000	-	97 898	(22 490)
Gambie	89 100	8 000	95 600	192 700	194 583	3 000	-	197 583	(4 883)
Guinée-Bissau	130 470	5 615	63 185	199 270	189 098	5 853	-	194 941	4 329
Mali	1 746 600	241 180	84 800	2 072 580	1 885 000	35 000	20 000	1 940 000	132 580
Mauritanie	150 072	54 171	193 000	397 243	403 568	72 261	-	475 829	(78 586)
Niger	2 009 306	235 053	85 842	2 330 201	2 295 362	118 200	-	2 413 562	(83 361)
Sénégal	895 143	83 100	634 500	1 612 743	1 590 590	154 500	-	1 745 090	(132 347)
Tchad	773 090	53 170	60 400	886 680	950 912	25 000	-	975 912	(89 250)
CILSS (6)	7 858 257	828 808	1 385 332	10 072 397	9 593 841	468 536	-	10 062 377	10 020

1. Production nette = production brute - 15 pour cent de pertes et semences pour toutes les céréales. Pour le riz, un rendement à l'usinage variant entre 55 pour cent et 70 pour cent est appliqué selon les pays
 2. Stocks initiaux = stocks disponibles au 1/11/95 et détenus par les producteurs, les commerçants et les offices publiques, Sources : enquête agricole, inventaire des offices, commissariat à la sécurité alimentaire et ministères du commerce
 3. Importations prévisionnelles = importations que les pays projettent de réaliser entre le 1/11/95 et le 31/10/96. Sources : ministères du commerce et offices de commercialisation
 4. Consommation = consommation humaine calculée en multipliant la population estimée en milieu d'exercice (30/04/96) par la norme officielle de consommation retenue par chaque pays
 5. Stocks finaux = prévisions de stocks à constituer au 31/10/96. Sources : Idem (2)
 6. Les 20 000 tonnes que le Mali prévoit exporter n'ont pas été prises en compte dans les besoins totaux régionaux car l'opération est destinée à un pays du CILSS.
- Source : DIAPER/Centre Agrhymet Niamey, Niger

Encadré 4 : Le projet DIAPER

Le projet DIAPER ou Programme régional “Amélioration des instruments du diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire régionale” est un projet d'appui technique et matériel aux services nationaux des pays membres du CILSS contribuant à la collecte de données statistiques sur l'agriculture et l'élevage. Cet appui doit permettre aux Etats de disposer à temps et de façon régulière d'informations relatives :

- à la production agricole annuelle de chaque pays et de l'ensemble du Sahel ;
- au bilan céréalier incluant, outre la production, les différents stocks céréaliers paysans, commerciaux et publics, les importations et exportations ainsi que les pertes après récolte ;
- aux prix des céréales et du bétail sur les différents marchés ;
- à la situation alimentaire globale de chaque pays et à l'évaluation des besoins en aide alimentaire.

Le Projet DIAPER, basé au CILSS, a démarré en 1984 avec une première phase de cinq ans (1984-1988 : DIAPER I), suivie d'une deuxième de même durée (DIAPER II : 1988-1992). La troisième phase en cours (DIAPER III) couvre la période 1994-1998 et concerne 8 pays du CILSS (le projet n'intervient plus en Gambie).

Le financement est assuré par l'Union européenne, dans le cadre du 6ème FED pour la phase III d'un montant total de 9 997 868 ECU. L'exécution du projet prévoit, entre autres, une prise en charge progressive des opérations de collecte par les Etats membres (estimées, pour l'ensemble des pays, à 995 000 ECU par an) : 27 pour cent la première année, 40 pour cent la seconde, 67 pour cent la troisième, 81 pour cent la quatrième et 100 pour cent la dernière.

La difficulté récurrente à cerner plusieurs paramètres du bilan (notamment les stocks, les échanges régionaux et les normes de consommation) et les aléas rencontrés dans l'enquête d'estimation des récoltes constituent les limites de cette approche.

Le suivi de la campagne agricole

Le suivi de la campagne agricole relève du réseau agro-météorologique appuyé par le programme Agrhymet du CILSS. Ce suivi, organisé à partir de la période des semis (au mois de mai) jusqu'à la récolte (octobre-novembre), a pour objectif de fournir un indicateur d'alerte précoce avec une information qualitative concernant le niveau et la répartition des récoltes, ainsi que l'état des pâturages.

La méthode consiste à suivre l'évolution des paramètres qui peuvent influencer le déroulement de la campagne agricole : pluviométrie, dates des semis, évolution des cultures, situation acridienne et phytosanitaire, hydrographie de surface et état des pâturages. Elle combine le travail d'observation mené sur le terrain par les services nationaux (la météorologie, l'agriculture, la protection des végétaux, l'élevage et l'hydraulique) avec le traitement des données satellitaires réceptionnées au Centre Agrhymet (cf. 2.5).

Le suivi rapproché des populations à risques alimentaire et nutritionnel

Cette démarche est celle de l'alerte précoce conçue en terme de système. L'objectif du suivi rapproché est de détecter au plus tôt les risques de crise alimentaire pour être en mesure de déclencher l'intervention palliative au moment opportun. A la différence du suivi de la campagne agricole, cette démarche consiste en un suivi permanent et rapproché des besoins des populations par la collecte de données sur un grand nombre d'indicateurs.

Encadré 5 : Le suivi de la sécurité alimentaire au niveau des ménages

La disponibilité et un accès stable sont deux éléments fondamentaux pour la sécurité alimentaire des ménages. Pour cette raison, les informations devraient être collectées sur les facteurs qui jouent un rôle limitant dans la disponibilité alimentaire et les possibilités dont disposent les ménages pour leur accès à la nourriture.

A ce jour, peu de systèmes d'information sont opérationnels prenant en compte à la fois les données sur l'offre et la production alimentaire et celles sur l'accessibilité dans un même ensemble d'indicateurs. Les systèmes basés sur les données de production restent les plus fréquents du fait qu'ils sont relativement faciles à construire et permettent des agrégations nationales. Peu de gouvernements ou donateurs sont enclins à collecter des données socio-économiques à un niveau micro-économique, local ou régional.

Source : Maxwell et Frankenberger, 1992.

Deux types de systèmes d'information peuvent être distingués selon leur échelle de veille : les "micro SAP", comme le SADS du Mali (Système d'Alerte du Delta du Séno) qui est limité géographiquement à la zone du delta, et les "macro SAP" comme le SAP du Mali qui couvre 168 arrondissements abritant au total plus de 4 millions de personnes.

Les SAP de ce type ont apporté plusieurs innovations dans le domaine de l'alerte précoce. L'exemple de ceux mis en œuvre par l'AEDES au Mali et au Tchad permet d'en souligner trois principales :

- La méthode de diagnostic est basée sur le croisement d'informations qualitatives. Celles-ci sont obtenues en situant les différentes variables par rapport à leur niveau des années précédentes (par exemple : la récolte est-elle meilleure, égale ou moins bonne que l'an dernier...) et par rapport à leurs déterminants (la pluviométrie a-t-elle été plus ou moins abondante, mieux ou moins bien répartie dans le temps...). Le pronostic est issu du croisement d'indicateurs portant sur l'ensemble des activités économiques, ainsi que sur la santé et la nutrition.
- L'analyse repose sur un modèle de fonctionnement des crises alimentaires qui tient compte d'une part des séquences temporelles du déroulement des crises (une crise ne survient qu'après une série d'années difficiles) et d'autre part des stratégies d'adaptation (de survie) des populations. Ceci permet de mieux cerner l'aide nécessaire et donc de limiter ses effets pervers, en particulier le risque d'affaiblir les "filets" de protection des populations que constituent leurs stratégies de diversification des activités face au risque.
- La surveillance des populations à risques est une activité permanente, organisée par focalisation successive, avec la participation de l'ensemble des services nationaux concernés.

La notion de système recouvre donc ici deux aspects différents. D'une part, elle désigne la coordination des opérations (collecte de données, traitement, diagnostic et diffusion de l'information) et des services concernés autour d'un objectif central, l'alerte précoce. D'autre part, elle fait référence

à la méthode de pronostic basée sur le croisement d'indicateurs de différente nature au sein d'un modèle d'interprétation des crises alimentaires.

En surveillant des indicateurs concernant l'état nutritionnel et les revenus des populations (et pas seulement le disponible alimentaire), cette approche adopte en théorie une conception plus large de la sécurité alimentaire que les précédentes, mais en pratique, les recommandations se limitent jusqu'ici à la distribution d'aide alimentaire.

Le suivi des marchés

Le suivi des marchés est le domaine des systèmes d'information sur les marchés céréaliers, les SIM, mais aussi des systèmes de suivi des marchés à bétail dans certains pays.

Dans le cas des céréales, ces dispositifs basés dans les offices céréaliers collectent des données hebdomadaires ou décadaires sur les prix à la production et à la consommation, l'état d'approvisionnement des marchés, les flux... Ils suivent pour cela un échantillon d'une cinquantaine de marchés à l'échelle nationale en fonction d'une typologie des circuits et des fonctions des places de marché.

Dans leur finalité, les SIM doivent contribuer à la sécurité alimentaire de deux manières, qui reflètent du reste deux conceptions différentes de la sécurité alimentaire. La première, qui est spécifique aux SIM, est basée sur le cercle vertueux de la conception libérale du marché : une amélioration de la transparence du marché, autrement dit une meilleure diffusion de l'information (en particulier sur les prix), doit améliorer la circulation des céréales et, par là, réussir à accroître à la fois le disponible en céréales et les revenus des agents économiques. D'un côté, les producteurs voyant leurs débouchés s'accroître sont incités à augmenter leur production, ce qui augmente aussi leurs revenus ; de l'autre, l'accroissement de l'offre et la réduction des coûts de transaction se conjuguent pour faire baisser les prix et améliorer la régularité de l'approvisionnement du consommateur. C'est donc en diffusant une information rapide aux acteurs du marché, par le canal de la radio, que les SIM contribuent au mieux, selon cette approche, à une amélioration de la sécurité alimentaire (à long terme).

L'autre démarche, basée davantage sur l'intervention de l'Etat, consiste, comme pour les autres systèmes, à fournir une information aux décideurs. Par le suivi périodique de certains indicateurs du marché, les SIM peuvent jouer un rôle dans la prévention des crises alimentaires, mais leur fonction première dans cette approche est au service de la gestion des politiques agricoles et de sécurité alimentaire, notamment en analysant l'impact des interventions de l'Etat sur le marché.

La coordination de l'information pour la prévention des crises alimentaires

La coordination de l'information est le domaine des SAP à couverture "nationale". Les dispositifs de ce type se distinguent des précédents par le fait qu'ils ne collectent pas de données primaires, mais produisent une information sur l'alerte précoce à partir de la compilation de données collectées par d'autres projets ou services de l'administration. Ils offrent l'avantage de dépasser le fort cloisonnement entre producteurs de données qui caractérise le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire au Sahel. Mais leur fiabilité est limitée par celle des informations primaires qu'ils utilisent.

Deux catégories de dispositifs de coordination de l'information sont à l'œuvre dans les pays du CILSS : les dispositifs nationaux, encore peu nombreux (on mentionnera en particulier le SAP du

Niger¹⁵) et les dispositifs internationaux au service d'agences d'aide tels que le FEWS de l'USAID, ou d'un public plus large comme le SMIAR de la FAO.

Le FEWS se singularise des autres systèmes par sa capacité de recherche sur des indicateurs pertinents et sa méthodologie basée sur des modèles de vulnérabilité des populations. Le SMIAR, de son côté, suit, selon une méthodologie harmonisée à l'échelle internationale, l'évolution des récoltes et de leurs principaux déterminants (pluviométrie, emblavements, criquets...), ainsi que les bilans céréaliers.

Encadré 6 : Les données suivies par le projet FEWS

Depuis 1985, le projet FEWS collecte et analyse des données sur la sécurité alimentaire (en provenance de plusieurs sources) et développe des modèles de vulnérabilité.

Données biophysiques	sources
<i>Téledétection</i>	<i>NOAA, NASA, Université de Reading</i>
<i>Situation météorologique</i>	<i>Services nationaux de la météorologie, Agrhymet</i>
<i>Productions agricoles</i>	<i>Ministères de l'Agriculture, CILSS, SAP</i>
<i>Situation phytosanitaire</i>	<i>Services de protection des végétaux, FAO</i>
<i>Condition des pâturages</i>	<i>Ministères de l'Elevage</i>
Données socio-économiques	sources
<i>Approvisionnement du marché</i>	<i>SIM, SAP</i>
<i>Prix du bétail/céréales</i>	<i>SIM, ministères de l'Elevage, SAP</i>
<i>Taux de scolarisation</i>	<i>Recensements, projets spécifiques</i>
<i>Revenus familiaux</i>	<i>Projets spéciaux</i>
<i>Population</i>	<i>Ministère du Plan, études spécifiques</i>
<i>Emploi</i>	<i>Ministère du Plan, études spéciales</i>
<i>Santé, nutrition</i>	<i>Systèmes nationaux d'information pour la santé (SNIS)</i>

Traitement des données

Deux types d'informations sont fournis sur une base mensuelle grâce à ces données : la disponibilité et l'accessibilité alimentaires.

La disponibilité alimentaire inclut essentiellement :

- *la position du FIT par rapport à la moyenne*
- *la répartition spatiale des précipitations*
- *le suivi de la production agricole au cours de la campagne*
- *la disponibilité et le prix des denrées agricoles*
- *la condition de maturation des plantes*
- *les éventuelles attaques acridiennes, et opérations de contrôle*
- *l'emplacement et la condition des pâturages et des points d'eau*
- *les mouvements de troupeaux, migrations habituelles et exceptionnelles*
- *la santé animale*

L'accessibilité à la nourriture concerne essentiellement :

- *la disponibilité en produits alimentaires sur les marchés*
- *les prix des produits par rapport à la moyenne*
- *les prix du bétail sur pied*
- *les prix relatifs des divers produits agricoles*
- *l'inflation et ses impacts sur l'alimentation, les médicaments, le logement*
- *l'usage renforcé de stratégies d'ajustement, consommation de produits de cueillette, ventes de marchandises personnelles*

¹⁵ Le SAP du Niger est un comité interministériel (doté d'un secrétariat permanent), dépendant du cabinet du Premier ministre, qui a pour objectif de réunir l'information disponible sur la sécurité alimentaire, de l'analyser et de la diffuser.

- *malnutrition poussée des enfants, épidémies*
- *le SNS, et les programmes d'aide alimentaire prévus et en cours*
- *le suivi des groupes vulnérables*

Le projet FEWS est localisé dans les pays suivants : Burkina Faso, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Mauritanie, Mali, Malawi, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie, Zimbabwe.

Encadré 7: Le Système mondial d'information et d'alerte rapide

Le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a été créé en 1975 suite aux recommandations de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. Il a pour mandat de fournir au niveau international des données et analyses exhaustives sur la situation et les perspectives de l'offre et de la demande alimentaires dans l'ensemble des pays du monde.

Pour cela, le SMIAR prépare régulièrement des bulletins sur la production et sur les marchés des différentes cultures alimentaires aux niveaux mondial, sous-régional et national. Le SMIAR alerte sur l'imminence de crises alimentaires de façon à permettre aux autorités nationales et aux agences d'aide de planifier des interventions qui permettent de répondre à ces crises et d'éviter des souffrances humaines.

Le SMIAR est un forum ouvert, dont le but est l'échange d'information concernant la sécurité alimentaire. L'information économique, politique et agricole, provient de nombreuses sources, officielles ou non. Depuis 1975, des liens institutionnels et des accords d'échange de l'information ont été conclus avec 113 gouvernements, 3 organisations régionales et 60 ONG. De nombreux instituts internationaux de recherche, organismes du secteur privé, collaborent également au Système. Une petite unité du siège central de la FAO à Rome est responsable de la coordination avec les organisations participant à cette activité.

Se basant sur des séries statistiques de vingt ans, les responsables géographiques du SMIAR mettent ainsi à jour et analysent continuellement les données qu'ils reçoivent sur les productions alimentaires, le commerce, l'aide alimentaire, les stocks, la consommation et la sécurité alimentaire. Une Station de Travail informatisée, développée avec l'appui financier de l'Union européenne, a été conçue pour faciliter l'utilisation d'une large variété de techniques de traitement de données, allant de l'interprétation d'images satellites à l'estimation des besoins d'importation alimentaire.

L'efficacité du SMIAR repose sur la rapidité et la qualité de son système de communication. La technologie informatique a permis au SMIAR d'accélérer la production et la distribution des rapports. Les principales publications du SMIAR sont "Perspectives de l'alimentation", "Cultures et pénuries alimentaires", "Situation alimentaire et perspectives de récoltes en Afrique subsaharienne" et le "Rapport sur le déroulement de l'hivernage au Sahel". Des "alertes spéciales" sont également rapidement diffusées en cas de crises. Le SMIAR diffuse ses différents rapports sous forme d'imprimés et pour certains d'entre eux par télécopie ou courrier électronique auprès d'une liste d'utilisateurs spécifiques. Les bulletins sont disponibles depuis début 1995 sur le *World Wide Web* en anglais et en français (ainsi qu'en espagnol s'ils sont disponibles), par le biais du serveur Internet de la FAO (à l'adresse <http://www.fao.org>, en cliquant sur les boutons "Français" puis "Veille Mondiale", ainsi qu'à l'adresse <http://www.cirad.fr/FR/fao/smiar/home.fao.html>). Ce serveur Internet fournit également des informations générales concernant l'alimentation et l'agriculture des pays d'Afrique de l'Ouest et centrale. Par ailleurs, depuis 1996, les bulletins décennaires du Centre Agrhymet sont disponibles sur ce serveur.

Notons qu'en dehors de cette typologie par fonction, plusieurs autres découpages peuvent rendre compte de la diversité des actions.

On peut notamment opposer les dispositifs à vocation permanente et les études ou enquêtes ponctuelles (cf. 2.4).

Dans les premiers, on rangera le projet DIAPER (même si l'appui sous forme de projet est limité dans le temps, l'action a un objectif de longue durée), Agrhymet, les SAP, les SIM... Dans les seconds, on trouvera par exemple les enquêtes/études sur les échanges frontaliers, sur le suivi de la dévaluation...

En bonne logique, ces deux catégories d'actions devraient être complémentaires : les dispositifs permanents peuvent offrir aux études ponctuelles des séries de données historiques... ; alors que les études peuvent apporter des compléments, des approfondissements utiles aux analyses que doivent mener les dispositifs permanents, ainsi que de nouvelles pistes de travail.

Dans tous les cas, les études ne devraient pas se lancer dans la collecte de données déjà couvertes par les dispositifs permanents et ceux-ci devraient pouvoir prendre le relais des enquêtes ponctuelles lorsque les thèmes sont jugés importants. Mais ces complémentarités théoriques ne se retrouvent que rarement dans la pratique. Souvent, les actions s'ignorent ou, même si elles se connaissent, conduisent leurs enquêtes de façon séparée.

La nécessité de s'entendre sur les définitions

Face à la multiplication des actions dans ce domaine, qui reposent chacune sur des conceptions ou des approches différentes, il est impératif de s'entendre sur les définitions et en premier lieu sur le qualificatif de "système d'information".

De notre point de vue, l'organisation en système d'information implique que les différentes fonctions (de la collecte des données à la diffusion de l'information) soient étroitement liées entre elles autour d'un objectif commun, celui de la mise à disposition des utilisateurs d'une information adaptée à leurs besoins. Dans un système d'information, chaque fonction ne prend un sens que par rapport à l'ensemble : la collecte de données n'a pas de sens si elle ne donne pas lieu à traitement, analyse et diffusion... Nous réservons donc le qualificatif de système à des dispositifs d'information tels que les SIM et les SAP qui sont organisés selon ce schéma.

Mais le système d'information peut aussi être considéré de manière plus large. Il peut englober l'ensemble des dispositifs d'information qui concourent au même objectif général ; on pourra alors parler d'un système d'alerte précoce ou, plus largement, d'un système d'information pour la sécurité alimentaire à l'échelle d'un pays ou d'une région, à condition que la coordination soit effective entre les différentes parties de l'ensemble. Le système peut également englober les éléments de la réponse au diagnostic ; on parlera alors de système d'alerte ou plus précisément de système de prévention des crises alimentaires. Cette discussion sur la délimitation des systèmes est particulièrement présente dans le cas de l'alerte précoce¹⁶.

Comme le système d'information a pour finalité de produire un diagnostic qui appelle une réponse -- en général l'aide alimentaire dans le cas des SAP -- on doit logiquement inclure la réponse dans la conception globale du système. Celle-ci peut elle-même être décomposée en deux volets : la

¹⁶ Dans une recherche sur les SAP et les réponses aux situations de crise alimentaire en Afrique, l'équipe de IDS et de SCF considère le SAP comme l'ensemble des dispositifs (de différentes natures) qui contribuent à fournir aux décideurs une information permettant la réponse (Hussein, Buchanan-Smith, Davies and Petty, 1993 ; COMAC, 1994).

décision qui sera prise par le gouvernement et les agences d'aide à partir du diagnostic et l'exécution des décisions (Trine, 1990). Dans le cas de l'alerte précoce, cette approche est particulièrement utile, car un diagnostic fiable de la situation ne donne pas forcément lieu à une décision appropriée (les conflits d'intérêts sont nombreux). De plus, la décision n'est pas toujours bien exécutée : l'aide d'urgence arrive souvent très tard, au point de perdre son utilité, voire d'entraîner un effet négatif.

Ainsi, selon cette conception englobante, le système d'alerte précoce se compose de trois éléments : le système d'information, le processus de décision et le dispositif d'exécution.

Cependant, dans la pratique, ces fonctions restent abordées de manière séparée dans la mesure où elles sont réalisées par des acteurs ou des organismes différents. Nous suivrons donc cette optique dans les chapitres qui suivent, tout en accordant une attention particulière à la coordination entre l'information, la décision et l'exécution, facteur essentiel de la prévention des crises alimentaires.

2.3. L'état des dispositifs d'information dans les pays du CILSS¹⁷

Ce chapitre dresse un état des lieux des principaux dispositifs d'information pour la sécurité alimentaire dans les pays du CILSS, à l'exception de la Gambie¹⁸. L'accent est mis sur l'enquête agricole annuelle, le suivi des prix et les systèmes d'alerte précoce.

Les acquis de ces dispositifs d'information, les difficultés qu'ils rencontrent actuellement et leurs perspectives, sont présentés à partir de l'organisation et des méthodes adoptées.

Au Burkina Faso

L'information de base sur les bilans céréaliers est depuis plusieurs années jugée relativement satisfaisante par les utilisateurs. Mais, paradoxalement, le Burkina, qui est le premier pays du Sahel à avoir mis en place un SIM, se retrouve un des derniers à adopter un SAP.

L'enquête agricole

L'enquête agricole permanente est jugée plutôt fiable par l'ensemble des observateurs. Celle-ci est assez représentative au niveau national, au niveau CRPA tout comme au niveau des provinces du Nord dites à risque où un accent particulier est mis sur l'échantillonnage. Cependant, l'échantillon dans les provinces du Sud et de l'Ouest généralement excédentaires ne permet pas de fournir des résultats fiables à ce niveau. La Direction des statistiques agro-pastorales (DSAP) bénéficie de l'appui du projet DIAPER, mais si le principe de budgétisation progressive des coûts a été accepté par l'Etat, sa mise en œuvre reste problématique. Pour l'année 1995, c'est le fonds de contrepartie de l'aide alimentaire de l'Union européenne qui a encore assuré cette prise en charge.

Le SIM

Le Burkina Faso a mis en place le premier SIM au Sahel en 1986. A l'origine, ce système d'information sur les marchés était localisé à l'OFNACER et financé par la GTZ à travers son projet PSA (de l'ordre de 61 millions de CFA par an), et avec un petit appui du projet DIAPER. Depuis la dissolution de l'OFNACER le 6 mai 1994 et son remplacement par une nouvelle structure, la

¹⁷ Par S. Coelo, J. Egg, J-J. Gabas, M-C. Lebreton et C. Mainguy, à partir des informations rassemblées lors de missions conjointes CILSS/Club du Sahel, menées dans le cadre de l'évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire et des activités du groupe de réflexion sur les systèmes d'information créé en 1994.

¹⁸ Aucune mission d'étude récente CILSS/Club du Sahel n'a eu lieu en Gambie sur ces questions.

SONAGESS, le SIM est financé sur le budget de fonctionnement de cette nouvelle structure, sans appui financier extérieur, le projet PSA étant terminé depuis décembre 1995.

Depuis 1990-91, le SIM, qui avait connu des difficultés, a couvert un échantillon de 37 marchés de production ou de consommation sur lesquels un enquêteur indépendant et spécialement formé à cet effet relève une fois par semaine les prix des céréales. On observe le prix des céréales au moment de la transaction en unités de mesures locales et, une fois par mois les quantités disponibles auprès d'un échantillon de commerçants (cette dernière activité date de 1994). Les produits concernés sont le maïs blanc, le mil, le sorgho blanc et le riz.

Les données collectées sont transmises par des fiches normalisées à des chefs de Centres (contrôleurs prestataires de service) qui les regroupent sur un bordereau de transmission, adressé par télécopie au SIM de Ouagadougou. Celui-ci effectue le traitement de l'ensemble des informations.

La diffusion est faite à travers un bulletin hebdomadaire et un communiqué à la radio rurale. Un bulletin mensuel présente une analyse de l'évolution des prix et un bulletin annuel une analyse plus complète du marché céréalier.

Toutefois, au-delà de cette description, des limites sont régulièrement signalées quant à la portée de ce système d'observation. Celles-ci découlent du manque de moyens disponibles :

- les relevés ne couvrent pas l'ensemble du pays ;
- les faiblesses méthodologiques, en particulier pour les typologies des circuits et des marchés de commercialisation, s'ajoutant au manque de contrôle des enquêteurs rendent les données imparfaitement fiables.

Le SAP

Avant 1992, le SAP était rattaché au CONASUR ; mais, ne répondant pas aux besoins des utilisateurs, il a cessé de fonctionner. Aujourd'hui, relié institutionnellement à la DSAP, il était en cours de mise en place en 1996 (i.e. n'était donc toujours pas opérationnel) après que la Banque mondiale à travers son projet PSAN ait financé l'étude de mise au point de ce système d'alerte précoce. Ce système devrait s'appuyer sur des agents de l'Etat (Agriculture, Elevage, Santé) présents sur le terrain et qui formeront :

- une équipe au niveau des départements retenus en raison de leur degré de vulnérabilité,
- une équipe au niveau de la province qui validera l'information de la base et qui fournira les observations du domaine de chaque compétence en fonction de paramètres précis.

La coordination de ces dispositifs d'information est assurée par le comité de coordination de l'information (CCI) localisé à la DSAP. Responsable de l'évaluation de la situation alimentaire, ce comité est composé de six groupes de travail dont trois cernent directement les dispositifs présentés ci-dessus.

Au Cap-Vert

Les dispositifs d'information existants sont essentiellement liés au monde agricole et, vu la faible couverture des besoins par la production nationale, leurs contributions à la sécurité alimentaire restent relativement limitées.

L'enquête agricole et DIAPER

Le Projet DIAPER est rattaché à la Division statistiques du Bureau d'études et de planification (GEP) du ministère de l'Agriculture. La phase III, qui a débuté en mai 1994 pour une période de cinq ans, comprend, outre la continuité de l'appui à l'enquête agricole en termes financier et technique, un programme de formation des cadres et d'appui méthodologique renforcé afin de préparer le retrait de l'appui du projet.

L'évaluation préliminaire des récoltes de l'année est effectuée en octobre sur les quatre îles principales en terme de production (Santiago, Fogo, San Nicolau, Santo Antao¹⁹) par une mission composée de personnel des services de l'agriculture et de l'élevage, d'Agrhymet et de DIAPER.

L'évaluation des besoins en aide alimentaire

En fin de campagne agricole, vers décembre, la Direction générale de la coopération internationale (DGCI) est chargée de l'expression des besoins en aide alimentaire, à partir des informations communiquées par l'EMPA et la MOAVE (stocks de fin d'année et besoins en rotation de stock), la Direction générale de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage (DGASP) (résultats préliminaires de la campagne agricole), et le ministère du Commerce (niveau des importations). A ce tableau est joint une prévision des livraisons d'aide alimentaire. L'ensemble est communiqué auprès des donateurs de l'aide par la DGCI.

Cette évaluation rencontre encore beaucoup de difficultés. Outre l'absence d'informations concernant le niveau des stocks paysans et l'amalgame des aides alimentaires de nature très différente²⁰, le réel problème se situe dans le calcul des besoins céréaliers, notamment au niveau de la norme de consommation. Celle utilisée (la norme FAO/CILSS) s'élève à 206 kg, alors que la CNASA, qui s'était chargée en 1994 de recalculer une norme de consommation plus adaptée à la population, avait abouti à une consommation de 175 kg/tête/an, soit 15 pour cent de moins que la norme FAO/CILSS. La norme issue du nouveau calcul, n'ayant pas été entérinée par le gouvernement, n'a pu être utilisée pour déterminer les besoins de l'année 1995²¹.

Le SIM

Un système de collecte et de suivi des prix a été initié lors de la première phase du projet d'information pour la sécurité alimentaire. Fin 1991, la FAO a repris le SIM et l'a rendu complètement opérationnel en janvier 1992²². Le prix aux commerçants et aux consommateurs des céréales importées (commercialement ou non) étant fixé par le gouvernement, le SIM se limite à la collecte et à la diffusion nationale des prix des produits horticoles, des haricots et des céréales produites localement, selon une fréquence hebdomadaire. Cette diffusion a apparemment permis de limiter les abus qui existaient auparavant dans les prises de marge des commerçants.

¹⁹ Ces îles représentent 96 pour cent de la surface cultivée et de la production de maïs pour l'année 1994. Santiago, la plus grande île, représente en moyenne plus de la moitié de la surface totale cultivée et plus de la moitié de la production totale.

²⁰ Certaines semblent être parfois destinées à la consommation animale du fait de leur qualité et des préférences alimentaires du Cap-Vert (cf. maïs jaune de deuxième qualité en provenance de l'USAID).

²¹ La consommation apparente céréalière par habitant s'élève à 148 kg/personne en 1994/95 (DIAPER, situation alimentaire céréalière des pays du CILSS, 94/95)

²² Le SIM relève de l'INFA.

La Commission Nationale pour la Sécurité Alimentaire (CNASA)

Un projet de système d'information et d'alerte rapide pour la sécurité alimentaire a été mis en place en 1989, mais son financement s'est arrêté en décembre 1994. Le projet a donné naissance à la CNASA²³ et à son secrétariat permanent. Celle-ci est chargée de centraliser, d'analyser et de diffuser sur une base trimestrielle toutes les informations nécessaires à la connaissance de la situation agricole, alimentaire et nutritionnelle du pays, d'organiser une réunion entre les membres de la commission à cette occasion, ainsi que certaines réunions supplémentaires et des études *ad hoc* en cas de besoin.

Aujourd'hui, la CNASA est dans une phase d'adaptation²⁴. Des problèmes de circulation d'information persistent et la fréquence de parution de l'information ne cadre pas avec les besoins d'alerte rapide. Par ailleurs, la CNASA n'a pas d'existence institutionnelle, ce qui limite son rôle consultatif dans les prises de décision. De ce fait, elle est davantage un outil d'information sur la situation agro-alimentaire qu'un réel espace de décision concertée sur les politiques de sécurisation alimentaire.

La sécurité alimentaire du Cap-Vert est précaire car elle dépend en grande partie de l'approvisionnement en aide alimentaire, qui tend à se réduire du fait du retrait de l'aide américaine et de la réduction des programmes du PAM. Etant donné l'insuffisance chronique de la production nationale, la réponse à l'insécurité alimentaire du Cap-Vert doit être cherchée dans une meilleure insertion dans le marché mondial. Or la CNASA, seul organe officiel à promouvoir le concept de sécurité alimentaire élargie aux importations, ne traite pas de cette insertion et limite son objectif à la mise en place d'un système d'alerte rapide et d'information concernant la situation alimentaire du Cap-Vert.

Il est nécessaire de mieux connaître les besoins alimentaires et la consommation des Cap-verdiens et d'adopter une norme de consommation plus appropriée pour le calcul des besoins en céréales. La mise à jour de ces derniers réclame un suivi plus précis des livraisons d'aide et des engagements nouveaux. Mais ces améliorations sont difficiles à mettre en œuvre : d'une part la Division de l'aide alimentaire au sein de la DGCI est sous-équipée ; d'autre part, elle n'a pas un poids suffisant au sein du système de l'aide, à la mesure de l'importance de l'aide alimentaire dans l'assistance totale au Cap-Vert.

En Guinée-Bissau

Probablement moins exposé que les autres pays du CILSS à un risque de grande crise alimentaire, la Guinée-Bissau doit néanmoins faire face à une situation d'insécurité alimentaire d'une grande partie de sa population, aggravée notamment par une forte instabilité des prix des produits de base. Il semble que les dispositifs d'information mis en place ne répondent que partiellement à ce contexte singulier.

²³ La commission est composée de représentants des ministères de l'Agriculture, de la Santé, de la Coordination économique, de la Mer, des Affaires étrangères et de l'EMPA et de la MOAVE.

²⁴ Une troisième phase de projet a été soumise à la FAO en août 1994, comprenant des projets de collecte d'information sur la production des cultures d'enquête sur la consommation alimentaire pour préciser les normes de consommation et donc les besoins des populations et des projets de formation des cadres du secrétariat permanent. Cette requête n'avait pas encore reçu de réponse fin 1995.

L'enquête agricole

La DEA (Division de la statistique agricole du ministère du Développement rural) concentre les financements et l'activité de collecte des statistiques agricoles. Bien que l'appui extérieur à ce service soit plus ancien, c'est à partir de 1990/91 qu'un dispositif permanent de collecte de l'information a été mis en place avec l'appui de plusieurs donateurs. Le réseau comporte actuellement 85 enquêteurs de terrain et 8 superviseurs.

Le service a été créé pour répondre au besoin d'information pour la sécurité alimentaire et, en premier lieu, pour combler le manque de statistiques sur la production agricole. Il a été développé avec l'appui financier de la Communauté européenne (par l'intermédiaire du CILSS/DIAPER), du PNUD (par la FAO) et celui de l'ASDI (coopération suédoise).

La DEA publie le "Résultat définitif de la campagne agricole" qui récapitule l'évolution de la situation pluviométrique de mai à octobre par secteur, fournit des indications sur la méthodologie utilisée²⁵ et donne les estimations de superficies, de rendements et de production détaillés par produit et par région. La présentation du bilan céréalier donne lieu à une comparaison avec les prévisions effectuées. La DEA réalise, par ailleurs, des études sur des sujets concernant le secteur agricole telle que celle qui porte sur les "ponteiros" ou sur la production de cajou.

Dans le contexte économique et social de la Guinée-Bissau, l'objectif de prise en charge progressive du projet DIAPER par l'Etat rencontre de sérieux obstacles. Le début de prise en charge n'est pas venu des ressources propres de l'Etat, mais d'un fonds de contrepartie généré par un programme d'importation²⁶. Les avis sur la pérennisation des activités du projet restent partagés. Quel que soit l'avenir, dans un contexte où de toutes façons les financements risquent de se réduire, les responsables de la DEA cherchent à comprimer les dépenses et notamment le nombre des enquêteurs.

Le suivi des prix

Un dispositif d'information sur les marchés a été mis en place en 1989. Il couvre 40 marchés à l'échelle nationale. Les informations collectées par la DEA sont diffusées de plusieurs façons : les prix sont annoncés à la radio, depuis 1993, pour ce qui concerne les marchés hebdomadaires; un "bulletin de campagne agricole" est publié mensuellement de mai à novembre, en commun avec les services de la météorologie nationale ; un bulletin trimestriel fournit les prix des produits agricoles sur les marchés.

Par ailleurs, l'Institut national de la statistique et du recensement (INEC) effectue des relevés de prix sur Bissau, destinés à la construction d'un indice des prix. En 1991, un recensement général de la population a été effectué, suivi d'une enquête budget-consommation en 1993/1994. La collecte des prix commencée en août 1994 va permettre le calcul d'un nouvel indice, qui porte sur 600 articles comprenant toute la gamme des produits sauf le logement. Ces prix sont destinés à la plupart des administrations nationales et aux organisations internationales. Des financements ont été accordés à l'INEC par la Banque mondiale, dans le cadre du projet Dimension sociale de l'ajustement et par le PNUD pour l'enquête budget consommation. Par ailleurs, l'USAID a accordé un financement au service des statistiques agricoles de l'INEC en 1990/91.

²⁵ Le pays est divisé en 8 régions, 37 secteurs et 3 000 ou 4 000 villages. L'échantillon comprend environ 500 villages et quatre exploitations par village. Les estimations de production sont faites pour le mil, le riz et les tubercules.

²⁶ Le gouvernement a présenté un programme d'importation pour lequel les donateurs fournissent des devises. La contrepartie de la vente sur le marché national de ces produits alimente un fonds, utilisé librement ou avec conditionnalité, selon le donateur.

D'importants efforts ont été engagés ces dernières années en matière de système d'information et la qualité de l'information statistique agricole s'en ressent, même si, selon certains observateurs, elle peut encore être améliorée. En ce qui concerne l'information sur les marchés, un certain nombre de lacunes subsistent et le SIM n'a pas contribué jusqu'ici à stabiliser les prix des céréales très fluctuants en Guinée-Bissau. Le reproche est notamment fait à la DEA de ne pas réussir à toucher les acteurs qui auraient le plus besoin de l'information, à savoir les producteurs. Cet objectif figure dans le nouveau projet financé par l'ASDI. Mais il est probable que si le manque d'information joue un rôle dans l'instabilité des prix, il n'est pas le seul facteur en cause.

L'alerte précoce

Il n'existe pas de système d'alerte précoce en Guinée-Bissau. Le suivi des approvisionnements n'est pas systématique et ne permet pas de remplir une fonction d'alerte.

La question traditionnelle concernant la faculté du dispositif à permettre une réaction rapide en cas de crise amène des réponses diverses de la part des administrations et des agences de coopération, mais révélatrices de la situation particulière de la Guinée-Bissau parmi les pays du CILSS. Les dispositifs d'information paraissent à tous insuffisants pour cibler des populations victimes d'insécurité alimentaire, notamment parce qu'ils n'ont pas été véritablement conçus dans cet objectif. Même si les observateurs considèrent que la situation alimentaire risque de se détériorer dans les prochaines années, une crise soudaine leur paraît peu probable et aucun plan d'action n'est envisagé. La confiance dans les statistiques étant insuffisante, les donateurs seraient probablement amenés à envoyer des missions sur le terrain afin de se forger une opinion en cas de crise; cela signifie que le dispositif d'information manque encore de cohérence.

Le comité interministériel de sécurité alimentaire (CISA) ne semble toujours pas avoir de reconnaissance officielle et son fonctionnement ne paraît pas assuré, bien que son institutionnalisation fasse partie des objectifs de DIAPER III.

Enfin, le problème de l'internalisation des systèmes d'information qui se pose dans tous les pays du CILSS est aigu en Guinée-Bissau du fait de la faiblesse du budget de l'Etat et de l'insuffisance de personnel formé dans ce domaine.

Au Mali

Les dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire du Mali, en particulier le SAP et le SIM, comptent parmi les plus opérationnels des pays du CILSS. Cela tient en grande partie au fait qu'ils ont été, dès le début, soutenus par les utilisateurs et intégrés à la politique céréalière dans le cadre du PRMC.

L'enquête agricole

Depuis 1990, la DNA et la DNSI ont harmonisé leurs processus de prévision et d'estimation des récoltes en se basant sur la méthodologie PADEM. Ce dispositif qui bénéficie d'un appui DIAPER/CILSS, permet d'établir (bien que certaines fois avec retard comme en 1993/94) les prévisions de récolte céréalière et la situation des stocks résiduels en octobre et l'estimation finale de la production courant mai.

Des critiques subsistent sur les résultats de l'enquête agricole qui aurait tendance à surestimer la production du fait de la méthode des carrés de rendements. La production excédentaire des dernières années ne paraît toutefois pas justifier l'absence de motivation des techniciens en charge d'une meilleure recherche méthodologique.

Le SIM

Mis en place en avril 1989, le SIM a été précédé par quatre dispositifs préparatoires ; il couvre 58 marchés constitués de 75 points de collecte assurée par 43 enquêteurs. Le SIM, qui ne collectait que les données concernant les prix, diffuse depuis 1993 des informations sur les quantités de céréales transigées sur les marchés. Des bulletins hebdomadaires, mensuels et semestriels sont établis, complétés par des rapports spéciaux en cas de besoin.

De 1990 à 1995 les données du SIM ont aidé le gouvernement à mieux fixer sa politique extérieure en matière céréalière ; elles ont fortement contribué à l'installation d'un marché plus transparent et plus fluide. D'un avis général, le SIM a rempli ses objectifs. Cependant, son rattachement institutionnel (depuis 1994, cellule autonome directement rattachée à la Direction générale de l'OPAM) est parfois considéré comme une gêne pour le Service. Pour autant, les transferts suggérés, en particulier au ministère du Développement rural, n'ont pas trouvé d'écho. La prise en charge du coût de fonctionnement (150 millions de FCFA en 1995) autrement que par le PRMC (sur les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire) n'est pas résolue.

Le SAP

Le système de suivi rapproché des populations à risques alimentaire et nutritionnel, mis en place en 1986 avec l'appui de l'ONG AEDES, couvre 168 arrondissements de plus de 20 000 habitants, soit une population de plus de 4 millions de personnes répartie dans le nord et le nord-ouest du pays. Le SAP au Mali fait partie de la chaîne décisionnelle (prévision des crises, gestion du stock de sécurité, problèmes d'approvisionnement, ventes d'intervention, distributions gratuites, contrôle des opérations) qui concerne l'aide alimentaire.

Depuis 1990, de très gros progrès ont été réalisés au fil de l'expérience dans le dispositif national de sécurité alimentaire ; le SAP en est un élément majeur avec la collecte et le traitement d'une information fiable et avec la formulation de recommandations de prise en charge pour des quantités précises sur des sites déterminés. Ces recommandations sont appliquées et l'aide effectivement distribuée y est presque exactement conforme.

Une mission d'évaluation du SAP, conduite en 1995, a souligné sa rentabilité et le bien-fondé :

- de la méthodologie : système de collecte et de validation de l'information remontant de l'arrondissement jusqu'au niveau central où sont prises les recommandations ;
- du système expert : système informatisé de traitement des données qui sert de “contrepois” aux pressions administratives et aux enjeux politiques.

Cette mission de 1995 a préconisé pour l'avenir immédiat du SAP : une intégration institutionnelle plus importante, un désengagement de l'assistance technique permanente, un mandat élargi à l'ensemble du territoire et une ouverture à d'autres sources d'information (ONG, projets, secteur privé) afin d'obtenir une validation externe du réseau.

Ce dernier point est souhaitable dans le contexte d'une politique de décentralisation et un bon exemple d'application pourrait être le projet SADS (suivi alimentaire du Delta Séno) mis en place en 5ème Région (Mopti) par l'ONG Save the Children Fund (SCF). Le SADS est un système de surveillance de la sécurité alimentaire locale, qui est capable d'identifier qui est vulnérable, où et pourquoi, dans les communautés d'agriculteurs, de pêcheurs et de pasteurs de la région. Il a été démontré que la méthodologie permettait de développer et de tester des approches appropriées et soutenables pour améliorer la sécurité alimentaire à moyen terme (programme d'information, de crédit, et de formation). Il faut noter que c'est le seul projet de ce type en Afrique de l'Ouest.

L'impact, jusque-là assez limité, peut s'amplifier si l'information régionale acquise débouche sur un mécanisme de réponses possibles, autociblées, mais coordonnées.

Les coûts du SAP ont doublé entre 1991 (150 millions) et 1995 (320 millions), en particulier en raison de la dévaluation du FCFA en 1994. La mission d'évaluation de 1995 préconise de limiter le budget annuel à 250 millions en supprimant la CER (Cellule d'études et de recherches) et en réduisant le personnel (disparition de l'assistance technique et limitation du personnel national)²⁷.

L'absence d'une cellule nationale de centralisation de l'information a souvent été déplorée : les donateurs du PRMC, sollicités en 1993, en ont refusé le financement.

En Mauritanie

Les dispositifs d'information ont été lents à se mettre en place et ne couvrent pas tous les aspects de la sécurité alimentaire. Le pays restant très dépendant de l'aide alimentaire pour son approvisionnement, l'information est centrée en priorité sur le calcul des besoins qui reste une question jugée délicate par l'ensemble des acteurs.

Le bilan céréalier

Le commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) est en charge de la réalisation du bilan céréalier. Les informations proviennent de la statistique agricole (production et stocks paysans), du ministère du Commerce pour les autres stocks (commerçants), de la Banque centrale (pour les importations)... Les besoins des populations sont calculés à partir d'une norme de consommation de céréales : 176 kg par personne et par an ; cette norme proposée par l'Office national de la statistique (ONS) fait l'objet d'un consensus. Le bilan est présenté au comité de programmation alimentaire (CPA) qui doit officiellement l'approuver.

Ce bilan ne semble toujours pas obtenir un agrément général. En effet, le CSA est financé par les opérations d'aide alimentaire et est conjointement responsable de l'expression des besoins à travers le bilan céréalier. Cette position de juge et partie n'est pas sans provoquer et entretenir une certaine méfiance vis-à-vis des conclusions du bilan.

Le suivi des prix

Un suivi des prix sur les marchés est géré par le CSA. Il a été financé par la GTZ jusqu'en 1990. Il est aujourd'hui toujours opérationnel mais a subi les conséquences des changements opérés dans l'organisation du CSA. Ce dernier étant moins présent dans les régions, le dispositif SIM n'opère plus sur des marchés forcément pertinents. De plus, les résultats n'ont été ni contrôlés, ni diffusés jusqu'en 1995. Il est aujourd'hui rattaché au nouveau projet de SAP.

L'alerte précoce

Un projet de SAP envisagé en 1989 ne s'est pas concrétisé. En avril 1995, un nouveau projet appelé "Informations Rurales" a été initié, grâce à un financement du PNUD. Rattaché à la direction des ressources agro-pastorales du ministère du Développement rural, il bénéficie de l'assistance technique de la FAO.

²⁷ Mais la mission fait aussi plusieurs propositions qui impliquent des dépenses supplémentaires pendant les trois prochaines années (de 1996 à 1998). Les donateurs du PRMC n'ont pas pris position sur ce sujet.

Ce projet vise à rassembler, à analyser et à diffuser des informations grâce aux trois groupes de travail pluridisciplinaires. Le premier s'intéresse au suivi de la campagne agricole. Lors de l'appréciation préliminaire des récoltes nationales, son travail se fait en concertation avec la mission FAO/CILSS ; il se réunit tous les 10 jours, de juin à octobre et diffuse un bulletin à la même fréquence. Le second s'intéresse au suivi des marchés et importations. En collaboration avec les organismes intéressés (CSA, le port, les douanes...), le groupe analyse les données récoltées et publie mensuellement des informations relatives aux prix des céréales, à leurs variations (cf. SIM) et aux importations. Le troisième et dernier groupe a pour objectif le suivi des groupes et des zones à risques. En collaboration avec de nombreux secteurs concernés (CSA, Santé, FEWS, UNICEF...), des indicateurs permettant le suivi vont être construits et travaillés.

Par ailleurs, on notera la présence du projet FEWS qui rassemble des informations sur la situation agricole en provenance de différentes sources nationales et effectue également des enquêtes de terrain.

Jusqu'à fin 1994, les dispositifs d'information étaient embryonnaires, voire inexistants. Les bailleurs de fonds n'étaient pas tous d'accord sur l'intérêt de la mise en place de tels systèmes. Certains considéraient que l'efficacité de ceux-ci était insuffisante par rapport au coût, notamment lorsque ces dispositifs ne sont pas suffisamment intégrés aux structures nationales. De plus, plusieurs acteurs impliqués dans le processus d'aide alimentaire craignaient que de tels dispositifs d'information aboutissent à une réduction des livraisons d'aide.

Aujourd'hui, le nouveau système d'alerte précoce devrait fournir des informations et des analyses plus conséquentes. Cependant, le projet ne faisant que démarrer, des conclusions sur son efficacité ne peuvent encore être tirées.

Au Niger

Les dispositifs d'information couvrent la plupart des indicateurs nécessaires au suivi d'une politique de sécurité alimentaire. Mais ce potentiel d'information reste sous-utilisé par les décideurs en raison du rôle prépondérant donné à l'aide alimentaire au Niger.

Le bilan céréalier

Le dispositif d'élaboration du bilan céréalier appuyé par le projet DIAPER repose sur l'enquête agricole annuelle de prévision et d'estimation des récoltes (EPER), réalisée par le service de statistique agricole de la Direction de l'agriculture.

En 1995, le projet PADEM de la Direction nationale de la statistique et de la démographie (DNSD) étant terminé, l'enquête n'est plus menée conjointement avec cette direction. Mais le service de la statistique agricole reçoit un appui de la FAO avec lequel un test d'évaluation de l'ensemble de la méthode utilisée est mené dans le département de Zinder.

Ce dispositif implique aussi d'autres structures disposant d'informations nécessaires à l'établissement des bilans céréaliens (Direction du commerce, OPVN...).

Le SIM

Basé à l'OPVN depuis son origine en 1989, le SIM des céréales et du niébé assure le suivi des prix des céréales et du niébé, des flux et d'autres indicateurs sur 48 marchés du Niger et 4 marchés du Nord Nigeria.

Contrairement aux SIM des autres pays du Sahel focalisés sur la régulation du marché, celui du Niger intègre l'objectif de suivi de la sécurité alimentaire. Cela se traduit par le suivi d'indicateurs spécifiques, mais qui ne font pas l'objet de traitement et sont de fait peu utilisés dans les analyses.

La diffusion de l'information est assurée par radio et par un bulletin mensuel ; deux publications par an donnent une analyse de l'évolution du marché. La collecte de données est réalisée en collaboration avec les agents de l'Agriculture et du Plan. Le SIM fait partie du groupe suivi des marchés du SAP.

Le SIM est appuyé jusqu'ici par la GTZ via le projet stock de réserve à l'OPVN (et marginalement par DIAPER). Le retrait de la GTZ en 1996 implique de trouver le financement nécessaire pour la poursuite de cette activité (budget annuel de 50 millions FCFA).

Par ailleurs, l'enquête de suivi des marchés à bétail initiée en 1986-87 par l'USAID et assurée par la Direction de l'élevage, a été interrompue en 1992 faute de financement. Depuis 1995, il est prévu que l'enquête soit relancée.

Le SAP

Le SAP, devenu SAP/GC, système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes, est une structure de coordination rattachée à la Primature, dotée d'un secrétariat permanent. Il comportait début 1996 3 volets :

- le dispositif originel de coordination et d'analyse de l'information pour l'alerte précoce (action de coordination de l'information),
- un programme de prévention et d'atténuation des catastrophes (interventions par petits projets),
- un nouveau projet de suivi rapproché des populations à risque ou de reconnaissance rapide des zones vulnérables, mis en place en 1996 sur financement de l'Union européenne.

Le dispositif originel d'alerte précoce, le SAP, ne procède pas à des enquêtes mais rassemble l'information fournie par différents dispositifs, réunis en "groupes de travail interdisciplinaires" (GTI), à l'aide d'une méthodologie propre : les données sont structurées dans une "fiche de vulnérabilité". Le taux de vulnérabilité (par arrondissement) est déterminé en fin de campagne (il ne s'agit pas d'un suivi²⁸) avec l'information sur les bilans céréaliers, les prix, les données sanitaires et l'information sur la capacité d'ajustement (c'est-à-dire les apports en ressources monétaires non tirés de l'agriculture : revenus des migrations, artisanat...)

La fiche de vulnérabilité a été revue au séminaire de Zinder en mai 1995. Elle accorde une plus grande place aux "capacités d'ajustement" et, surtout, elle voit sa fonction précisée : la fiche permet le classement des arrondissements en fonction d'une graduation des risques de vulnérabilité, mais elle est désormais dissociée de la détermination des besoins d'aide alimentaire.

Le programme PAC (prévention et atténuation des catastrophes) comprend trois volets : l'atténuation, les fonds d'urgence et l'appui à l'alerte précoce effectuée par le SAP.

L'objectif du programme est de mettre en œuvre, juste avant la pénurie alimentaire, des petits projets (de court terme, trois à sept mois) de travaux à haute intensité en main-d'œuvre, de façon à injecter des revenus en substitution d'une distribution gratuite d'aide alimentaire (en général peu ciblée). Il s'agit donc, à partir du diagnostic de vulnérabilité des arrondissements (en novembre), d'identifier des actions et de les mettre très rapidement en œuvre. Le projet dispose pour cela d'un instrument : le fonds d'urgence, subdivisé en plusieurs tranches avec une exécution décentralisée

²⁸ Le suivi est réalisé par les comités au niveau des sous-préfectures.

(actuellement, phase test avec une tranche d'1 million de \$). En 1995, année de démarrage, 6 projets ont été retenus pour le financement²⁹ (sur les 37 envoyés par les cellules SAP).

Le PAC a aussi un fonds d'urgence pour les catastrophes naturelles.

Le programme PAC financé par l'USAID est un projet pilote en Afrique. Son financement au Niger se monte à 20 millions de \$ sur 5 ans, dont 10 millions pour le fonds d'urgence et 7 pour l'assistance technique. Le fonds d'urgence est prévu pour pouvoir être utilisé par d'autres bailleurs que son promoteur.

L'avenir de ce programme est incertain du fait du retrait de l'USAID au Niger, fin 1996.

On soulignera l'existence du Système national d'information sanitaire (SNIS). Consacré au suivi épidémiologique, basé au ministère de la Santé et financé par l'USAID (jusqu'à l'an 2000), ce dispositif est opérationnel depuis 1990. Du point de vue institutionnel, à la différence de plusieurs autres dispositifs, le SNIS n'est pas un projet mais une direction nationale rattaché au secrétariat général du ministère de la Santé.

Si la coordination de l'information semble facilitée par le rôle institutionnalisé confié au SAP rattaché à la Primature, il n'en demeure pas moins que cette coordination est rendue difficile par la mise en place de deux nouveaux projets au sein du SAP : le programme PAC et le projet de suivi rapproché. D'une part, la définition des rôles de chacun des intervenants n'est pas facile à établir dans la pratique et, d'autre part, le SAP se trouve dorénavant investi de missions délicates à concilier : évaluer la situation alimentaire et participer à la distribution d'aides d'urgence avec le projet PAC.

Au Sénégal

Les dispositifs d'information sont opérationnels depuis plusieurs années, mais leur localisation dans des institutions peu coordonnées entre elles rend la mise en cohérence de ces informations difficile.

L'enquête agricole

Les statistiques de production agricole sont collectées par la DISA (Division des statistiques agricoles, Direction de l'agriculture) qui reçoit l'appui du projet DIAPER.

Le SIM

Historiquement, le commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) a été mis en place afin de gérer l'aide alimentaire d'urgence. Son principal rôle était la régulation du marché avec des interventions grâce à un stock de céréales. Ce rôle de régulation a ensuite été, en grande partie, permis par le système d'information sur les marchés (SIM), créé en 1987 pour accompagner la politique de libéralisation du gouvernement. Il s'agissait de fournir des informations sur les prix et les quantités de céréales et de légumineuses pouvant être utilisées, entre autres, par les opérateurs économiques. Actuellement, le SIM-céréales suit 40 marchés ruraux et urbains. Chaque vendredi, le SIM publie un bulletin hebdomadaire sur les prix des principales céréales. Certains prix sont communiqués à la radio et dans le journal "Le soleil".

Le SIM-bétail, situé à la Direction de l'élevage, rassemble des données sur les prix du bétail sur les marchés hebdomadaires.

²⁹ Un total de plus de 90 MFCFA pour les 6 projets.

L'alerte précoce

Le CSA est aussi l'organe qui exécute les décisions prises en matière de gestion de l'aide alimentaire³⁰. Dans ce cadre, le ZAR (système de suivi des zones et groupes à risque alimentaire), initié en 1990, est l'instrument d'identification des zones et populations cibles, réparties sur l'ensemble du pays, auxquelles il faut apporter l'aide. Les données collectées portent sur les populations, l'élevage, la santé, l'hydraulique rurale, les stocks paysans et les sources de revenus. A partir de cet ensemble de données, un indice de vulnérabilité qualitative est déterminé et permet de classer les zones en différentes catégories, entre celles où aucune intervention n'est nécessaire dans l'immédiat et d'autres où des actions urgentes pour secourir les populations sont recommandées.

Le dispositif du ZAR s'appuie sur des comités locaux de la sécurité alimentaire dans les sous-préfectures des zones concernées qui transmettent chaque mois les informations aux comités régionaux chargés de faire la synthèse de la situation des zones vulnérables. Un bulletin national est édité à partir des données régionales et fait des recommandations sur les interventions nécessaires.

Le financement de ces dispositifs n'est pas assuré. Depuis le retrait de la GTZ en 1991, le SIM a été pris en charge ponctuellement par le Fonds commun de contrepartie de l'aide alimentaire (FCCAA) en 1992 et 1993. Actuellement, le budget annuel du SIM et du ZAR est d'environ 40 MFCFA et le CSA adresse régulièrement une demande d'appui aux bailleurs de fonds. En 1995, une partie de ce financement (environ 7,5 MFCFA) est couverte grâce au projet DIAPER, mais le dispositif du CSA ne peut plus compter sur le FCCAA dont la dissolution a été décidée fin 1995.

Ces difficultés se retrouvent également au niveau de la prise en charge progressive du projet DIAPER par le budget de l'Etat qui a été assurée dans un premier temps par le FCCAA.

La coordination de l'information connaît des difficultés au Sénégal, qui reflètent celles rencontrées dans l'institutionnalisation de la coordination du dispositif de sécurité alimentaire lui-même. La CASPAR (Cellule agro-sylvo-pastorale d'alerte rapide) qui avait à l'origine cet objectif de rassembler et coordonner l'ensemble des informations sur la sécurité alimentaire, selon les recommandations d'un séminaire de 1989, n'a pu remplir véritablement ce rôle (cf 3.3).

Au Tchad

Plusieurs dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire fonctionnent, plus ou moins bien, malgré les graves crises politiques qui ont marqué le pays ces dernières années.

Les données de statistiques agricoles

Elles sont collectées par des structures différentes suivant les zones :

- zone soudanienne : Division de statistique agricole (DSA) avec le soutien du Projet DIAPER III pour les enquêtes agricoles.
- zone sahélienne : Office national de développement rural (ONDR) avec l'appui de DIAPER dans le Chari-Baguirmi.

Des dispositifs d'information très régionalisés coexistent : la zone soudanienne est couverte par la DSA, l'ONDR, la DREM et le SIM; la zone sahélienne par le SAP, l'ONDR, la DREM et le SIM. Cette distinction nuit, en raison des différences de méthodes de collecte, à un système intégré sur la situation alimentaire : les dispositifs de l'ONDR et de la DSA sont différents, les observations du SAP

³⁰ Il participe également à la gestion de projets de transformation de céréales locales.

sont faites dans la zone sahélienne uniquement. Toutefois, le projet DIAPER III prévoit une extension des enquêtes agricoles dans cette dernière zone.

Les données de base sur la production, les superficies et les rendements par canton restent encore peu fiables. Par ailleurs, il faut souligner, pour l'établissement du bilan céréalier, les difficultés à cerner les importations de céréales et de riz depuis leur libéralisation en 1995 (conditionnalité de la Banque mondiale) dans un pays qui est très dépendant du marché régional (Nigeria en particulier) et international. Aucune structure ne procède actuellement au suivi de ces flux.

Le SIM

Mis en place en 1991, le SIM suit les prix à la production et à la consommation sur 29 marchés répartis sur l'ensemble du territoire. Il ne dispose d'aucune information sur les quantités échangées.

Une table ronde organisée par le SIM en novembre 1993, regroupant commerçants, producteurs, consommateurs, a permis de mieux analyser les attentes de ces acteurs. L'information collectée n'est pas entièrement exploitée faute de moyens. Mais, selon les résultats de l'évaluation, menée par l'USAID en février 1994, sur l'impact de la diffusion des prix des céréales par la radio³¹, il semble que les consommateurs, producteurs et commerçants apprécient cette diffusion, améliorant le pouvoir de négociation des uns et des autres.

Le SIM a été financé jusqu'en 1994 par l'USAID sur le Fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. Du fait du départ de l'USAID, le financement du SIM se fera en 1995 à hauteur de 8 millions par le projet DIAPER et 3 millions par l'Etat (sans tenir compte des salaires).

On retiendra que le SIM bénéficie d'une excellente image de marque auprès des bailleurs de fonds, des administrations nationales et des opérateurs économiques : ses méthodes de collecte sont transparentes et fiables, la diffusion des informations régulière.

Le SAP

Le SAP a été mis en place en 1986 par l'AEDES sur financement FED. C'est un système d'information pour la détection rapide des populations à risque nutritionnel. Il se base sur un vaste réseau de collecte d'indicateurs socio-économiques et de suivi qualitatif de la campagne agricole. L'information collectée par le SAP porte sur 196 cantons de la zone sahélienne.

Le SAP bénéficie d'une grande crédibilité tant chez les bailleurs de fonds que dans les administrations nationales en formulant des pronostics en octobre et février qui sont présentés au comité d'action pour la sécurité alimentaire (CASAGC). Ces pronostics s'effectuent sur la base de la comparaison des données conjoncturelles et structurelles recueillies, tout en tenant compte des résultats du diagnostic réalisé en fin de période de soudure. Ces données servent de base au ciblage des distributions d'aide alimentaire dans la zone sahélienne.

Si les dispositifs d'information permettent d'alerter les autorités nationales et la communauté internationale en cas de crise majeure ou localisée, essentiellement en zone sahélienne, les populations dites vulnérables se trouvent aussi en zone soudanienne et de plus en plus en zones urbaines, notamment N'Djamena. Le suivi de ces populations est actuellement très partiel, voire inexistant.

³¹ SAGUI, C. (1994), "Evaluation de l'impact de l'émission prix radiodiffusés des céréales au Tchad, service des nouvelles sur le marché", projet AMTT/DAI, USAID N'Djamena, février.

Les dispositifs actuels restent cloisonnés. La juxtaposition de projets rend l'ensemble peu cohérent et coûteux.

Au niveau régional des pays du CILSS

Le suivi de campagne par le dispositif agrométéorologique

Ce dispositif régional piloté par le programme Agrhymet du CILSS, centralise l'information collectée par les réseaux agro-météorologiques nationaux : pluviométrie, météo, dates des semis, évolution des cultures, situation acridienne et phytosanitaire, hydrographie de surface et état des pâturages.

Le dispositif s'appuie sur des GTP (Groupes de travail pluridisciplinaires), structures de coordination dans chacun des pays composées de la météorologie nationale, et des Directions de l'agriculture, de la protection des végétaux, de l'élevage, de l'hydraulique.

Le Centre Agrhymet diffuse, dans le cadre du suivi de la campagne agricole au Sahel, un flash d'information tous les 10 jours et un bulletin mensuel.

La diffusion de ces données est relayée et complétée à l'échelle internationale par les publications du SMIAR/FAO principalement, mais aussi du FEWS.

Les bilans céréaliers

Le CILSS, à travers le projet DIAPER (basé dans ses deux premières phases à Ouagadougou auprès du Secrétariat exécutif du CILSS et au Centre Agrhymet de Niamey dans sa troisième phase), établit chaque année une synthèse régionale de l'information en terme de bilans céréaliers prévisionnels et *ex-post*. Un travail de coordination avec la FAO (SMIAR) complète cette opération de synthèse.

Ces bilans sont diffusés dans les pays du CILSS et sont présentés aux donateurs lors de la réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires organisée par le Club du Sahel en novembre de chaque année depuis 1985.

Les statistiques d'aide alimentaire

Enfin, il faut souligner la contribution du système d'information du PAM, INTERFAIS, pour le suivi des engagements et des livraisons d'aide alimentaire. Un bulletin se concentrant sur les flux d'aide alimentaire au Sahel est réalisé annuellement et diffusé lors de la réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires.

2.4. La production statistique par enquête sur la sécurité alimentaire³²

La production de statistiques sur la sécurité alimentaire au Sahel, telle qu'elle est pratiquée par les services statistiques (statistique agricole, direction nationale de la statistique ou autre organisme public) avec l'appui notamment du projet DIAPER, est guidée par la nécessité de connaître les principaux paramètres permettant de cerner :

³² Par B. Sacko et S. Hébié.

- les disponibilités alimentaires nationales (productions, moyens de production, importations, aides et dons),
- les besoins en produits alimentaires (population, consommation, stocks, semences, exportation),
- l'accessibilité des populations aux produits alimentaires (prix).

Parmi ces données, on distingue celles relevant des statistiques courantes et celles faisant l'objet de collecte à travers des enquêtes ou un recensement. Faire le point sur la production statistique pour la sécurité alimentaire revient à traiter ces deux types de données. Le suivi de la sécurité alimentaire est également réalisé à l'aide d'autres indicateurs et d'autres méthodologies dans le cadre notamment des SAP et de l'agrométéorologie, qui ne sont pas développés ci-dessous (cf. 2.2 et 2.5).

Les paragraphes suivants concernent plus particulièrement les statistiques dites “d'enquête”, les statistiques “courantes” étant essentiellement le fruit d'enregistrements d'événements suivis, en principe, régulièrement par l'administration. Parmi ces dernières, on peut citer en matière de sécurité alimentaire : les statistiques douanières du commerce extérieur, le suivi des intentions d'importation et d'exportation, les données sur les stocks publics, les données sur l'aide alimentaire...

Les statistiques d'enquête peuvent être regroupées en données conjoncturelles faisant l'objet d'investigations au cours de chaque campagne (productions, stocks paysans et prix) et en données structurelles faisant l'objet d'enquêtes ponctuelles (normes de consommation, paramètres de production, population).

Le tableau suivant montre pour chaque pays les opérations d'enquêtes réalisées :

Tableau 3 : Opérations d'enquête par pays

Pays	Données conjoncturelles					Données structurelles			
	Enq. agricole	Enq stocks	Marché bétail	Marché céréales	Recens cheptel	EBC (1)	Recens. agricole	Suivi troupeau	RGPH (2)
Burkina Faso	x	x	x	x	x		x	x	x
Cap-Vert	x			x	en cours		x	en cours	x
Gambie	x	x				x			x
Guinée-Bissau	x	x		x	x		x		x
Mali	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mauritanie	x							x	x
Niger	x	x	x	x		x	x		x
Sénégal	x	x	x	x		x	en cours		x
Tchad	x	x	x	x					x
Pays Concernés	9	7	5	7	3	4	5	3	9

1. Enquête budget-consommation ou consommation céréalière
2. Recensement général de la population et de l'habitat

A. Les données conjoncturelles

La production céréalière

Les statistiques concernant la production céréalière sont établies par les enquêtes agricoles qui se déroulent chaque année dans tous les pays. Ces enquêtes par sondage ont pour objectif principal l'estimation de la production agricole, plus particulièrement de la production de céréales et produits connexes (haricot, arachide, pois de terre). Cette estimation est précédée d'une prévision de la production céréalière (en octobre) au cours de laquelle les stocks paysans en céréales sont estimés.

A ces préoccupations principales s'ajoute la collecte d'autres données, qui diffèrent d'un pays à l'autre, mais qui sont en général très peu exploitées. Ainsi, on collecte :

- au Burkina Faso, en Guinée-Bissau, au Mali, au Sénégal et au Tchad des données sur la démographie des exploitations agricoles ;
- au Burkina Faso, en Gambie, en Guinée-Bissau et au Mali des données sur l'élevage;
- au Mali et au Tchad, on relève aussi les prix aux producteurs.

Les méthodologies appliquées dans les différents pays sont très proches du point de vue du plan de sondage et des méthodes d'observation.

Le champ de l'enquête

Il couvre généralement les zones agricoles du pays. Il arrive que certaines productions soient estimées par d'autres opérations ou projets ; c'est le cas des périmètres aménagés et de certaines zones encadrées. Les zones concernées sont alors exclues du champ de l'enquête, mais les données sont prises en compte dans l'estimation de la production nationale par simple agrégation aux résultats de l'enquête.

Le plan de sondage

Il s'agit partout d'échantillons aléatoires à deux degrés (sauf au Tchad où il existe trois degrés de tirage). L'unité du premier degré est le village au Burkina Faso, en Guinée-Bissau, en Mauritanie, au Niger et au Sénégal ; la section d'énumération³³ (SE) au Cap-Vert et au Mali ; le canton au Tchad. A l'exception du Tchad où l'unité du second degré est le village, dans tous les autres pays l'unité du second degré, unité d'enquête, est l'exploitation agricole. Elle correspond à l'unité du troisième degré au Tchad.

La base de sondage

Pendant plusieurs campagnes, un certain nombre de pays ne disposaient pas d'une base de sondage issue d'une opération exhaustive sur l'ensemble du pays. Ceci était dû pour certains pays à l'inexistence de telles opérations (Guinée-Bissau, Tchad) et pour les autres (Mauritanie, Niger et Sénégal) à la non-exploitation des résultats de ces opérations. Depuis la campagne 1994/95, toutes les bases de sondage au premier degré sont issues des résultats d'une opération exhaustive : recensement agricole pour le Cap-Vert, recensement des exploitations en Gambie et recensement général de la population pour tous les autres pays.

La taille des échantillons

La taille de l'échantillon des unités d'enquête (exploitations agricoles) a été fixée à partir d'un niveau de précision souhaitée au niveau national pour les principaux estimateurs. La taille des unités

³³ Entités de tailles modestes et uniformes définies, lors du recensement de la population, pour correspondre au travail d'un agent recenseur (district de dénombrement ou zone de dénombrement).

de tirage (villages) est déduite de celle des exploitations à partir du nombre d'exploitations à enquêter par village, nombre qui a généralement été fixé en se basant sur des expériences.

La répartition de l'échantillon entre les entités administratives est faite proportionnellement à la population. Toutefois, on constate, en examinant les tailles des échantillons des enquêtes dans les différents pays qu'elles sont surtout déterminées à partir d'un souci de représentativité des entités administratives pour lesquelles des résultats doivent être produits ou du niveau de l'existence d'un dispositif technique pouvant mener les opérations de terrain. Ce souci de représentativité des entités administratives ressort dans la publication des résultats pour certains niveaux administratifs en dépit de leur précision insuffisante.

Le tableau suivant donne la taille des échantillons de la campagne 1994/1995.

Tableau 4 : Taille des échantillons (villages, zones, SE et exploitations) - campagne 1994/95

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée-Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Villages (zones ou SE)	496	1 159	222	460	435	1 259	696	480	207
Exploitations	3 968	3 975	666	1 840	2 175	2 405	3 480	2 400	1 035

La méthode de collecte

Les estimations de la production reposent sur celle des superficies (basée sur la mesure effective des parcelles de l'échantillon, sauf au Cap-Vert où elle est reposée sur la déclaration des paysans) et celle des rendements moyens (à partir de la pose de carrés de rendement).

Les prévisions de récoltes sont essentiellement fondées sur les superficies emblavées et les prévisions de rendement. Celles-ci sont faites soit par la méthode des densités en épis (Niger, Sénégal, Tchad), soit par des méthodes informelles basées sur la physionomie de la campagne et l'état végétatif des cultures (Cap-Vert, Gambie), ou encore à partir des déclarations des paysans (Burkina Faso, Guinée-Bissau, Mali et Mauritanie).

Les stocks résiduels des paysans sont estimés dans tous les pays à l'exclusion de la Mauritanie et du Cap-Vert. Deux méthodes sont utilisées. La première consiste à évaluer directement le volume de céréales contenu dans les greniers et la deuxième est basée sur les déclarations de l'exploitant. Il faut cependant noter que la fiabilité de ces méthodes reste faible, que ce soit pour l'une ou pour l'autre, en raison du caractère secret de ces stocks pour le paysan.

Le traitement

Le traitement des données collectées est informatisé dans tous les pays. Il se fait essentiellement au niveau central où les questionnaires remplis sur le terrain remontent pour être saisis et traités.

Différentes méthodes sont utilisées dans le calcul des estimateurs de la superficie et des rendements, qui conduisent souvent à des résultats difficilement comparables. Ce problème se situe surtout au niveau des superficies des cultures associées. Une harmonisation des méthodes de traitement au niveau de l'ensemble des pays du CILSS sera bientôt entreprise pour obtenir des données comparables.

La publication

Les données collectées dans l'enquête agricole font l'objet d'au moins trois publications dans tous les pays : le bilan prévisionnel, le bilan *ex-post* et les résultats définitifs de la campagne.

La qualité des données

Le calcul de la précision des estimateurs (coefficients de variation) sur la base des données collectées lors de la campagne 1990/1991 a été fait par le projet DIAPER pour les superficies et les rendements dans les pays où le traitement était déjà informatisé. Comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats de cette étude indiquent que la précision est satisfaisante au niveau national, mais va s'affaiblissant pour les niveaux géographiques plus fins.

Tableau 5 : Coefficients de variation des superficies (en %)

	National	1er niveau sous-national		2ème niveau sous-national	
		Min	Max	Min	Max
Burkina Faso	3,1	6,1	11,9	3,1	32,3
Cap-Vert	3,0	6,1	42,4	6,1	42,4
Mali	5,3	6,3	29,2	21,3	90,3
Niger	3,1	6,2	8,0	7,4	33,1
Sénégal	3,1	6,1	58,0	5,0	58,0
Tchad (zone soudanienne)	4,7	7,7	12,8	ND	ND

ND : Non disponible

Depuis, des modifications ont été apportées aux échantillons de certains pays concernant la taille, la stratification et la base de sondage. L'évaluation en cours entreprise par le projet DIAPER permettra de faire des propositions concrètes pour augmenter la précision à des niveaux géographiques beaucoup plus fins.

Les autres produits agricoles

La méthodologie de l'enquête agricole tient compte essentiellement des cultures les plus pratiquées dans le pays. Les cultures confinées à certains endroits ou certaines périodes ne sont pas ciblées ; il s'agit surtout de la production horticole et des tubercules. Toutefois, certaines de ces cultures apparaissent parfois dans l'échantillon et font l'objet d'estimations et même de publications très controversées.

L'importance grandissante des produits maraîchers conduit la plupart des pays à vouloir disposer de statistiques dans ce domaine. Il faut noter qu'au Cap-Vert depuis le lancement de l'enquête agricole, des données ont été régulièrement collectées sur les cultures maraîchères. Cette expérience devrait permettre de concevoir une méthodologie pour le suivi de ce type de production.

La production animale

La particularité du secteur de l'élevage, notamment la transhumance, ne facilite pas la mise en place d'un dispositif pour la collecte des données conjoncturelles dans ce secteur. Les principales composantes de la production animale sont les effectifs (par espèce et catégorie) et les productions de viande, de cuirs et peaux, de lait et d'œufs.

La principale donnée recensée concerne les effectifs ; elle détermine le niveau des autres données à travers les paramètres zootechniques. C'est pour cette raison que les statistiques de la production animale reposent sur le recensement du cheptel et les enquêtes concernant les paramètres zootechniques.

La fiabilité des statistiques sur les effectifs du cheptel a souvent été mise en cause dans les pays du CILSS. Ceci d'autant plus que ces données sont mises à jour chaque année à partir d'un taux d'accroissement dont l'origine est parfois inconnue. Les sources les plus citées pour ces statistiques sont les recensements agricoles et les estimations vétérinaires, opérations qui connaissent, toutes deux, des limites dans l'estimation des effectifs du cheptel.

Face à ces insuffisances, une enquête nationale sur les effectifs a été initiée au Burkina Faso. L'objectif de cette enquête appelée parfois recensement du cheptel était d'estimer l'effectif du cheptel à une date donnée et de tester une méthodologie appelée à être appliquée aux autres pays du CILSS. C'est ainsi que des enquêtes de ce type ont été conduites ensuite en Gambie, en Guinée-Bissau et au Mali.

Toutefois, aussi bien dans les pays où cette enquête a été réalisée que dans les autres, la production de données conjoncturelles sur la production animale reste toujours confrontée au manque d'informations fiables sur les paramètres zootechniques et les taux d'exploitation utilisés pour la mise à jour des effectifs. L'expérience de l'établissement du "bilan animalier" entreprise au Mali par le projet DIAPER a soulevé certains aspects de la question. Aussi, le problème de suivi de l'évolution du cheptel dans les pays du CILSS reste entier, contrairement à celui de la production agricole.

L'enquête sur les effectifs du cheptel

Méthodologie

La méthodologie utilisée au Burkina Faso était celle d'une enquête par sondage à deux degrés de tirage (villages puis concessions). L'échantillon comportait, au premier degré, 1 434 villages et, au second degré, 44 491 concessions dans lesquelles les animaux de toutes espèces ont été effectivement comptés.

Cette expérience a par la suite pu être appliquée dans trois autres pays :

- en Gambie où elle a eu une couverture nationale,
- en Guinée-Bissau où elle s'est déroulée dans les trois plus grandes régions d'élevage du pays (Oio, Bafata et Gabu),
- au Mali où la méthodologie a subi des adaptations pour tenir compte de certaines spécificités du système d'élevage malien. C'est ainsi que dans les régions du sud la méthodologie était similaire à celle du Burkina Faso, alors que dans les régions du nord, pour les zones d'élevage nomade et de grande transhumance, la méthode d'investigation a été la suivante :
 - recensement exhaustif de toutes les zones de concentration,
 - recensement de tous les troupeaux présents dans les zones,
 - comptage *de visu* des animaux d'un échantillon de troupeaux.

Cette méthode, réalisée à un moment où les animaux ne sont pas trop dispersés, semble avoir donné des résultats satisfaisants.

Les résultats de ces opérations ont été publiés dans chaque pays avec le détail de la méthode.

Le bilan animalier

Dans le but d'élaborer un cadre d'enregistrement des principales données du secteur pour permettre un meilleur suivi de la situation de l'élevage aux niveaux national et régional, le projet DIAPER a testé en 1992 l'établissement d'un "bilan animalier" au Mali.

Méthodologie

Après avoir défini les différents postes du bilan et les sources existantes pour leur évaluation, il est apparu nécessaire de mener des opérations spécifiques pour obtenir ou améliorer la qualité des données pour l'évaluation de certains postes. C'est ainsi que trois enquêtes ont été réalisées :

- sur les abattages familiaux des ménages non éleveurs,
- aux postes frontaliers,
- auprès des abattoirs pour l'amélioration des statistiques sur les abattages contrôlés.

La collecte des données a été effectuée par la Direction nationale de l'élevage (maître d'œuvre de l'opération) et le traitement a bénéficié de l'appui technique de la Direction de la statistique. Les résultats de l'opération sont publiés dans le document "Expérience d'établissement du bilan animalier au Mali" pour les bovins et les ovins en 1991.

Les prix

La collecte des prix se fait à travers les systèmes d'information sur les marchés céréaliers (SIM céréales) et sur les marchés à bétail (SIM bétail).

Le suivi du marché céréalier

Un SIM existe actuellement dans tous les pays du CILSS, sauf en Mauritanie où son lancement est en cours.

Les SIM ont pour objectif d'améliorer la régulation du marché céréalier par la diffusion de l'information, en premier lieu sur les prix, aux différents acteurs. Une plus grande transparence du marché devrait accroître la concurrence, aider les commerçants à prendre leurs décisions et améliorer le pouvoir de négociation des petits producteurs et des consommateurs. Le suivi des données du marché et les analyses conséquentes devraient également permettre d'améliorer la gestion des politiques de sécurité alimentaire.

Méthodologie

La collecte est réalisée sur un échantillon de marchés à l'échelle nationale. L'échantillon est déterminé par choix raisonné en tenant compte d'une typologie préalablement établie (basée sur la fonction du marché, son importance, sa localisation...) : marchés de collecte, de regroupement, de consommation (en distinguant ceux des centres secondaires ou ruraux et ceux des grandes villes) et marchés frontaliers.

La collecte porte en premier lieu sur les prix, mais aussi sur des informations concernant les quantités de céréales (informations qualitatives, sauf au Mali où le SIM procède à une quantification) et l'affluence sur les marchés. Au Niger et au Sénégal, le SIM s'intéresse également aux échanges transfrontaliers : avec le Nigeria pour le Niger, avec la Gambie pour le Sénégal. Dans certains pays, le SIM collecte des données sur des produits connexes aux céréales tels que les légumineuses.

Le tableau suivant montre les différences entre les SIM des pays du CILSS au niveau du nombre de marchés couverts et de la couverture de diffusion des informations collectées :

Tableau 6 : **Diffusion de l'information sur les marchés céréaliers**

Pays	Nombre de marchés	Publications	Diffusion au public
Burkina Faso	33	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio
Cap-Vert	27	Hebdomadaire Mensuelle Trimestrielle	Journal
Guinée-Bissau	40	Trimestrielle	
Mali	58	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio, Télévision, Journal
Niger	26 55	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio
Sénégal	44	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio, Journal
Tchad	4 33	Hebdomadaire Mensuelle	Radio

Le suivi du marché à bétail

Il existe au Mali, au Niger, au Sénégal et au Tchad. Des relevés de prix sont bien réalisés au Burkina Faso et en Mauritanie, mais ils ne peuvent pas être considérés comme des dispositifs de suivi du marché, car la diffusion de l'information (mensuelle au Burkina, une seule publication jusqu'ici en Mauritanie) n'est pas compatible avec les caractéristiques d'un tel suivi.

L'objectif du suivi des marchés à bétail est d'améliorer la régulation du marché du bétail et de la viande en augmentant la transparence du marché, la concurrence et le pouvoir de négociation des acteurs. Pour cela, les dispositifs mis en place se fixent en général pour but de produire et diffuser des informations sur :

- l'offre d'animaux selon l'espèce, la race, le sexe et l'âge ;
- la demande en animaux de boucherie destinés aux abattages locaux, aux marchés extérieurs et au réélevage ;
- les prix pratiqués pour les différentes catégories, espèces et destination ;
- les races et destinations des animaux vendus ;
- les origines des animaux présentés ;
- le prix de la viande ;
- l'information sur les marchés extérieurs (offre, demande, prix).

Méthodologie

Les marchés à suivre sont retenus selon un choix raisonné après une stratification de l'ensemble des marchés et en tenant compte parfois des possibilités de collecte et d'envoi rapide des données en fonction des difficultés de communication dans les zones pastorales. Selon leur nature, les marchés sont classés en marchés de collecte ou de production dans les zones pastorales, en marchés de consommation ou d'exportation localisés dans les zones agricoles et en marchés de regroupement.

L'efficacité des dispositifs de suivi du marché à bétail réside d'une part dans la qualité des marchés suivis (nombre, représentativité), d'autre part dans la rapidité et la régularité des informations et analyses provenant des données collectées. Le tableau suivant donne le nombre de marchés suivis, la périodicité des publications et les moyens utilisés pour diffuser les informations auprès du public.

Tableau 7 : **Diffusion de l'information sur les marchés à bétail**

Pays	Nombre de marchés	Publications	Diffusion Hebdomadaire
Burkina Faso	10	Mensuelle Annuelle	
Mali	15	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio, Télévision, Journal
Niger	20 55	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio
Sénégal	15	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	
Tchad	4 33	Hebdomadaire Mensuelle Annuelle	Radio

B. Les données structurelles

La population

Le caractère structurel des données sur la population relève de la périodicité de son évaluation qui est généralement de dix ans. Bien qu'ayant un caractère conjoncturel, les paramètres de la population sont toujours ceux provenant du dernier recensement de la population. Les résultats du recensement général de la population constituent la base de toute étude sur la situation alimentaire; ils constituent en outre la base de sondage de toute enquête d'envergure nationale. En tant que tel et face à sa grande périodicité, ces résultats sont régulièrement mis à jour à l'aide de taux de croissance calculés à partir des deux derniers recensements.

Dans tous les pays du CILSS, au moins un recensement général de la population a été réalisé. Le tableau suivant donne pour chacun d'eux l'année de réalisation du premier et du deuxième :

Tableau 8: Recensements de la population

Pays	Année 1er recensement	Année 2ème recensement
Burkina Faso	1975	1985
Cap-Vert	1980	1990
Guinée-Bissau	1991	
Mali	1976	1987
Mauritanie	1977	1988
Niger	1977	1988
Sénégal	1976	1988
Tchad	1993	

Les recensements agricoles

Les recensements agricoles sont de vastes enquêtes (exhaustives ou par sondage) destinées à recueillir et déduire des données quantitatives sur l'agriculture nationale, avec pour unité statistique l'exploitation agricole. Ils fournissent essentiellement des renseignements sur l'organisation et la structure du secteur agricole, l'utilisation des ressources, la production agricole (superficies, rendements) ainsi que, dans certains cas, les effectifs et la structure du cheptel.

Parmi les pays du CILSS, 6 ont réalisé un recensement agricole : le Niger en 1960 et en 1980, le Mali en 1984, la Mauritanie en 1984 également, le Cap-Vert en 1988, la Guinée-Bissau en 1989 et le Burkina Faso en 1993.

Au Mali, le recensement agricole était une enquête par sondage dont la méthodologie était celle de l'enquête agricole annuelle. La différence avec l'enquête agricole résidait d'une part dans le nombre de paramètres de l'agriculture (au sens large) et d'autre part dans le champ de l'enquête. En effet, tandis que l'enquête agricole ne s'intéresse qu'aux données conjoncturelles, le recensement s'intéresse en plus aux données structurelles tant pour l'agriculture que l'élevage. Le champ de l'enquête dans le cadre du recensement touchait donc en plus des exploitations agricoles, les exploitations pastorales. Le milieu nomade était par conséquent représenté. Les résultats de ce recensement n'ont malheureusement jamais été publiés et les tentatives récentes pour la reconstitution des fiches et leur saisie n'ont pas abouti.

Le recensement agricole au Cap-Vert est le seul où la méthodologie était fondée sur un recensement exhaustif des exploitations agricoles. Dans une première étape, toutes les exploitations du pays ont été recensées et, pour la détermination des paramètres de structure et de conjoncture, une exploitation sur deux a été choisie. Ainsi, sur les 32 193 exploitations agricoles que comptait le pays, 18 195 ont été enquêtées. Les résultats du recensement, qui servent désormais de base pour toute étude sur l'agriculture cap-verdienne, sont publiés depuis janvier 1991³⁴.

En Guinée-Bissau, le recensement agricole a été effectué par sondage sur un échantillon de 3 863 exploitations agricoles. Le champ couvert était l'ensemble des exploitations modernes et traditionnelles. Cependant la mauvaise qualité des données collectées sur le secteur moderne a

³⁴ La publication est faite en cinq volumes : 1 - Données globales : données structurelles au niveau Iles et Conseils ; 2 - Données socio-démographiques ; 3 - Structures agraires ; 4 - Caractéristiques des parcelles ; 5 - Caractéristiques des zones agricoles, élevage, équipements, intrants et commercialisation.

conduit à ne publier les données que pour le secteur traditionnel. Le secteur moderne (les *pontieros*) ont fait par la suite l'objet d'une opération spéciale : le recensement des *pontieros*.

Au niveau des exploitations enquêtées, les données conjoncturelles et structurelles de l'agriculture et de l'élevage ont été collectées. Ce recensement a donc servi en même temps de recensement du cheptel. La publication des résultats a été faite en 1990 pour les exploitations traditionnelles et en 1994 pour les *pontieros*.

Le recensement agricole du Burkina Faso est dénommé "Enquête nationale sur les statistiques agricoles". L'enquête a été réalisée lors de la campagne 1993/1994. Des résultats ont été publiés en mars 1995 dans un rapport préliminaire. La publication du rapport général et du rapport d'analyse est en cours.

Les normes de consommation céréalière

Les normes de consommation céréalière utilisées pour le calcul des besoins de la population dans le cadre des bilans prévisionnels peuvent être regroupées en deux catégories selon qu'elles proviennent ou non d'une enquête sur la consommation.

Les normes issues d'enquêtes de consommation

Un des objectifs des enquêtes consommation est la détermination de la structure de consommation de la population. La structure obtenue est utilisée comme "norme". La logique de l'utilisation de cette structure de consommation observée pendant l'enquête découle d'un souci de respecter les habitudes alimentaires d'une population constatées à un moment donné.

Mais l'utilisation de cette norme pose un problème lorsqu'il existe un écart substantiel entre la consommation constatée lors de l'enquête et la consommation apparente. Si la période de l'enquête coïncidait avec une mauvaise campagne, la référence à la seule "norme" de consommation conduit à sous-estimer les besoins des populations et à courir le risque de maintenir ces dernières dans une situation de sous-alimentation. Il faut donc prendre en compte les habitudes alimentaires des populations, mais il est tout aussi important de prendre en compte ses besoins nutritionnels.

Plutôt que de ne considérer que la seule quantité moyenne observée lors de l'enquête, on peut :

- déterminer, à partir de l'enquête consommation, la structure de la consommation (quantité consommée par produit alimentaire), ainsi que l'apport nutritionnel global de cette ration, notamment l'apport énergétique ;
- puis, ajuster si nécessaire les quantités consommées par produit, à partir des besoins énergétiques moyens d'un individu, tout en maintenant la structure de la consommation telle qu'elle est donnée par l'enquête.

On aboutit alors à une norme de consommation qui respecte non seulement les habitudes alimentaires, mais aussi les besoins énergétiques.

◇ Enquête budget-consommation

Les objectifs fondamentaux généralement assignés aux enquêtes budget-consommation sont les suivants :

- la détermination de la structure de la consommation alimentaire,
- la détermination des niveaux de revenus,
- l'estimation de l'autoconsommation,
- l'amélioration de l'estimation de la production de certains produits de l'agriculture et de l'élevage,

- l'établissement de bilans nutritionnels.

Pour atteindre ces objectifs, les enquêtes budget-consommation se présentent comme la juxtaposition de 3 enquêtes : une enquête de consommation alimentaire, une enquête nutritionnelle et une enquête budgétaire.

Méthodologie

Les enquêtes budget-consommation sont des enquêtes par sondage où l'unité d'enquête est "l'unité alimentaire" (l'ensemble des personnes qui mangent ensemble).

La structure de la consommation, déterminée dans le volet "Alimentaire", est obtenue à partir de la pesée des aliments entrant dans la consommation d'un échantillon d'unités alimentaires. Pour tenir compte des variations saisonnières dans la structure de la consommation, l'enquête est conçue de manière à couvrir une année entière et ceci, soit en suivant un échantillon pendant toute l'année, soit en utilisant un échantillon tournant. L'échantillon est subdivisé en plusieurs sous-échantillons représentatifs de l'ensemble de l'échantillon ; l'aspect tournant consiste à suivre tour à tour ces différents sous-échantillons. En général, le nombre de sous-échantillons est de trois à quatre pour tenir compte des différentes saisons ou des 4 trimestres de l'année.

Trois pays ont réalisé une enquête budget-consommation : le Mali, le Niger et le Sénégal.

- L'enquête du Mali a été réalisée de juin 1988 à mai 1989 et a été publiée³⁵.
- L'enquête budget-consommation du Niger s'est déroulée en deux étapes : une première a été réalisée en milieu urbain entre 1989 et 1990 et une deuxième en milieu rural entre 1992 et 1993. Les résultats de cette dernière sont en cours de publication, ceux de l'enquête en milieu urbain sont publiés en deux volets³⁶.
- L'enquête du Sénégal, réalisée de 1992 à 1993, est encore en cours d'exploitation.

◇ Enquête consommation céréalière

Pour combler le vide créé par l'absence de normes de consommation provenant de sources précises, le projet DIAPER a mené des enquêtes légères sur la consommation céréalière en milieu rural et en milieu urbain dans différents pays du CILSS au titre d'opérations pilotes. Les enquêtes en milieu rural ont eu lieu au Burkina Faso, au Mali et au Niger et les enquêtes en milieu urbain au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et au Tchad.

Méthodologie

La méthodologie est similaire à celle de l'enquête budget consommation. Le plan de sondage a consisté en milieu rural au tirage d'un sous-échantillon de l'enquête agricole ; en milieu urbain un tirage à 2 degrés a été effectué.

Les résultats de ces opérations pilotes sont présentés dans les publications suivantes :

- "Enquête nationale stocks paysans et consommation de céréales" au Burkina Faso.
- "Résultats de l'enquête consommation de céréales en milieu rural" au Mali.
- "Enquête consommation de céréales et de haricots dans les centres urbains" au Cap-Vert.
- "Enquête consommation de céréales en milieu urbain" en Guinée-Bissau.

³⁵ La publication est faite en cinq volumes : 1 - Présentation de l'enquête - Evaluation de la qualité des données ; 2 - Les résultats ; 3 - Structures des dépenses ; 4 - Situation alimentaire nutritionnelle ; 5 - Coefficient d'élasticité - Projection des dépenses.

³⁶ Volet A : Dépenses des ménages en milieu urbain ; volet B : Alimentation et état nutritionnel de la population.

Le caractère peu fiable des données collectées au Niger et au Tchad n'a pas permis de publier les résultats de ces deux enquêtes.

Les autres normes

Il s'agit de normes qui ne proviennent pas d'une enquête sur la consommation mais qui sont acceptées par les utilisateurs. Leur source n'est souvent jamais bien définie. Ces normes sont généralement des normes globales, en ce sens qu'elle ne donnent qu'un chiffre de consommation global pour l'ensemble des céréales. Pour l'établissement des bilans céréaliers, la détermination de la norme de consommation par céréale se fait de la manière suivante :

1. On distingue les céréales qui sont entièrement destinées à la consommation humaine nationale des céréales dont les ressources sont aussi utilisées à d'autres fins non maîtrisées (exportations non contrôlées notamment). Le premier groupe concerne essentiellement les céréales dont les ressources reposent sur des importations contrôlées ou des aides (c'est généralement le cas du blé et du riz dans certains pays), et le second groupe les céréales locales. On utilise pour ce faire les vocables céréales importées et céréales locales pour les distinguer.
2. La consommation apparente des céréales importées de l'année antérieure est considérée comme norme de consommation pour ces denrées dans l'établissement des bilans de l'année à venir.
3. La norme de consommation des céréales locales est la différence entre la norme globale et celle des céréales importées telle que calculée plus haut.

Comparaison des normes de consommation céréaliers et des consommations apparentes

Un exercice de comparaison des normes officielles de consommation utilisées pour l'établissement du bilan céréalier prévisionnel avec les consommations qui ressortent des bilans *ex-post* a été réalisée par DIAPER³⁷.

Tableau 9 : Consommation apparente observée dans les bilans *ex-post* entre 1987 et 1995 et comparaison avec la norme officielle

Campagne	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	Moyenne	Ecart type	Norme officielle
Burkina Faso	178	190	208	172	236	236	217	221	207	25	190
Cap-Vert	221	191	182	212	219	209	209	148	199	25	206
Guinée-Bissau	192	197	205	181	219	182	170	182	191	16	175
Mali	164	189	263	211	203	234	215	207	211	29	204
Mauritanie	167	165	170	161	190	154	148	159	164	13	176
Niger	185	244	218	204	256	238	178	225	219	28	242
Sénégal	181	177	193	197	170	167	177	175	180	10	185
Tchad	132	128	116	110	129	129	103	150	125	11	141

Source : Bilans alimentaires *ex-post* publiés par DIAPER. Période 1987/1995

³⁷ DIAPER (1996), " Les normes de consommation céréaliers dans les pays du CILSS ", communication présentée à la réunion de coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel, CILSS/Club du Sahel, Dakar, 19-20 septembre.

Il ressort de cette comparaison que la norme utilisée est supérieure à la moyenne des consommations apparentes sur la période dans cinq pays : Cap-Vert, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. Le bilan prévisionnel de ces pays a donc tendance à surestimer les besoins en céréales. Par contre, la norme est inférieure au Burkina Faso, en Guinée-Bissau et au Mali, pays qui ont donc tendance à sous-estimer leurs besoins en céréales.

C. L'organisation actuelle et le financement des statistiques

La collecte des données repose sur un dispositif similaire dans tous les pays. Dans ce dispositif, on distingue deux niveaux. Le niveau central est constitué d'agents chargés de la conception et de la supervision des enquêtes, appelés superviseurs nationaux. Le niveau régional (au sens ici des régions d'un pays) est quant à lui constitué d'agents de collecte : superviseurs régionaux, contrôleurs et enquêteurs.

Dans les enquêtes et recensements agricoles ainsi que les suivis de marchés, les superviseurs sont cadres, des statisticiens et non statisticiens, avec une prédominance de ces derniers, économistes, agronomes, zootechniciens... Par contre, les opérations menées par les Directions de la statistique (recensement général de la population, enquête budget-consommation) sont entièrement sous la supervision de statisticiens. Les contrôleurs et enquêteurs sont généralement constitués du personnel contractuel ou des agents affectés à temps partiel pour effectuer ces opérations de collecte.

Tableau 10 : Ressources humaines des dispositifs pour les enquêtes régulières

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie (1)	Guinée-Bissau	Mali	Maurit	Niger	Sénégal	Tchad	Total
<i>Enquête agricole</i>										
Superviseurs nationaux	6		3	4	5	3	2	10	2	35
Superviseurs régionaux	12	6		2	19	9	7		2	57
Contrôleurs	26		10	8	43		41	30		158
Enquêteurs	126	31	50	85	141	25	252	100	69	879
<i>Marché céréalier</i>										
ND										
Superviseurs nationaux	1	1	1	1			2	1	2	9
Superviseurs régionaux		4	8	1			2		2	17
Contrôleurs	10			8			7	18		43
Enquêteurs	37	14	40	39			55		36	221
<i>Marché à bétail</i>										
	ND (2)	NC	NC (3)	NC		NC				
Superviseurs nationaux					2		4	1	1	8
Superviseurs régionaux					2		4	15	1	22
Contrôleurs					2		8			10
Enquêteurs					20		55	18	25	118

1. Chiffres de la campagne 1990/91
2. ND : Non Disponible
3. NC : Non Concerné

Maîtres d'œuvre

Les enquêtes sur l'agriculture (enquête agricole, recensement de l'agriculture) sont réalisées exclusivement par les services statistiques du ministère de l'Agriculture dans tous les pays à l'exception du Mali où elles sont menées conjointement par la Direction de la statistique et la Direction de l'agriculture.

Les enquêtes de suivi de marché sont réalisées, pour le bétail, par les services de l'élevage et, pour les céréales, généralement par les offices céréaliers. Enfin les opérations lourdes, telles que l'enquête budget-consommation et le recensement général de la population, ont comme maîtres d'œuvre les Directions de la statistique.

Assistance technique et financière externe

Les partenaires extérieurs des statistiques agro-pastorales sont d'ordre bilatéral et multilatéral ; leurs appuis prennent la forme d'assistance technique et/ou matérielle et financière. Ces appuis sont parfois indirects, car dans beaucoup de cas les activités statistiques s'appuient sur des moyens matériels et humains mis en place dans le cadre d'activités des services de tutelle.

Il faut noter que, pratiquement, les seules opérations qui fonctionnent actuellement sont l'enquête agricole et les SIM, ce qui signifie, à la lecture du tableau ci-dessous, que les seuls bailleurs de fonds qui contribuent à la production régulière de données restent le projet DIAPER (financé par l'Union européenne), les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et les donateurs au sein du PRMC au Mali. Avec l'arrêt prévu fin 1995 d'une grande partie de ces financements, il ne restera pour la prochaine campagne (1996/97) quasiment que le projet DIAPER pour appuyer ces activités.

Ainsi, avec le manque d'intérêt des bailleurs de fonds pour le financement des opérations de collecte et les difficultés des Etats à supporter ces activités, la production de statistiques sur la sécurité alimentaire risque d'être compromise après le désengagement total du projet DIAPER à la fin de sa troisième et dernière phase.

Tableau 11 : **Maître d'œuvre et partenaires extérieurs des enquêtes réalisées**

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée-Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
<i>Enquête agricole</i>									
Maître d'œuvre	DSAP	GEP	DOP	GAPLA	DNSI DNA	DRAP	DA	DA	DPASA
Partenaires extérieurs (1)	DIAPER Pays-Bas BAD, Banque mondiale	DIAPER	Néant	DIAPER ASDI	DIAPER Banque mondiale USAID	DIAPER	DIAPER FAO	DIAPER	DIAPER
<i>SIM céréales</i>									
	NC (2)					NC			
Maître d'œuvre	SONAGESS	INFAN		GAPLA	OPAM		OPVN	CSA	DPASA
Partenaires extérieurs	GTZ DIAPER	DIAPER		DIAPER	PRMC		GTZ DIAPER	DIAPER	DIAPER
<i>SIM bétail</i>									
	NC		NC	NC		NC			
Maître d'œuvre	DSAP				OMBEVI		DEIA	DIREL	DE
Partenaires extérieurs	Coop. Franc.				DIAPER		DIAPER	DIAPER	DIAPER
<i>Recensement agricole</i>									
	NC					NC			NC
Maître d'œuvre	DSAP	GEP		GAPLA	DNSI		DA		
Partenaires extérieurs	Pays-Bas	FAO DIAPER		FAO DIAPER	PNUD		FAO		
<i>Recensement du cheptel</i>									
	NC		NC		NC		NC	NC	NC
Maître d'œuvre	DEP/MA INSD			DGP	DNSI OMBEVI DNE				
Partenaires extérieurs	DIAPER			DIAPER	DIAPER				
<i>Recensement de la population</i>									
Maître d'œuvre	INSD	INEC		DNEC	DNSI	ONS	DSCN	DSP	DSEED
Partenaires extérieurs	UNFPA	UNFPA		UNFPA	UNFPA	UNFPA	UNFPA	UNFPA	UNFPA
<i>Enquête budg. consom.</i> NC									
	NC		NC	NC		NC		NC	
Maître d'œuvre					DNSI		DSCN	DSP	
Partenaires extérieurs					PNUD		PNUD	PNUD	
<i>Enquête consommation céréalière</i>									
	NC					NC			NC
Maître d'œuvre	DSAP	GEP		GAPLA	DNSI DNA		DA		DPASA
Partenaires extérieurs	DIAPER	DIAPER		DIAPER	DIAPER		DIAPER		

1. Partenaires extérieurs: les financements directs sont notés « en gras », à la différence des financements indirects
2. NC : Non concerné

2.5. La contribution de l'imagerie satellitaire à l'alerte précoce³⁸

Après la série de mauvaises campagnes agricoles de la fin des années 1960 et la sécheresse de 1973, les pays sahéliens se sont regroupés en un comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS). Un des objectifs qui était assigné au CILSS était alors d'appuyer les Etats membres

³⁸ Par M. Diouf.

dans la recherche de l'autosuffisance alimentaire. C'est dans ce cadre que le Centre Agrhymet a été créé pour fournir des informations biophysiques sur le climat, l'hydrologie et l'agrométéorologie et assurer la formation de techniciens dans ces différents domaines.

Devant la persistance du phénomène de sécheresse et la complexité des problèmes, les enseignements tirés des actions entreprises pour accroître la disponibilité alimentaire ont amené les Etats sahéliens à adopter une approche plus globale et plus prospective. Ainsi, est apparue la nécessité de prendre en compte les autres aspects de la sécurité alimentaire, en particulier ceux liés à l'accessibilité.

Pour apprécier ces deux composantes majeures de la sécurité alimentaire (disponibilité et accessibilité), il fallait pouvoir disposer d'informations précoces et fiables sur les productions agricoles et la situation alimentaire et nutritionnelle des populations afin de pouvoir répondre de manière urgente aux besoins des populations en cas de famine ou de crise. C'était le début des systèmes d'alerte précoce.

Défini comme un outil plurifonctionnel de diagnostic, d'information, de surveillance et d'aide à la prise de décision, le système d'alerte précoce permet de prévoir les récoltes vivrières, les crises alimentaires ou nutritionnelles, d'apprécier l'évolution de la situation dans les zones les plus vulnérables et d'aider les décideurs et les responsables à prendre des mesures efficaces et opportunes pour faire face aux différents problèmes de pénurie, de famine ou d'excédents de production.

Les spécialistes distinguent généralement deux catégories de systèmes d'alerte précoce répondant chacune à des objectifs précis :

- Les macro-systèmes ou systèmes globaux d'alerte précoce : Ils fournissent des informations macro-économiques, nécessaires le plus souvent pour le calcul du bilan alimentaire. Leur objectif est de prévoir et d'estimer au plus tôt les niveaux de rendement et de production céréaliers, qui permettent de situer les excédents ou les déficits céréaliers et d'établir les besoins éventuels en aide alimentaire.
- Les micro-systèmes ou systèmes rapprochés d'alerte précoce : Leur objectif est de prévoir et d'estimer, à un niveau micro-économique, la situation alimentaire et nutritionnelle des populations, son évolution probable en fonction des facteurs ou des stratégies d'adaptation et de déterminer les types d'actions pour éviter les crises et les famines (cf. 2.2).

Les méthodologies mises en œuvre pour atteindre les objectifs sont :

- Le suivi qualitatif du déroulement de la campagne agricole ;
- La prévision précoce de la production agricole et l'établissement des bilans céréaliers prévisionnels ;
- La détermination des zones à risque alimentaire et nutritionnel ;
- La détermination et le suivi, dans ces zones, des indicateurs permettant de prévoir et d'identifier les situations de crises alimentaires et nutritionnelles ;
- La mesure directe de l'état nutritionnel des populations-cibles et l'estimation des besoins alimentaires.

Au Centre Agrhymet, il existe deux dispositifs : le programme Agrhymet et le projet DIAPER III. Tous les deux sont des macro-systèmes d'alerte précoce qui mettent en œuvre plusieurs méthodologies suivant l'objectif visé. Les principales méthodes utilisées sont :

- Le suivi de campagne
- L'estimation des rendements
- Le suivi des marchés

- Le suivi et la surveillance des zones à risque
- L'établissement des bilans céréaliers

A l'intérieur de chaque méthodologie, diverses techniques sont utilisées, parfois en croisé, de manière à se rapprocher le plus de la réalité. C'est ainsi que la télédétection satellitaire est devenue une technique qui se généralise dans le suivi de la campagne et l'estimation des rendements en complément du suivi agrométéorologique et de la modélisation de la croissance des plantes.

Caractéristiques générales de la télédétection

La télédétection est définie comme "la technique d'observation à distance par la mesure et le traitement du rayonnement électromagnétique émis ou réfléchi par l'objet étudié dans le but d'en tirer des informations concernant sa nature, ses propriétés, son état"³⁹. Le rayonnement est enregistré par des capteurs portés par des satellites.

C'est une technique qui a connu des développements fulgurants ces dernières années et on lui reconnaît trois grands avantages par rapport aux techniques conventionnelles⁴⁰ :

- La vision synoptique
- La répétitivité de l'observation
- Les possibilités de traitement automatique de l'information

En fonction des canaux qui la composent, une image satellitaire contient différentes informations et peut donc servir à des applications potentielles variées (tableau 12). Le choix du type d'images va dépendre alors du phénomène étudié, des objectifs à atteindre et/ou des moyens disponibles.

Tableau 12 : Caractéristiques opérationnelles des principaux canaux en télédétection

Canal	Applications
bleu	Etude de l'eau, discrimination des sols et plans d'eau.
vert	Mesure du pic de réflectance dans le vert.
rouge	Mesure du pic d'absorption de la chlorophylle, discrimination des végétaux.
IR proche	Détermination de la biomasse.
IR moyen	Indicateur de la teneur en eau des végétaux et de l'humidité du sol.
IR thermique	Evaluation de la température de surface.
hyperfréquences	Estimation de la teneur en eau superficielle du sol, de la rugosité de surface.

L'accroissement du nombre des vecteurs ainsi que l'amélioration continue des performances techniques des capteurs ont généralisé l'application de cet outil dans de nombreux domaines. Dans le domaine de l'agriculture en particulier, les images des principaux satellites civils d'observation de la

³⁹ CALOZ, R. (1987), " Télédétection appliquée ", EPFL-IGR, Lausanne, 123 p.

⁴⁰ BIED-CHARETTON, M. et J.-C. CAZAUX (1986), " Intérêt économique des techniques de télédétection ", in *La télédétection au service du développement*, Rapport sur la Conférence internationale de Berlin (Ouest), Septembre, Vol. 1, pp. 43-62.

GENOVESE, G. (1994), " Yield Forecasting and Operational Approaches Using Remote Sensing: Overview of Approaches and Operational Applications in E.U. ", in *Proceedings of the Yield Forecasting Seminar*, Villefranche 24-27 October, Eurostat/JCR/DGVI/FAO, pp. 91-97.

terre (METEOSAT, NOAA, LANDSAT, SPOT, ERS, etc.) connaissent des applications opérationnelles importantes. Nous ne présentons ici que deux domaines d'application au Sahel, correspondant à autant de formes de traitement de l'information.

- Les études de caractérisation d'état, qui font appel à l'analyse radiométrique thématique des images. C'est la voie de traitement pour déterminer par exemple la répartition dans l'espace (ainsi que dans le temps) des différentes cultures (assolements), cartographier l'occupation agricole des terres, identifier des exploitations agricoles, etc. Dans ce type d'étude, ce sont les images haute résolution (SPOT et LANDSAT) qui sont les plus utilisées au Sahel, le plus souvent localement par les projets ou les organismes chargés de la mise en valeur des terres des bassins fluviaux ou lacustres (OMVS, ABN, CBLT, etc.). Mais le coût d'acquisition encore élevé des images et la sophistication des équipements nécessaires au traitement limitent l'utilisation généralisée des images.
- Le suivi des cultures et la prédiction des rendements qui impliquent le développement d'indices spécifiques (résultant de la combinaison des valeurs d'enregistrement dans un, deux ou plusieurs canaux) et la mise en relation de ces derniers avec différentes variables ayant trait à la biomasse végétale. C'est le cas notamment de l'indice de végétation normalisé (NDVI), défini comme le ratio de la différence sur la somme des valeurs d'enregistrement dans les bandes du proche infrarouge et du rouge et d'utilisation courante aujourd'hui.

Téledétection et suivi de la campagne

Le suivi de la campagne au Centre Agrhymet est organisé, comme dans les pays, autour d'un groupe de travail pluridisciplinaire (GTP) qui rassemble plusieurs unités du programme majeur information. A partir des données et des informations transmises par les GTP-Agrhymet nationaux et des données satellitaires réceptionnées au Centre, on élabore des synthèses régionales diffusées sous forme de bulletins décennaires (flash décennaire) et mensuels. Le schéma de la figure 1 présente le processus de traitement des données et de production des informations et le système de diffusion des produits.

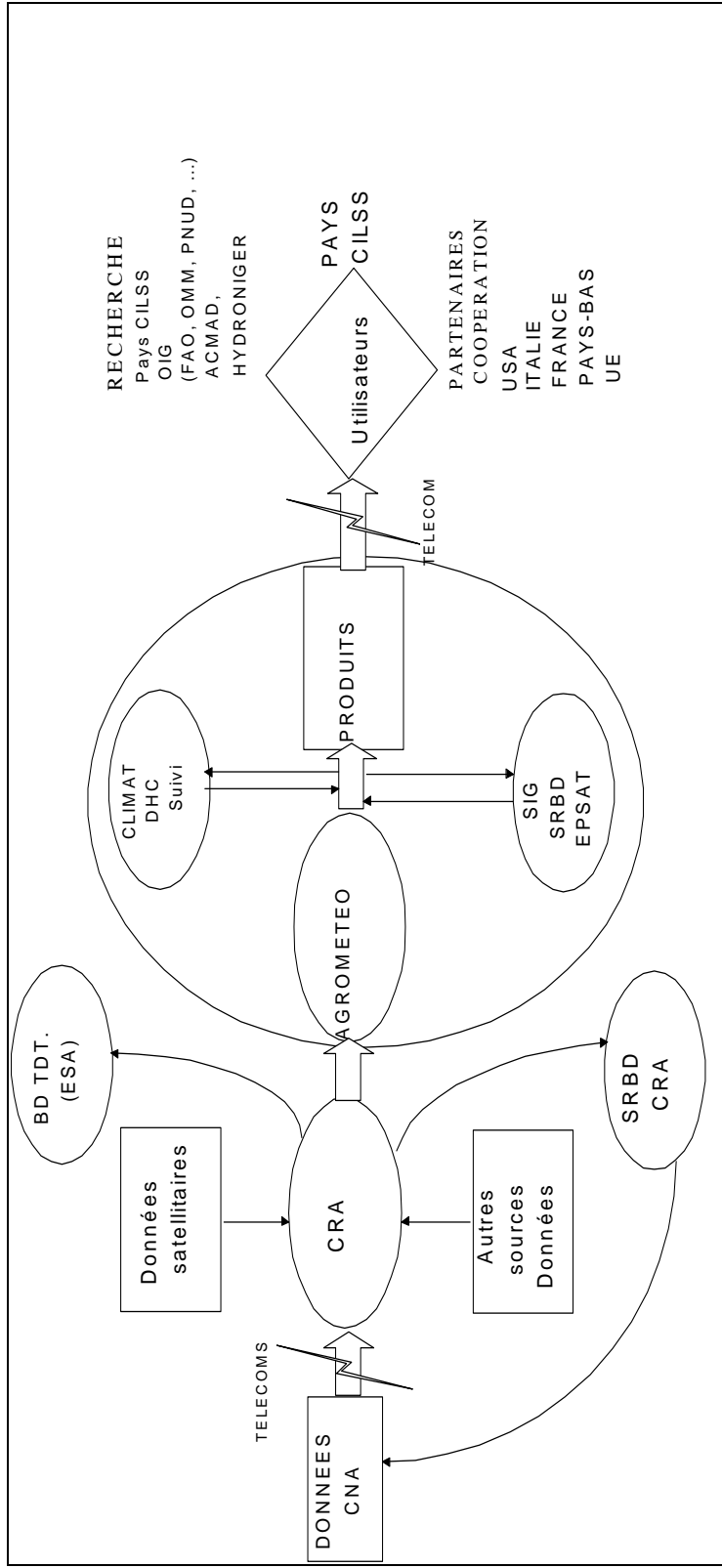
Le suivi de la campagne comporte une série d'activités effectuées pendant la saison pluvieuse, entre mai et octobre-novembre de chaque année, dans le cadre du système régional Agrhymet d'alerte précoce. Ce système a pour objectif d'informer les autorités et les partenaires sur :

- L'évolution, pendant la campagne agricole de la situation des cultures (mise en place, phénologie, conditions d'alimentation hydrique, état phytosanitaire) et des potentiels de production (estimation précoce des rendements des céréales, estimation des récoltes), de la situation météorologique (pluviométrie, vent, fluctuations du FIT), hydrologique (débits des cours d'eau, remplissage des lacs), de l'état des pâturages (évolution de la végétation naturelle, points d'eau pastoraux, potentiel de production fourragère).
- La situation acridienne dans les zones grégarigènes et l'évolution des zones infestées en cas d'invasion ainsi que les risques de pullulation à partir des foyers du criquet pèlerin ou du criquet sénégalais.

Dans ce cadre, au niveau régional, le Centre effectue l'acquisition directe de données aérospatiales comprenant :

- des images NOAA/AVHRR (en format LAC 1 km x 1 km) et des images METEOSAT/PDUS, à partir de stations de réception installées au Centre.
- des images de vidéographie aérienne, obtenues à partir d'une caméra vidéo montée sur un avion volant à basse altitude.

Graphique 1 : Schéma de fonctionnement du dispositif Agrhymet : de la collecte à la diffusion des produits et des informations



BDTDT Banques de données de télédétection
CNA Composante nationale d'Agrhymet
CRA Centre régional Agrhymet
DHC Diagnostic hydrique des cultures
ESA European state agency

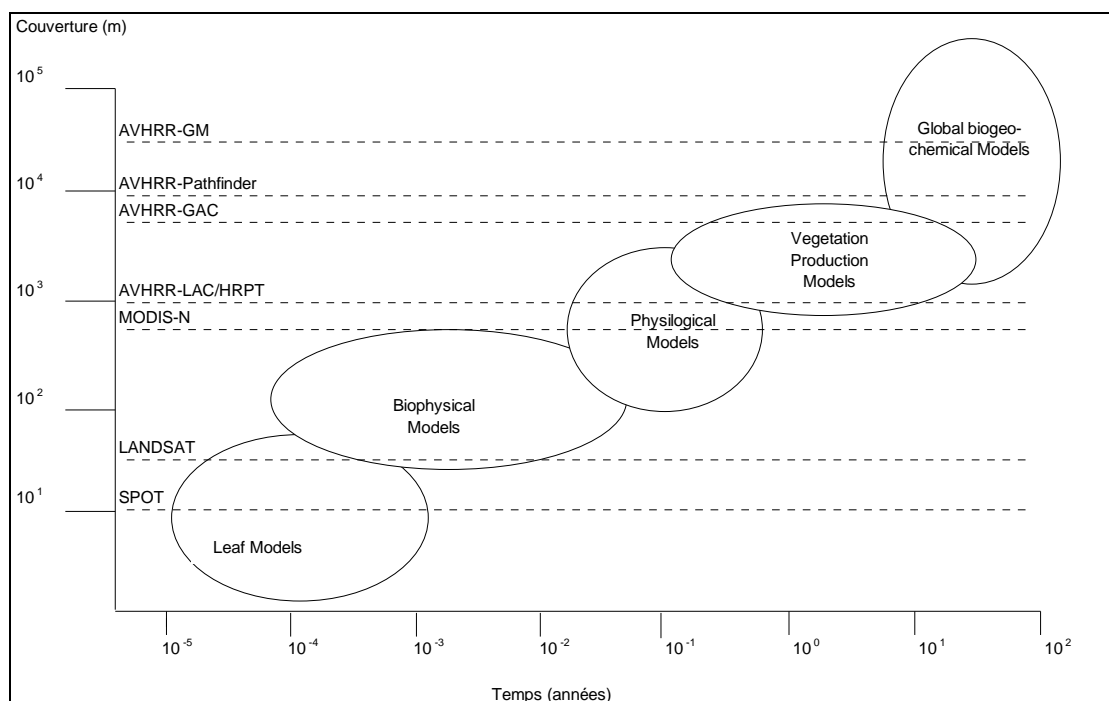
EPSAT Estimation des pluies par satellite
OIG Organisation inter-gouvernementale
OMM Organisation mondiale de la météorologie
SIG Système d'information géographique
SRBD Système régional de banques de données

Les images satellitaires, notamment les données NOAA/AVHRR, sont utilisées de manière qualitative pour suivre la progression de la saison agricole en cours, avec en particulier des comparaisons visuelles avec les années précédentes. Les données vidéographiques servent pour l'évaluation et le suivi des phénomènes dynamiques de portée limitée (exemple : les zones d'inondation) et pour la vérification de la qualité des cartographies d'occupation des sols réalisées à partir des images satellitaires. Le graphique 1 présente le processus de traitement des données et de production des informations, ainsi que le système de diffusion des produits.

Téledétection et suivi des cultures

L'objectif du suivi des cultures est de déterminer de manière fiable l'état des cultures permettant d'élaborer des projections sur les rendements attendus. Le graphique 2 montre les différents types de modèles de suivi des cultures pour diverses échelles de temps et d'espace correspondant aux précisions des capteurs satellitaires.

Graphique 2 : Modèles d'étude globale de la végétation par les principaux outils de télédétection à différentes échelles de temps et d'espace



Source : IGBP Global Change report No. 20, "Improved Global data for Land Applications" ICSU, 1992, in Genovesi, 1994

La plupart des modèles comportent une identification des types de cultures (par analyse multispectrale discriminante), le suivi du développement végétatif tout au long de la saison et la détermination des superficies correspondantes.

L'utilisation de la télédétection pour l'estimation des rendements s'appuie implicitement sur l'existence de paramètres spectraux mesurables par satellite (exemple du NDVI), étroitement conditionnés par certaines caractéristiques indicatrices de la végétation recouvrant le sol : indice foliaire, quantité de biomasse, etc.

Les différentes démarches visent à mettre en relation un indicateur du comportement radiométrique avec, entre autres, la phénologie et la biométrie des productions végétales annuelles, pour obtenir une prévision des rendements.

Au Sahel, les méthodologies sont assez récentes, donc limitées. Elles utilisent en général des séries de données NOAA multitemporelles dans une optique d'estimation des productions à un niveau régional. A titre d'exemple, on peut citer les tentatives du Centre Agrhymet en 1986 pour estimer et prévoir les rendements, avec l'appui de la NOAA, le projet P4AS conduit par le CIRAD et le Centre Agrhymet en 1991/1992, les travaux de FEWS qui utilisent le NDVI comme indicateur global de la croissance des cultures, le CSE (Dakar) qui a utilisé également l'indice de végétation normalisé comme outil de prévision des rendements du mil au Sénégal en 1992.

Les obstacles à la généralisation de ces méthodes concernent, outre le coût des images satellitaires, les conditions intrinsèques de l'agriculture traditionnelle sahélienne : faible taille des champs, présence d'arbres préservés dans les champs, mélange des productions, mixité des champs avec les jachères récentes, etc.

Encadré 8 : Un exemple d'utilisation des données Météosat...

La saison des pluies 1995 (mai à octobre) sur la bande intertropicale vue par Météosat est marquée par la persistance d'anomalies positives de convection océanique. Celles-ci sont associées à la permanence de températures de surface de la mer plus chaudes que la normale. Elles atteignent leur paroxysme en août, avec la genèse de nombreuses tempêtes tropicales évoluant très rapidement en cyclones : Félix en première décennie, Humberto et Luis en troisième décennie.

Sur le continent africain, l'hivernage débute précocement, en avril, pour certaines régions de la zone soudanienne comme le sud du Mali, le sud du Burkina Faso et le sud du Tchad. Par la suite, l'analyse des images d'occurrence de nuages à sommet froid et des images-différence à la moyenne ne montre pas de zones touchées de manière rédhibitoire par l'absence prolongée de nuages à sommet froid ou, à l'inverse, par des excédents de convection renouvelés, comme ce fut le cas en 1994.[...]

Dans le cadre d'une analyse synoptique, les conclusions relatives au suivi des fréquences d'occurrences de nuages à sommet froid sont transposables à l'évaluation globale de la pluviométrie et, par extension, à l'appréciation de la qualité de la campagne agricole elle-même. En ce qui concerne les pays du CILSS, cela est largement confirmé à la lecture des différents bulletins de suivi de la campagne agricole au Sahel, publiés par le Centre Agrhymet de Niamey. Par rapport aux normales 1961-1990, la pluviométrie a été, dans l'ensemble, normale à déficitaire. Néanmoins, compte tenu d'une répartition temporelle des pluies sans période de sécheresse prolongée, "d'une façon générale, les conditions agrométéorologiques ont été favorables au développement des cultures". En conséquence, "les prévisions (de récoltes) laissent apparaître une production céréalière brute au niveau régional inférieure à celle de 1994 (année humide), mais supérieure à la moyenne 1989-1994".

Source : *Sécheresse*, n° 1, vol. 7, mars 1996. Antenne ORSTOM, Lannion, France

Téledétection et suivi des pâturages

Le paysage sahélien comprend de nombreuses aires de pâturage supportant des activités d'élevage sédentaire, transhumant ou nomade.

Le Centre Agrhymet a développé, en collaboration avec les services nationaux d'élevage, un système de suivi des ressources pastorales au Sahel en produisant et diffusant depuis 1989 des cartes d'évolution de la biomasse active à partir des indices de végétation et des observations au sol.

La démarche comporte des observations au sol sur des sites de référence suivis par les services nationaux d'élevage (exemples du CSE au Sénégal, du ROPANAT au Tchad). Des relevés phytosociologiques et des mesures de la biomasse sont effectués régulièrement sur ces sites géo-référencés pour déterminer la productivité fourragère primaire des pâturages et suivre également l'évolution de la composition floristique.

Les résultats de ces mesures de terrains sont alors corrélés aux synthèses décennales ou journalières de NDVI réalisées à partir de la série d'images multitemporelles NOAA en format LAC (pixel de 1 km) aboutissant à une cartographie des productions estimées de biomasse saisonnière.

Conclusion

Le besoin en données fiables et spatialement distribuées s'est accru ces dernières décennies avec la péjoration continue des ressources environnementales au Sahel. Dans un milieu fragilisé par plusieurs épisodes de sécheresse, le suivi régulier des conditions de dégradation est un préalable indispensable à l'aménagement des ressources.

Dans le système régional de suivi et de prévision des productions agricoles, l'utilisation de la télédétection satellitaire élargit l'horizon de la démarche en complétant ou remplaçant sur de larges étendues les techniques d'observation au sol.

2.6. L'information pour la sécurité alimentaire : une mission de service public⁴¹

La conception et la mise en œuvre de systèmes d'information qui remontent dans le Sahel au milieu des années 1980, sous des formes et sous des appellations différentes, devaient répondre aux besoins qui apparaissaient alors : meilleur ciblage de l'aide alimentaire à travers les SAP et suivi des marchés à travers les SIM.

Le ciblage des aides alimentaires conjoncturelles devait permettre d'éviter des crises alimentaires et nutritionnelles imminentes ou de les résoudre si elles étaient déjà installées. Le SAP permettait d'identifier les "zones à risque" (à problèmes alimentaires ou nutritionnels) et de déterminer le volume des aides nécessaires avec le calendrier des distributions. Un SAP se base sur une collecte permanente de données liées à la situation alimentaire et nutritionnelle des populations. Pour cette collecte multidisciplinaire, on suit généralement une procédure de "focalisation successive" auprès des services administratifs et techniques depuis l'unité de base jusqu'à la capitale en passant par tous les échelons intermédiaires.

Un accès inégal à l'information conduit à un pouvoir de transaction inégal. Ce facteur posait aux tenants de la libéralisation des marchés céréaliers -- fer de lance de la généralisation progressive d'une "économie libérale" -- un problème d'équité et de compétitivité. Ce problème, conjugué avec les incertitudes qui caractérisent l'offre et la demande des produits agricoles, renforçait l'opacité du marché et pouvait favoriser l'éclosion de pratiques monopolistiques de la part des rares commerçants mieux intégrés et donc mieux informés. *A contrario*, la disponibilité et l'accès à l'information pour tous les acteurs devaient : renforcer la compétitivité ; faciliter les décisions de produire, vendre, transporter, stocker et consommer ; rendre le marché plus transparent et plus compétitif et donc favoriser la production céréalière et l'approvisionnement des centres urbains à des prix acceptables.

Les principaux utilisateurs de l'information se répartissaient en deux catégories : le secteur public au sens large (décideurs nationaux, instituts de recherche, donateurs, etc.) et le secteur privé

⁴¹ Par S. Coelo.

englobant les producteurs, les commerçants et les consommateurs. Ces notions vont s'élargir et se modifier au fil des ans, avec des degrés plus ou moins marqués selon les pays.

Le retour des bonnes récoltes et l'émergence de la notion de "sécurité alimentaire", qui permet une approche plus complète du problème, ont modifié les relations entre les systèmes d'information et les utilisateurs, la capacité de répondre aux besoins des décideurs nationaux ainsi que la gestion et la diffusion des informations. Ces évolutions se sont produites en dépit des effets, parfois contradictoires au départ, des politiques d'ajustement structurel avec, en particulier, la réduction drastique de l'intervention de l'Etat sur les marchés et l'élimination des subventions.

Tenir compte des changements

Depuis la fin des années 1980 on assiste au Sahel, sous des formes différentes et à des degrés divers selon les pays, à la prise de conscience qu'il est nécessaire de substituer à des rapports rigides de pouvoir, des formes de partenariat où les acteurs regroupés en communautés responsables participent mieux à tout le processus de conception et de mise en œuvre des réformes.

Ceci est particulièrement sensible en matière de développement rural, dans l'évolution du rapport institutionnel entre les ruraux et le pouvoir. Ce rapport passait par des structures dites "d'encadrement" qui ont vu leurs fonctions remises en question pour évoluer d'une activité à caractère purement directif vers un rôle de conseiller des groupements de producteurs.

A la base de la chaîne institutionnelle, les ruraux qui, dans tous les systèmes de vulgarisation agricole, étaient approchés individuellement plus comme sujets que comme partenaires, s'intègrent maintenant dans le triptyque : structuration sociale, organisation des groupements et formation des ruraux. En haut du système, là où des superstructures (sociétés de développement, projets nationaux, administrations, etc.), avaient accumulé le monopole de l'initiative et de la gestion du développement (même si étaient apparues ensuite des micro-réalisations avec leur mythe autogestionnaire), se sont désormais imposées les notions de "désengagement", de "transfert de responsabilité à la base" et de "privatisation" de certaines activités, commerciales en particulier.

Peu à peu, placés sur un échiquier de rapports de forces, de conflits d'intérêts, de solidarité et d'antinomie, les différents acteurs ruraux constituent une série d'ensembles et de sous-ensembles qui se font et se défont. On peut penser dès lors, qu'au-delà du changement dans les discours et dans les approches, il s'agit d'un des moments historiques ou se dessinent les tournants significatifs de l'organisation sociale.

De même le domaine de la sécurité alimentaire, qui touche tous les acteurs économiques et sociaux liés à la production, au transport et au stockage, à la commercialisation et à la consommation des produits alimentaires, montre, malgré l'enchevêtrement des concepts et des approches théoriques, un changement qui inclut des impondérables sociaux comme la marge de manœuvre et les initiatives des différents opérateurs légitimement soucieux de minimiser les risques et de maximiser les profits en réponse aux réformes initiées par l'appareil d'Etat.

Bien qu'il soit généralement admis qu'une approche globale, pour l'ensemble des pays du Sahel, n'est pas pertinente pour appréhender des situations diversifiées, il semble pourtant acquis que dans tous les pays sahéliens les divers secteurs, public, privé et associatif, connaissent à des rythmes différents un changement de même nature qui, même s'il ne se traduit pas partout par des résultats significatifs, paraît irréversible.

Les sociétés sahéliennes, loin d'être immobiles, sont le lieu d'un changement qui s'accélère et s'il ne convient pas de se prononcer sur son sens, puisqu'il appartient aux acteurs de le contrôler et de le réinterpréter en permanence, il faut tenir compte de ce que G. Ballandier appelait "les effets de la

dynamique du dedans” et reconnaître la nécessité d'une double lecture pour les études d'impact, les évaluations et les analyses des mécanismes et des processus mis en place lors de l'élaboration des politiques nouvelles.

Le fait que ce sont souvent les effets de situation qui se chargent d'entraîner un changement largement inscrit dans un jeu d'incertitudes plus ou moins contrôlé par les différents acteurs, n'est pas uniformément admis par les décideurs nationaux et des agences d'aide.

Le secteur commercial, privé et associatif, manque encore de moyens et ne s'avère pas globalement susceptible d'acquérir des excédents, de les entreposer et de les transférer de façon régulière des régions excédentaires vers les régions déficitaires si la demande y est faiblement solvable. De ce fait, le secteur privé apparaît souvent déficient là où l'insécurité alimentaire est la plus élevée.

Même libéralisé avec prudence, le marché n'est pas forcément vertueux et les conséquences des réformes ne sont pas sans risque : les divers acteurs ont des intérêts divergents alors qu'il est de moins en moins possible d'ignorer les conséquences du déséquilibre croissant des revenus et du coût de la vie, ainsi que l'érosion constante du pouvoir d'achat en matière de sécurité alimentaire. La spéculation n'est pas l'apanage des seuls commerçants citadins. Des producteurs de paddy ont su vendre au mieux de leur intérêt à des opérateurs mieux disants de pays voisins, même lorsque, en l'absence d'importations gênées à la fois par la protection fiscale de leur production nationale et les effets de la dévaluation, l'approvisionnement du marché intérieur devient insuffisant et que les prix flambent.

Les options qui ont mené à la libéralisation ne sont pas, bien entendu, à remettre en cause mais, en pratique, face à des marchés encore imparfaits, le rôle de l'Etat reste important.

C'est pourquoi les gouvernements devraient prendre position vis-à-vis de la priorité qu'ils entendent donner aux problèmes concernant la sécurité alimentaire qui comporte au moins trois volets non transférables dans l'immédiat :

- les stocks nationaux de sécurité (SNS),
- les systèmes d'information (dont les SAP et les SIM),
- la mise en œuvre des plans nationaux d'organisation des secours d'urgence et de réhabilitation en cas de catastrophes, qui sont de fait des missions de service public qu'il convient d'assurer de la meilleure façon possible.

Pour une nouvelle approche

En matière de sécurité alimentaire, la consolidation des acquis doit maintenant s'analyser dans le cadre d'un transfert des tâches vers les parties nationales et d'un retrait annoncé des donateurs, du moins sous leur forme actuelle d'intervention.

La volonté politique des gouvernements devrait se concrétiser par l'inscription budgétaire des activités concernant la sécurité alimentaire et relevant du service public. Cette notion n'est pas nouvelle, elle est envisagée depuis 1990 par la Banque mondiale appuyée depuis, mais seulement en principe, par d'autres donateurs.

L'imputation budgétaire est la seule façon de pérenniser les structures indispensables à la sécurité alimentaire et de faire prendre conscience du coût que cela implique ; il s'agit de régler une prime d'assurance couvrant le risque d'insécurité alimentaire.

Après avoir dégagé les capacités nationales, qui existent, pour la prise en charge du processus, la négociation avec les donateurs pour la couverture des besoins financiers, encore nécessaires pour une période déterminée, serait entreprise.

Le signal envoyé par les gouvernements marquerait une volonté politique clairement exprimée de s'engager dans la prise en charge des structures de base pour la sécurité alimentaire.

Les donateurs devraient être sensibles au passage de la période de "libéralisation/restructuration" à celle de "sécurité alimentaire". La budgétisation des activités de "service public" va dans le sens d'une orthodoxie budgétaire très largement préconisée par eux depuis plusieurs années. Pour autant, les difficultés budgétaires encore rencontrées par les gouvernements, malgré les efforts déployés, plaident pour un appui temporaire des donateurs qui apporterait en recette l'équivalent de la dépense.

Encadré 9 : Une approche concrète pour la budgétisation des activités de "service public"

1- L'imputation budgétaire, en recette et en dépense, du montant prévisionnel pour les activités de sécurité alimentaire relevant du service public.

2- L'ouverture d'un compte "sécurité alimentaire" à la Banque centrale. Ce compte fonctionnant comme un sous-compte du trésor ne porte pas d'intérêts créditeurs, mais il améliore la PNG et permet à l'Etat de verser moins d'intérêts débiteurs au titre de l'avance statutaire.

3- Le compte "sécurité alimentaire" peut être alimenté par les donateurs de deux façons :

- par des transferts monétaires,
- par des produits nets des ventes de dons.

Les transferts peuvent être effectués soit :

- dans un cadre bilatéral, il s'agit alors d'une aide affectée,
- dans un cadre multilatéral s'il existe un PASA.

Le compte "sécurité alimentaire" peut aussi recevoir les intérêts créditeurs du Fonds national de sécurité alimentaire quand ce dernier existe pour compléter le stock physique redimensionné.

4- Des procédures sont à fixer par une convention cadre, puis par des protocoles qui s'y réfèrent et enfin par des avenants chaque fois qu'il est nécessaire.

5- Une structure d'exécution désignée (comme l'OPAM au Mali ou la SONAGESS au Burkina Faso) préfinance, à partir d'un fonds de roulement spécifique et selon des budgets prévisionnels approuvés, le fonctionnement des activités de sécurité alimentaire retenues et érigées en "cellules de gestion autonome". La structure d'exécution présente chaque mois les justificatifs de dépenses. (Principe du refinancement après exécution de la dépense).

6- Un dispositif de pilotage paritaire (comme le COC au Mali ou le CRSPC au Burkina Faso) constitue l'organe de suivi du compte "sécurité alimentaire" dans des conditions qui sont à définir conjointement de façon précise (Principe du contrôle préalable au décaissement).

7- Le décaissement trimestriel du compte "sécurité alimentaire" de la Banque Centrale se fait par ordre de virement au bénéfice du Trésor contre mandat émis par le Trésor en faveur de la structure d'exécution désignée (Principe du décaissement simultané).

C'est le rôle d'appui décisionnel qui fait des systèmes d'information une mission de service public non transférable.

La budgétisation suggérée doit donc être précédée d'un recensement précis des besoins spécifiques. Une information sur les tendances, les perspectives et les variations possibles doit y figurer avec une présentation plus claire et plus dense que celles présentées, ici où là, jusqu'à présent.

Le nouveau paysage de l'information

Les positions classiques basées sur l'économie de marché, mais impopulaires et d'application difficile dans le Sahel, sont maintenues par les Institutions financières internationales :

- l'intervention du secteur public doit être limitée au minimum dans les marchés alimentaires, ceci au profit d'une intervention accrue du secteur privé,
- les stocks alimentaires publics doivent être strictement limités,
- les fluctuations interannuelles doivent être compensées par le recours au commerce international plutôt que par des stocks régulateurs nationaux.

En pratique, dans des marchés encore imparfaits, le rôle de l'Etat reste plus important que celui auquel il devrait déjà théoriquement se réduire. En effet, la sécurité alimentaire nécessite de disposer de données sur : la production ; la constitution de l'offre de nourriture au niveau local et national ; les revenus et la façon dont les populations font face aux problèmes rencontrés, afin de mieux utiliser les mécanismes de soutien qu'apportent normalement les efforts délibérés et conjoints des gouvernements et des agences d'aide.

Le nouveau paysage de l'information pour la sécurité alimentaire est souvent perçu comme complexe, car de nouveaux acteurs et de nouvelles priorités ont émergé qui obligent à davantage de rigueur, à la fois pour la qualité de ce qui est produit et pour l'utilisation qui en est faite.

Le problème de base reste le même : fournir aux décideurs politiques, aux bailleurs de fonds, aux acteurs privés et publics des informations leur permettant une gestion optimale de leurs activités sur les marchés. L'adéquation entre les systèmes d'information et les centres de décision, et entre l'offre et la demande, devient un élément déterminant de l'efficacité de l'ensemble. Ce qui impose des choix : l'information ne doit pas circuler dans le même sens entre les mêmes acteurs ayant la même légitimité, ce qui peut se résumer par deux types de communication :

- la voie hiérarchique,
- de spécialiste à spécialiste (ou de structure à structure).

On aura reconnu la préférence "naturelle" de la hiérarchie (ceci est vrai pour les décideurs nationaux comme pour les bailleurs de fonds) pour un mode de diffusion sélectif, légitimé par rapport à une interrogation directe des membres d'une "collectivité". Mais les différents acteurs n'ont pas de visibilité sur leurs actions mutuelles et le "menu" offert est une agrégation d'initiatives historiques toutes légitimes en elles-mêmes, qui contribuaient à le rapprocher d'une masse critique autolégitimant son existence.

Dans ce contexte, les systèmes d'information mis en place dans le cadre de la libéralisation des marchés afin d'en améliorer la connaissance, la transparence et la concurrence, rencontrent souvent des limitations sévères du fait de leur coût et de leur positionnement sectoriel. Ils se trouvent aujourd'hui (singulièrement les SAP et les SIM), dans une situation paradoxale :

- ils bénéficient d'une notoriété incontestable et leur utilité est reconnue,
- mais ils semblent faire l'objet d'une désaffection de la part de leurs partisans initiaux, les bailleurs de fonds.

Il convient donc sans doute de restaurer l'image et de dynamiser les outils à travers une clarification du positionnement des systèmes. Et de poser la question : sont-ils pour la sécurité alimentaire les outils essentiels "d'aide à la décision" ? La réponse est généralement oui, encore qu'il est souligné que :

- la quantité de données fournies doit être "absorbable",
- le message de l'information, à destination des décideurs nationaux et des donateurs doit être clair et bref,
- la capacité d'analyse doit être considérée comme fiable.

C'est pourquoi dans les pays où les systèmes d'information ont atteint un certain degré de sophistication par rapport aux objectifs initiaux, il peut être possible de les réorienter vers un rôle de centralisation, de coordination et d'analyse des données.

La capacité des systèmes d'information à répondre :

Aux besoins des acteurs du marché

En bref, si l'on se réfère au SIM du Mali mis en place et financé dans le cadre du PRMC, quelques observations peuvent être faites :

- il s'agit d'une incontestable réussite technique (Egg, 1989),
- l'information collectée, mémorisée et analysée est abondante et de qualité (Galtier, 1994),
- la diffusion est complète : bulletins hebdomadaires et mensuels ; rapports semestriels ; rapports spéciaux et flashes en cas de besoin ; bulletins radio et télévision chaque semaine.

Les bulletins et rapports visent surtout les utilisateurs "institutionnels" de l'information ; les communiqués radio et télévision visent les différents acteurs du marché : producteurs, collecteurs, commerçants et consommateurs.

Or, une étude récente (Diarra et Galtier, 1994) montre que l'information par la radio n'est pas pour autant directement utilisable :

- par des producteurs, limités par la distance qui les sépare des marchés étudiés,
- par les collecteurs intégrés dans des réseaux marchands qui fixent les prix d'achat praticables,
- par les commerçants qui décident de la destination des transferts céréaliers selon leurs propres informations, et imposent un prix de vente aux détaillants en fonction du marché,
- par les consommateurs qui auraient besoin d'une information journalière pour leur marché de proximité.

Cela étant, ces différents acteurs déclarent que les informations du SIM sont claires et qu'elles sont fiables !

L'objectif initial d'une diffusion des données collectées peut sans doute être réexaminé avec l'organisation actuelle du marché. En particulier, le SIM pourrait vis-à-vis des catégories d'acteurs se comporter en "prestataire de service" et communiquer les informations à la demande. Les besoins spécifiques du secteur privé, exprimés par ce dernier pourraient être pris en charge, après une brève période de transition, par la chambre de commerce et par la chambre d'agriculture selon les ressortissants.

L'économie de temps réalisée serait consacrée à une information plus large, à la centralisation de données extérieures, et à une analyse plus approfondie, au profit des utilisateurs institutionnels

toujours destinataires des bulletins pour disposer d'une information en continu sur l'actualité conjoncturelle autant que sur les tendances lourdes.

Aux besoins des décideurs politiques et des bailleurs de fonds

Les décideurs politiques et les bailleurs de fonds ont des besoins d'information assez semblables et ceci est particulièrement le cas pour les données collectées par les SAP.

Le SAP du Tchad, par exemple, collecte parmi 196 cantons de la zone sahélienne des informations conjoncturelles, structurelles et de diagnostic, recueillies auprès des chefs de canton qui sont les mieux informés de la situation de leur circonscription.

Le SAP formule en octobre et en février des pronostics qui bénéficient d'une grande crédibilité auprès des structures nationales comme auprès des bailleurs de fonds. Sur la base de ces pronostics, le processus de prise de décision est collégial au sein du CASAGC, cellule de coordination qui regroupe nationaux et donateurs, en particulier pour la programmation de l'aide alimentaire : quantités à distribuer, localisation, et organisme distributeur.

L'intérêt conjoint des décideurs nationaux et des donateurs vis-à-vis du SAP, et leur demande réelle d'informations, fait que son financement au Tchad ne semble pas devoir être remis en cause. Cet intérêt conjoint ne se retrouve pas dans tous les pays sahéliens.

Ainsi, au Niger, le SAP qui rassemblait l'information fournie sans avoir jusqu'ici de dispositif propre d'enquête, voit élargir son rôle d'alerte par un rôle d'intervention avec le projet "prévention et atténuation des crises" (PAC) et des moyens importants, alors que certains donateurs émettent encore des réserves sur la méthodologie employée autant que sur la transparence et la fiabilité des critères utilisés.

Des difficultés d'internalisation des systèmes d'information, en particulier en termes budgétaires, existent et la pérennisation de ces dispositifs, même après un redimensionnement et des transformations sensibles, suppose qu'ils soient estimés capables de répondre aux besoins des décideurs politiques.

Ces besoins d'information des décideurs sont devenus plus complexes avec le passage d'un simple suivi et gestion de l'aide alimentaire à un concept de politique de sécurité alimentaire dont le cadre global est parfois plus ou moins déterminé.

Ce cadre global pour l'information recouvre non seulement les systèmes de collecte mais aussi les sources qui leur sont extérieures : les structures de coordination et d'analyse et les organes de décision. La multiplicité des intervenants et des rattachements institutionnels ; la diversité des utilisateurs potentiels rendent parfois difficile la compréhension de l'ensemble. Lorsqu'ils dépassent le stade du suivi/gestion de l'aide alimentaire, les systèmes d'information ont vocation à satisfaire de façon prioritaire les besoins des décideurs en charge de la politique de sécurité alimentaire dans les pays du Sahel.

Au Sénégal, par exemple, les systèmes d'information paraissent atteindre cette capacité et s'être développés pour répondre à ces besoins d'information, même si des risques de chevauchement apparaissent qui pourront être éliminés par une coordination plus stricte et plus centralisée de l'information.

Cette capacité de réponse aux besoins des décideurs est fortement tributaire d'une volonté politique dans une vision plus large de l'information, levier essentiel pour la sécurité alimentaire.

La dynamisation de l'outil

Il ne s'agit pas, pour les donateurs, de financer tout ou rien. Face au retrait partiel annoncé par les donateurs, il y a lieu d'être attentifs aux innovations de toute nature et à leurs conséquences, de mettre en place des moyens de repérage, de vaincre des résistances diverses, de faire partager les choix essentiels par les différents partenaires et, enfin, d'organiser autrement les financements encore nécessaires.

Il faut renforcer la capacité d'analyse, de diagnostic et de suivi des systèmes d'information pour qu'ils participent pleinement à l'amélioration de la sécurité alimentaire au Sahel. Ce renforcement permettra d'engager un dialogue argumenté entre gouvernements et bailleurs de fonds, d'accroître l'efficacité d'une coordination opérationnelle et de faciliter l'intégration des différents instruments de la sécurité alimentaire.

L'utilisation des données des systèmes d'information illustre de façon très concrète la complexité d'un dialogue permanent entre partenaires sur un sujet aussi politiquement sensible que l'approvisionnement des populations, qui se trouve au cœur des équilibres sociaux.

Conclusion

Les paragraphes précédents ont mis en évidence la multiplication des dispositifs d'information dans les pays du CILSS depuis le milieu des années 1980.

Les dispositifs actuels permettent d'établir un bilan céréalier prévisionnel et définitif de la campagne agricole et un suivi de son déroulement, de suivre l'évolution des prix des céréales dans la plupart des pays, et de surveiller les zones à risque à travers les systèmes d'alerte précoce. D'importants progrès ont été réalisés dans ces trois domaines depuis le milieu de la décennie 1980.

On a indiscutablement acquis au Sahel une expérience, voire une compétence nouvelle dans l'information pour la sécurité alimentaire. On sait aujourd'hui concevoir un système d'information à plusieurs composantes dépassant largement le cadre de la gestion de l'aide alimentaire. Des expériences ont été acquises, certaines capitalisées. Mais, ces dispositifs d'information sont encore fragiles et la qualité des données demande à être améliorée sur de nombreux points.

Tout d'abord, on constate aujourd'hui une disparité assez grande des situations, l'évolution s'étant faite à des rythmes différents selon les pays. L'enquête agricole se retrouve dans tous les pays, sous l'impulsion du projet DIAPER qui en a fait son axe principal d'intervention. Le degré d'opérationnalité de cette enquête reste toutefois variable selon les années (en fonction des moyens disponibles au moment voulu). Par contre, tous les pays ne disposent pas de SIM, ni de SAP et les méthodes utilisées dans ces systèmes sont souvent différentes⁴².

Ainsi, pour le cas des systèmes d'alerte précoce :

- au Cap-Vert et en Guinée-Bissau, les systèmes sont quasi inexistantes,
- au Burkina Faso, la méthodologie vient d'être adoptée,
- en Mauritanie, le SAP est en cours d'installation,
- au Mali et au Tchad, on dispose d'une expérience solide et utilisée à bon escient,
- au Sénégal, deux systèmes (SAP et ZAR) coexistent,

⁴² Cette disparité des méthodes constitue, notamment dans le cas des dispositifs d'information sur les prix un handicap difficile à surmonter pour la comparaison des données et la construction d'une information à l'échelle régionale.

- enfin, au Niger, la situation a évolué mi-1996 avec la mise en place d'un SAP rapproché et l'annonce du retrait du projet bilatéral d'appui au SAP qui se fondait sur un concept de l'alerte précoce élargi à l'ensemble des "catastrophes".

Parmi les nombreux facteurs qui expliquent ces différences par pays, le rôle de la demande en information des décideurs nationaux et internationaux apparaît comme primordiale. En effet, c'est la pression de la demande qui oblige à produire et diffuser l'information rapidement, à faire des efforts répétés pour améliorer sa fiabilité et sa lisibilité, à progresser dans les méthodes. Cette demande est d'autant plus efficace qu'elle résulte d'un dialogue entre les divers partenaires.

Par ailleurs, les outils présentent encore des insuffisances méthodologiques qui hypothèquent la confiance des utilisateurs dans l'information produite. C'est en particulier le cas dans certains pays des normes de consommation utilisées pour l'établissement du bilan céréalier. Il en va de même pour l'estimation des stocks paysans et des flux transfrontaliers qui restent très mal cernés en dehors d'enquêtes ponctuelles.

Des méthodes nouvelles sont apparues au début des années 1980 au Sahel avec l'alerte précoce, le croisement d'indicateurs pour la surveillance des populations des zones à risques, le suivi des marchés à l'échelle nationale et la télédétection. Elles sont aujourd'hui beaucoup mieux maîtrisées. Ces domaines disposent d'un potentiel d'innovation technique élevé et méritent encore des investigations. On notera en particulier que le rapprochement entre les méthodes socio-économiques et celles de la détection n'en est encore qu'à ses débuts.

Dans la pratique de la mise en œuvre des actions d'information pour la sécurité alimentaire, deux notions s'opposent : celle de système d'information et celle de projet.

La plupart des actions d'information sont institutionnalisées dans les pays du CILSS sous forme de projets rattachés de manière plus ou moins souple à une structure nationale. Ce mode d'organisation tient à deux raisons. D'une part, le projet est le canal classique de financement de ce type d'action par les agences de coopération. D'autre part, la structure de projet disposant d'une marge de manœuvre par rapport aux administrations nationales est une formule qui permet de répondre aux spécificités des actions dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire : celles-ci nécessitent une indépendance et une souplesse qui, dans la plupart des cas, ne sont pas compatibles avec le fonctionnement actuel des administrations sahéliennes.

Quand il est judicieusement utilisé, ce mode d'organisation donne effectivement aux dispositifs d'information un cadre de travail opérationnel. Mais il a son revers : il renforce les cloisonnements entre les diverses actions. L'expérience montre en effet que les acteurs d'un projet ont tendance à "s'enfermer" dans celui-ci. De fait, rares sont les dispositifs d'information qui cherchent à valoriser les complémentarités extérieures au projet.

Une organisation en système d'information implique que les différentes fonctions (de la collecte des données à la diffusion de l'information) soient étroitement liées entre elles autour d'un objectif commun, celui de la mise à disposition des utilisateurs d'une information adaptée à leurs besoins. Dans un système d'information, chaque fonction ne prend un sens que par rapport à l'ensemble.

Cette notion de système recouvre une autre dimension, celle de cadre d'intégration des actions : l'élaboration d'un cadre général de cohérence, dans lequel différentes actions de collecte et d'analyse peuvent s'intégrer et se valoriser mutuellement, permet de construire des synergies entre partenaires de structures différentes.

L'état des lieux dressé ci-dessus montre que l'on est encore loin de disposer de véritables "systèmes d'information" dans chacun des pays.

Enfin, il faut souligner que le financement de ces dispositifs d'information n'est pas assuré pour les années à venir. En effet, si le désengagement des bailleurs de fonds constaté ces dernières années dans les pays du Sahel se confirmait, il n'est pas certain que l'information soit mise au rang des priorités dans les pays du CILSS. Plusieurs dispositifs se retrouvent sans appuis extérieurs et le projet régional DIAPER III a commencé son désengagement programmé.

Ce retrait des bailleurs de fonds pose le problème de l'internalisation des actions d'information par les administrations, à la fois en terme de budgétisation et de préoccupation de suivi des indicateurs de la sécurité alimentaire. Il implique aussi de réduire les coûts de ces dispositifs pour les rendre plus compatibles avec les ressources budgétaires des Etats.

Pour chercher à résoudre cet ensemble de problèmes, le Club du Sahel et le CILSS ont engagé récemment une démarche de réflexion et d'action avec les acteurs de ces dispositifs dans chacun des pays et à l'échelle internationale.

LA CONCERTATION ET LA COORDINATION SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

La coordination entre les acteurs des politiques de sécurité alimentaire, à l'échelle nationale et internationale, est une composante essentielle de la prévention des crises alimentaires. Elle conditionne en effet l'efficacité de chacune des composantes du dispositif de prévention. L'expérience montre que les systèmes d'information, l'aide alimentaire, les plans d'intervention d'urgence... sont d'autant plus efficaces que la coordination entre les structures étatiques et celle entre et avec les bailleurs de fonds fonctionnent de manière satisfaisante.

Mais cette coordination est très difficile à réaliser, car la politique de sécurité alimentaire englobe plusieurs domaines dans lesquels se manifestent des intérêts différents, voire opposés, comme c'est souvent le cas dans les pays du CILSS entre bailleurs de fonds et administrations nationales.

Deux expériences originales sont mises en évidence : la coordination à l'échelle régionale et internationale, par le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel et la coordination dans les pays du CILSS, en soulignant l'expérience du PRMC au Mali. La première, décrite à travers la revue de dix ans d'activités du Réseau, souligne l'intérêt et l'efficacité de la méthode de concertation dans un cadre souple de réseau. La seconde montre à quel point la concertation entre bailleurs dans un pays peut améliorer la coordination des actions et donc la sécurité alimentaire

3.1. Les objectifs et les moyens de la coordination⁴³

L'acceptation politique d'un programme de réforme ne peut être acquise que par un dialogue permanent entre le groupe des bailleurs de fonds qui le soutiennent et les autorités nationales qui en assument le déroulement. Cette concertation est indispensable pour tout programme qui comporte des risques politiques, exige des mesures d'accompagnement et nécessite une forte contribution financière.

Les avantages et la nécessité d'une réforme sont souvent clairement perçus par les décideurs nationaux qui, pour autant, n'ont, d'une part, pas habituellement les moyens de la mettre en œuvre et, d'autre part, se heurtent aux intérêts d'un ou de plusieurs groupes de personnes dont le poids politique n'est pas négligeable. Ce qui les empêche d'en prendre l'initiative et de se lancer dans des mesures le plus souvent impopulaires.

Par contre, un groupe de donateurs peut, à l'occasion d'une conjoncture difficile, apporter aux décideurs nationaux un appui décisif pour la réorganisation de structures et utiliser la réforme comme élément de négociation dans un dialogue qui permet partenariat et objectifs communs.

Mais une réforme, pour réussir dans le temps, doit être perçue comme une démarche nationale, non pas imposée par l'extérieur mais se déroulant à son rythme. Il ne suffit pas de prendre des décrets pour mettre en œuvre une politique : il faut les faire appliquer et donc qu'ils soient expliqués dans un

⁴³ Par S. Coelo.

forum public et acceptés dans un cadre consensuel. Ce sont ces délais qui garantissent une véritable modification et non un placage superficiel de changements imposés.

Pour avoir ignoré cette réalité, des programmes d'ajustement structurel ont échoué malgré des conditionnalités adéquates.

L'organisation de la coordination entre les donateurs est cependant restée au cœur des préoccupations du Réseau. D'abord pour les aides alimentaires qui avaient toujours fait et font encore l'objet d'une centralisation des données par le PAM, mais pour lesquelles il n'existait pas de réelle programmation coordonnée entre les donateurs ni, à plus forte raison, de concertation permanente avec les structures nationales concernées.

Cette absence de coordination et de concertation, qui persiste encore quelquefois, ne permettait pas de conclure à un impact réel de ces aides sur la sécurité alimentaire des pays sahéliens. A la suite du colloque de Mindelo, organisé en décembre 1986 par le CILSS et le Club du Sahel, une approche prudente et empirique sera utilisée qui aboutira pour l'essentiel à la Charte de l'aide alimentaire en février 1990.

L'organisation d'une coordination

La coordination doit viser à établir et à maintenir une cohérence entre les diverses activités concourant à un programme commun de sécurité alimentaire, au milieu de conditions sans cesse changeantes.

La coordination est un outil qui existe à deux niveaux :

- *la coordination prévisionnelle*, qui s'efforce d'établir à l'avance la cohérence entre les activités retenues,
- *la coordination corrective*, qui s'exerce pendant l'exécution ; elle a pour fonction de maintenir la cohérence malgré les imprévus et les incidents qui marquent la réalisation de tout plan. C'est surtout en suivant et en contrôlant l'exécution des programmes que l'on peut relever les anomalies, échanger les informations concernant les faits nouveaux et prendre les dispositions d'ajustement nécessaires.

La coordination implique des arbitrages de priorités entre les activités, des choix d'affectation des moyens ; ce qui est une fonction de décideurs qui, *a priori*, n'est pas déléguable. Mais ceci s'interprète avec des nuances :

- *la coordination n'est pas une tâche fonctionnelle* : l'expérience montre que la nomination d'un coordinateur désigné n'est pas suffisante et que ce rôle n'est efficace que limité à des opérations spéciales ou à la transmission d'informations qui préparent la décision d'une autre instance,
- *la coordination "spontanée"* peut s'établir entre les services concernés mais seulement si leur objectif commun approuvé -- dans le cas de la sécurité alimentaire, par les responsables nationaux et les chefs d'agences d'aide -- est formulé d'une façon assez claire et précise pour que la solution puisse se déduire sans hésitation,
- *les décisions de coordination sont souvent complexes* et ont intérêt à être préparées par un comité (ou une structure), outillé pour procéder à l'analyse des conséquences des diverses options possibles et préparer les décisions des responsables nationaux et des représentants locaux des partenaires de coopération.

En fait, d'une façon générale, la coordination doit être un processus collectif ; l'approche dite "en effeuillant la marguerite", qui consiste en une série d'entretiens bilatéraux successifs pour recueillir

les faits nouveaux et indiquer ensuite la marche à suivre, laisse alors la place à des réunions de responsables intéressés au cours desquelles s'opère une clarification multilatérale des informations de toute nature.

Ce processus est plus rapide et comporte moins de risques de malentendus, il permet de coordonner réellement :

- *des actions à long terme* : par la préparation des objectifs, des programmes et des budgets avec une phase d'élaboration collective qui peut aboutir à un séminaire national,
- *des actions continues à moyen terme* : grâce à des réunions périodiques (mensuelles ou trimestrielles) consacrées à :
 - l'examen de l'exécution des programmes,
 - l'inventaire des écarts et des faits nouveaux,
 - l'ajustement d'actions correctives coordonnées.
- *des opérations spéciales à court terme*, qui peuvent justifier la constitution d'un groupe de travail spécifique autour d'un but précis dont les exigences suffiront souvent à guider les arbitrages,
- *des activités courantes à très court terme*, par des réunions dont l'objectif est de :
 - passer en revue, après inventaire, tous les problèmes à échéance courte qui nécessitent une coordination entre les différents services,
 - classer ces problèmes par ordre d'importance et d'urgence,
 - affecter, si besoin, l'étude et la recherche d'une solution à un ou plusieurs membres du groupe, sans chercher à résoudre tous les problèmes au cours d'une seule réunion.

On admet que le travail en groupe de coordination suppose des équipes stables, où les mêmes personnes se retrouvent, apprennent à se connaître, s'adaptent au travail collectif, unies par la poursuite d'un objectif commun.

La compétence de l'équipe n'est pas alors limitée au champ étroit d'un problème défini : elle s'étend à tous les moyens utiles pour atteindre l'objectif commun ; l'équipe est de toute évidence polyvalente.

3.2. Le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel⁴⁴

Ce réseau, créé en 1985, offre une expérience originale de concertation entre les agences de coopération, en dialogue avec le CILSS, pour prévenir les crises alimentaires dans le Sahel. Ses activités sont présentées ci-dessous à partir d'une revue des thèmes abordés au cours de ces dix dernières années.

La genèse et les caractéristiques du Réseau

Le retentissement considérable de la sécheresse de 1984 dans la communauté internationale a provoqué une mobilisation spontanée pour combler le déficit alimentaire des pays sahéliens. Les pires souffrances ont ainsi été évitées. Mais l'analyse *a posteriori* des événements, des opérations

⁴⁴ Par R. Pons.

d'assistance, du suivi de la situation, a révélé d'importantes lacunes et un grave manque de coordination, tant au Sahel que chez les multiples donateurs.

A la demande des ministres du CILSS, réunis à Nouakchott en janvier 1985, les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont ensuite rassemblé les experts et agences de coopération pour examiner par quels moyens on pourrait mieux répondre aux éventuelles crises futures et aux besoins. Ainsi est né le Réseau dont les promoteurs ont été les Etats-Unis et la France, auxquels se sont joints successivement : le Canada, puis les autres donateurs membres du Club du Sahel ; les pays sahéliens y étant représentés par le Secrétariat exécutif du CILSS et ses institutions spécialisées (notamment les projets DIAPER, PAROC...) et les organismes internationaux spécialisés (FAO, PAM, Banque mondiale) ainsi que les ONG y étant étroitement associés.

Conçu typiquement comme un réseau, c'est-à-dire adapté à son objet premier, la sécurité alimentaire et la prévention des crises, ce système a toujours recherché la souplesse et la légèreté, afin d'être efficace et de pouvoir s'adapter aux amples fluctuations qui caractérisent la région sahélienne.

En dehors des activités propres à chacun de ses membres, le temps fort se situe en novembre, à la fin de la campagne agricole. A l'invitation du Club du Sahel, les spécialistes et décideurs se réunissent à Paris (OCDE) durant deux jours pour aborder les questions :

- *conjoncturelles* : bilans alimentaires (passé et prévisionnel) et besoins d'aide alimentaire, ceci juste après les récoltes ;
- *structurelles* : méthodes d'estimation des récoltes, évaluation des bilans alimentaires, SAP, SIM, programme d'aide alimentaire, utilisation des céréales locales, échanges, marchés, stocks, prix.

Depuis 1990, la Charte de l'aide alimentaire donne lieu à une évaluation spéciale. Le Réseau joue ainsi le rôle de forum de concertation, de réflexion et de proposition entre donateurs, en liaison étroite avec tous les intéressés sahéliens et les multiples organismes spécialisés.

La rétrospective de dix années d'existence

Tout en gardant sa structure initiale et sa souplesse, le Réseau a beaucoup évolué depuis sa création, voici dix ans. Il a changé, tout en demeurant lui-même, s'adaptant à la conjoncture et élargissant ses activités, ses réflexions, ses études, ses méthodes.

Ses animateurs ont tout naturellement eu tendance à déborder du champ initial de préoccupation du Réseau : faire face à la sécheresse et à la famine ; pour s'atteler aux problèmes connexes (estimation des récoltes bilan alimentaire) et, plus généralement, à la sécurité alimentaire, conçue dans son sens le plus large, comme on va le voir en égrenant les thèmes forts qui ont marqué les réunions annuelles ou particulières au cours des dix dernières années.

Cette extension progressive des sujets abordés s'est faite d'autant plus facilement que le penchant normal des membres -- qui les inclinait à dépasser le stade initial pour tenter, non plus seulement de "guérir", mais de prévenir les crises alimentaires -- se situait, fort heureusement, dans une période épargnée par la sécheresse. En effet, les récoltes ont dans l'ensemble été plutôt favorables depuis 1985, si l'on excepte celles de 1987 et 1990 ; et la production moyenne n'a cessé de croître sur les dix années passées.

La revue rétrospective ci-après des rencontres organisées par le Réseau reflète assez bien sa métamorphose, ses facultés d'adaptation, son souci des réalités sahéliennes, sa capacité de réflexion et d'imagination.

La première réunion du Réseau s'est tenue en mai 1985. C'était une réunion technique pour définir son fonctionnement et établir les objectifs suivants :

- 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.

Pour atteindre ces objectifs, cinq domaines principaux sont désignés : évaluation des productions, des déficits et des excédents ; amélioration des procédures ; problèmes logistiques ; modalités de mise en œuvre ; aide alimentaire et développement.

L'organisation du Réseau tient en un mot : il devra rester très informel. Ses tâches consisteront à : collecter et rediffuser l'information auprès de tous les membres ; préparer une réunion annuelle en automne, et si besoin était, d'autres réunions. L'exécution est confiée aux deux secrétariats du CILSS et du Club, en liaison avec les autres acteurs intéressés, dont les ONG. Les premières actions à entreprendre sont assignées à la FAO, DIAPER, Agrhymet et au PAM.

Après le pic de 1973/74 (près de 800 000 tonnes), les quantités d'aide alimentaire livrées au Sahel sont retombées à 3 ou 400 000 tonnes/an, en progression lente mais régulière jusqu'en 1983, et la nouvelle sécheresse de 1984 va les multiplier par trois, jusqu'à 1 200 000 tonnes en 1985.

◊ La première réunion "normale" du Réseau, programmée pour la fin octobre par les participants de la rencontre de mai 1985, ne s'est pas tenue du tout dans le contexte prévu par ceux-ci. Les pluies abondantes de l'hivernage ont fait qu'après le trop peu, les greniers et les marchés ont connu le trop plein ! Le tout jeune Réseau a dû s'adapter ; il l'a fait plutôt bien, et s'est efforcé de "coller" à l'évolution de la conjoncture et des problèmes connexes.

Outre les sujets cités plus haut comme domaines ordinaires d'intérêt, la réunion d'octobre 1985 met l'accent sur les excédents de récolte, leur transport, leur stockage. On parle d'opérations triangulaires, de fonds de contrepartie, de l'aide alimentaire et du développement en vue d'une meilleure intégration de celle-ci.

Mais, surtout, le Réseau s'est mis d'accord sur la nécessité de tirer les leçons de l'expérience acquise pendant la sécheresse de 1984 : le système d'alerte précoce (SAP) a mal fonctionné. Cette grave carence a entraîné des retards importants dans la programmation et la distribution de l'aide alimentaire ; elle a eu des conséquences humaines notables pour les populations les plus exposées ; enfin elle a occasionné une majoration des coûts, notamment pour les transports et la distribution.

En conclusion, il était décidé qu'une réunion de techniciens de haut niveau aborderait ces questions de prévision et d'alerte précoce dans le but d'améliorer les données, d'accroître la coordination, et de fournir des données opérationnelles en temps utile aux utilisateurs sur le terrain et aux donateurs et agences.

◊ La réunion décidée à l'automne 1985 a eu lieu à Paris (OCDE), en avril 1986. Les participants ont abordé en détail les nombreux aspects de la prévision des situations alimentaires critiques dans les pays du Sahel. Les échanges de vues ont porté sur les données de base (Comment sont-elles collectées ? Comment les améliorer ?), ainsi que sur les coopérations à renforcer aux niveaux national, régional et international. Quant aux SAP à mettre en place ou à développer, les membres de cette réunion sont convenus qu'il appartenait aux Etats membres du CILSS de coopérer avec les aides en vue de mettre au point le système d'alerte qui leur convenait.

Sans parler de routine, ce qui serait antinomique avec la conception sur laquelle repose le Réseau, on peut dire, qu'à partir de sa réunion annuelle de l'automne 1986, celui-ci est entré en ligne de marche. Il n'y aura plus dès lors de réunions exceptionnelles, mais seulement la rencontre de l'automne, après les récoltes.

◇ A Paris (OCDE), en novembre 1986, les membres du Réseau se penchent sur la situation des récoltes et des stocks de céréales, ainsi que sur la politique d'aide alimentaire au Sahel. Les problèmes posés par la gestion des aides alimentaires sont débattus. Les conclusions d'une étude relative aux moyens susceptibles d'améliorer le transport des céréales sont exposées. Les SAP sont l'objet d'un point actualisé, en particulier à propos de leur mise en place dans cinq des pays du CILSS. Un exposé complet sur la situation acridienne a lieu.

◇ Un an plus tard (Paris, novembre 1987), le bilan de la campagne fait apparaître une récolte de 10 pour cent inférieure à celle, record, de 1986 mais supérieure de 8 pour cent à la moyenne des cinq dernières années et de 45 pour cent à celle de 1984. Les participants souhaitent de véritables bilans céréaliers, d'où l'intérêt pour les stocks, la consommation, les échanges. Un rapport sur les SAP montre l'importance des efforts à faire sur les données, et au niveau des Etats. L'aide alimentaire est scrutée : la dérive que représente son utilisation comme moyen de combler le déficit budgétaire est préoccupante. De même, elle doit contribuer à promouvoir la production locale ; non pas s'y substituer. L'objectif désormais est de tendre vers la sécurité alimentaire plutôt que vers l'autosuffisance. On déplore aussi les incohérences entre donateurs et l'on commence à parler d'un code de bonne conduite.

◇ La réunion de novembre 1988 est l'occasion de faire le point complet sur la récolte et la situation alimentaire. La pluie a été excellente, d'où une récolte record de 37 pour cent supérieure à la précédente (9,2 millions de tonnes au lieu des 6,7 de 1987). On passe d'un déficit global d'un million de tonnes en 1987 à un excédent d'un million de tonnes en 1988 ; ce qui pose un problème différent pour lequel l'expérience du PRMC au Mali est jugée très intéressante.

La réunion entend plusieurs exposés : l'historique de DIAPER et le détail de la seconde phase ; la télédétection satellitaire et le Sahel ; le projet de code de bonne conduite (idée qui fait son chemin sous le nom désormais préféré de "Charte").

◇ 1989 est encore une bonne année céréalière et pastorale pour le Sahel, même si la récolte est un peu moindre que le record absolu de 1988. Plus encore qu'à l'automne précédent, le Réseau va pouvoir approfondir ses réflexions sur les sujets latéraux, lors de sa réunion de novembre 1989 à l'OCDE. Les principaux sujets abordés sont :

- bilans alimentaires : comparaison des méthodes des uns et des autres pour les estimations de production (DIAPER, FAO-SMIAR, FEWS-USAID, compte rendu de la Conférence de Niamey de juin 1989 sur la télédétection) ; élargissement aux aspects consommation, transformation et échanges céréaliers ;
- politiques alimentaires : Charte de l'aide alimentaire (examen du projet final), fonds de contrepartie, opérations triangulaires ;
- systèmes d'information sur les marchés céréaliers (SIM) pour lesquels un séminaire est prévu en 1990 ;
- séminaire de Lomé (novembre 1989) sur les échanges régionaux et la sécurité alimentaire, qui a bien fait apparaître les liens étroits entre pays sahéliens et pays côtiers ; la réalité des espaces d'échanges régionaux.

Ce dernier sujet débattu par le Réseau dénote le souci d'ouverture hors du cadre sahélien.

◇ Fin novembre 1990, les prévisions de récolte ne sont pas trop mauvaises (7,5 millions de tonnes) même si elles sont de 5 à 6 pour cent inférieures à la précédente moisson (ces prévisions devaient se révéler optimistes, les chiffres *ex-post* étant revenus à 6,7 millions de tonnes). Les participants concentrent leurs travaux à la mise en œuvre de la Charte de l'aide alimentaire principalement. Toutes les faces du sujet sont abordées, en particulier l'analyse des politiques et

pratiques des pays donateurs en matière d'aide alimentaire. Une campagne d'information est annoncée (presse, radio, télévision, etc.) pour faire connaître la Charte et ses principes.

◇ Un an plus tard, fin 1991, les membres du Réseau sont d'abord invités à entendre des exposés sur les variables et la méthodologie des bilans alimentaires (DIAPER, FEWS, FAO, INRA-IRAM), avant d'aborder l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire. Ce dernier exercice sera poursuivi chaque année, de manière à contrôler de près les progrès escomptés dans les pratiques des acteurs, qu'ils soient Etats, donateurs, agences ou ONG. La réunion se penche aussi sur les fonds nationaux et stocks de sécurité ; sur les effets économiques de l'aide alimentaire sur les pays bénéficiaires ; elle prend connaissance des nouvelles orientations de l'aide alimentaire américaine. A noter que la très bonne pluviométrie a entraîné une très forte remontée de la récolte céréalière, évaluée à 9,1 millions de tonnes, nouveau record (+ 35 pour cent sur celle de 1990).

◇ La huitième réunion annuelle du Réseau (novembre 1992) ne fait pas preuve d'originalité. Pour la plupart, les thèmes déjà débattus fin 1991 sont repris et actualisés. Les prévisions de récolte sont encourageantes (9 millions de tonnes) et du même ordre que l'année précédente. L'aide alimentaire est examinée sous l'angle des aspects méthodologiques de son suivi. La Charte donne lieu à un débat sur son évaluation.

◇ Cette Charte tient la vedette de la session suivante du Réseau (17-18 novembre 1993). Elle a donné lieu au cours de l'année à une évaluation complète et détaillée dans cinq pays (Sénégal, Niger, Tchad, Burkina Faso et Cap-Vert). Cet examen montre que les systèmes d'information et la maîtrise de l'aide alimentaire ont globalement progressé dans le Sahel mais avec de grandes disparités selon les pays. Des efforts de diffusion et d'explication de la Charte sont nécessaires auprès des Etats comme des donateurs.

Les perspectives de récolte s'annoncent bonnes dans l'ensemble des pays du CILSS. Néanmoins, l'aide alimentaire demeure relativement élevée ; elle se maintient au-dessus de 300 000 tonnes/an depuis 1987, et a même dépassé 500 000 tonnes en 1991. Sa structure tend à se modifier avec la baisse de l'aide programme et celle de l'aide dans le cadre de projets ; par contre l'aide d'urgence aux réfugiés s'accroît avec le problème touareg.

◇ La dernière réunion du Réseau, tenue à Paris (OCDE) les 17 et 18 novembre 1994, ressemble beaucoup à celle de l'automne 1993 par son ordre du jour. L'accent mis sur l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire est encore plus fort. Cette évaluation passe en revue, l'un après l'autre et en détail, l'ensemble des grands pays sahéliens. Auparavant, comme à l'accoutumée, les participants prennent connaissance des résultats définitifs de la campagne agricole précédente et des prévisions de récolte 1994 (près de 10 millions de tonnes, un nouveau record). A cette occasion, la FAO (SMIAR) présente sa station de travail informatisée, outil informatique de grande qualité qui peut être très utile mais qui ne peut, malheureusement, corriger l'imprécision des statistiques.

La réunion note aussi que plusieurs éléments du bilan céréalière sont encore très incertains (stocks paysans et commerçants, commerce informel, etc.). Elle examine les stocks nationaux de sécurité de plusieurs grands pays, les SIM et la situation des réfugiés touaregs en Algérie (70 000), Mauritanie (45 000) et Burkina Faso (40 000).

L'impact de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 est observé à la lumière de plusieurs études (PRISAS, PAM, etc.). Enfin, un bilan de l'application des recommandations du colloque de Mindelo a été présenté ainsi qu'un tableau synthétique dont les principales données devaient servir à formuler le programme-majeur "sécurité alimentaire" du CILSS.

Conclusion

L'absence de grave sécheresse durant la période de 1985 à 1994 a influé considérablement sur les activités. Au fil du temps, l'intérêt s'est porté de plus en plus vers les préoccupations et les problèmes d'ordre structurel, faute de devoir affronter à nouveau une conjoncture aussi critique que celle de 1984.

Sans abandonner les projets motivés par la volonté de remédier aux déficiences constatées lors de cette crise, le Réseau a étendu son champ vers de nouveaux horizons. L'aide alimentaire, par les évolutions de son but, de sa nature, de son rôle aussi, illustre parfaitement la métamorphose du système : aide d'urgence, aide projet, aide programme, autant de formes pratiquées progressivement. De même, les systèmes d'alerte précoce (SAP) ont été complétés ultérieurement par les systèmes d'information sur les marchés céréaliers (SIM). De l'intervention contre la famine, on est passé peu à peu à la recherche de la sécurité alimentaire.

Le Réseau aurait-il dû se cantonner à son rôle premier, quitte à devoir se mettre en veilleuse en attendant la sécheresse suivante ? Il s'est adapté à la situation relativement favorable au plan climatique et a continué d'utiliser pleinement ses atouts particuliers pour embrasser des tâches connexes à celles qui lui avaient valu sa création.

Ceci s'est fait d'autant mieux que les donateurs eux-mêmes et les multiples structures ou organismes spécialisés dans l'aide alimentaire profitaient de l'expérience acquise lors de la crise pour prolonger leurs actions au bénéfice des pays sahéliens.

En somme, l'organe créé spécifiquement pour adoucir les crises alimentaires a lui-même créé d'autres fonctions, s'adaptant avec souplesse et prenant des initiatives. Par son caractère informel et la diversité de ses membres, le Réseau a permis des échanges fructueux entre les donateurs eux-mêmes, entre eux et les organismes spécialisés, les Etats sahéliens et les ONG. Les contacts et échanges ont contribué à atténuer l'insuffisance de la coordination, l'une des carences les plus graves.

3.3. L'état de la concertation et de la coordination dans les pays du CILSS⁴⁵

Le dialogue sur les politiques et la coordination des actions s'est structuré d'une manière propre à chacun des pays du CILSS. Cette section présente l'état de ces espaces de concertation et de la coordination institutionnelle du dispositif de sécurité alimentaire dans chacun des pays du CILSS. Un accent particulier est mis sur le cas du Mali qui présente l'expérience la plus avancée de coordination entre agences de coopération en la matière.

Au Burkina Faso

Les bailleurs de fonds ont approuvé l'accord cadre Etat-partenaire concernant les relations de coopération en matière de politique céréalière et de sécurité alimentaire, tel qu'il avait été proposé par le gouvernement en octobre 1994.

La coordination et la concertation s'inscrivent dans ce dispositif qui repose sur la mise en place de structures paritaires :

- Le *Comité de réflexion et de suivi de la politique céréalière* (CRSPC) offre un cadre de concertation, d'analyse et de proposition. Il regroupe des représentants de l'Etat (comité

⁴⁵ Par S.Coelo, J. Egg, J-J. Gabas, M-C. Lebret et C. Mainguy.

ministériel PAS, comité ministériel PASA), des bailleurs de fonds concernés par la filière, des opérateurs économiques et des ONG.

- Le *Fonds de développement céréalier* (FODEC) est l'instrument financier du CRSPC. Le fonds aura pour ressources des dotations budgétaires, des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire et des aides financières accordées par les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux. Il est administré par un comité paritaire de gestion (CPG) qui détermine la répartition des ressources du FODEC en fonction des objectifs et des contraintes.
- Le *Secrétariat permanent de coordination de la politique céréalière* (SP/CPC) est la structure centrale du dispositif de pilotage. Il anime le cadre de concertation, prépare les réunions du CRSPC et du CPG, exécute les décisions, propose des mesures, coordonne les études, assure le suivi et l'évaluation.

Des "structures d'exécution" complètent le dispositif : la SONAGESS pour le stock national de sécurité, la CONASUR pour l'urgence et la réhabilitation, et le *Comité de coordination de l'information* (CCI). Ce dernier, localisé à la DSAP, et responsable de l'évaluation de la situation alimentaire, se compose de six groupes de travail dont les groupes sur l'enquête agricole, sur le SIM et sur le SAP.

Ce dispositif doit offrir un cadre permanent de concertation et permettre : de coordonner les engagements financiers des donateurs ; d'assurer la gestion paritaire et le suivi des aides pour obtenir une optimisation des moyens dans le respect des procédures propres à chaque donateur ; de mener des réflexions sur les orientations et d'examiner les études.

Mais ce montage institutionnel, qui dépasse la gestion de l'aide alimentaire pour s'élargir aux questions de sécurité alimentaire, n'est pas encore opérationnel. Les différents niveaux de concertation et de coordination mis en place doivent faire preuve de leur efficacité.

Au Cap-Vert

Un travail de concertation reste encore à accomplir, notamment pour évaluer les besoins en aide alimentaire. Des réunions périodiques sont d'ailleurs souhaitées par le gouvernement cap-verdien entre les principaux organismes intervenant dans la gestion opérationnelle de l'aide : la DGCI, le FDN (Fonds de développement national) et l'EMPA (Entreprise publique d'approvisionnement) et MOAVE (les Minoteries du Cap-Vert).

Le FDN

Créé en 1978, il reçoit l'ensemble des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire (sauf pour l'aide alimentaire de l'Union européenne et des Etats-Unis). Les fonds ainsi générés par les ventes de l'EMPA et MOAVE sont affectés à l'exécution de projets du Programme d'investissement public.

Le FDN n'a qu'un rôle exécutif de suivi des coûts et des transferts de fonds. Les fonds qu'il gère représentent entre 12 et 15 pour cent des dépenses d'investissement, bien qu'ils soient descendus à 5,3 pour cent en 1993, niveau le plus bas jamais enregistré, du fait des retards de livraisons de l'aide observés cette année-là. Il existe une volonté de reformuler, d'élargir l'objectif du FDN et de le renforcer (en ressources humaines mieux qualifiées), dans le but d'améliorer la gestion de l'aide.

Les entreprises publiques d'achat

L'acquisition et la commercialisation des denrées de base sont réalisées par deux entreprises publiques : l'EMPA pour le maïs, le riz, le sucre et l'huile et la MOAVE pour le blé.

Créée en 1975, l'EMPA détient aussi le monopole de commercialisation de ces biens à travers l'ensemble des îles du Cap-Vert. Chaque île est dotée d'une capacité de stockage gérée par l'EMPA. La totalité de la capacité de stockage s'élève à 80 000 tonnes. Près de 60 pour cent de cette capacité est utilisée pour l'entreposage de produits alimentaires. Cette dernière est par ce fait en charge de la gestion des stocks de sécurité qui ont été déterminés à trois mois de consommation.

La concertation entre donateurs et administrations

La Direction générale de la coopération internationale (DGCI) est l'organe principal de concertation entre donateurs et secteurs administratifs. Cependant, celle-ci contacte les donateurs séparément sans concertation générale. Une seule réunion spéciale de concertation sur l'aide alimentaire s'est tenue en juin 1995 à Genève (l'USAID était absente)⁴⁶.

La concertation est en général informelle, la petitesse du pays facilitant le dialogue. Néanmoins, les donateurs expriment leur regret quant à l'absence de rencontre officielle permettant une discussion sur les besoins en aide alimentaire du pays. De plus, vu la dépendance du pays vis-à-vis des livraisons d'aide alimentaire, une concertation avec l'EMPA serait nécessaire afin de prévenir au maximum les dérapages dans la gestion des importations et réduire ainsi les incohérences et les effets pervers des retards dans les livraisons d'aide.

Le gouvernement cap-verdien, conscient de ce manque, a proposé lors de la table ronde spécifique à l'aide alimentaire en juin 1995, des rencontres annuelles des donateurs auxquels seraient présentés les besoins d'aide alimentaire pour l'année suivante et le rapport d'utilisation de l'aide de l'année précédente, ainsi que des rencontres périodiques avec les donateurs représentés sur place⁴⁷.

La concertation entre les donateurs

Un manque d'échanges d'information sur les pratiques et les politiques de chaque donateur est ressenti. Ainsi, bien que la communauté des donateurs semble au courant du retrait définitif de l'USAID en 1996, aucune réunion ne s'est tenue afin d'envisager quelles solutions adopter pour remplacer l'aide américaine qui couvre à elle seule environ 15 pour cent des besoins.

En Guinée-Bissau

Le Bureau de planification de la sécurité alimentaire (BPSA) avait été créé pour coordonner les informations sur la sécurité alimentaire. Afin de l'appuyer, un système d'alerte précoce (SAP), financé par la FAO et l'Allemagne, a fonctionné de 1983 à 1986/87. Le comité inter-ministériel pour la sécurité alimentaire (CISA) créé en 1989 se réunit, en principe, au début et à la fin de chaque campagne. Il regroupe plusieurs départements de l'agriculture (DEA, élevage, météorologie...). Le comité souffre actuellement de la désaffection de ses différents membres et du manque de moyens de fonctionnement du BPSA. Les donateurs ont suggéré un travail en commun avec la DEA, qui semble difficile à concrétiser au-delà de la réalisation du bilan céréalier, auquel le BPSA participe en rassemblant les chiffres nécessaires et notamment ceux de l'aide alimentaire.

⁴⁶ Cette réunion a été recommandée lors d'une réunion précédente : la table ronde de janvier 95. Ces tables rondes des partenaires du développement du Cap-Vert sont prévues afin d'informer les partenaires donateurs de l'évolution du plan de développement national.

⁴⁷ Il est à noter que les représentations des services de coopération, ou équivalent, des pays donateurs d'aide alimentaire suivants : Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Espagne et Japon sont situés à Dakar. Seuls l'Union européenne, l'USAID, la Coopération française, le PAM et les coopérations suisse et autrichienne sont représentées à Praia.

Les différentes administrations, publiques ou privées, qui collectent des informations sur les prix alimentaires (INEC, DEA, CCIA, ainsi que la Banque centrale) ne se concertent que très peu et sans résultats. Ce manque de concertation constitue une limite à l'amélioration du dispositif d'information dans la mesure où une certaine redondance existe entre les informations collectées par les uns et les autres (parfois sur les mêmes marchés) sur les céréales et d'autres produits agricoles. La comparaison des résultats obtenus pourrait susciter des discussions constructives sur la méthodologie et la concertation pourrait engendrer des complémentarités.

La concertation entre les bailleurs de fonds est plutôt informelle, favorisée par la coexistence dans une petite communauté. Même si les opinions divergent sur certaines questions économiques, la communication et la concertation paraissent satisfaisantes. Mais les questions de sécurité alimentaire sont rarement abordées.

Dans le cadre du financement de la DEA, bien qu'elle ne soit pas systématique, la coordination est favorisée par la proximité des représentants des trois bailleurs.

A la fin de la mission annuelle FAO/CILSS d'octobre, une réunion bailleurs de fonds-administrations nationales a lieu, de façon informelle, pour la présentation du bilan prévisionnel (présentation de la campagne détaillée : points d'eau, santé animale, etc.). Tous les bailleurs reçoivent le bilan prévisionnel et une partie d'entre eux participe à cette réunion ou s'y fait représenter.

Le bilan céréaliier donne lieu à des débats, mais jusqu'à maintenant ils ont, semble-t-il, essentiellement porté sur le niveau des importations nettes sans que la question de la fiabilité des statistiques agricoles soit développée⁴⁸.

Au Mali

La coordination s'est déroulée dans le cadre du PRMC à travers un comité technique, un comité de gestion des donateurs et un comité (paritaire) d'orientation de coordination (COC) doté d'un secrétariat permanent. La coordination et la concertation se sont fortifiées par la cogestion d'un fonds commun de contrepartie.

Né d'un consensus entre le gouvernement de la République du Mali et un groupe de représentants des principaux pays donateurs d'aide alimentaire, le PRMC a eu au cours des trois premières phases d'exécution (la quatrième phase en cours se termine fin 1996) des résultats jugés très positifs par l'ensemble des observateurs et sans doute partiellement reproductibles (Coelo, 1995).

Le PRMC a été un programme sectoriel mais immédiatement opérationnel qui a permis :

- de prendre en compte les contraintes politiques de base,
- d'accepter les implications financières,
- de se donner les moyens de les résoudre.

Ceci grâce à un levier financier constitué par un fonds commun de contrepartie co-géré par la partie Malienne et les donateurs.

Contrairement aux fonds de contrepartie bilatéraux qui, étant généralement d'un montant assez faible, ne permettent que le financement de projets limités sans grand impact sur le développement, la création d'un fonds "commun" permet de mobiliser une masse critique de ressources à l'échelle d'une réforme céréalière comme celle entreprise par le PRMC.

⁴⁸ La norme de consommation en vigueur, 175 kg/personne/an, est notamment considérée comme trop élevée par certaines personnes. Une étude effectuée par SCET AGRI (société centrale de l'équipement du territoire) la situait à 156 kg. Mais il n'y a pas de discussion particulière à ce sujet.

Comme toute action d'ajustement sectoriel (le PRMC en était une avant la lettre), une réforme de ce type met en œuvre des décisions qui ont des effets positifs pour les uns et négatifs pour les autres, ce qui nécessite une série de mesures compensatoires pour privilégier le dialogue, minimiser les conflits et “dédramatiser” les tensions sociales.

La réforme entraîne aussi une grande diversité d'interventions : faciliter l'accès aux crédits de tous les opérateurs ; mettre en place des systèmes d'information et la valorisation des céréales ; encourager les exportations ; assurer les suivis, études et évaluations.

Ces mesures d'accompagnement et ces interventions sont discutées par un groupe cohérent de donateurs intéressés à la réforme et qui la financent. Leur acceptation politique ne peut être acquise que par un dialogue permanent entre le groupe des donateurs, déjà coordonnés entre eux, et les autorités politiques du pays concerné.

Cette concertation est indispensable pour une réforme du marché aussi fondamentale que le PRMC et pendant un programme qui :

- comporte des risques politiques,
- entraîne des mesures impopulaires,
- nécessite une forte contribution financière.

Elle permet la continuité dans l'action et son intégration dans le processus plus global du développement économique et social. Ce dialogue doit rester ouvert à tous.

C'est pourquoi, au Mali, la politique céréalière a toujours été discutée au cours de séminaires nationaux (un tous les 6 ans : 1981-1987-1993), organisés par le ministre de tutelle du PRMC et présidés par le Premier ministre.

Regroupant l'ensemble des acteurs du marché : fonctionnaires, banquiers, commerçants, transporteurs, producteurs et consommateurs ; s'appuyant sur une expertise nationale (consultants et bureaux d'études) ; formulant des recommandations soumises à l'approbation du Conseil des ministres, les séminaires nationaux ont été le creuset d'une politique céréalière nationale qui savait pouvoir compter sur un appui durable des donateurs. Les séminaires nationaux ont servi aux décideurs de forum public et de cadre consensuel pour mettre en œuvre les réformes. C'est ainsi que, dès le début, le PRMC a été considéré par les nationaux comme un programme malien “soutenu” par les donateurs.

Au Mali, reste positive la création d'un processus dynamique, par opposition à un projet figé, qui a fonctionné à plusieurs niveaux :

- d'une façon informelle pour les donateurs qui ont disposé pour leur coordination :
 - d'un secrétariat permanent (assumé par le PAM dont le directeur joue le rôle de coordinateur),
 - d'un comité technique (au niveau des experts) qui étudie les dossiers et
 - d'un comité de gestion (au niveau des chefs de missions) qui se prononce sur les stratégies et les financements.
- d'une façon formelle pour la partie malienne et la concertation gouvernement/donateurs à travers :
 - le COC (comité d'orientation et de coordination) qui fonctionne comme une commission inter-ministérielle mais qui est paritaire, les donateurs y étant représentés,

- les “réunions conjointes gouvernement/donateurs” qui impliquent les ministres concernés et les chefs de missions.

Avec la phase 4 actuellement en cours (1994 à 1996), le PRMC, s'appuyant sur les acquis importants des trois phases précédentes, doit permettre l'ouverture sur une étape de modernisation du marché, caractérisée par une plus grande spécialisation des opérateurs et par l'amélioration de la qualité des produits et des services rendus.

Cette quatrième phase permet aussi le transfert progressif des tâches et des responsabilités assumées par la structure informelle des donateurs vers la partie malienne.

Dès le début de la phase 4, des dispositions ont été prises :

- le secrétariat permanent du COC a été mis en place,
- le comité technique des donateurs a été élargi à quatre conseillers techniques nationaux,
- le comité paritaire de suivi financier (CPSF) regroupant trois membres de la partie malienne et trois membres de la partie ‘donateurs’, a été créé pour une meilleure cogestion.

Les résultats permettent d'envisager une phase 5 qui serait consacrée à l'ancrage d'une “sécurité alimentaire renforcée”.

Plusieurs responsables d'agences de coopération ont tenu, après trois ou quatre années de participation au PRMC et avant leur départ du Mali, à témoigner par écrit de leur expérience positive au sein d'un instrument unique en son genre, en termes d'efforts collectifs de plusieurs bailleurs de fonds : fonctionnant grâce aux ressources que le groupe apporte pour soutenir des actions qui peuvent alors être mises en œuvre avec un minimum d'obstacles institutionnels et bureaucratiques ; fondé sur la nécessité d'un consensus et la volonté d'aboutir de chacun des membres ; enrichi par la division de responsabilités entre le comité technique, où toutes les questions font l'objet d'un examen rigoureux, et le comité de gestion où les mêmes questions sont souvent vues dans une perspective différente.

Cette approche du PRMC, qui a été souvent citée comme une des premières expériences en Afrique d'un nouveau type de coopération s'exerçant non plus dans le cadre classique de projets de développement mais à travers un programme avec un processus permanent de coordination des donateurs concernés et de concertation gouvernement/donateurs, reste très actuelle.

En Mauritanie

La concertation entre les bailleurs de fonds et les administrations

Bailleurs et bénéficiaires de l'aide alimentaire se concertent au sein du comité de programmation alimentaire (CPA) dont la composante politique se réunit une fois par an. Présidé par le ministère du Développement rural et de l'Environnement (MDRE), le CPA comprend des représentants du ministère du Plan, des Finances, de l'Intérieur, du Développement rural, du CSA (qui en assure le secrétariat) et des représentants des coopérations espagnole, française, allemande du PAM/PNUD, de l'UE et de l'USAID.

Cependant la rotation trop rapide des représentants locaux des donateurs ralentit la quantité et la qualité des concertations formelles ou non.

Les experts du comité technique du CPA préparent les discussions et débats devant mener aux décisions. Les donateurs et bénéficiaires se concertent aussi dans les commissions de vente qui ont pour objectif de fixer les prix de l'aide alimentaire qui sera vendue et dans les commissions de

programmation de l'utilisation des fonds de contrepartie. La concertation s'effectue aussi de façon plus informelle sur des projets particuliers.

Le commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) étant un organe clé dans le système mauritanien, il influe fortement sur le niveau de concertation et sur la mise en œuvre de l'aide. Or le CSA, soumis à plusieurs critiques, est en phase de restructuration.

En théorie, outre le bilan céréalier, il a en charge la gestion du stock national de sécurité (SNS) et détient la responsabilité de la vente de l'aide alimentaire, du programme d'achat des surplus de production, de la distribution de l'aide alimentaire gratuite en cas d'urgence et de la gestion d'un programme d'aide au développement (de vivres contre travail (VCT)).

En pratique, certaines de ces fonctions sont largement controversées par les bailleurs de fonds. D'une part, dans le cadre des politiques de libéralisation, les donateurs souhaitent voir diminuer le rôle du CSA en tant que régulateur des marchés. D'autre part, ils estiment qu'un SNS n'est pas utile du fait de la présence d'une façade maritime. Par ailleurs, plusieurs critiques ont été adressées au CSA concernant sa gestion financière.

Depuis quelques années, connaissant de graves difficultés financières, le CSA a engagé une restructuration visant à réduire ses coûts de fonctionnement. Cette restructuration devrait aider à l'amélioration de la circulation de l'information et de la prise de décision concertée.

Entre les administrations

La répartition des rôles entre les administrations semble *a priori* bien déterminée, mais il existe des divergences de vue quant à la localisation de certains systèmes d'information. En particulier, la localisation du nouveau SAP a fait l'objet de nombreux débats entre le ministère du Plan, le CSA et le ministère du Développement rural. Il est finalement rattaché à la direction des ressources agropastorales du MDRE.

Entre les bailleurs

La concertation entre bailleurs semble bonne et régulière, quoique la fréquence des échanges se soit réduite ces derniers temps : à l'origine, les réunions étaient mensuelles, aujourd'hui elles sont trimestrielles. Ces rencontres permettent d'échanger des informations sur les aides alimentaires prévues, sur les utilisations souhaitées et, dans une certaine mesure, de coordonner les stratégies, les bailleurs ayant des opinions divergentes sur les types d'aide alimentaire à livrer.

Une réunion annuelle des bailleurs est aussi prévue avant les réunions du CPA sur la base des informations du comité technique du CPA.

Au Niger

Les différents acteurs de la politique de sécurité alimentaire éprouvent depuis plusieurs années des difficultés à coordonner leurs objectifs et leurs actions. Ces difficultés constituent une forte contrainte à la fois pour l'organisation du dispositif de sécurité alimentaire et pour l'amélioration de la qualité de l'information.

La coordination de l'information

Le Niger compte actuellement de nombreux dispositifs d'enquêtes couvrant pratiquement tous les aspects de la sécurité alimentaire. Cela devrait être un atout précieux pour la prise de décision.

Mais ce n'est pas le cas pour l'instant en raison des difficultés de coordination et surtout du manque de confiance dans l'information de la part des principaux bailleurs de fonds du dispositif de sécurité alimentaire. Cette méfiance est difficile à dépasser car elle s'est consolidée avec la répétition des requêtes en aide alimentaire durant les années de meilleures récoltes.

En apparence, l'organisation du dispositif d'information est opérationnelle : le SAP a pour fonction la coordination de l'ensemble de l'information sur la sécurité alimentaire (contrairement à ce que laisse penser sa dénomination, le SAP a un mandat qui déborde largement l'alerte précoce⁴⁹). Cette fonction est organisée à travers le positionnement institutionnel du SAP à la Primature et à travers les huit "groupes de travail interdisciplinaires" (GTI) et leurs représentants dans les comités sous-régionaux.

Mais plusieurs facteurs affaiblissent la portée pratique de ce schéma.

En premier lieu, la crédibilité du SAP dans sa fonction d'alerte n'est pas encore suffisamment établie. On lui a reproché des insuffisances méthodologiques et un manque d'indépendance par rapport au pouvoir politique.

Outre les améliorations apportées récemment à la "fiche de vulnérabilité", la mise en place du nouveau projet de suivi rapproché des populations à risques va faire progresser le diagnostic. Mais il reste que l'extension des activités du SAP à des projets d'intervention (avec le programme PAC de l'USAID) n'est pas de nature à garantir l'impartialité de l'information puisque le dispositif devient d'une certaine manière juge et partie.

Par ailleurs, certaines tensions apparaissent entre les modes de coordination propres à chacun des dispositifs d'information, en particulier entre les GTI du SAP et la composante nationale de DIAPER liée à la Direction de l'agriculture. Derrière les questions pratiques de division des tâches entre ces dispositifs, se profile un débat de fond sur la politique de sécurité alimentaire au Niger, entre une option de prévention à court terme (alerte et aides) et une stratégie plus large et de plus long terme (qui nécessite le suivi de variables complémentaires).

Les difficultés de coordination du dispositif de sécurité alimentaire

Elles apparaissent aussi bien entre les donateurs qu'entre les administrations nationales et entre le gouvernement et les donateurs.

La coordination des structures étatiques

Dans ce domaine, un dispositif de coordination existe depuis plusieurs années avec le SAP, dont le directeur de cabinet du Premier ministre coordonne l'action, et qui est doté d'un secrétariat permanent.

Mais cette structure éprouve des difficultés à asseoir sa fonction de coordination sur l'ensemble du dispositif de sécurité alimentaire. Dans un premier temps, le rôle du SAP était limité à l'alerte, c'est-à-dire à l'information pour la décision d'aide alimentaire d'urgence. Aujourd'hui son action va nettement plus loin, puisqu'avec le projet de prévention et d'atténuation des catastrophes (PAC) qui lui est rattaché, il met en œuvre des actions de terrain. De ce fait, le rôle et la délimitation du SAP sont devenus plus difficile à cerner et sa fonction de coordination probablement plus difficile à exercer.

⁴⁹ En général, et dans les autres pays du CILSS, la dénomination de SAP qualifie des dispositifs dont le rôle est limité à l'information et au court terme (l'alerte).

La coordination entre les partenaires au développement

La coordination des bailleurs rencontre depuis longtemps nombre d'obstacles au Niger. Elle n'existe pas explicitement. Elle est plus forte au niveau diplomatique qu'au niveau des techniciens. Elle fonctionne avant tout autour de l'urgence et davantage par sous-groupes, tel celui des bailleurs européens.

La coordination entre l'Etat et les partenaires au développement

La mise en place d'une commission mixte se discute depuis plus de sept ans au Niger⁵⁰. Les tentatives (initiées par quelques bailleurs) sont restées sans succès jusqu'ici, et la proposition faite en 1994 par le gouvernement n'a pas pu être mise en œuvre, en raison notamment d'un manque d'harmonisation des positions des bailleurs.

Il n'existe donc pas à l'heure actuelle de structure de concertation permanente en matière de sécurité alimentaire, tout au plus une concertation informelle limitée à la gestion des urgences (distribution d'aide alimentaire). De ce fait, des problèmes importants comme le financement du SIM, suite au retrait de l'appui de la GTZ à l'Office céréalier, tardent à trouver des solutions.

Toutefois, la situation décrite ci-dessus semble évoluer aujourd'hui dans un sens favorable à l'amélioration de l'information, comme en témoignent les deux ateliers sur la coordination des systèmes d'information au Niger organisés en 1996 par le SAP, suite à une initiative du CILSS et du Club du Sahel.

Au Sénégal

La coordination de l'information

Le dispositif d'information sur la sécurité alimentaire comprend un grand nombre d'intervenants, ce qui rend la coordination difficile. Dès la fin des années 1980, des tentatives ont été faites pour structurer l'existant et lui donner davantage de cohérence.

En 1989, un séminaire sur la sécurité alimentaire, organisé à Dakar sous l'égide de l'ECDP, avait défini une organisation qui reposait sur la constitution de six groupes de travail dont la coordination devait être assurée par une cellule ayant pour but de rassembler l'information pour la sécurité alimentaire en provenance de différents services et ministères et de la diffuser.

Encadré 10 : Montage institutionnel du dispositif de la sécurité alimentaire au Sénégal

Commission	Institution pilote
Production végétale	Direction de l'agriculture
Ressources animales et halieutiques	Direction de l'élevage
ZAR	CSA
Transformation et promotion des céréales	ITA
Consommation	Direction de la statistique
Commercialisation des céréales et aide alimentaire	Direction commerciale du CSA (SIM)

⁵⁰ Le prélèvement effectué en 1993 sur le stock de sécurité, sur décision unilatérale du gouvernement, atteste des difficultés à créer un climat de confiance entre les partenaires de la politique de sécurité alimentaire.

Deux groupes seulement ont régulièrement fonctionné : “production végétale” coordonné par la Direction de l'agriculture et “zones et groupes à risque alimentaire” coordonné par le CSA.

Le SAP, financé par la FAO jusqu'en 1994, devait soutenir la cellule de coordination de l'information, la CASPAR (cellule agro-sylvo-pastorale d'alerte rapide pour la sécurité alimentaire), recommandée lors du séminaire de 1989. Mais celle-ci n'a été créée qu'en 1993 par arrêté ministériel, située sous la tutelle de la Direction de l'agriculture. Elle n'a pu remplir véritablement son rôle de coordination pour deux motifs majeurs :

- La tutelle de la Direction de l'agriculture pose des problèmes d'autorité aux autres directions qui devaient fournir des données et des informations à la CASPAR. En effet, il n'y a pas d'obligation administrative pour les directions respectives, responsables des groupes de travail, de fournir leurs données à la Direction de l'agriculture.
- La CASPAR connaît les difficultés “classiques” résultant d'une approche projet. Elle a été créée peu de temps avant la fin du projet FAO/SAP qui devait en assurer le financement et se trouve depuis lors en difficulté de fonctionnement. D'autres financements sont envisagés, mais certaines attributions de la CASPAR peuvent apparaître comme faisant double emploi avec d'autres services techniques.

Pour tenter de résoudre ces problèmes, un comité national de sécurité alimentaire qui regrouperait la Primature, l'ensemble des ministères concernés et les bailleurs de fonds, devrait être créé, dans le but de donner des orientations à l'ensemble des acteurs des politiques de sécurité alimentaire, d'aider à la prise de décision et de faire appliquer les recommandations émises par la CASPAR. La restructuration du ministère de l'Agriculture, prévue de longue date, pourrait également avoir un impact sur les aspects institutionnels du dispositif.

La concertation sur l'aide alimentaire

La gestion commune d'un fonds de contrepartie a pour but d'assurer une certaine cohérence dans les financements des bailleurs. La concertation sur l'aide alimentaire entre le gouvernement et les donateurs s'est effectuée de façon permanente au sein du FCCAA. Mais des difficultés ont été rencontrées à plusieurs niveaux, tant sur le contrôle de l'utilisation des fonds que concernant les exigences trop différentes des bailleurs de fonds. De nombreux désaccords sont intervenus et les bailleurs ont cessé d'alimenter le fonds en 1992. Depuis cette période, le rôle des représentants du FCCAA consistait à gérer, notamment sous forme de prêts, les sommes en réserve. D'un commun accord, la fin du FCCAA a été décidée pour fin novembre 1995.

Le retour vers les relations bilatérales, qui semble conforme aux souhaits de tous se situe dans un contexte où l'aide alimentaire structurelle est de plus en plus faible.

Au Tchad

Le comité d'action pour la sécurité alimentaire (CASAGC) est un espace de coordination animé par le ministre du Développement rural, regroupant des administrations nationales et des bailleurs de fonds.

Il centralise les informations sur la situation alimentaire et permet à ses membres de se faire une idée de la situation en recevant les diagnostics émanant du SAP, du SIM, de la DSA... Les réunions du CASAGC ont lieu chaque semaine quand la situation agricole est alarmante (sinon le comité ne se réunit pas. Lorsque les informations sont jugées peu fiables par les participants, le comité peut dépêcher une mission de terrain conjointe avec des bailleurs de fonds afin de vérifier le diagnostic avancé (mais il n'y a pas de discussion technique).

Cet espace est avant tout un lieu de prise de décision sur les quantités d'aide alimentaire à distribuer dans les régions et de désignation de l'organisme qui distribuera cette aide (très souvent, la Croix-Rouge en cas d'aide d'urgence). C'est donc un espace de coordination pour l'aide alimentaire et non pour la sécurité alimentaire mais qui a le mérite d'exister et de fonctionner.

Par ailleurs, des structures de coordination aux objectifs davantage techniques existent : le comité technique pluridisciplinaire du SIM (CTPS), le groupe de travail pluridisciplinaire (GTP/Agrhymet), qui regroupe des techniciens spécialisés de tous les services techniques des départements ministériels concernés : agriculture, élevage (laboratoire de Farcha), hydrologie, projets (FEWS, SAP, SIM), protection des végétaux.

Enfin, le comité paritaire de l'ONC, créé par décret (du 18/08/95) répondait au souhait des donateurs de voir l'office géré avec davantage de transparence. Il regroupe six représentants des bailleurs de fonds et six représentants des administrations nationales. Ce comité paritaire est chargé de définir les orientations générales de l'Office, d'approuver son programme d'action, de trouver les moyens pour son exécution et d'en ordonner l'audit financier.

Conclusion

La politique de sécurité alimentaire, parce qu'elle englobe plusieurs domaines d'intervention à la fois, repose plus que toute autre sur la coordination des actions menées par différents acteurs.

Pour qu'une politique puisse jouer efficacement son rôle, il est nécessaire que la coordination des intervenants publics soit effective, tant au niveau des dispositifs d'information, que de l'ensemble des volets de la politique. Cette coordination devrait porter aussi bien sur la définition de la politique de sécurité alimentaire que sur sa mise en œuvre, dans le court terme comme dans le long terme. Ces différents volets du dispositif ne sont pas indépendants les uns des autres et la coordination de l'information est particulièrement délicate à réaliser lorsque celle, plus fondamentale, sur les politiques est absente.

Toutefois, la coordination reste un but très difficile à atteindre en raison de la diversité des objectifs propres à chacun des acteurs tant extérieurs que nationaux sur des questions stratégiques et aux implications financières lourdes telles que le développement de la production nationale, le degré d'insertion dans l'économie mondiale, le niveau des stocks nationaux de sécurité, le niveau des prix, l'aide... Sur ces différents points, il est illusoire d'espérer un consensus entre les bailleurs de fonds eux-mêmes, comme entre eux et les Etats sahéliens.

De plus, la coordination est un processus d'apprentissage, nécessairement inscrit dans la durée, qui rentre en contradiction avec la gestion à court terme de la programmation des aides et des politiques d'ajustement.

De ce fait, dans la réalité, il est davantage question de concertation ou de "dialogue politique" que de véritable coordination.

Entre les agences de coopération, le Réseau de prévention des crises alimentaires est parvenu à créer une concertation à l'échelle régionale qui s'est structurée au fil des années. Dans un domaine marqué par la concurrence et la méfiance, la mise en place d'un espace de concertation doté de moyens pour réunir et faire circuler l'information, mais organisé dans un cadre institutionnel informel, a permis de créer une dynamique de travail dans la confiance. Grâce à celle-ci, les agences ont partagé le même diagnostic sur la situation alimentaire et les pratiques concernant l'aide alimentaire ont évolué, notamment avec l'adoption de la Charte (cf. 4.2.).

Par contre, au Sahel, le niveau de concertation est inégal selon les pays. Des espaces de concertation se sont créés et ont bien fonctionné comme en témoigne l'expérience du PRMC au Mali, mais dans de nombreux autres cas, la concertation reste informelle ou épisodique. Au total, la concertation :

- reste informelle au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et au Niger,
- est en cours de structuration au Burkina Faso,
- est structurée au Mali (PRMC) et au Tchad (CASAGC),
- est difficile en Mauritanie,
- a échoué jusqu'à récemment au Sénégal (le FCCAA n'existe plus depuis décembre 1995).

Faute d'une capitalisation des expériences et d'une évaluation précise du contexte de la prise de décision, les solutions préconisées pour créer ces espaces de concertation sont souvent mal adaptées, car trop globales ou trop techniques. De nouvelles approches restent à inventer dans ce domaine pour chercher à privilégier l'itinéraire plutôt que le but, l'adaptation aux contraintes de chaque pays plutôt que des modèles d'organisation préconçus.

LA MAITRISE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Le rôle et la gestion de l'aide alimentaire ont évolué notablement depuis la fin des années 1980. L'évolution des idées, les changements dans les politiques économiques et la pression des faits ont contribué à modifier les pratiques dans le sens d'une meilleure maîtrise de l'aide alimentaire.

Cette dynamique est renforcée par la Charte de l'aide alimentaire, adoptée par les principaux donateurs et les pays du CILSS, qui constitue une innovation dans le domaine de la coopération internationale.

4.1. L'évolution des débats sur l'aide alimentaire⁵¹

Chacun garde en mémoire les terribles effets des sécheresses des années 1970 et 1980 au Sahel. Bien que la sécurité alimentaire ne soit pas durablement assurée pour tous, le contexte est aujourd'hui bien différent.

Marqués par l'urgence, les débats des années 1970 et 1980 sur l'aide alimentaire étaient centrés sur le Sahel et avaient pour toile de fond les flux massifs d'aide. D'autres régions d'Afrique occupent actuellement le devant de la scène et depuis une dizaine d'années les acteurs de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS mènent, à l'abri des médias, des débats qui ont évolué de la gestion de l'aide vers la prévention des crises.

Les flux d'aide alimentaire et les enjeux qui la concernent sont liés d'une part au contexte international, notamment à la situation du marché international des céréales et aux accords internationaux (GATT), et d'autre part aux changements dans les politiques économiques nationales avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel. Par ailleurs, l'évolution de la finalité et des pratiques de l'aide alimentaire est due à la prise en compte par les donateurs des critiques sur les effets pervers de l'aide alimentaire et à la valorisation de diverses expériences. Dans le Sahel, le contexte évoqué ci-dessus, les critiques faites à l'aide et l'amélioration des conditions climatiques ont conduit à une baisse progressive des flux d'aide alimentaire accompagnée d'une évolution des débats vers la prévention des crises⁵².

Les déterminants du contexte

La situation du marché international des céréales des années 1960 à 1980 dépendait, en premier lieu, des politiques des pays industrialisés qui généraient des excédents. Ces excédents ont constitué un des principaux déterminants des flux d'aide alimentaire. Avec les premiers effets des accords passés entre pays industrialisés et en raison de l'évolution des conditions climatiques, ces dernières

⁵¹ Par C. Mainguy.

⁵² Les lieux de débats et de concertation sont très divers, beaucoup d'acteurs étant impliqués : organisations et accords internationaux, agences d'aide, séminaires, réunions de travail informelles (réseau de prévention des crises alimentaires à partir de 1985), presse. Les ONG ont également activement participé au débat.

années voient un renversement de tendance impressionnant. Enfin, la plupart des pays en développement sont soumis depuis le début des années 1980 à des politiques d'ajustement qui ont profondément modifié la régulation des marchés nationaux de céréales. Ce sont à la fois ces divers éléments du contexte et les critiques qui leur ont été faites qui ont conduit les donateurs à revoir leurs motivations.

L'écoulement des excédents

L'envoi massif d'aide a généralement eu pour origine des situations de crise telles que celles connues par les pays du Sahel au milieu des années 1970 puis 1980. Ces flux, liés à l'urgence, auraient dû être ponctuels. Mais l'existence de l'aide alimentaire avant les crises et sa persistance par la suite nécessitent de trouver d'autres explications.

Depuis les années 1960, les politiques agricoles incitatives menées par les pays du nord, en particulier aux Etats-Unis et en Europe, ont été à l'origine de surplus de production exportés sur les marchés internationaux souvent à bas prix.

L'objectif prioritaire des pays du nord a donc été, au départ, de trouver des marchés pour leurs excédents. Les premières aides alimentaires aux pays en développement débutent dans les années 1950, quand les Etats-Unis se dotent de la *Public Law 480*. Le but affiché était, notamment, de créer des débouchés pour les exportations céréalières américaines⁵³. Octroyées dans le cadre de la convention d'aide alimentaire (Kennedy Round), les premières aides alimentaires de la CEE datent de 1968 et s'inscrivent également dans le contexte des premiers excédents communautaires. L'aide alimentaire canadienne, comme la plupart de celle des autres donateurs, s'inscrivait également dans cette problématique : il s'agissait d'écouler des surplus de façon à éviter les coûts de stockage en créant de nouveaux marchés pour les produits canadiens. La composition de l'aide alimentaire reflétait souvent la structure de la production agricole ou agro-alimentaire des pays donateurs. L'aide alimentaire était bien entendu un élément de la politique étrangère des pays donateurs.

Les tendances actuelles du marché international

Sur le plan international, plusieurs facteurs jouent sur la sécurité alimentaire des pays du Sahel et se répercutent, au moins partiellement, sur la politique d'aide alimentaire (Ballanger et Mabbs Zeno, 1992 ; Cohen, 1991 ; FAO, 1991).

Les politiques céréalières des grands exportateurs mondiaux évoluent aujourd'hui dans le cadre des accords du GATT. Même si les résultats paraissent bien minces au regard du brassage médiatique que les négociations de l'*Uruguay Round* ont engendré, il n'en demeure pas moins que les mesures prises ont et auront des conséquences sur les prix internationaux des produits céréaliers. Il faut ajouter que depuis trois ans les stocks mondiaux se réduisent. En octobre 1995, ils avaient atteint leur plus bas niveau depuis 20 ans. Il est cependant prématuré d'attribuer cette réduction des stocks aux seuls effets des politiques agricoles et les facteurs climatiques ont probablement été prépondérants. Quoiqu'il en soit, de nombreux pays en développement et en particulier plusieurs pays sahéliens sont importateurs nets de céréales et la situation internationale, si elle devait perdurer, pourrait se

⁵³ Dans le contexte d'une production excédentaire, la *Public Law 480* permet au gouvernement d'acheter des céréales aux producteurs et de les envoyer dans les pays en développement à des conditions préférentielles. Le titre I comprend l'aide bilatérale fournie à des conditions concessionnelles mais au travers des canaux commerciaux traditionnels, dans le but de développer les exportations américaines. Le titre II comprend l'aide alimentaire fournie par l'intermédiaire du PAM ou des organisations volontaires privées (PVO) et les aides d'urgence. Le titre III comprend l'aide alimentaire bilatérale pour des activités de développement.

répercuter sur leur sécurité alimentaire. Il convient cependant de distinguer les effets à court terme et à long terme.

En effet, on a longtemps fustigé les politiques céréalières des pays du nord qui vendaient leurs surplus céréaliers sur le marché international, en dessous de leurs prix de revient, décourageant ainsi la production agricole des pays du sud. Les évolutions récentes devraient donc avoir un effet positif à terme sur le taux d'autosuffisance⁵⁴. Néanmoins, à court terme, la hausse des prix externes se traduira par des déficits de balance commerciale ou des difficultés d'approvisionnement. L'accord conclu dans le cadre de l'*Uruguay Round* reconnaît les problèmes que peut poser la réforme aux pays en développement importateurs nets de céréales. En conséquence, les signataires se sont engagés à ce que, d'une part, l'aide alimentaire demeure à un niveau suffisant pour continuer à répondre aux besoins des pays en développement et, d'autre part, à ce que les difficultés financières qui pourraient en résulter, en ce qui concerne les importations, soient prises en compte par les organisations financières internationales⁵⁵.

L'ajustement structurel

Sur le plan national, les pays du Sahel comme la plupart des pays d'Afrique sont confrontés aux politiques d'ajustement structurel depuis plusieurs années. Elles concernent la sécurité alimentaire à divers titres.

Dans le cadre des PASA, les marchés céréaliers ont été libéralisés et les missions des offices céréaliers considérablement réduites. Ces évolutions jouent parfois positivement sur l'approvisionnement des marchés, mais souvent négativement sur la solvabilité des populations et donc sur leur accès à la nourriture. On a ainsi pu envisager d'utiliser l'aide alimentaire dans le but d'atténuer les effets sociaux négatifs de l'ajustement (Shaw, 1991).

Plusieurs pays du Sahel sont membres de la zone franc et sont donc directement concernés par la dévaluation du franc CFA. Cette dernière a pour effet de renchérir le coût des produits importés, ce qui à court terme peut avoir un impact négatif sur la sécurité alimentaire (Gabas, 1994), mais devrait également stimuler les productions locales.

Les effets directs et indirects de la réforme monétaire sont loin d'être tous compatibles à court terme avec la sécurité alimentaire et on pouvait craindre qu'ils se traduisent par des demandes supplémentaires d'aide alimentaire destinée à atténuer l'impact de la dévaluation sur les populations les plus vulnérables. Au regard des montants d'aide alimentaire octroyés récemment, cette crainte ne s'est pas concrétisée.

L'évolution de la finalité de l'aide

Au cours de cette période, l'aide alimentaire a plus été la conséquence de la pression des organisations de producteurs du nord, notamment des céréaliers⁵⁶, que l'outil d'une politique de développement. Cependant, on note, à partir de 1974, une recherche de concertation entre les bailleurs

⁵⁴ Il est cependant probable que la hausse des prix externes ne suffise pas et que les taux d'autosuffisance ne s'amélioreront que si des mesures de politique agricole d'accompagnement adéquates sont prises.

⁵⁵ Cf. GATT (1994), "Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires" dans "Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay", texte juridique du secrétariat du GATT, mai.

⁵⁶ Cf. les commentaires sur le plan Guillaume dans *Croissance des Jeunes Nations*, mai 1987 et dans Klatzman, 1988.

sur la question de l'aide alimentaire, par exemple avec la création du comité des politiques et programmes d'aide alimentaire du PAM⁵⁷ et des réunions régulières de coordination ont lieu également entre les Etats-Unis, le Canada et la Communauté européenne (Hopkins, 1992).

Des efforts ont pu être entrepris auparavant pour tenter d'améliorer les effets de ce type d'aide, mais ce n'est qu'à la fin des années 1970 et au cours des années 1980 que les débats ont commencé à porter leurs fruits. Ces années ont vu l'émergence d'un fort courant critique de l'aide alimentaire, notamment de la part des ONG. On peut citer la campagne "Afrique Verte" menée par un collectif d'ONG⁵⁸. Mais les agences d'aide elles-mêmes commençaient, suite à la crise du milieu des années 1970, à jeter un regard critique sur leurs propres actions⁵⁹.

Les détracteurs de l'aide alimentaire se rejoignent pour dénoncer ses principaux effets négatifs :

- elle concurrence les productions locales et désorganise les marchés car elle arrive souvent trop tard (au moment de la récolte suivante) (Schultz, 1960 ; Fitzpatrick et Storey, 1989 ; Lavy, 1990),
- le ciblage des bénéficiaires est souvent insuffisant,
- elle modifie les modes de consommation car les produits ne correspondent pas aux habitudes des bénéficiaires (le même reproche peut être adressé aux importations), et risque donc de créer une dépendance du pays à l'égard de biens qu'il ne pourra jamais produire,
- elle crée des opportunités de corruption ou de détournements.

Encadré 11 : **Quelques chiffres pour situer l'aide alimentaire au Sahel**

(Calculs effectués pour 1993/94 ou 1994)

- * La part de l'aide alimentaire au Sahel dans les importations céréalières : environ 16 pour cent
- * La part des importations céréalières du Sahel dans le total mondial : environ 0,5 pour cent
- * La part de l'aide alimentaire livrée au Sahel dans le total de l'aide alimentaire mondiale : environ 1,4 pour cent
- * La part de l'aide alimentaire dans le total de l'APD reçue par les pays du Sahel : de l'ordre de 1 pour cent (sur la base des engagements pour 1990)

Source: FAO

Alors que certains détracteurs de l'aide alimentaire souhaitent sa disparition pure et simple, à l'exception des situations d'urgence, la plupart des acteurs s'orientent plutôt vers une adaptation de ses formes, procédures et montants pour en faire un outil de développement.

Dès 1982, les objectifs de l'aide alimentaire européenne s'orientent vers le développement et c'est en 1986 que la gestion de l'aide alimentaire est dissociée de celle de la politique agricole commune (IDS 1983). En 1984, le conseil des ministres avait autorisé la substitution d'une aide financière à l'aide alimentaire quand cette dernière s'avérait contre-productive.

La plupart des agences d'aide développent à cette période des relations suivies avec les ONG. La Communauté européenne notamment entretient d'importantes relations de partenariat avec les ONG,

⁵⁷ Le PAM a publié une série d'*Occasional Papers* à partir de 1978, qui illustrent les débats qui ont eu lieu au cours de cette période.

⁵⁸ Cf. Afrique Verte : vers un grand marché solidaire, *Croissance des Jeunes Nations*, mai 1989.

⁵⁹ A titre d'exemple, en 1977, un rapport d'évaluation confidentiel de l'aide alimentaire canadienne révélait les aspects négatifs des actions menées : découragement de la production, défaillance du ciblage des populations les plus pauvres, etc.

soit pour la réflexion autour de l'aide alimentaire, soit pour sa distribution⁶⁰. C'est le cas également pour les Pays-Bas qui, au cours des années 80, ont réduit l'aide alimentaire bilatérale transitant par les Etats au profit des ONG (Shaw et Clay, 1993). De même, l'aide alimentaire des Etats-Unis passe en grande partie par les PVO (*Private Voluntary Organizations*).

Les dernières années, l'aide alimentaire prend une importance plus grande dans l'aide des Etats-Unis. En effet, l'aide au développement octroyée décroît brutalement et, bien que les excédents céréaliers tendent à se réduire, l'aide alimentaire devient un élément sur lequel la politique d'aide doit de plus en plus s'appuyer⁶¹.

C'est donc au milieu des années 1980 que la plupart des gouvernements des pays donateurs ont assoupli leur législation concernant l'aide alimentaire, autorisant soit des actions de substitution, soit des opérations triangulaires ou des achats locaux.

Ces évolutions dans la conception de l'aide alimentaire se traduisent donc par des réorientations dans les canaux de distribution, mais également par une adaptation des produits distribués qui tente de mieux prendre en compte les besoins des populations bénéficiaires : en commercialisant des céréales correspondant mieux aux habitudes de consommation ou en étudiant les caractéristiques des produits, comme l'ont fait les Pays-Bas avec le lait qui représente une part non négligeable de leur aide alimentaire.

Bien que les critiques s'adressent à l'aide alimentaire distribuée dans tous les pays en développement, les pays du Sahel sont souvent au centre des débats à cette époque, en raison des graves crises alimentaires des années 1970 et celle de 1984. Si la part des critiques extérieures a joué un rôle dans l'évolution de la finalité de l'aide alimentaire, l'expérience de ces crises a aussi contribué à modifier les objectifs des donateurs.

Dans la deuxième partie des années 1980, les débats se sont poursuivis au Sahel entre les différents acteurs, en dehors du contexte de l'urgence, pour tenter de définir les moyens de limiter les effets des crises alimentaires.

Les débats liés à la prévention des crises au Sahel

Depuis dix ans, la communication entre partenaires impliqués dans le processus de l'aide alimentaire au Sahel s'est incontestablement améliorée au niveau international, où elle a pu s'effectuer au cours de séminaires, rencontres informelles, dans le cadre de réseaux et dans les pays sahéliens par l'intermédiaire des structures de concertation mises en place.

Les débats ont été plus spécifiquement menés au sein du CILSS et du Club du Sahel. En 1986, le colloque de Mindelo a permis d'exprimer les idées en débat et de faire des propositions concrètes. La crise de 1984 était encore vive dans les mémoires ; la croissance de la demande étant supérieure à celle de l'offre céréalière, il était difficile d'imaginer à l'époque que l'aide alimentaire allait pouvoir prochainement être réduite de façon importante. Les recommandations à ce sujet portaient donc sur une meilleure prise en compte de la situation de chaque pays et sur la poursuite de l'amélioration de l'utilisation de l'aide alimentaire. Parallèlement se sont progressivement développés des projets dont le rôle était la collecte de l'information destinée à prévoir les crises et à limiter leurs effets.

⁶⁰ EURONAIID (pour les distributions) et le CLONG travaillent avec la Communauté européenne, (Solagrail, 1994 et 1995).

⁶¹ USAID (1994), "Food Aid and Food Security - USAID Paper", draft, présenté à la réunion du RPCA, Club du Sahel, novembre.

L'aide alimentaire dans une problématique de développement

L'utilisation de l'aide alimentaire a évolué en tentant de prendre en compte un certain nombre de principes relevant d'«un code de bonne conduite»⁶² afin d'éviter au maximum les effets pervers de l'aide alimentaire constatés précédemment.

Conformément aux recommandations du colloque de Mindelo, avec le souci d'assurer une plus grande sécurité alimentaire, il s'agissait notamment d'améliorer la disponibilité alimentaire en appuyant la constitution de stocks de sécurité, en favorisant les transferts des zones excédentaires vers les zones déficitaires (opérations triangulaires et achats locaux)⁶³ qui allaient dans le sens de l'intégration régionale et de constituer des fonds de contrepartie de la vente de l'aide alimentaire.

Bien que les donateurs soient souvent impliqués dans plusieurs types d'actions en faveur de la sécurité alimentaire, on observera une certaine spécialisation (COBEA, 1993). Cette dernière a pour avantage de tirer parti des compétences relatives à chaque type d'action, mais a pour inconvénient de privilégier l'approche par projet au détriment d'une approche systémique qui fait actuellement défaut. En effet, à l'exception du PRMC (programme de restructuration du marché céréalière)⁶⁴, on ne trouve pas de projets intégrés où les différentes actions soient coordonnées dès leur conception et permettent à l'aide alimentaire de s'inscrire dans une problématique de développement.

Les stocks physiques et financiers

Les débats sur les stocks de sécurité avaient eu lieu bien avant les années 1980 et différentes possibilités avaient été envisagées. Au niveau international, le PAM coordonne la RAIU qui doit assurer la disponibilité de l'aide alimentaire en cas d'urgence⁶⁵.

Le rôle des stocks nationaux de sécurité est particulièrement important dans les pays enclavés du Sahel, afin d'éviter les effets de retard de l'aide alimentaire observés, par exemple, en 1984. La coopération allemande a plus particulièrement insisté sur cet aspect de la sécurité alimentaire dans le cadre des programmes de sécurité alimentaire (PSA) puis avec le projet PAROC⁶⁶. Après une première phase, qui a permis la construction de magasins de stockage, la coopération allemande s'est impliquée dans la constitution et la gestion de stocks de sécurité au sein des offices céréaliers, à partir du milieu des années 1980. Le soutien apporté s'est traduit par le développement de moyens de transport pour répondre aux contraintes de l'enclavement, par la protection des stocks, par un soutien à la gestion comptable et financière, notamment dans le but d'assurer une meilleure transparence et que les offices acquièrent plus de crédibilité auprès des partenaires. Bien que l'appui à la gestion de ces stocks ait été plus spécifiquement du ressort de la coopération allemande, les autres donateurs ont, bien entendu, participé à leur reconstitution.

⁶² La définition et la signature d'un code de bonne conduite avait été recommandées lors du colloque de Mindelo. Cette recommandation a été concrétisée par la signature de la Charte de l'aide alimentaire en 1990.

⁶³ Le renforcement de l'intégration régionale faisait également partie des recommandations du colloque de Mindelo.

⁶⁴ COELO, S. (1994), "Capitalisation de l'expérience des trois phases du PRMC au Mali", OCDE/Club du Sahel, Commission de l'Union Européenne, décembre.

⁶⁵ La RAIU n'a pas de réalité physique, il n'existe pas d'endroits spécifiques où les stocks sont entreposés. Cette réserve constitue un montant que les donateurs tiennent à disposition du PAM en cas de besoin.

⁶⁶ Cf. GTZ (1995), "Conception et expérience de la RFA en matière de sécurisation alimentaire au Sahel", septembre.

Cependant, des difficultés importantes ont été rencontrées au cours des dix dernières années telles que le non respect des engagements à la reconstitution des SNS. Dans des contextes économiques et/ou politiques difficiles, de fortes pressions sont parfois exercées. Ainsi, après une forte campagne médiatique, le gouvernement du Niger a prélevé en 1993 des montants importants pour des distributions gratuites sans concertation avec les bailleurs de fonds et sans s'assurer des moyens de reconstitution du stock. Par ailleurs, certains donateurs ont fourni des céréales non équivalentes qui ne permettaient pas de garantir le montant et la qualité des stocks.

Les difficultés de gestion, liées en partie à l'importance des coûts induits, sont à situer dans un contexte de politiques économiques en pleine mutation. Dans le cadre de la libéralisation des marchés, les offices céréaliers ont été restructurés et ont perdu nombre de leurs missions, en particulier la régulation des marchés par les quantités. La gestion de l'aide alimentaire (stock de sécurité, projets avec une composante aide alimentaire tels que les projets VCT), éventuellement appuyée par un système d'information, est devenue une de leurs principales activités. Or, le retrait progressif de la coopération allemande de ce domaine est entamé depuis quelques années.

En effet, le débat a porté sur la pertinence de maintenir des stocks au même niveau étant donné les difficultés de gestion et les coûts qu'ils génèrent. De nombreux acteurs, les bailleurs de fonds en particulier, souhaitent une réduction des niveaux des stocks, qui irait de pair avec la constitution d'une réserve financière. Certaines de ces réserves ont déjà été créées, d'autres sont prévues. Ces "fonds nationaux de sécurité alimentaire" pourraient avoir différents objectifs sur lesquels les participants doivent se mettre d'accord.

Les opérations triangulaires et les achats locaux

Par ces opérations, il s'agissait de répondre aux critiques que l'aide alimentaire pouvait engendrer sur la modification des habitudes de consommation et sur la concurrence des céréales importées du nord vis-à-vis des céréales locales. Ces opérations devaient en outre permettre un approvisionnement plus rapide et éventuellement susciter de nouveaux circuits de commercialisation sud-sud.

Le développement de ce type d'échanges était déjà proposé par le Conseil mondial de l'alimentation en 1974, et certains donateurs l'ont expérimenté au cours de la sécheresse de 1984/85. Le colloque de Mindelo en a fait une de ses principales recommandations. Ce mode d'échange était également le fer de lance des campagnes des ONG dans les années 1980.

Plusieurs bailleurs de fonds ont pratiqué ce type d'opérations au cours de ces dix dernières années : la France, l'Union européenne, l'Allemagne, le Canada, la Suisse, l'Italie, la Suède, les Pays-Bas, le PAM⁶⁷. Les achats locaux (dans le même pays, de régions excédentaires vers des régions déficitaires) ont généralement représenté 12 à 18 pour cent du total de l'aide alimentaire reçue par les pays du CILSS. Sur la période 85/86 à 94/95, ils ont atteint 370 000 tonnes de céréales et 400 000 tonnes si on intègre les opérations triangulaires (achat effectué dans un pays voisin) (cf. 4.4).

Ces opérations ont remporté une forte adhésion sur le plan des idées, en raison des avantages incontestables qu'elles présentent par la gestion des excédents au niveau national, mais elles ont rencontré beaucoup de difficultés dans leur application (Clay et Benson, 1990), notamment lors des premières expériences : il semble que se soit posé plusieurs fois le problème de la fiabilité des partenaires privés (cf. 4.3) comme ce fut récemment le cas, par exemple au Tchad, au Cap-Vert et en Guinée-Bissau.

⁶⁷ Pour certains pays donateurs, tels que les Etats-Unis, les achats locaux ne peuvent avoir lieu que dans des conditions très particulières.

Encadré 12 - Aide triangulaire - potentialités et problèmes

L'aide triangulaire consiste en l'achat par le donateur, de produits alimentaires dans un pays en développement en vue de leur livraison dans un autre pays en développement.

Tous les experts s'accordent généralement sur les avantages de cette forme d'aide qui peuvent être résumés comme suit :

- possibilités de fournir des produits alimentaires appropriés, correspondant aux habitudes alimentaires des bénéficiaires,
- efficacité des achats et réduction des délais de livraison,
- pour les pays fournisseurs : augmentation des recettes d'exportation, stabilisation des prix, stimulation de la production, etc.

Cependant, l'aide triangulaire n'est pas totalement exempte de risques, par exemple :

- les éventuels effets pernicieux sur les marchés des pays fournisseurs (renchérissement des prix pour les consommateurs),
- la qualité des produits qui peut être nettement en deçà des normes internationales,
- le non-respect de l'exécution des contrats, etc.

Aussi, pour éviter ces risques à toutes les parties prenantes à la promotion de cette forme d'aide alimentaire, les aspects suivants doivent être pris en compte :

- une discussion doit être faite entre les pays régulièrement exportateurs et les autres qui doivent être l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne le suivi de leurs excédents et leur promotion. Ces pays présentent des risques du fait de l'irrégularité de leurs exportations mais ont un atout, notamment en Afrique : la proximité des pays bénéficiaires de l'aide. Par ailleurs, du point de vue des stratégies de développement, le marché potentiel de l'aide triangulaire pourrait constituer pour ces pays une chance pour le développement de leurs productions et exportations agricoles. Toutefois, cette stimulation devrait se faire sur la base de prix compétitifs par rapport au marché international dans le long terme,
- une coordination de l'aide triangulaire est indispensable au niveau local pour éviter les goulots d'étranglement au niveau des achats et du transport, mais aussi pour éviter des perturbations du marché. Ainsi, pour des pays sans grande expérience, il ne faudrait pas envisager les échanges sur de grandes quantités. Par ailleurs, l'aide triangulaire est plus exigeante en organisation et requiert une présence sur le terrain.
- un ajustement progressif des normes de qualité ainsi que des dispositions contractuelles pour les achats au standard international doit être poursuivi comme objectif,
- des dispositions doivent être prises en matière de prévention phytosanitaire, en particulier contre le *prostephanus runcatus* pour les échanges impliquant l'Afrique,
- enfin, les expériences en matière d'aide triangulaire devraient être mieux documentées.

Source : Synthèse de l'étude réalisée par Michael Brüntrup pour le compte de la GTZ sur l'aide triangulaire : "Identifizierung von potentiellen Oberschufoländern für Nahrungsmittelaufkäufe in Entwicklungsländern... 12/1993"

Les fonds de contrepartie et opérations de substitution

Les fonds de contrepartie sont constitués à partir de la vente de l'aide alimentaire et répondent à plusieurs objectifs. En important de l'aide alimentaire, on accroît la disponibilité nationale, en apportant dans le même temps un soutien à la balance des paiements. La vente de l'aide aux conditions du marché permet d'éviter de concurrencer les productions locales comme ce serait le cas avec des distributions gratuites. Les fonds financent des opérations de soutien aux productions locales

ou leur transformation. Leurs interventions s'effectuent en général dans le secteur agricole et le domaine de la sécurité alimentaire, mais cette dernière ne constitue pas leur seul objectif⁶⁸.

La pratique des fonds de contrepartie n'est pas récente puisque, déjà dans le cadre du plan Marshall à l'Europe, 25 pour cent de l'aide américaine fonctionnait selon ce principe. La littérature sur ce sujet est donc abondante. En Afrique sub-saharienne, les fonds de contrepartie sont un important sujet d'étude (notamment par IDS : Maxwell et Owens, 1991 ; Green, 1991) et de débat. Ces derniers portent d'abord sur les définitions des fonds de contrepartie, sur leur impact macro-économique (offre de monnaie, appui à la balance des paiements, soutien budgétaire) et sur leur effet multiplicateur sur la consommation. Ensuite, du point de vue de la mise en œuvre, les débats portent sur les problèmes liés à l'accumulation des fonds, à la variabilité interannuelle, au choix des projets et programmes, à la valorisation des produits vendus et sur la conditionnalité associée. Ces dernières années, ce sont plutôt ces derniers aspects qui ont marqué les débats dans le Sahel.

La gestion des fonds bilatéraux s'avère plus simple au regard des contraintes propres à chaque agence d'aide et parce qu'elle n'implique que deux partenaires dans la discussion. Mais un fonds commun donne, par contre, plus de cohérence à l'utilisation des ressources financières et autorise des projets plus importants. Il peut aussi être un forum de discussion sur l'aide, entre la partie nationale et les bailleurs de fonds.

Au Mali, le fonds commun fait partie du PRMC qui associe la plupart des intervenants dans le secteur céréalier et constitue donc un élément d'un ensemble homogène. Au Sénégal, les principaux désaccords portant sur la maîtrise de l'utilisation des fonds et sur le mode de gestion du FCCAA (fonds commun de contrepartie de l'aide alimentaire), les différents partenaires ont préféré y mettre un terme, en novembre 1995. En Mauritanie, le conflit sur les modalités de vente de l'aide alimentaire pour les fonds de contrepartie était au cœur des problèmes de concertation (cf. évaluation 1994 de l'application de la Charte). Dans certains pays, des fonds de contrepartie pourraient être, à l'avenir, gérés paritairement (Burkina Faso et Tchad).

Les fonds de contrepartie peuvent aussi être associés à des actions de substitution à l'aide en nature. La substitution permet de répondre à un problème que posent les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. Selon Maxwell et Templer (1994), ces débats occultent une question plus fondamentale : quand peut-on estimer dans les projets que l'aide alimentaire est préférable à l'aide financière ? Les projets ont plus souvent besoin de ressources financières que d'aide alimentaire. Si l'on recourt malgré tout à l'aide alimentaire, c'est qu'il est plus aisé pour certains donateurs, selon Maxwell et Templer, de mobiliser de l'aide alimentaire que de l'aide financière⁶⁹.

Quand le pays est excédentaire, un donateur peut substituer une aide financière à l'aide en nature. La Communauté européenne a développé cette forme d'aide dès 1984. Les actions de substitution financées au Sahel par l'Union européenne de 1986 à 1995 se sont montées à 19 210 000 ECU. Leur but est de "couvrir des actions d'aide financière et technique visant à une amélioration de l'autosuffisance alimentaire grâce au développement agricole et vivrier du pays concerné et à la sécurité alimentaire". Elles ont permis le financement d'activités de stockage au Burkina Faso, au Tchad et au Niger ou de SAP au Tchad et au Niger par exemple (cf. 4.4).

⁶⁸ Cf. ministère de la Coopération (1995), "La sécurité alimentaire, la coopération française et le défi alimentaire", Paris, octobre.

⁶⁹ Certains donateurs réfutent cet argument : les excédents de céréales sont aujourd'hui beaucoup moins importants qu'auparavant et, selon l'USAID par exemple, un dollar d'aide alimentaire est devenu tout aussi difficile à mobiliser qu'un dollar d'aide financière (USAID, 1994).

L'amélioration de l'information statistique

Les mesures prises pour améliorer la gestion de l'aide alimentaire ont été complétées par la mise en place de systèmes d'information dans plusieurs pays du CILSS. Le développement de ces systèmes avait pour objectif, dans un premier temps, de fournir l'information nécessaire à l'alerte rapide et aux décisions d'octroi d'aide alimentaire qui doivent souvent être prises dans des délais très courts. Dans un deuxième temps, ils fournissent également des informations utiles à la définition de politiques alimentaires. Les résultats obtenus par ces systèmes, les contraintes budgétaires des donateurs et les politiques nationales conduisent aujourd'hui à un débat pour la redéfinition de la structure du dispositif mis en place. Ce débat largement exposé dans la première partie de cet ouvrage ne sera pas repris ici.

Conclusion

Jusqu'au début des années 1990, l'aide alimentaire est demeurée à des niveaux relativement élevés alors que les récoltes n'étaient pas mauvaises. Diverses explications ont été avancées de part et d'autres : dans certains cas, l'aide alimentaire créerait une certaine accoutumance et deviendrait la raison d'être de services administratifs spécifiques, tant chez les donateurs que dans les pays bénéficiaires ; elle peut créer une certaine dépendance relativement aux projets qu'elle finance directement ou indirectement et, dans une période d'ajustement difficile, elle est parfois devenue une ressource financière non négligeable tant pour la balance des paiements que pour le budget des gouvernements.

Il faut cependant noter une évolution globalement positive dans la conception et la mise en œuvre de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS. Les montants tendent à décroître de façon assez significative depuis deux ou trois ans dans la plupart des pays (cf. 4.4). Plusieurs explications se conjuguent : les niveaux de production enregistrés dans plusieurs pays du Sahel, les problèmes de concertation engendrés par la gestion de l'aide alimentaire, les besoins d'autres pays (famine en Afrique australe), la baisse des excédents mondiaux depuis deux ou trois ans.

On a également pu constater que l'aide alimentaire au Sahel n'était généralement plus un instrument de politique commerciale des pays producteurs du nord et qu'on essayait de l'intégrer dans une politique de développement agricole à plus long terme. Les réponses aux critiques de l'aide alimentaire se sont traduites par diverses actions : appui au stockage, diversification des sources d'approvisionnements (développement des achats locaux et opérations triangulaires), remplacement partiel des flux de produits par des flux financiers mieux adaptés aux besoins et, surtout, amélioration de l'information statistique.

Les mesures destinées à la prévention des crises et au renforcement de la sécurité alimentaire ne font pas oublier qu'à long terme cette dernière dépend avant tout de l'ensemble des politiques économiques qui seront menées au nord comme au sud. Il en est ainsi des accords internationaux signés dans le cadre du GATT qui ne manqueront pas d'avoir des conséquences sur les stocks mondiaux et les cours des principales denrées agricoles. Si la hausse des cours peut être favorable au développement des agricultures sahéliennes, là où le potentiel existe, la libéralisation des marchés céréaliers risque aussi de générer une instabilité des prix qui pourrait conduire certains pays du CILSS à recourir plus fréquemment à l'aide alimentaire.

4.2. La Charte de l'aide alimentaire au Sahel⁷⁰

Le chapitre précédent a montré que l'aide alimentaire était l'objet de débats intenses depuis le début de la décennie 1980. Elle a été de plus en plus critiquée, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre. Tout en reconnaissant le rôle essentiel de ce flux d'aide pour l'alimentation des populations dans des cas exceptionnels de crise, de nombreux acteurs lui reprochaient :

- d'entraîner une modification des habitudes alimentaires,
- de créer une mentalité d'assisté,
- et de perturber les circuits commerciaux ; les distributions d'aide gratuite ou à des prix très inférieurs à ceux du marché local concurrençant les producteurs et décourageant les tentatives d'intensification des cultures.

Comment réduire ces effets négatifs ? En 1981, la question était déjà formulée en ces termes : l'aide alimentaire peut-elle s'insérer dans une politique cohérente de développement des cultures vivrières⁷¹ ? On replaçait ainsi dès cette période la politique d'aide alimentaire dans le contexte beaucoup plus large de la politique céréalière qui concernait le système de production (les techniques utilisées, les prix des intrants...), le système de commercialisation (prix d'achat des produits, prix de vente, protection contre les importations...) et le système de stockage national et régional.

La question de la compatibilité des objectifs de l'aide alimentaire et des objectifs de développement rural était posée voici près de quinze ans ! Elle n'a pas cessé d'être discutée au long de la décennie.

Lorsqu'en 1984 le Club du Sahel organise une réunion de concertation sur l'aide alimentaire, quatre problèmes principaux sont diagnostiqués :

- l'évaluation des besoins en aide alimentaire est peu fiable,
- des excédents locaux ne sont pas écoulés et l'aide alimentaire risque de perturber les marchés,
- au niveau régional, les opérations triangulaires envisagées par les donateurs rencontrent d'importantes difficultés touchant aux coûts, à la qualité des céréales ou encore à la logistique,
- la coordination opérationnelle au niveau de chaque pays s'avère primordiale.

Les éléments de la réflexion qui vont occuper le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel jusqu'au début des années 1990 étaient déjà réunis à cette date. Créé à partir d'une problématique de déficit de l'offre, le Réseau se trouve confronté à des situations d'excédents (cf. 3.2). Les livraisons d'aide alimentaire ne s'ajustent pas à cette nouvelle conjoncture ; elles vont dépasser les besoins et perturber effectivement les marchés.

Le survol des débats au sein du Réseau depuis sa création en 1985 est instructif à cet égard. Il permet de rappeler comment les conditions de l'adoption de la Charte de l'aide alimentaire ont été réunies.

⁷⁰ Par J-J. Gabas.

⁷¹ Cf. Club du Sahel (1981), "Note de réflexion sur la politique d'aide alimentaire dans les pays du Sahel", SAH/D(81)138, août.

Encadré 13 : Les débats sur l'aide alimentaire au sein du Réseau de 1985 à 1989

- 1985 - “Comme l'aide alimentaire a été très abondante en 1984/85 et qu'une partie importante de cette aide est arrivée tardivement dans les pays sahéliens, elle occupe les capacités de stockage existantes et l'on doit en conséquence s'inquiéter des moyens de stocker la nouvelle récolte.”
- “Comme l'abondance des stocks d'aide alimentaire en mil, maïs, et sorgho s'ajoute à l'abondance des récoltes sahéliennes, on constate déjà l'effondrement des prix au producteur sur ces marchés.”
- 1986 - “En 1985-86, malgré un niveau satisfaisant des récoltes, des programmes importants d'aide alimentaire ont persisté. Les attributions ont presque atteint 600 000 tonnes, niveau supérieur de 200 000 tonnes aux besoins exprimés par les pays demandeurs.”
- “Dans le cas des aides d'urgence, les délais de livraison sont encore trop longs et une attention insuffisante est portée à la manière de fixer les prix de vente de ce type d'aide.”
- “Il existe toutefois plusieurs exemples des inflexions que les donateurs ont su donner à certains programmes ; certaines aides ont été reconverties en aides financières (actions de substitution), d'autres ont été annulées ou converties en achats locaux, enfin des opérations triangulaires ont été réalisées.”
- 1987 - “Le montant des dotations en aide alimentaire se situe bien au-delà des besoins estimés.”
- “Les recommandations du colloque de Mindelo parlent d'un code de bonne conduite, pour l'aide alimentaire.”
- “On doit disposer de critères objectifs pour l'évaluation des besoins et mettre en œuvre une bonne concertation entre donateurs et sahéliens.”
- 1988 - “Les excédents céréaliers disponibles dans la région ont été relativement peu utilisés dans le cadre des programmes d'aide alimentaire puisque seulement 36 500 tonnes ont fait l'objet d'achats locaux et aucune opération triangulaire entre pays de la région n'a été réalisée.”
- “Une première proposition de rédaction du code de bonne conduite est venue de la Coopération française. Les principes du code reposent notamment sur : l'évaluation fiable et concertée des besoins, la gestion régionale concertée de l'aide, le suivi concerté de l'acheminement et de la livraison, l'utilisation des ONG dans la distribution des aides et leur intégration à la gestion des fonds de contrepartie, le développement des actions de substitution dans les programmes pluriannuels afin d'éviter la concurrence aide-production en cas de bonne récolte, la cogestion des fonds de contrepartie, l'intégration de l'aide dans les politiques de développement.”
- 1989 - “Les dotations ont augmenté malgré les récoltes record de 1988.”
- “Le code de bonne conduite est devenu Charte de l'aide alimentaire au Sahel.”
- “Une réflexion importante sur les opérations triangulaires est présentée” (Bossard et Jost, 1989).

L'année 1990 marque un tournant dans la politique d'aide et dans l'activité du Réseau avec l'adoption, en février, de la Charte de l'aide alimentaire par les pays du CILSS et des donateurs membres du Club du Sahel. C'est la première fois dans l'histoire de l'aide publique au développement qu'un texte d'orientation permettant l'amélioration des pratiques de l'aide alimentaire est adopté par des Etats bénéficiaires et des donateurs.

La Charte est une déclaration conjointe, bailleurs de fonds et pays sahéliens, qui a pour objet de limiter les effets pervers de l'aide alimentaire décrits ci-dessus, mais aussi d'intégrer cette forme d'assistance extérieure dans une problématique de plus long terme sur la sécurité alimentaire. Elle contient trois grands thèmes :

- la connaissance de la situation alimentaire,
- la coordination des donateurs au niveau de chaque pays sahélien,
- et la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Ce texte n'a, bien évidemment, pas force de loi. Ce n'est pas un acte à caractère juridique signé formellement par les donateurs et les Etats membres du CILSS. Mais chaque année, depuis son adoption, une évaluation de son application est menée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel⁷².

Encadré 14 : Texte officiel de la Charte de l'aide alimentaire

Ce document a reçu l'adhésion unanime des Etats membres du CILSS et des pays donateurs membres du Club du Sahel (Canada, Communauté économique européenne, Etats-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, République fédérale allemande). Il a été formellement approuvé par les chefs d'Etat du CILSS au cours de leur réunion au sommet de Guinée-Bissau le 10 février 1990.

Les parties concernées

- 1 - considérant l'importance de l'aide alimentaire pour lutter contre la faim et la malnutrition ;
 - 2 - considérant l'opportunité de faire de l'aide alimentaire une composante active du dispositif général d'aide au développement visant à créer la capacité nationale de disposer des denrées alimentaires nécessaires, soit en les produisant, soit en recourant à des importations commerciales ;
 - 3 - considérant le souhait exprimé par les donateurs et les bénéficiaires l'améliorer l'utilité de cette aide, en s'appuyant sur les leçons de l'expérience acquise et les réflexions engagées à son sujet ;
 - 4 - considérant la nécessité d'adapter, sur les plans qualitatif et quantitatif et dans la mesure du possible, l'aide alimentaire aux besoins des populations cibles, dans des conditions telles que les productions locales n'aient à souffrir ni de dépréciation en valeur ni de difficulté d'écoulement ;
 - 5 - considérant que pour répondre dans les meilleurs délais aux besoins, il convient de mettre en œuvre des procédures rapides et souples, susceptibles de favoriser la fiabilité au meilleur prix de l'acheminement des aides par voie maritime, terrestre ou, en dernier recours, aérienne ;
 - 6 - considérant la nécessité de ne pas aggraver la dépendance extérieure par des actions susceptibles de modifier à long terme les habitudes alimentaires au détriment des céréales de production locale ;
 - 7 - considérant que les surplus alimentaires peuvent, tout autant que les déficits, déstabiliser les prix, revenus et disponible alimentaire, et qu'il convient d'intégrer l'aide alimentaire aux politiques commerciales régionales pour que le marché puisse mieux réduire les fluctuations locales en disponible alimentaire ;
 - 8 - considérant qu'il n'est de véritable solution aux problèmes posés par l'aide alimentaire sans un consensus entre les donateurs, eux-mêmes en accord avec les bénéficiaires, en vue de coordonner les efforts et les actions ;
- déclarent adhérer aux dispositions suivantes :

I. Définition des objectifs de l'aide alimentaire

L'objectif général de l'aide alimentaire est de contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaires, qu'elles soient le fait d'insuffisances structurelles ou de situations de crise nécessitant l'organisation d'opérations d'urgence exceptionnelles.

⁷² Toutes les évaluations de l'application de Charte se trouvent dans les comptes rendus des réunions annuelles du RPCA publiés par le Club du Sahel.

L'objectif à long terme est de prévenir les crises et de corriger les insuffisances structurelles par le soutien au développement et par des actions bien ciblées en faveur des groupes vulnérables. Dans ce contexte, l'aide alimentaire joue un rôle positif, qu'elle soit fournie sous forme de denrées alimentaires, ou à travers l'utilisation de fonds de contrepartie provenant de la vente locale de ces denrées.

II. Evaluation de la situation alimentaire

II.1. Les Etats et institutions multilatérales donateurs, les Etats bénéficiaires, en collaboration avec tous les partenaires concernés par le développement, s'engagent à coopérer à l'évaluation de la situation alimentaire des pays du Sahel, afin que les décisions puissent être prises sur la base d'informations fiables et de prévisions crédibles, portant notamment sur les déficits et les excédents. De même, lorsque la situation appelle une aide d'urgence, ils conviennent de se communiquer sans délai les informations dont ils disposent pour faciliter la prise des décisions et la mise en œuvre de l'action appropriée. Ils s'engagent à poursuivre leurs efforts pour améliorer la qualité des données au niveau national et régional.

II.2. Ils s'engagent aussi à harmoniser et améliorer leurs critères d'appréciation reposant sur :

- l'analyse correcte des besoins et des disponibilités alimentaires propres aux pays : production et consommation intérieures, mouvements de stocks, importations et exportations de toute nature ;
- les indicateurs de la situation alimentaire relatifs à l'état nutritionnel, au pouvoir d'achat des populations concernées, au niveau des prix pratiqués sur les différents marchés et à la disponibilité des produits sur les lieux de consommation et de production ;
- la capacité d'absorption d'aide alimentaire des pays et notamment les ressources complémentaires financières et techniques indispensables pour assurer l'utilisation efficace de cette aide.

III. Evaluation des besoins d'aide alimentaire

Les gouvernements bénéficiaires et les donateurs des aides bilatérales ou multilatérales s'engagent à se concerter au moins une fois l'an en vue de l'évaluation des besoins, à partir du bilan de la situation alimentaire, établi conjointement, en vue de définir :

- les objectifs à atteindre par l'aide alimentaire sous ses différentes formes ;
- l'aide à fournir, nature, quantités et qualités ;
- les zones et les populations concernées ;
- les contraintes logistiques ;
- les périodes favorables à la livraison et *a contrario* les périodes où cette aide peut devenir indésirable.

Ces différents éléments constitueront le plan indicatif d'approvisionnement que les donateurs d'aide alimentaire et les autorités nationales s'engageront à respecter. Progressivement, ce plan devrait servir également de cadre pour la définition et la mise en œuvre de toutes les actions menées par les différents partenaires.

Dans les pays où il n'existe pas, le cadre de la concertation devra être mis en place.

IV. Mise en œuvre de l'aide alimentaire

IV.1. Les donateurs s'engagent à harmoniser leurs décisions et à coordonner leurs actions.

Afin d'assurer la couverture optimale des besoins et d'utiliser au mieux les moyens logistiques, ils définissent en accord avec chaque pays sahélien :

* la répartition quantitative des aides, * le choix des produits, * l'origine des produits (achats locaux, opérations triangulaires ou importations), * les bénéficiaires.

Les parties s'informent mutuellement sur :

* les délais prévisibles entre le constat des besoins et la fourniture de l'aide; * les modes de distribution et d'utilisation de l'aide ; * les principales caractéristiques de l'organisation logistique.

IV.2. Les parties concernées reconnaissent la nécessité d'intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural, de la coordonner avec les autres types d'aide et les politiques commerciales et macro-économiques ainsi que de l'intégrer dans les plans à long terme de développement. Dans les cas de planification pluriannuelle, il sera bon, dans toute la mesure du possible, de pouvoir substituer une aide financière et technique à la fourniture de produits alimentaires, à condition que le bilan céréalier le justifie.

En conséquence, les donateurs s'engagent :

- à établir annuellement ou pluriannuellement des planifications de leurs contributions afin que les pays bénéficiaires soient à même d'en tenir compte dans leurs politiques de développement ;
- à ajuster leurs aides pour éviter, autant que faire se peut, tout effet pernicieux sur la production et la commercialisation locales, tel que limitation des débouchés, baisse des prix au producteur, perturbation des circuits de distribution ou saturation des moyens de stockage ;
- à réduire au minimum toute action qui, par elle-même, accélérerait des modifications durables des habitudes alimentaires au détriment de la production locale.

IV.3. Les donateurs et les pays bénéficiaires s'engagent :

- à ne distribuer gratuitement d'aide alimentaire qu'en cas de secours d'urgence ou pour secourir des groupes vulnérables ;
- à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur ;
- à affecter le produit des fonds de contrepartie au soutien des actions de développement notamment celles ayant pour objectif la sécurité alimentaire.

IV.4. Les parties concernées s'engagent :

- à promouvoir les échanges céréaliers entre pays à excédent et pays à déficit à travers des opérations triangulaires et la stimulation du commerce régional de céréales.

V. Bilans et perspectives

V.1. La réunion annuelle du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel, organisée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel, sera l'occasion de procéder à une évaluation *a posteriori* de :

- l'évolution de la situation nutritionnelle des populations bénéficiaires ;
- l'impact de l'aide sur l'économie nationale des pays bénéficiaires et notamment ses effets sur les échanges et le développement rural ;
- la contribution des donateurs et des bénéficiaires au dispositif de sécurité alimentaire.

V.2. Il sera également procédé, dans ce cadre, à l'étude des améliorations possibles concernant :

- le suivi de la situation alimentaire ;
- la coordination des évaluations ;
- le système de répartition des tâches et des responsabilités assumées tant par les donateurs que par les bénéficiaires ;
- les opérations de mobilisation de transport et de soutien logistique de l'aide ;
- plus généralement, l'ensemble du dispositif de concertation et de coopération institué entre toutes les parties.

La Charte de l'aide alimentaire introduit donc une nouvelle dynamique de régulation. Jusque dans les années 1980, la régulation du système alimentaire des pays sahéliens était basée sur un recours important et souvent non mesuré à l'aide alimentaire. L'aide d'urgence palliait les risques alimentaires. La Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1990 marque le début d'une dynamique différente basée sur la construction de la confiance et de la coordination entre les acteurs en présence. Plutôt que de systématiquement faire appel à des quantités physiques de produits, la régulation cherche à s'appuyer sur une information de meilleure qualité concernant aussi bien l'évolution des productions agricoles que la situation des populations des zones dites à risques, ou encore les prix sur

les marchés. Dans ce cadre plus large, l'aide alimentaire ne devrait plus être qu'une des composantes de la sécurité alimentaire.

La Charte adoptée par les principaux donateurs et les Etats est un texte qui n'a pas de valeur coercitive, c'est un contrat moral. Sa seule existence n'est pas un gage d'application systématique : il faut et faudra constamment la faire connaître et observer si les pratiques des institutions en présence se rapprochent ou au contraire s'éloignent de ses grands principes. Lorsqu'elles s'en éloignent, il faudra chercher à comprendre pourquoi : où sont les facteurs de blocage, de détournement des actions ; les acteurs en présence pouvaient-ils agir autrement ?

Réguler un système par la coordination ne se décrète pas. Il faut systématiquement trouver les meilleurs espaces de dialogue, créer la confiance entre l'ensemble des acteurs : bailleurs de fonds, administrations nationales, mais aussi producteurs, commerçants, ceci afin "d'optimiser" le système alimentaire qui ne devrait plus systématiquement en appeler à l'aide extérieure.

Par cette Charte, il est donc recherché une amélioration de l'efficacité de l'aide alimentaire, tant à court terme, en cas de crise, qu'à plus long terme. La sécurité alimentaire reposant sur de nombreux autres éléments, la Charte a pour finalité "d'optimiser" une composante du système alimentaire, par définition fort complexe.

4.3. La mise en œuvre de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS⁷³

Les chapitres 2 et 3 ont insisté sur l'information et la concertation-coordination, deux composantes essentielles de la Charte. Mais il subsiste une autre question : ce texte est-il bien connu de l'ensemble des acteurs, en ont-ils adopté effectivement les principes ? La mise en œuvre de l'aide alimentaire a-t-elle été infléchie depuis l'existence de la Charte. La réponse à ces questions passe par une analyse détaillée par pays de la mise en œuvre de l'aide alimentaire dans les dernières années.

Au Burkina Faso

La mise en œuvre de l'aide alimentaire au Burkina Faso s'effectue selon les bailleurs de fonds avec des pratiques assez différentes. Trois cas de figure ressortent :

- La France, l'Union européenne, l'Allemagne et le PAM dans une moindre mesure, s'orientent vers des actions de substitution pour achats locaux,
- Les Etats-Unis (via Catholic Relief Service (CRS)) et le Japon continuent d'importer chaque année des volumes d'aide, sans relation avec la situation agricole du pays,
- La Banque mondiale ne fournit pas d'aide alimentaire en nature mais, par son projet PSAN, génère des revenus aux populations pauvres afin que ces dernières puissent se procurer des vivres sur le marché.

L'Union européenne mène en 1994 des actions de substitution à l'aide alimentaire en nature, à hauteur de 1,5 millions d'ECU ; plus de la moitié (soit 500 MFCFA) a servi à la reconstitution du stock national de sécurité. En complément, il y a toujours un fonds de contrepartie à l'aide alimentaire de 500 000 ECU environ.

L'autre versant de l'aide alimentaire de l'Union européenne est celle qui transite par EURONAIID. Depuis 1993, on constate que les demandes de ce groupement d'ONG européennes sont loin d'être satisfaites par la Commission. En 1993, sur les 15 300 tonnes demandées par Euronaïd

⁷³ Par S. Coelo, J. Egg, J-J. Gabas, M-C. Leuret et C. Mainguy.

(dont 10 700 tonnes en céréales devaient être affectées à des programmes VCT), seulement 3 700 tonnes ont été attribuées, dont 1 898 tonnes de céréales. En 1994, sur les 12 000 tonnes demandées, la Commission a émis un avis très réservé pour en octroyer seulement 1 100 tonnes⁷⁴.

Par ailleurs, l'Union européenne met en cohérence la mise en œuvre de son PASA -- 7ème FED, 6,1 millions d'ECU sur trois ans -- avec sa politique d'aide alimentaire. Parmi les différents volets du PASA, figure un appui à la filière maïs et un programme de sécurité alimentaire décentralisé (stockage villageois et gestion des excédents dans une priorité d'approvisionnement des régions nord).

La France n'a pas fourni d'aide alimentaire en nature en 1994, ni en 1995. Elle a contribué à la reconstitution du stock national de sécurité par achats locaux à hauteur de 350 MFCFA et, dans le cadre de son PASA, elle a mis 200 MFCFA en contribution financière au SNS dans le cadre de la nouvelle SONAGESS, suite à la liquidation de l'OFNACER.

L'Allemagne n'a pas octroyé d'aide alimentaire en nature au cours de l'année 1994 et 1995. La seule opération d'aide alimentaire a été le déstockage de 7 623 tonnes de sorgho thaïlandais (financé en 1991 par l'Union européenne) de l'OFNACER dont les péripéties méritent d'être relatées.

Ce sorgho de mauvaise qualité était valorisé dans le bilan de l'OFNACER à 110 FCFA/kg. En 1991-92, l'OFNACER a essayé de le vendre mais sans succès avec une seconde tentative en 1992 et 1993 en le bradant à 50 FCFA/kg toujours sans succès. C'est à la requête d'aide alimentaire formulée par le gouvernement du Burkina que l'Allemagne a répondu en rachetant à 50 FCFA/kg les 7 623 tonnes de ce sorgho thaïlandais. Ce rachat a servi à éponger partiellement la dette de l'OFNACER à l'égard de l'Allemagne. Une première opération de déstockage en août 1993 de 3 000 tonnes a eu lieu, proposé à 40 FCFA/kg dans certaines zones déficitaires du Nord ; mais du fait de retards dans les livraisons, le sorgho est arrivé sur les marchés au moment même des récoltes de maïs. Le prix proposé a été de 20 FCFA/kg et les consommateurs l'ont acheté à ce prix "social". Une seconde tranche de 4 600 tonnes a été débloquée en avril 1994 et vendue à 20 FCFA/kg⁷⁵.

L'Allemagne s'est retiré de son programme PSA. Si, à l'avenir, ce bailleur de fonds envisage une opération d'aide alimentaire celle-ci consistera en achats locaux ou opération triangulaire pour la reconstitution du stock de sécurité ; en tout dernier recours, et donc en cas d'urgence, l'Allemagne pourrait mettre en œuvre une aide alimentaire en nature.

Le PAM effectue deux grands types de programme : des actions d'urgence et des opérations VCT.

Les aides d'urgence concernent essentiellement les camps de réfugiés Touaregs au Burkina Faso.

Les programmes réguliers VCT du PAM sont gérés par le secrétariat permanent du PAM⁷⁶ et s'appliquent à trois grands domaines : l'appui à la production, les infrastructures rurales et la formation rurale. Pour réaliser ses projets le PAM a importé, en 1994, 4 000 tonnes de céréales et les

⁷⁴ Cf. GINIES, P. (1993), "Evaluation de la situation alimentaire et du marché céréalier au Burkina Faso", Communauté Economique Européenne, DG VIII, Nutriset SA, septembre. Plusieurs recommandations portaient sur la nécessité de mener une réelle évaluation de l'efficacité des programmes VCT.

⁷⁵ On se référera à l'évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire sur le Burkina Faso menée en 1993 sur les raisons des pertes cumulées de l'OFNACER (rapport CILSS-Club du Sahel, SAH/CR(94)81, janvier 1994) qui atteignent 7 milliards de FCFA. Outre la mauvaise gestion financière de l'OFNACER, ces pertes étaient en partie liées aux erreurs des politiques des bailleurs de fonds, concernant plusieurs opérations d'aide alimentaire.

⁷⁶ Après la dissolution de l'OFNACER, le secrétariat permanent du PAM outre ses attributions classiques depuis 1983, a géré de façon transitoire le SNS en attendant que la nouvelle structure la SONAGESS soit officiellement créée.

besoins prévus en 1995 s'élèvent à 5 200 tonnes de farine de maïs. Enfin, le programme d'appui aux banques de céréales consiste en achats locaux. Le PAM va doter chacune des 300 banques de 15 tonnes de céréales. Ce programme d'appui est prévu sur cinq ans, soit 900 tonnes d'achats locaux par an.

Les Etats-Unis, en raison de la législation américaine en vigueur, ne participent pas à des achats locaux dans le cadre de la coopération d'Etat à Etat. Les achats locaux de quelques tonnes se font à travers les ONG tels que CRS. En cas d'urgence, il existait un fonds géré par l'ambassadeur des Etats-Unis permettant d'acheter localement pour un montant annuel maximum de 25 000 \$E.U. Les opérations triangulaires, jugées trop compliquées à gérer, ne se font plus.

L'USAID privilégie l'aide alimentaire en nature. Son programme régulier au Burkina Faso est de l'ordre de 18 à 20 000 tonnes par an, distribuées gratuitement à travers les ONG. Ce programme régulier est indépendant de la situation alimentaire du Burkina Faso et des activités du FEWS. Trois grands types de projets sont financés via ce programme régulier :

- les cantines scolaires via CRS (cofinancées avec le gouvernement et l'U.E) : environ 1 500 écoles sont concernées ;
- les projets à fort investissement humain (vivres contre travail) : exécutés via 24 ONG locales dont l'interface avec l'USAID est CRS ;
- les projets d'aide alimentaire dans les hôpitaux, les crèches.

Le Burkina Faso ne bénéficie donc que du titre II de la *Public Law* 480. Il n'est pas éligible à l'assistance en dollars liée au titre I. Quant au titre III (commercialisation de l'aide alimentaire importée), l'USAID ne l'envisage pas du fait des problèmes liés à la gestion des fonds de contrepartie⁷⁷.

Suite à la restructuration des programmes des Etats-Unis en Afrique et à la fermeture du bureau de l'USAID au Burkina Faso, on ne sait pas comment seront gérés ces programmes réguliers et s'ils se maintiendront.

Enfin, on évoquera le projet sécurité alimentaire et nutrition (PSAN) de 12,8 millions de \$EU financé par la Banque mondiale avec l'appui de la Norvège, de l'Allemagne du PAM et du gouvernement. Ce projet a réellement démarré en juin 1993 pour une période de six ans. Bien qu'il ne gère pas directement de l'aide alimentaire (sauf avec le PAM pour des actions à haute intensité de main-d'œuvre), il a pour objet d'améliorer le revenu des ménages et celui des femmes en particulier en finançant de petites activités. Ce sont des prêts accordés sur deux ans sans intérêt. Le remboursement devrait alimenter un fonds de sécurité alimentaire et de nutrition dans chaque province. A terme, ce fonds fonctionnerait comme une coopérative d'épargne et de crédit. Les projets actuels dans les seules régions du Nord portent essentiellement sur l'embouche (grâce aux effets bénéfiques de la dévaluation) et le petit commerce. Les taux de remboursement semblent satisfaisants. Par ailleurs, le PSAN a financé le cadre méthodologique du futur SAP.

⁷⁷ Il est seulement prévu la monétisation de 10 pour cent des ventes de blé au GMB qui serviront au fonctionnement des programmes réguliers d'aide alimentaire de l'USAID.

Encadré 15 : Aide alimentaire au Burkina Faso - Analyse spatiale 1993-95

L'objectif de cette étude⁷⁸ est l'observation de l'adéquation entre l'allocation des ressources de l'aide alimentaire et les besoins exprimés des populations. En se basant sur une spatialisation des informations, l'étude rapproche les zones identifiées vulnérables à l'insécurité alimentaire, par les dispositifs d'information, avec les volumes d'aide alimentaire distribués dans ces zones.

Cette analyse montre qu'en général, les flux d'aide alimentaire burkinabé corroborent très faiblement les problématiques régionales exprimées par les indicateurs d'équilibre céréalier, de revenu et de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Ceci est particulièrement vrai pour l'aide alimentaire de caractère récurrent, comme les cantines scolaires et les projets VCT. L'adéquation entre l'aide d'urgence et les dispositifs d'information à court terme semble plus forte. Que peut-on conclure de cette situation ?

- L'aide alimentaire est utilisée comme un outil de financement de projet et non comme un outil d'aide à la sécurité alimentaire. Le programme des cantines scolaires pesant pour près de la moitié dans l'aide alimentaire burkinabé est conçu pour améliorer la fréquentation scolaire et non le niveau de sécurité alimentaire des populations. De même, les projets VCT visent davantage le développement des infrastructures qu'un réel apport alimentaire, même si à terme les infrastructures améliorent le niveau de sécurité alimentaire des bénéficiaires.

- L'aide est allouée en fonction de l'offre et non de la demande. L'aide semble ne pas être allouée en regard de l'ensemble des besoins mais au cas par cas, ou du moins opérateur par opérateur sans prise en compte de l'ensemble des opérations. Ce qui résulte en une répartition inégale de l'aide.

- L'aide est allouée en fonction de son impact. Certains opérateurs s'intéressent plus à la capacité du contexte et de l'environnement de générer une forte valeur ajoutée à partir de l'aide alimentaire distribuée. Dans certains cas, l'opérateur préférera allouer cette aide dans un lieu ayant la capacité de valoriser cette aide relativement mieux qu'un autre pourtant plus en besoin d'aide. De même la présence d'un opérateur-distributeur (ONG, organismes caritatifs...) expérimenté dans une région est par fois déterminante pour le donateur dans l'allocation de l'aide.

En conclusion, il y a une déconnexion entre dispositifs d'information et dispositifs d'aide. Les donateurs qui financent à la fois les dispositifs d'information et l'aide alimentaire, devraient se pencher sur l'existence d'un lien efficace entre dispositif d'informations, expression des besoins et allocation d'aide. En effet, on peut se demander à qui servent ces dispositifs d'information, onéreux à tout point de vue, et comment les distributeurs/opérateurs/donateurs identifient finalement les populations ayant besoin d'aide alimentaire.

Source : CILSS/Club du Sahel, 1996

Au Cap-Vert

Le Cap-Vert tient une place particulière au sein du CILSS dans la mesure où le pays est structurellement déficitaire quant à sa production agricole.

Compte tenu de ces facteurs, de 1990 à 1994, seulement 12 pour cent en moyenne des besoins céréaliers ont été couverts par la production locale. La production disponible 1994/95 de maïs accuse un niveau très bas de 2 700 tonnes alors que les besoins s'élèvent à 96 000 tonnes ; soit une couverture d'au plus 3 pour cent. La production céréalière disponible 95/96 est estimée à 7 600 tonnes, ce qui ne couvre les besoins qu'à hauteur de 8 pour cent environ.

⁷⁸ Etude réalisée par le Club du Sahel en accord avec le CILSS en 1996.

Ce bref tableau des capacités agricoles du Cap-Vert situe le rôle potentiel que l'aide alimentaire peut jouer dans la sécurité alimentaire du pays, compte tenu des limitations de la balance des paiements. L'aide alimentaire revêt au Cap-Vert un caractère d'obligation récurrente qui la différencie de celle aux autres pays du CILSS. Le problème de la sécurité alimentaire nationale est un problème d'accès au marché mondial. La sécurisation alimentaire passe essentiellement par des politiques macro-économiques portant sur un rétablissement des balances commerciales et des paiements.

Sur les dix dernières années, le Cap-Vert a reçu en moyenne plus de 60 000 tonnes par an d'aide alimentaire, sauf durant l'année commerciale 1992/93, où le montant délivré n'a atteint que 28 000 tonnes.

L'aide alimentaire reçue par le Cap-Vert est utilisée de deux manières :

a. La plus grande partie est commercialisée, générant ainsi des fonds de contrepartie qui sont consacrés au financement des projets de développement. Les fonds de contrepartie restent utilisés dans les secteurs traditionnels : construction de route, conservation des sols et de l'eau, approvisionnement en eau, l'hydraulique et le reboisement représentant l'essentiel des investissements (84 pour cent en 1990, 100 pour cent en 1991, 97 pour cent en 1992). En 1993, on observe une régression des domaines mentionnés ci-dessus, qui passent à 67 pour cent au profit de la production ou de nouveaux secteurs comme la santé et l'habitat.

Ces projets sont conduits à travers des fonds (de travail) à haute intensité de main-d'œuvre (FAIMO). Si les FAIMO ont contribué à la création d'emploi (environ 17 000 emplois en moyenne) pour les couches pauvres de la population, il n'en reste pas moins que la productivité est faible. De plus, ces projets ne constituent pas des créations d'emplois productifs à long terme.

Tableau 13 : Dons d'aide alimentaire monétisées à fin 1995

Donateurs Types d'accord	Au titre de l'année	Volume (tonnes)	Denrées	Année de livraison	Prévus non livrés	Commentaires
Suisse pluriannuel 5 ans (1994)	1995	3 332	maïs blanc	1995		Equivalent de 5 000 tonnes annuelles de maïs blanc
Pays Bas pluriannuel 5 ans (1994)	1994	2 670	riz	1994		Equivalent de 3 550 000 florins
		2 070	sucre	1994		
	1995	650	haricots	1995		
		630	lait en poudre	1995		
USAID pluriannuel 5 ans (1991)	1994	14 000	maïs jaune	1994		Accord terminé en 1996 Compte séparé géré par PVO
	1995	14 000	maïs jaune	1995		
France annuel régulier	1992	4 000	maïs	1994		- prévu OT, provenance France - prévu OT, 2000t de France - prévu triangulaire - prévu France, souhait d'un compte séparé
	1993	4 000	maïs	1995 (2 500t)	1 500	
	1994	4 000	maïs	1995 (1 250t)	2 750	
	1995	6 000	maïs		6 000	
			60 60	huile lait		
UE annuel régulier	1993	5 000	blé	1995		Compte séparé à double signature
		400	huile	1995		
	1994	5 000	blé	1995		
		1 400	huile	1995		
	1995	5 000	blé		5 000	
		1 400	huile		1 400	
Allemagne annuel régulier	1993	7 000	maïs	1994		
		316	huile	1994		
	1994	6 903	maïs	1994		
		325	huile	1994		
	1995	6 062	maïs	1995		
	300	huile	1995			
Belgique variable	1994	1 000	blé	1995		
	1995	3 000	blé	1995		
Italie variable	1994	1 425	riz	1995		3 500
	1995	3 500	riz	1995		
	1994	460	sucre	1995		
Japon variable	1994	1 900	riz	1995	2 500	
		2 500	riz			
Luxembourg variable	1994	1 382	blé	1994		
	1995	1 376	blé	1995		
Chine	1994	300	riz	1994		
Autriche var.	1995	4 000	blé	1995		

OT : Opération Triangulaire

b. Une partie réduite incluant la totalité de l'aide du PAM est utilisée à l'assistance des populations les plus vulnérables. L'aide du PAM (maïs, riz, haricots, huile et lait) présente elle aussi un caractère pluriannuel. Le PAM conduit actuellement deux projets, tous deux initiés en 1979 :

- un projet de supplémentation nutritionnelle auprès des populations vulnérables, s'adressant aux enfants non scolarisés, de moins de 5 ans, malnutris, aux femmes enceintes et allaitantes et aux personnes âgées. Le projet doit se terminer en 1997. En 1994, 1 500 tonnes ont été livrées et, en 1995, environ 6 200 tonnes.
- un projet cantines scolaires, couvrant l'ensemble des enfants scolarisés en école primaire, soit 388 écoles et environ 85 000 enfants. La fin officielle de ce projet est prévue pour 1996, cependant une mission d'évaluation du PAM doit juger de l'arrêt définitif ou de l'éventuelle extension du programme.

Malgré le besoin d'une meilleure alimentation des enfants⁷⁹ dans les communautés, le PAM n'a pas l'intention de rester indéfiniment responsable de l'alimentation scolaire. Il souhaiterait qu'une période de transition s'opère, afin de transférer la responsabilité du projet vers les administrations locales. Le projet sera probablement réduit après 1996.

De ces multiples pratiques de mise en œuvre, se dégage un certain nombre de points :

- Quoique les accords pluriannuels ne soient toujours pas une pratique répandue parmi les donateurs, la prévisibilité de l'aide octroyée reste relativement forte dans la mesure où les principaux donateurs contribuent régulièrement à l'approvisionnement (certains depuis plus de dix ans). Le caractère structurel du déficit alimentaire du Cap-Vert autoriserait des accords pluriannuels permettant de mieux planifier les achats de denrées alimentaires et les projets d'investissement financés par le FDN. Cela réduirait notamment les perturbations dues aux retards de livraison, intervenant souvent dans les cas des donateurs à accords annuels (notamment la France du fait des difficultés successives rencontrées dans les opérations triangulaires). Néanmoins, il ne faut pas confondre structurel et définitif. L'ensemble de la communauté internationale reconnaît le caractère structurel du déficit alimentaire, mais l'aide ne doit pas être considérée comme définitive. Elle doit donc s'insérer dans un cadre de développement à long terme qui laisse percevoir sa disparition.
- La plupart des donateurs lient leurs aides à des produits spécifiques et/ou à des utilisations spécifiques des fonds de contrepartie⁸⁰. Ce souhait, compréhensible, entrave cependant le système de programmation des investissements qui est organisé sur une base annuelle prévisionnelle en corrélation avec des fonds de contrepartie. Ceux-ci sont en effet difficilement affectables à l'avance du fait des retards dans la livraison des aides et du délai de la génération des fonds. Le programme d'investissement doit s'adapter à ces nouvelles conditions.
- On observe un souhait plus marqué ces dernières années pour des comptes séparés de fonds de contrepartie. Pour certains donateurs, la gestion d'un compte unique ne permet pas d'identifier les fonds correspondants à leur propre aide, ni de gérer conjointement les déboursements. De plus, l'affectation des fonds dans la plupart des cas n'est connue qu'*a posteriori* au moment de la publication du rapport préparé par la DGCI. Le gouvernement, longtemps réfractaire à l'ouverture de comptes séparés, semble aujourd'hui sensible à ces arguments.
- D'une manière générale, les denrées délivrées au titre de l'aide semblent convenir aux habitudes alimentaires du Cap-Vert.

⁷⁹ 50 pour cent des enfants ne reçoivent pas de petit déjeuner ou de déjeuner. De plus, selon les résultats d'une enquête nutritionnelle auprès des enfants âgés entre 2 et 9 ans, il existe un taux de malnutrition chronique de 12 pour cent et aiguë de 5 pour cent.

⁸⁰ Sauf la Suisse et les Pays-Bas, qui privilégient l'aide à la balance des paiements et préfèrent transférer des fonds financiers avec demande d'achat de denrées alimentaires et une grande liberté sur la gestion du fonds de contrepartie. Cette pratique, malgré les risques liés à la variabilité des cours des denrées, offrent cependant une plus grande souplesse, et ce particulièrement dans les cas de retard de livraisons d'aide en nature.

- Certains donateurs, comme la France, privilégient les opérations triangulaires, mais celles-ci s'avèrent difficiles à mettre en œuvre.

En Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau est atypique parmi les pays du CILSS : bien qu'elle dépende de façon non négligeable des importations, la sécurité alimentaire n'a encore jamais constitué un véritable problème.

Un des objectifs de la politique d'ajustement menée à partir de 1986 a été d'encourager le développement du secteur agricole⁸¹. Effectivement, ces dernières années, la part des exportations agricoles s'est accrue grâce, notamment, aux exportations de cajou qui constitue le principal produit d'exportation. Cependant, l'objectif d'autosuffisance alimentaire semble pour le moment hors d'atteinte, bien que le potentiel productif existe. Au cours de la campagne 94/95, environ 65 pour cent de la consommation de céréales était assurée par la production nationale.

Le problème de l'approvisionnement se pose essentiellement pour la capitale Bissau. Le riz est cultivé au sud dans une zone relativement enclavée. Le coût et les difficultés de transport expliquent en partie les difficultés d'approvisionnement de Bissau par les producteurs du pays. Si la sécurité alimentaire ne fait pas l'objet de préoccupations en Guinée-Bissau⁸², la plupart des responsables des services nationaux et des agences d'aide sont pessimistes quant à l'évolution du taux d'autosuffisance, d'une part en raison du lien entre la commercialisation du cajou et du riz⁸³ et, d'autre part, en raison du processus de dégradation des terres qui touche progressivement la Guinée-Bissau comme les autres pays de la région.

Le marché céréalier se caractérise par une grande instabilité des prix ayant des causes diverses dont l'importance relative est difficile à déterminer : spéculation ou entente sur les prix, information insuffisante, étroitesse et mauvaise organisation du marché, instabilité monétaire⁸⁴.

Il faut souligner, par ailleurs, les difficultés économiques rencontrées par la Guinée-Bissau qui se répercutent sur le fonctionnement de l'administration.

Les chiffres montrent que depuis les indépendances, les importations de riz et de blé ont peu à peu remplacé l'aide alimentaire (IRAM, 1991).

La Guinée-Bissau reçoit donc actuellement peu d'aide alimentaire. Depuis 1985/86, les montants livrés sont en général compris entre 4 et 9 000 tonnes, à l'exception de l'année 1990/91 au cours de

⁸¹ Pour plus de détails sur la structure et l'évolution du secteur céréalier de la Guinée-Bissau, cf. le rapport effectué par l'IRAM en 1991. En 1995, un projet de définition par le gouvernement d'orientations de politique agricole était en cours et devait donner lieu à la rédaction d'une lettre de politique agricole.

⁸² Les sécheresses de 1974 et de 1984 ne semblent pas avoir eu les mêmes effets que dans les autres pays du CILSS.

⁸³ L'économie rurale est marquée par une faible monétisation et la pratique du troc du riz contre du cajou dans certaines régions. On observe ainsi une certaine concurrence caractérisée par une corrélation négative entre les deux cultures. En effet, la récolte de cajou intervient avant le début de la campagne agricole du riz et il semble que les producteurs s'intéressent d'autant moins à la production de riz qu'ils ont pu en obtenir en quantités satisfaisantes en échange de cajou par l'intermédiaire de commerçants.

⁸⁴ Entre décembre 1994 et juin 1995, le taux de change du dollar en pesos guinéens est passé de 14 481,65 à 17 659,16 ; pour les produits alimentaires, les boissons et tabacs, l'indice des prix est passé de 4 441,6 en 1994, base 100 en 86, à 5 540,6 en 1995 (source : Banque centrale).

laquelle les montants livrés ont été de 14 400 tonnes (probablement en raison de l'arrivée des réfugiés de Casamance).

Tableau 14 : **Importations d'aide alimentaire en céréales par année commerciale**

(en milliers de tonnes)

1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
18,9	25,6	7,9	8,6	4	14,4	5,9	8,9	3,6	1,6

Source : PAM

Ces dernières années, l'aide est essentiellement fournie par l'USAID, par l'intermédiaire d'AFRICARE, et au travers du PAM pour deux projets VCT dans le domaine de la santé et de l'éducation.

En 1994/95, le PAM n'a pas envoyé d'aide alimentaire, une mission d'évaluation ayant révélé des problèmes de gestion. Un nouveau protocole doit être signé pour assurer la continuité des projets qui bénéficiaient de cette aide. Il donne une part plus importante au PAM dans la gestion et le contrôle de l'aide alimentaire, en attendant que le gouvernement constitue une structure de gestion plus efficace que la précédente. Par ailleurs, le PAM a effectué des achats locaux, opérations qui ont rencontré certaines difficultés (non-livraison des céréales par les associations de producteurs), mais l'expérience pourrait être renouvelée.

La constitution d'un stock de sécurité n'a jamais été sérieusement envisagée, semble-t-il, les risques de problèmes et coûts de gestion étant trop importants par rapport aux besoins liés à des risques de crise alimentaire jugés très faibles. D'ailleurs la façade maritime autorise un approvisionnement rapide.

Des comités d'adjudication avaient été créés afin de vendre l'aide alimentaire. Mais les expériences de fonds de contrepartie ont été négatives pour plusieurs donateurs qui auraient souhaité connaître la destination de ces fonds. Il est certain que ces problèmes ont contribué à la réduction des montants d'aide alimentaire octroyés. Cependant, cette évolution correspondait également au sentiment que l'aide alimentaire venait contrecarrer les efforts faits par ailleurs pour atteindre l'autosuffisance.

D'une manière générale, les donateurs et plusieurs responsables nationaux considèrent qu'aucune aide alimentaire n'est nécessaire en Guinée-Bissau (à l'exception de celle aux réfugiés)⁸⁵. Pour certains donateurs, cette position est générale, c'est-à-dire qu'ils n'octroient de l'aide alimentaire qu'en situation d'urgence tel qu'en cas d'appel des Nations Unies pour les réfugiés (ex : la Suède). Pour d'autres, dans un contexte où les excédents mondiaux sont moins importants, l'aide alimentaire doit être envoyée en priorité aux régions d'Afrique en situation critique (ex : USAID). Enfin, certains donateurs ont remis en cause les dons qu'ils faisaient sous forme de blé, par exemple, qui n'étaient pas sans effet, au même titre que les importations, sur l'évolution des habitudes de consommation.

Au Mali

L'évolution politique a été marquée par le changement de 1991 : le régime du parti unique étant remplacé par le multipartisme. Malgré une période de transition réussie, les élections à tous les

⁸⁵ La plupart des bailleurs de fonds considèrent que la Guinée-Bissau devrait améliorer son taux d'autosuffisance car elle en a le potentiel, mais cette position ne rencontre pas l'unanimité.

niveaux et l'avènement de la nouvelle république qui a satisfait les principales attentes, en particulier le retour à la paix dans les régions du Nord, il est difficile de prévoir l'incidence que les nouvelles initiatives démocratiques auront au cours des prochaines années sur la dynamique politique qui a conduit la réforme céréalière et la mise en place du libéralisme dans le passé. La disparition du clientélisme dans le système et du pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie est largement amorcée. Mais de nouveaux groupes de pression peuvent apparaître pour conserver ou pour gagner tel ou tel électeur et la population de plus en plus informée exigera sans doute des résultats plus rapides de la part du gouvernement d'abord et des groupes de bailleurs de fonds ensuite.

Le Mali est sous ajustement structurel depuis 1982. Le dernier programme sur trois ans s'est terminé, le 31 décembre 1995 dans de bonnes conditions, ce qui a permis la négociation immédiate d'un nouvel accord de facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) pour un programme économique et financier à moyen terme (1996-1998). Grâce aux efforts d'ajustement, le recours à l'aide extérieure pour la couverture de l'écart de financement budgétaire a été ramené de 97 milliards de FCFA en 1994, à 50 milliards en 1995 et à 43 milliards pour 1996.

La dévaluation du FCFA en janvier 1994 s'est traduite par une reprise des exportations, la substitution de produits locaux aux produits d'importations et une réduction du déficit courant. L'inflation a pu être maîtrisée à 30 pour cent en 1994 contre les 40 pour cent prévus ; avec un PIB en hausse de 2,5 pour cent reflétant la croissance du secteur agricole et une augmentation de l'activité du secteur privé. Le taux de croissance économique est estimé à 5,2 pour cent pour 1995.

Le secteur agricole génère environ 45 pour cent des ressources du pays et occupe 85 pour cent de la population active. Ses principales activités sont les cultures vivrières (mil, sorgho, maïs, paddy) et l'élevage. La culture de rente dominante est le coton. En 1995, la population est estimée (le dernier recensement est de 1987) à 9 millions d'habitants dont 20 pour cent sont urbanisés.

Depuis 1990, le Mali parvient (à l'exception du blé qui ne représente qu'une faible partie de la consommation) à l'autosuffisance en céréales sèches, avec un solde des disponibilités et des besoins fluctuant autour de l'équilibre. Pour le riz, l'équilibre n'a été atteint qu'en 1994/95. Comme signalé par le PRMC, le Mali n'a plus besoin d'aide alimentaire pour ces céréales tant que la situation actuelle ne se dégradera pas.

Mais l'alimentation quotidienne reste insuffisamment diversifiée et quelque 22 pour cent des enfants de moins de 5 ans sont en état de malnutrition ; cette situation étant plus due à l'ignorance et à la pauvreté qu'à la disponibilité générale des céréales sur les marchés. Les causes de l'insécurité alimentaire sont en effet multiples : habitudes alimentaires, éléments sociologiques et problèmes économiques. Cet état de malnutrition et d'insécurité alimentaire reste gravement préoccupant.

Compte tenu des récoltes satisfaisantes, l'aide alimentaire s'est limitée depuis 1990 à des dotations de blé et de farine par le Canada et par la France.

Tableau 15 : Aide alimentaire en blé

(en tonnes)

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Blé	5 839	4 816	9 019	2 871	-	14 641
Farine	-	-	365	197	2 852	1 707

Les dotations de blé sont livrées à l'OPAM qui les vend sous contrat de gré à gré aux GMM, seule minoterie du pays, et pour laquelle l'aide en blé remplace des importations commerciales. Afin de promouvoir la concurrence, la farine est par contre vendue par appels d'offres directement aux boulangers : le but était de réduire les entrées frauduleuses de farine et non de se substituer à celle des GMM, ce qui s'est produit et qui remet en cause l'opération.

La politique des bailleurs de fonds depuis 1990 est de ne pas perturber le marché par l'introduction d'aides alimentaires. C'est pourquoi les distributions gratuites ont été limitées aux recommandations du SAP approuvées après examen par le COC, et complétées pour les zones en difficulté alimentaire, peu ou pas approvisionnées par les commerçants, par un mécanisme de ventes d'intervention confié à l'OPAM.

Tableau 16 : Distributions gratuites et ventes d'intervention des céréales mil et sorgho

(en tonnes)

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Distributions gratuites	6 224	12 204	2 878	9 538	4 650	5 735
Ventes d'intervention	6 093	7 292	2 657	1 418	1 369	1 626

En l'absence d'aides alimentaires, les quantités de céréales destinées aux distributions gratuites et aux ventes d'intervention ont été prélevées sur le SNS dont l'évolution (en tonnes au 1er janvier) de chaque année a été la suivante :

Tableau 17 : Evolution du stockage national de sécurité

(en tonnes)

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Tonnages	45 701	29 774	26 371	54 587	51 975	43 246	33 454

Des achats locaux par appels d'offres ont permis jusqu'en 1993 la reconstitution du SNS :

Tableau 18 : Appels d'offres pour la reconstitution du SNS

(en tonnes)

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tonnages	9 759	3 694	32 459	9 530	0	0

A partir de 1994 il a été décidé, pour réduire les coûts, de contenir le stock physique du SNS à 35 000 tonnes (sans modifier son plafond de 58 500 tonnes, la différence étant couverte par une dotation financière destinée à des achats complémentaires en cas de besoin).

Le fonds commun de contrepartie étant considéré en 1993 (à tort comme l'avenir le prouvera) en état de surliquidité relative, seule la France s'est engagée au financement pluriannuel de la phase 4 (1994-1996) par une convention de 200 millions de FCFA par an. Les autres donateurs ne se sont pas prononcés sur des aides de substitutions ou sur de nouvelles contributions.

Financées par le PRMC, les distributions gratuites sont conduites par la CADB qui a normalement recours pour l'exécution aux différents échelons administratifs.

Pour 1992/93, la mission de contrôle qui portait sur 24 des 77 villages couverts par une dotation PRMC avait mis en évidence que si le nombre des arrondissements et des villages ciblés était concordant, le nombre de bénéficiaires servis était, par contre, plus important que l'estimation SAP de la population concernée, ce qui ramenait de 27 à 18 kilos la ration individuelle. Mais surtout, les distributions avaient eu lieu pour l'essentiel en septembre au lieu de juin, ce qui en diminuait l'impact. Un travail de sensibilisation fut mené par la CADB.

En 1993/94, la mission de vérification visita 36 des 48 villages retenus ; cette fois les céréales étaient parvenues à leurs destinataires dès le mois de mai à la satisfaction générale.

Les conclusions des missions de contrôle montrent qu'environ 15 pour cent du tonnage déstocké n'atteint pas le destinataire final ; cette déperdition provient : de pertes en cours de manutention ; du paiement en nature de certains transports terminaux pour la distribution capillaire dans les zones enclavées ; mais aussi parfois de prélèvements abusifs des éléments de distribution.

L'intervention des ONG

Depuis la fin de l'année 1990, le Mali avait connu une vague d'agitations du fait de la rébellion au Nord, en particulier dans les régions de Kidal, Gao et Tombouctou. Par suite de cette insécurité, des milliers de personnes se déplacèrent vers la Mauritanie, le Burkina Faso et à l'intérieur du pays. Ceux qui restèrent sur place souffrirent également de l'effet négatif de l'insécurité sur les activités économiques et les conditions sociales.

Lorsque l'atténuation de la rébellion entraîna un retour progressif des populations dans leurs lieux d'origine, il parut important de les appuyer sur le plan alimentaire aussi bien que sur celui de l'encadrement. Il convenait aussi d'appuyer, pour le rétablissement de la paix et de la vie socio-économique, les populations restées sur place et totalement démunies.

En 1993, le MATS demanda aux donateurs du PRMC qui acceptèrent, le déblocage de 1500 tonnes de céréales du SNS et la prise en charge des frais de distribution. Le déblocage devant s'opérer par lot et par zone géographique, sur décision du comité d'aide d'urgence et de réhabilitation et sur la base d'un appui alimentaire de 9 kilos par personne et par mois pendant trois mois.

L'initiative originale de la partie malienne fut d'établir en décembre 1993, entre la CADB, chargée de la coordination des actions d'urgence et d'aide alimentaire au Mali, et des ONG spécifiques, des protocoles d'accord selon lesquels :

- elles jouent le rôle de distributeur et assurent la coordination, l'exécution et le suivi des sous-programmes dans leurs zones d'implantation,
- elles fournissent des rapports mensuels sur les réalisations. Parmi celles-ci, la distribution gratuite simple n'étant conduite, après enquête et approbation des autorités locales, que face au dénuement total d'un groupe cible. Dans les autres cas, l'appui alimentaire devait favoriser la

réhabilitation d'infrastructures sociales, des aménagements pour la production agricole ou la diversification économique. Toutes activités d'investissement humain devant s'inscrire aussi bien dans les programmes des ONG que dans les aspirations des populations elles-mêmes.

Cette approche allait permettre d'apporter une aide alimentaire structurée aux populations démunies, tout en renforçant la capacité de survie de celles restées en place et de réinstallation pour celles qui avaient quitté la zone. Elle évitait aussi les effets pervers possibles d'une distribution gratuite massive, de type classique, pendant la mise en marché de la récolte annuelle.

En Mauritanie

La Mauritanie est un pays chroniquement déficitaire. Lors de la campagne agricole 1994/95, la production disponible représentait 157 000 tonnes et couvrait 34 pour cent des besoins totaux (environ 460 000 tonnes). Cette production disponible était de 23 pour cent supérieure à celle de 1993. Une production légèrement inférieure s'élevant à 150 000 tonnes disponibles est attendue pour la récolte 95/96. En temps normal, la production couvre 30 pour cent environ des besoins totaux. Dans ce cadre, l'aide alimentaire représente une ressource non négligeable pour le maintien de la sécurité alimentaire.

La Mauritanie est sous ajustement structurel depuis le début des années 1980. Les subventions, les taxes à l'importation et à l'exportation ont été réduites. Plusieurs monopoles d'Etat ont été supprimés et la restructuration des entreprises publiques s'effectue avec plus ou moins de succès. En octobre 1992, la monnaie, l'ouguiya, a été dévaluée de 27 pour cent par rapport au dollar qui est son cours de référence.

Les livraisons d'aide alimentaire ont été peu régulières sur les dix dernières années. Elles ont principalement suivi les cycles de sécheresse. On observe trois pics :

- en 1985/86 avec 90 000 tonnes dont près de la moitié est de l'aide d'urgence,
- en 1989/90 avec 96 000 tonnes dont 24 000 tonnes d'aide d'urgence,
- et en 1992/93 avec 67 000 tonnes dont 43 000 tonnes d'aide d'urgence.

En 1994/95, les livraisons d'aide alimentaire s'élèvent à 22 000 tonnes et celles prévues pour 1995/96 sont d'un niveau similaire.

Depuis 1991, la Mauritanie accueille 45 000 réfugiés touaregs et maures du Mali installés dans trois camps du sud est du pays. Pris en charge par le PAM depuis 1992, les livraisons d'aide prévues sur 1994/95 s'élèvent à 13 500 tonnes (contre 4 300 tonnes en 1993/94). Le CSA est chargé de la distribution et des transports de cette aide vers les lieux de consommation.

Une grande partie de l'aide est aussi destinée à la vente, en 1993/94, environ 39 pour cent de l'aide a été monétisée. Cette aide provient principalement de la France (blé et achats triangulaires), du Japon (blé) et de l'Espagne (blé). La part relative de l'aide monétisée dans l'aide totale a tendance à diminuer du fait de l'augmentation ces dernières années de l'aide d'urgence aux réfugiés. D'environ 60 pour cent en 1989/91, elle est estimée à moins de 20 pour cent pour 1994/95. Le CSA est chargé de la monétisation de cette aide.

Les projets VCT sont aussi pratiqués en Mauritanie à l'initiative du PAM depuis 1985. Ces projets gérés par le CSA portent sur :

- la réalisation de travaux dans le domaine rural (pistes, puits et barrages),
- la protection de l'environnement (lutte contre l'ensablement, assistance aux petits exploitants de la Société nationale de développement rural...),

- le développement urbain à Nouakchott et Nouadhibou (ramassage des ordures, construction de latrines, d'écoles, adduction d'eau, espaces verts...) ; ces derniers projets entrent dans le cadre des programmes de dimension sociale de l'ajustement.

Ces projets sont sujets aux critiques classiques des projets VCT ; à savoir que certains donateurs estiment que la rétribution en nature n'est pas adaptée aux besoins de la population qui détournerait l'aide de son objectif initial en la revendant au profit d'autres consommations.

Un projet de cantines scolaires, qui représente 8 pour cent des livraisons d'aide en 1993/94, est aussi en place. Coordonné par le PAM, il touche environ 18 pour cent des élèves.

L'insécurité alimentaire des populations mauritaniennes relève plus de problèmes liés à l'accessibilité qu'aux quantités disponibles. En effet, certaines couches de population dans la périphérie de Nouakchott et dans certaines zones rurales enclavées ont un réel problème d'accessibilité à l'alimentation, les premières du fait d'insolvabilité financière et les secondes du fait d'inaccessibilité physique.

Le comité départemental rassemble les besoins dressés par les collectivités locales et les soumet au CSA qui dresse un plan de distribution en concertation avec les donateurs. Au sein de la collectivité, la distribution repose plus sur les systèmes de solidarité, qui semblent garantir aux plus démunis un moyen de subsistance. Ce système décentralisé permet une économie des coûts administratifs et logistiques liés à la distribution et n'endommage pas les circuits existants de l'entraide communautaire.

Les donateurs peuvent conduire des évaluations sur le terrain. Il existe aussi une unité de surveillance du PAM, qui s'assure que les décisions du comité départemental ont bien été appliquées et interrogent les populations bénéficiaires au sein des localités.

De nombreux débats existent autour du besoin d'un stock national de sécurité. Dans le cadre du programme de sécurité alimentaire allemand, un SNS avait été constitué. Mais du fait de la présence d'une façade maritime, sa reconstitution n'a pas été jugée nécessaire par les donateurs. Selon plusieurs donateurs, pour pallier aux risques de sécheresse, une réserve financière serait préférable dans la mesure où celle-ci permettrait d'importer rapidement alors que l'aide arrive en pratique généralement en retard et, de plus, très souvent au mauvais moment. En 1994, la plus grande partie de l'aide est arrivée en fin d'année alors que la récolte était bonne.

L'Allemagne et la France ont réalisé des aides triangulaires à partir du Mali en 1993/94 et 1994/95 (pour la France). Mais ces opérations sont longues à monter et les céréales arrivent parfois au moment de la récolte suivante. Le contrôle de la qualité au départ n'a pas toujours été fait et il est probable qu'une partie de l'aide gratuite a finalement été donnée au bétail. Les opérations d'aide alimentaire triangulaire faites jusque-là ont posé des problèmes liés à la logistique, à la qualité des produits, aux insuffisances des circuits de distribution, au non-respect des contrats par des fournisseurs... L'aide triangulaire est considérée comme une bonne idée dans son principe, mais toujours difficile à mettre en œuvre.

Au Niger

L'aide alimentaire joue un rôle très important au Niger. Durant les dix dernières années, le pays a reçu en moyenne 50 000 tonnes d'aide, avec un minimum de 23 000 tonnes au cours de la campagne 1986/87 et près de 95 000 tonnes en 1990/91. Bien que le Niger soit un des plus grands producteurs de céréales des pays du CILSS, sa production ne suffit plus depuis plusieurs années à nourrir une population au taux de croissance très rapide et les distributions gratuites d'aides alimentaires revêtent aujourd'hui un caractère structurel.

L'aide alimentaire projet représente près de 40 pour cent des livraisons totales de la période considérée et de 60 à 70 pour cent dans les dernières années. Par ailleurs, la part des achats locaux est en constante augmentation : de 5 pour cent du total en 1985/86, elle atteint 40 pour cent du total de l'aide ces dernières années.

Tableau 19 : **Livraisons d'aide alimentaire au Niger**

(en tonnes)

Années oct/nov	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Urgence	56 286	6 486	35 713	23 500	33	46 920	1 947	5 899	63	1 422
Projet	19 694	14 550	10 428	28 755	20 014	15 756	21 318	17 892	36 149	18 846
Programme	6 035	2 200	8 278	19 241	17 900	31 586	13 200	1 455	16 165	8 238
TOTAL	82 015	23 236	54 419	71 496	37 947	94 262	36 465	25 246	52 377	28 506

Source : INTERFAIS

Le SAP, devenu en 1995 le système d'alerte précoce/gestion des catastrophes (SAP/GC) constitue aujourd'hui le dispositif central de prévention et de gestion de l'aide alimentaire. Il coordonne l'information pour déterminer les besoins d'aide et présente les requêtes aux donateurs. Une fois celles-ci acceptées, il gère la distribution d'aide alimentaire gratuite via les comités sous-préfectoraux. Le SAP a distribué environ 30 000 tonnes en 1993, 23 000 tonnes en 1994 et n'a procédé à aucune distribution en 1995.

Le programme d'atténuation des catastrophes (PAC) qui a démarré en 1994 sur financement de l'USAID intervient dans les zones dont les populations se trouvent dans une situation précaire suite à des inondations ou autres catastrophes. Les volumes d'aide distribués dans le cadre du PAC, sous la forme de petits projets VCT, ont atteint 400 tonnes en 1995 et 1 400 tonnes en 1996.

Le PAM gère depuis plusieurs années quatre programmes d'aide ciblée, assurant au total une distribution moyenne de 15 000 tonnes par an. Un premier programme vise les cantines scolaires et un autre le domaine de la santé à travers la distribution de rations alimentaires dans les centres de santé et de soins maternels et infantiles. Conscient de la faible efficacité de ces distributions, des évaluations ont été conduites. Ces projets sont en cours de réorganisation pour atteindre des groupes cibles mieux définis. Deux autres actions consistent en distribution de VCT, dont une dans le cadre du vaste projet de développement financé par la Coopération italienne dans l'arrondissement de Keita.

Plusieurs autres donateurs conduisent également des programmes de ce type, directement ou à travers des ONG.

La mise en œuvre de l'aide alimentaire a toujours été difficile au Niger. Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer cette situation.

Tout d'abord, l'estimation des besoins d'aide est objectivement plus difficile qu'ailleurs : aux fortes variations dans le temps et dans l'espace de la production soumise aux aléas climatiques, s'ajoutent les difficultés à estimer les importations non enregistrées de céréales en provenance du Nigeria, stimulées jusqu'ici par la dépréciation du naïra et la convertibilité du franc CFA. Or, d'après

les données concordantes de plusieurs enquêtes⁸⁶, ces importations sont en général égales ou supérieures au déficit global affiché dans le bilan céréalier. De fait, quelles que soient leurs origines (notamment l'utilisation de normes de consommation différentes), des divergences entre sources d'estimation sont apparues plusieurs fois au cours de la période, notamment entre le SAP et le FEWS.

Ensuite, les pressions politiques pour accroître l'aide alimentaire ont longtemps entretenu la méfiance des donateurs à l'égard de l'estimation du déficit retenu pour l'établissement des requêtes. Jusqu'en 1989, le ministère des Affaires étrangères était chargé d'élaborer les requêtes aux donateurs (après l'évaluation finale des besoins au terme de la tournée présidentielle dans le pays) et l'état major de l'Armée coordonnait la réception, le stockage, le transport et la distribution des aides alimentaires avec l'outil logistique de l'OPVN (à l'exception de certaines aides d'urgence et de celles des ONG). A partir de 1990, c'est le système d'alerte précoce (SAP) mis en place auprès du Premier ministre qui est chargé d'élaborer les requêtes, puis, après la Conférence nationale de 1991, de distribuer également l'aide, cumulant ainsi les fonctions d'estimation des besoins et de distribution de l'aide alimentaire.

Plusieurs exemples illustrent cette situation. Ainsi, au cours de la campagne 1989/90, la demande d'aide alimentaire de 90 000 tonnes a-t-elle été jugée excessive par tous les donateurs. Il en a été implicitement de même en 1992 avec la requête de 52 000 tonnes élaborée par le SAP après une campagne de presse focalisée sur les difficultés d'approvisionnement de certains arrondissements, en particulier celui de Tanout, mises en évidence par les élus locaux, alors que la production était estimée globalement satisfaisante. Les tensions entre les bailleurs de fonds et le gouvernement se sont du reste aggravées à cette occasion avec la décision unilatérale de ce dernier de prélever 15 000 tonnes sur le SNS sans garantie de restitution.

Enfin, la mise en œuvre de l'aide est rendue difficile par la disparité des stratégies des donateurs, en particulier par le fait que plusieurs sources d'aide (les envois de l'Arabie Saoudite, de Taïwan, du Japon, du Pakistan, de l'OUA...) ne partagent pas le souci de coordination et de rationalisation de l'aide alimentaire exprimé dans la Charte.

Jusqu'à récemment, cet ensemble de difficultés s'est traduit dans la pratique par des désaccords entre le gouvernement et les donateurs aussi bien au niveau de l'estimation des besoins en aide alimentaire, que dans l'utilisation du SNS et la distribution de cette aide. Les donateurs ont souligné que le stock de sécurité devait être réservé aux cas de crises graves et ne devait pas être utilisé pour les distributions d'urgence dans les situations globalement excédentaires ; ils ont également critiqué le manque de sélectivité dans les critères de distribution. Enfin, le débat a porté sur le niveau du stock national de sécurité dont les coûts de gestion sont importants et qui est jugé trop élevé par la plupart des donateurs. Aujourd'hui, certaines de ces critiques ont été prises en compte et des améliorations sont intervenues -- la moitié des 80 000 tonnes du SNS peut être détenue aujourd'hui en réserve financière. Par ailleurs, la distribution d'aide alimentaire d'urgence 94 semble mieux correspondre aux besoins des populations.

Au Sénégal

Le contexte général est marqué par l'amélioration des relations avec le FMI, suite à la dévaluation du franc CFA. Cela s'est traduit par la transformation, en août 1994, de l'accord de confirmation en facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) sur 3 ans. Comme dans le cas des autres pays membres de la zone franc, les objectifs poursuivis étaient l'amélioration des soldes

⁸⁶ Cf. EGG, J. (coord.) (1993), "L'économie agricole et alimentaire du Niger : vers une intégration au marché du Nigeria ?", CILSS/Club du Sahel, INRA/IRAM/UNB, Montpellier, janvier, 213 p. Cf. les bulletins d'analyse du SIM/OPVN pour les estimations récentes.

externes et internes. Les mesures d'accompagnement concernaient les prix (revalorisation des prix à la production des produits exportés, contrôle des salaires nominaux, politique de taux d'intérêt...) ou des aspects plus sectoriels destinés à atténuer les effets négatifs de la dévaluation sur certaines catégories de population (prix des biens de première nécessité, des produits pharmaceutiques...).

Depuis les années 1960, la production céréalière croît à peu près au même rythme que la population rurale. Les surplus commercialisables sont très faibles dans les régions autosuffisantes et certaines zones sont déficitaires. La production ne permet donc pas de satisfaire les besoins à l'échelle nationale et, en 1994/1995, seuls 55 pour cent de la consommation était assurés par la production du pays.

Depuis quelques années, l'aide alimentaire au Sénégal tend à se réduire. Entre 1986/87 et 1992/93, les livraisons fluctuent entre 54 500 et 83 900 tonnes, puis en 1993/94 et 1994/95 elles diminuent de façon importante (cf. 4.4).

Ces dernières années, le gouvernement japonais est le seul à donner avec régularité une aide alimentaire au titre de ses engagements dans le cadre de la Convention internationale sur l'aide alimentaire. La contrepartie est utilisée par le gouvernement sénégalais pour financer des projets de développement.

L'aide alimentaire italienne, critiquée pour privilégier l'objectif de créer des débouchés commerciaux, est constituée par des produits alimentaires italiens (légumes déshydratés, concentrés de tomate, huiles, conserves de sardines). Elle tend aussi à se réduire.

L'aide alimentaire transmise par le PAM est essentiellement destinée aux cantines scolaires et aux réfugiés, qui bénéficient en 1995 de mesures de soutien au retour.

La coopération allemande avait conclu son programme de sécurité alimentaire en 1992, en mettant notamment en avant le faible intérêt d'un stock de sécurité pour un pays côtier comme le Sénégal par rapport au coût que sa gestion implique. Les autres bailleurs sont, pour la plupart, du même avis. La partie sénégalaise cherche à convaincre de l'utilité d'un stock qui, dans certaines circonstances, permettrait d'attendre l'aide alimentaire en cas de crise non prévisible (inondations, crise politique telle que les événements à la frontière sénégal-mauritanienne). Certains partenaires sénégalais se fondent sur leur expérience pour affirmer que, même en cas de crise prévisible grâce aux systèmes d'informations en place (Agrhymet, DIAPER, SIM, ZAR...), un SNS peut s'avérer utile en attendant l'arrivée de l'aide. En effet, les achats en provenance des "bateaux flottants" comportent une part d'incertitudes difficile à évaluer⁸⁷. Les tensions qui prévalent sur le marché international des céréales fin 1995 et début 1996 pourraient renforcer ces incertitudes.

Malgré les réticences affichées par les donateurs, la fin du fonds commun de contrepartie (FCCAA) va très probablement donner lieu à la constitution d'un stock de sécurité de 15 000 à 20 000 tonnes en accord avec les partenaires sénégalais.

L'approvisionnement du stock par le fonds commun est critiqué par plusieurs personnes, sceptiques quant aux critères qui pourraient être appliqués pour l'octroi d'aide alimentaire. La compétence du CSA dans la gestion technique du SNS est reconnue, mais les craintes portent sur les pressions, notamment politiques, que le CSA pourrait subir.

Dans un contexte de diminution de l'aide alimentaire, les enjeux relatifs à l'application de la Charte de l'aide alimentaire se déplacent vers les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire.

⁸⁷ Un des arguments évoqué contre la nécessité d'un stock de sécurité repose sur la fréquence de passage au large des côtes sénégalaises de bateaux transportant des céréales, qu'il serait possible de dérouter en situation d'urgence.

Le manque de coordination dans la collecte et la diffusion de l'information mettent en évidence les difficultés de communication entre des acteurs très nombreux et aux préoccupations souvent différentes.

Au Tchad

Le cadre d'application de la Charte de l'aide alimentaire est constitué principalement de facteurs politiques. Depuis la Conférence nationale du 15 janvier 1993, l'instabilité politique et le climat d'insécurité restent forts notamment au sud et à l'est du pays. Les barrages routiers empêchent souvent la libre circulation des produits agricoles et provoquent des hausses des prix des céréales sur les marchés du fait du prélèvement de diverses taxes informelles.

On constate depuis plusieurs années de nombreux mouvements de grèves chez les agents du ministère du Développement rural et dans la fonction publique en général ; les fonctionnaires ont des arriérés de paiement de 4 à 6 mois et sont bien souvent démotivés. Cette situation dure depuis plusieurs années et bloque le fonctionnement de l'appareil d'Etat à tous les niveaux (depuis les responsables techniques jusqu'aux enquêteurs de terrain).

Les prix des céréales locales avaient fortement augmenté en 1994, pour revenir en franc courants à des niveaux comparables à ceux de 1993. Il est très difficile d'imputer à la dévaluation du FCFA la hausse observée en 1994 car la récolte de 1993 était mauvaise. Quant aux effets de cette dévaluation sur les comportements des producteurs, on ne possède pas d'analyse globale. Il est par contre certain que l'effet souhaité sur l'investissement ne s'est pas encore fait ressentir.

Le Tchad est très fortement dépendant du Cameroun et du Nigeria ; beaucoup de produits manufacturés arrivent du Nigeria via le Cameroun, en particulier tous les produits pétroliers sont importés du Nigeria et la moindre tension avec ce grand voisin se répercute sur l'approvisionnement du Tchad. Les exportations tchadiennes de bétail vers ces deux pays restent importantes. Et, en cas de mauvaise campagne agricole, des importations de céréales en provenance du Cameroun et du Nigeria comblent en partie le déficit.

Enfin, beaucoup de bailleurs de fonds se désengagent du Tchad. Les engagements et versements d'APD poursuivent une tendance à la baisse depuis le début de la décennie 1990. L'USAID vient de fermer sa représentation et seul le FEWS est présent. L'assistance technique française poursuit son retrait.

Malgré toutes ces difficultés qui jouent incontestablement sur la motivation et la crédibilité des agents de l'Etat, il faut souligner que la collecte d'informations sur la situation alimentaire reste une préoccupation pour l'ensemble des services de l'administration.

Depuis le début de la décennie 1990, l'aide alimentaire au Tchad a tendance à diminuer passant de 50 000 tonnes de céréales à 20 000 tonnes environ (tous produits confondus) en 1994-95. Plus de la moitié, soit 11 000 tonnes, a servi à la reconstitution du stock national de sécurité géré par l'ONC, le reste étant intégré aux programmes réguliers du PAM. Il y a eu très peu d'aide alimentaire d'urgence, la campagne agricole 1994-95 ayant été plutôt bonne.

Les grands projets sont gérés par le PAM. Un premier grand projet de cantines scolaires (1 200 écoles réparties sur l'ensemble du territoire) est actuellement en cours d'exécution (de 33 millions \$E.U. sur cinq ans à compter de mars 1994). Un second projet d'assistance aux groupes vulnérables devrait démarrer en janvier 1996.

Depuis la naissance de la Charte de l'aide alimentaire, plusieurs difficultés persistent dans la gestion de l'aide alimentaire :

- Tout d'abord au niveau de l'évaluation des besoins qui reste problématique et sujette à caution de la part des donateurs. Par exemple, en novembre 1993, les bailleurs de fonds n'ont pas répondu à la requête du gouvernement demandant une aide de 40 000 tonnes, puis 36 000 tonnes. Au sein du CASAGC les donateurs demandent souvent des missions de vérification sur le terrain.
- Des achats locaux sont effectivement réalisés mais de grosses difficultés ne sont pas surmontées : les transporteurs restent dans l'informel, les commerçants ne sont pas toujours très fiables dans leur relation contractuelle compliquant et retardant la mise en œuvre de ce type d'opération. A ces difficultés de terrain s'ajoutent fréquemment la lourdeur des procédures administratives propres à chaque bailleur de fonds rendant ces achats locaux très lents.
- Les infrastructures routières sont en mauvais état. Plusieurs routes sont interdites à la circulation entre juillet et octobre et le réseau goudronné bien insuffisant.
- Les coûts de suivi des opérations d'aide alimentaire ne sont pas toujours assurés par l'Etat. Par exemple, le PAM finance le suivi de ses opérations qui devrait être du ressort de l'Etat.
- Sans en connaître l'ampleur, plusieurs observateurs estiment qu'une partie de l'aide alimentaire est détournée de ses objectifs initiaux. En effet, il n'est pas rare de voir sur des marchés des aides alimentaires qui devaient être distribuées gratuitement dans le cadre de projets.

Les perspectives générales d'évolution de l'aide alimentaire du PAM indiquent une baisse de l'aide alimentaire pour des projets de développement au profit de l'aide d'urgence.

La gestion du SNS par l'ONC

L'Office national des céréales (ONC) gère uniquement depuis avril 1992 le stock national de sécurité qui était de 11 000 tonnes en 1995, et proche de zéro fin 1996⁸⁸.

La récente étude de la FAO estime que le stock optimal serait pour le Tchad de l'ordre de 25 000 tonnes ; il semble qu'il y ait un consensus sur ce chiffre parmi les donateurs. La création d'un comité paritaire de gestion au sein de l'ONC (bailleurs de fonds et administrations nationales) renforcera la transparence de cet organisme. Les critiques portant sur les déstockages massifs et unilatéraux basés sur des motivations politiques et non liées à des situations de pénuries alimentaires, effectués sans l'accord des bailleurs de fonds ou organismes de coordination de l'administration tchadienne, tel que le CASAGC), ne devraient plus avoir lieu.

4.4. Dix ans d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS⁸⁹

1985/86 : dix ans après la grande sécheresse de 1973/74 au Sahel, réapparaissent les difficultés alimentaires suite à une nouvelle période de conditions climatiques très défavorables. La gestion de

⁸⁸ Le SNS est alimenté par :

- la France pour 8 500 tonnes, dont 2 500 tonnes de mil, maïs, sorgho achetées au Cameroun et Nigeria (opération triangulaire) et 6 000 tonnes achetées localement,
- l'UE pour 500 tonnes achetées localement,
- les Etats-Unis pour 2 000 tonnes achetées localement sur fonds de contrepartie de la vente de riz et farine de blé importées.

En 1995, le potentiel de stockage sera de 18 000 tonnes si l'UE réussit ses achats locaux de 7 000 tonnes. Ce stock de 11 000 tonnes a été entièrement reconstitué en 1995 suite au déstockage de 1994 du fait de pénuries alimentaires dans l'est et le nord du Tchad notamment.

⁸⁹ Par S. Jost, G. Simon et F. Trine.

cette crise révèle de nombreuses carences en matière de prévision et de suivi des interventions, notamment en terme d'aide alimentaire. En mai 1985, suite à une mission d'évaluation sur le terrain, une première réunion des donateurs est convoquée, qui aboutira à la création du "Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel". Ce Réseau tiendra sa première réunion annuelle en novembre 1985. L'année suivante, en décembre 1986, le colloque de Mindelo sur les politiques céréalières des pays du Sahel recommandera notamment la mise en œuvre d'un code de bonne conduite de l'aide alimentaire au Sahel qui se concrétisera sous la forme de la "Charte de l'aide alimentaire", adoptée en février 1990 par les principaux donateurs et les pays membres du CILSS lors d'une réunion des chefs d'Etats du CILSS à Bissau. Parmi les recommandations de cette Charte, figurait la préférence à donner aux achats locaux et aux opérations triangulaires.

Après dix années de fonctionnement du réseau, il était intéressant d'analyser l'évolution de l'aide alimentaire du Sahel à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs, ce qui constitue l'objectif de ce document. Dans une première partie, après avoir examiné rapidement l'évolution globale de l'aide alimentaire au niveau mondial, nous étudierons les flux d'aide alimentaire vers les pays du Sahel depuis 1985/86 selon différents critères : par type d'aide alimentaire, par groupe de bénéficiaires, par type de produits, par mode d'approvisionnement, par donateur et par mode d'acheminement. Nous examinerons ensuite de façon plus détaillée les opérations triangulaires et les achats locaux, ainsi que les opérations de substitution financées sur les budgets de l'aide alimentaire, étant donné que ce type d'interventions s'est nettement développé durant cette décennie, marquant une évolution notable dans la pratique des opérations d'aide alimentaire au Sahel. Cette évolution a été encouragée par la Charte de l'aide alimentaire adoptée par les pays du Sahel et les principaux donateurs.

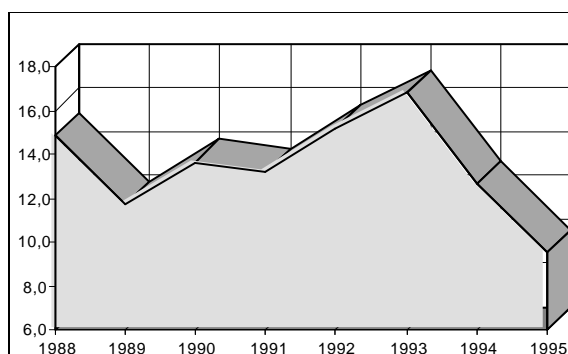
Evolution des livraisons mondiales d'aide alimentaire

Après avoir atteint un maximum en 1993, les livraisons d'aide alimentaire ont fortement baissé en 1994 et ont continué à diminuer en 1995, pour atteindre 9,5 millions de tonnes, un niveau exceptionnellement bas si on le compare aux années précédentes (graphique 3). Pour la première fois depuis le milieu des années 1980, les livraisons de céréales au titre de l'aide alimentaire sont tombées en-dessous de l'objectif annuel de 10 millions de tonnes fixé en 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation au sortir d'une importante crise alimentaire.

Graphique 3 : **Livraisons d'aide alimentaire dans le monde**

(en millions de tonnes)

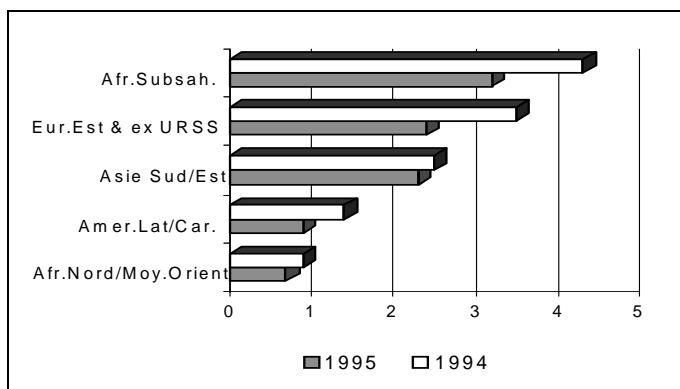
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
14,8	11,7	13,6	13,2	15,2	16,8	12,6	9,5



Source : PAM/INTERFAIS, mai 1996

Toutes les régions géographiques ont été touchées par cette réduction, y compris l'Afrique subsaharienne, où c'est la troisième année consécutive qu'une diminution est observée. Par rapport à 1994, les livraisons ont été réduites de 4,3 millions de tonnes à 3,2 millions de tonnes (graphique 4).

Graphique 4 : **Livraisons par région en 1994-1995**
(millions de tonnes)



Source : PAM/INTERFAIS, mai 1996

Toutes les catégories d'aide alimentaire ont subi une diminution importante en 1995 par rapport à l'année précédente : l'aide alimentaire programme est passée de 5,6 millions à 3,8 millions de tonnes, l'aide alimentaire d'urgence est passée de 4,2 millions à 3,2 millions de tonnes tandis que l'aide alimentaire dévolue aux projets de développement est tombée de 2,8 à 2,5 millions de tonnes (voir encadré 16 pour les définitions des catégories d'aide alimentaire).

Encadré 16 : **Définition des catégories d'aide alimentaire**

L'**aide alimentaire programme** est généralement fournie dans un cadre bilatéral pour aider les gouvernements bénéficiaires à équilibrer leur budget ou à réduire le déficit de leur balance des paiements. Elle peut être fournie comme don ou comme prêt à des conditions préférentielles. A la différence de l'aide alimentaire qui appuie des projets ou des interventions d'urgence, l'aide alimentaire programme n'est pas ciblée sur des groupes de bénéficiaires spécifiques mais vendue sur les marchés.

L'**aide alimentaire d'urgence** est ciblée sur les victimes de catastrophes naturelles ou dues à l'homme. Elle est toujours fournie au gouvernement bénéficiaire sous forme de dons.

L'**aide alimentaire projet** est fournie à des groupes de bénéficiaires sélectionnés en appui à des objectifs de développement déterminés. Elle est toujours fournie au gouvernement bénéficiaire sous forme de dons. Elle est souvent échangée contre un travail d'intérêt général (VCT).

Tableau 20 : Livraisons mondiales d'aide alimentaire par année civile 1987-1995

(en milliers de tonnes, céréales en équivalent grain)

Année	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL	14 404	14 848	11 734	13 642	13 195	15 219	16 846	12 645	9 525
<i>Région</i>									
Afrique Subsah.	3 504	4 546	2 879	3 254	4 022	5 994	4 794	4 328	3 160
Afr.Nord/Moy.Orient	3 501	2 672	2 819	2 950	3 094	1 587	1 086	937	692
Asie du Sud et de l'Est	4 663	5 055	3 367	2 889	3 061	2 729	2 039	2 527	2 311
Amér.Lat/Car.	2 734	2 575	2 043	2 300	2 019	1 840	2 044	1 376	914
Eur.Est/Ex-URSS	2	0	626	2 249	1 000	3 068	6 883	3 477	2 448
<i>Catégorie</i>									
Urgence	1 987	3 281	2 389	2 767	3 565	4 964	4 160	4 243	3 236
Projet	3 938	4 057	2 872	2 837	2 981	2 576	2 491	2 801	2 478
Programme	8 479	7 510	6 473	8 038	6 650	7 679	10 195	5 600	3 810
<i>Denrées</i>									
Céréales	13 040	13 152	10 728	12 459	12 015	13 393	15 034	10 787	8 416
Non-céréales	1 364	1 696	1 006	1 183	1 181	1 826	1 812	1 858	1 109
<i>Approvisionnement</i>									
Importations	14 283	14 629	11 457	13 254	12 855	14 694	16 383	12 126	8 978
Achats locaux	121	219	277	388	340	525	463	519	547
<i>Acheminement</i>									
Bilatéral	11 133	10 456	8 393	9 429	8 272	9 080	10 945	6 587	4 821
Multilatéral	2 374	2 943	2 114	2 290	3 084	3 417	3 730	3 359	2 824
ONG	897	1 449	1 227	1 923	1 839	2 721	2 169	2 699	1 879

Source : PAM/INTERFAIS, mai 1996

Evolution des livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS

Ensemble des pays du CILSS

Les livraisons d'aide alimentaire à l'ensemble des pays membres du CILSS ont diminué régulièrement entre 1985/86 et 1994/95. En moyenne, les livraisons durant cette période se sont élevées à un peu moins de 395 000 tonnes par an, soit 355 000 tonnes de céréales et 40 000 tonnes de produits non-céréalières. Le graphique 5 illustre clairement le fait que les céréales représentaient la majeure partie des livraisons en aide alimentaire et que les changements observés d'une année à l'autre dans les livraisons globales sont, d'abord et avant tout, causés par les variations des livraisons en céréales.

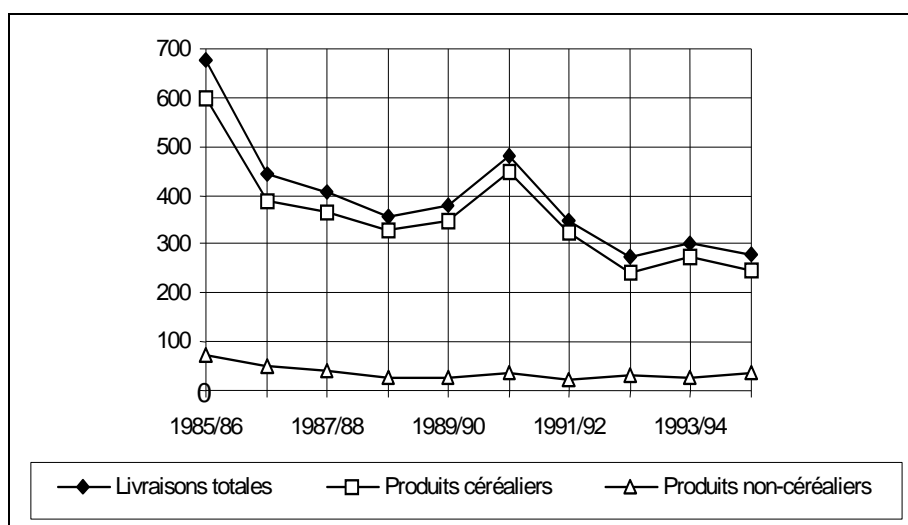
La baisse des livraisons depuis 1985/86 peut s'expliquer par différents facteurs concomitants :

- une relative stabilité des conditions climatiques qui a permis d'éviter l'apparition de crises majeures ;
- une évolution des politiques d'aide des donateurs qui, dans ce contexte climatique favorable, ont préféré d'autres modes d'intervention dans ces pays.

L'importance des livraisons en 1985/86 et, dans une moindre mesure en 1990/91, est directement liée aux conditions climatiques défavorables dans certains pays du CILSS l'année précédente, qui se sont traduites par une baisse de la production céréalière.

Graphique 5 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS

(en milliers de tonnes)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par pays membre

Les livraisons moyennes annuelles aux pays membres du CILSS sur la période 1985/86-1994/95 sont présentées dans le tableau 21.

Tableau 21 : Moyenne des livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS entre 1985/86 et 1994/95

	Moyenne en milliers de tonnes - céréales en équivalent grain (valeurs minimales et maximales durant cette période)	% par rapport au total des livraisons aux pays du CILSS
Sénégal	64,5 (de 25,0 à 120,5)	16% (de 7 à 25%)
Cap-Vert	63,4 (de 27,7 à 88,7)	16% (de 10 à 29%)
Mauritanie	58,8 (de 25,0 à 95,7)	15% (de 7 à 25%)
Burkina Faso	51,7 (de 32,8 à 89,5)	13% (de 9 à 19%)
Niger	51,7 (de 23,2 à 94,3)	13% (de 5 à 20%)
Mali	48,6 (de 19,6 à 129,9)	12% (de 7 à 19%)
Tchad	29,6 (de 1,9 à 52,3)	8% (de 1 à 10%)
Gambie	12,1 (de 5,6 à 30,0)	3% (de 1 à 7%)
Guinée-Bissau	11,4 (de 3,2 à 27,7)	3% (de 1 à 6%)
Total		100%

Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Ces moyennes recouvrent des variations interannuelles importantes comme le montrent les chiffres entre parenthèses qui indiquent les valeurs minimales et maximales observées durant la période 1985/86-1994/95.

Tableau 22 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS par année commerciale 1985/86 - 1994/95

(en tonnes - céréales en équivalent grain)

Année	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
TOTAL	675 625	441 824	409 011	358 674	378 095	480 929	347 043	275 324	301 560	281 208
Burkina Faso	83 934	38 427	54 525	36 991	39 173	89 523	57 651	39 025	32 808	44 471
Cap Vert	88 706	67 720	58 522	53 541	58 702	64 204	59 240	27 744	73 463	82 030
Gambie	8 566	30 017	14 368	14 168	5 606	14 700	10 096	8 421	11 194	4 080
Guinée-Bissau	19 610	27 670	9 326	9 548	5 193	15 824	7 481	10 766	4 868	3 237
Mali	129 855	56 238	41 007	58 703	32 388	39 696	40 777	35 314	31 893	19 632
Mauritanie	90 221	78 966	63 979	30 562	95 662	80 644	24 956	67 418	43 527	44 510
Niger	82 015	23 236	54 419	71 496	37 947	94 262	36 465	25 246	52 376	39 202
Sénégal	120 473	77 354	92 853	60 597	66 614	32 032	78 497	59 463	32 192	25 024
Tchad	52 246	42 197	20 011	23 068	36 812	50 045	31 879	1 927	19 237	19 022

Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

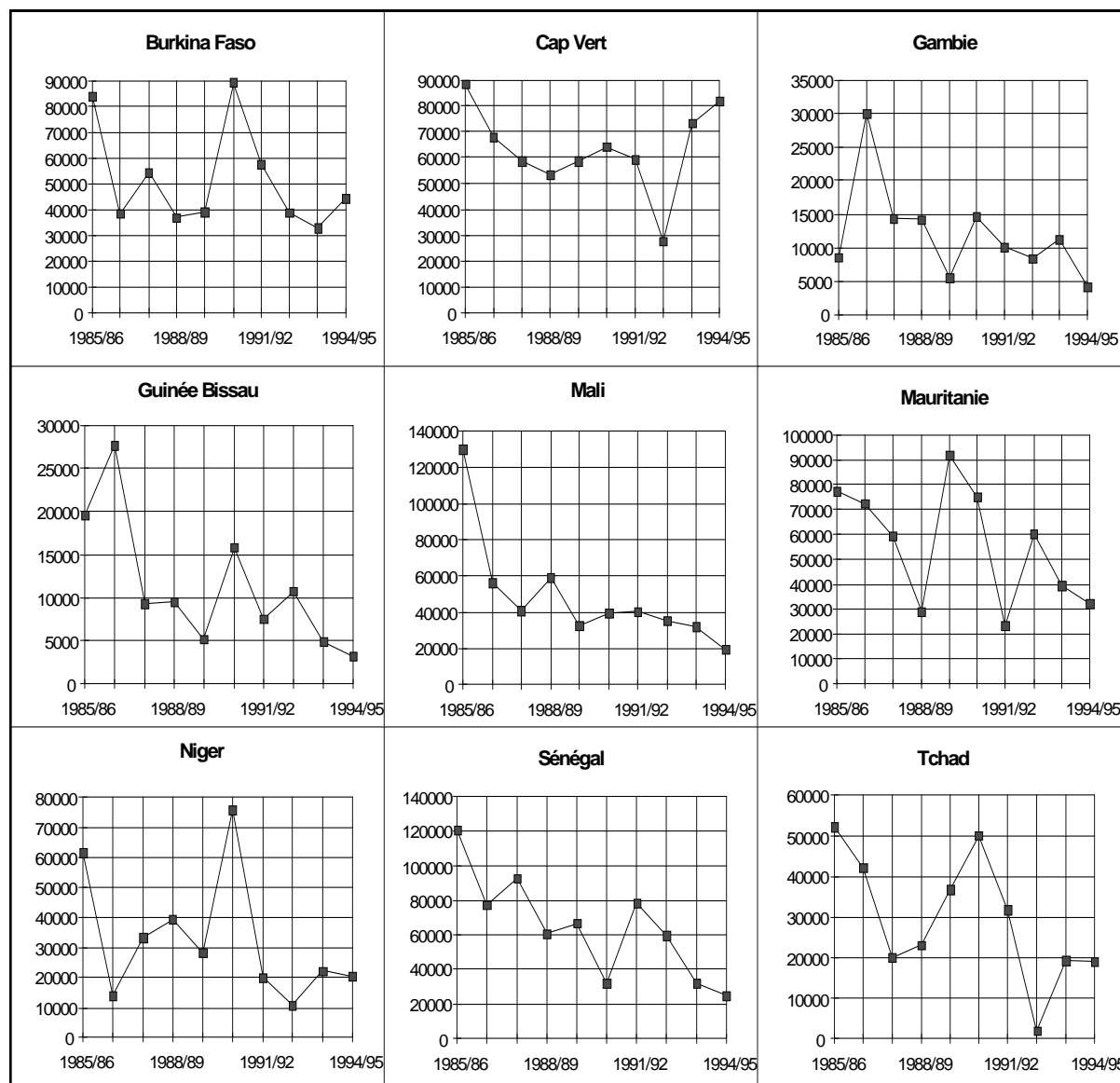
Tableau 23 : Ventilation des livraisons aux pays membres du CIJSS par type d'aide alimentaire, par groupe de bénéficiaires, par type de produit et par mode d'approvisionnement pour les années commerciales 1985/86 - 1994/95(en tonnes)

Année	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
TOTAL	675 625	441 824	409 011	358 674	378 095	480 929	347 043	275 324	301 560	281 208
<i>Par type d'aide alimentaire</i>										
Urgence	174 207	65 924	92 489	34 985	40 824	117 306	28 679	59 896	36 938	35 838
Projet	185 367	155 908	151 705	185 488	160 188	171 259	188 389	152 664	161 953	172 899
Programme	316 051	219 992	164 817	138 201	177 083	192 364	129 975	62 764	102 669	72 471
<i>Par groupe de bénéficiaires</i>										
Réfugiés	3,277	1,500		5,518	21,583	17,886	9,560	28,021	9,898	26,160
Autres bénéf. urgence	170,930	64,424	96,089	29,467	19,242	99,420	19,047	31,875	33,040	4,100
Groupes vulnérables	75,416	44,973	32,520	26,405	46,802	43,363	13,305	13,505	16,991	25,392
Marché	318,341	242,540	175,803	161,196	185,358	212,423	147,253	80,569	127,573	110,489
Autres	107,661	88,387	104,599	136,088	105,110	108,137	157,878	121,354	114,058	115,067
<i>Par type de produit</i>										
Céréales	601,203	390,191	366,430	330,011	349,123	446,088	322,661	242,760	273,211	245,932
Blé et farine de blé	97,445	98,855	75,346	95,328	131,489	169,202	95,149	80,706	65,795	52,969
Riz	215,242	151,836	123,417	95,416	62,277	59,901	79,733	58,719	48,729	39,720
Céréales secondaires	239,225	111,771	157,959	127,791	134,210	204,740	130,615	95,550	135,223	125,585
Mélangés/fortifiés	49,291	27,729	9,709	11,476	21,149	12,245	17,164	7,785	23,462	27,658
Non-céréales	74,422	51,633	42,581	28,663	28,972	34,841	24,382	32,564	28,349	35,275
Produits laitiers	47,474	24,365	17,179	5,812	7,378	9,174	5,948	5,654	2,726	5,885
Huiles végét. et graisses	15,655	11,467	11,555	8,259	8,238	11,094	7,834	9,809	8,847	12,857
Viande et poisson	3,630	7,587	7,448	6,061	6,247	5,367	4,442	4,617	5,837	4,223
Légumineuses	5,729	3,790	187	5,381	3,762	7,435	3,123	10,242	6,702	8,685
Autres non-céréales	1,934	4,425	6,212	3,149	3,347	1,773	3,034	2,242	4,237	3,626
<i>Approvisionnement</i>										
Transfert direct	571,168	343,102	311,340	275,690	311,647	401,523	274,856	193,611	206,630	197,107
Opérations triangulaires	85,371	64,135	50,553	43,211	23,235	38,951	34,330	42,099	43,718	49,471
Achats locaux	19,086	34,587	47,118	39,773	43,213	40,455	37,857	39,614	51,212	34,630

Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

L'évolution des livraisons par pays durant les dix années considérées est illustrée sur le graphique 6 ci-après. On remarque des variations interannuelles très différentes d'un pays à l'autre même s'il existe des points communs tels que le pic dans les livraisons observé pour la plupart des pays en 1985/86 et en 1990/91.

Graphique 6 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS de 1985/86 à 1994/95
(en tonnes)



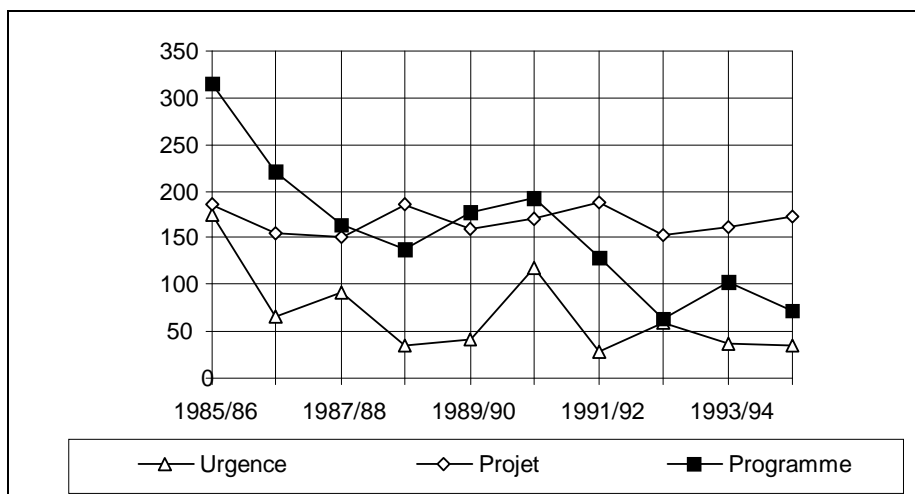
Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par catégorie d'aide alimentaire

Entre 1985/86 et 1994/95, 43 pour cent du total de l'aide alimentaire à destination des pays membres du CILSS a été livrée comme aide projet (environ 170 000 tonnes en moyenne par an), 40 pour cent comme aide programme (environ 155 000 tonnes en moyenne par an) et 17 pour cent comme aide d'urgence (environ 70 000 tonnes en moyenne par an). Au cours de cette période, les

livraisons en tant qu'aide projet ont relativement peu varié, l'aide programme a diminué de manière significative tandis que l'aide d'urgence a enregistré des variations d'ampleur importante d'une année à l'autre (tableau 23 et graphique 7).

Graphique 7 : **Ventilation des livraisons par type d'aide alimentaire**
(en milliers de tonnes)

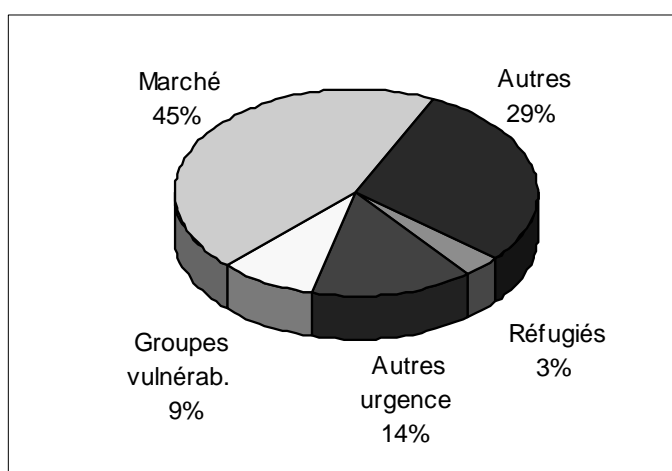


Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par groupe de bénéficiaires

Entre 1985/86 et 1994/95, une large part de l'aide alimentaire livrée aux pays membres du CILSS (44 pour cent) a été vendue sur les marchés des pays bénéficiaires. Environ 3 pour cent des bénéficiaires de l'aide alimentaire étaient des réfugiés tandis que 9 pour cent appartenaient à la catégorie "groupes vulnérables" représentée par les mères allaitantes, les femmes enceintes, les nourrissons, etc. (graphique 8).

Graphique 8 : **Ventilation des livraisons 1985/86-1994/95 par groupe de bénéficiaires**



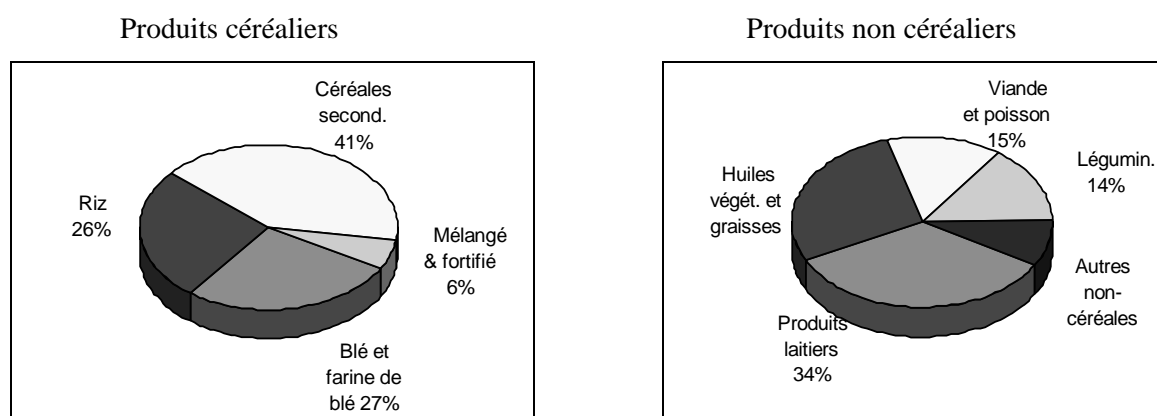
Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par type de produits

En moyenne par an, l'aide alimentaire aux pays membres du CILSS était composée de 355 000 tonnes de céréales et de 40 000 tonnes de produits non-céréaliens, représentant respectivement 90 pour cent et 10 pour cent du total des livraisons. Le graphique 9 donne une ventilation plus détaillée de chacune de ces catégories de produits.

On peut noter l'importance relative des céréales secondaires qui est due en partie aux opérations triangulaires et aux achats locaux qui concernent presque exclusivement le mil, le sorgho et le maïs local.

Graphique 9 : Ventilation des livraisons 1985/86-1994/95 par type de produits

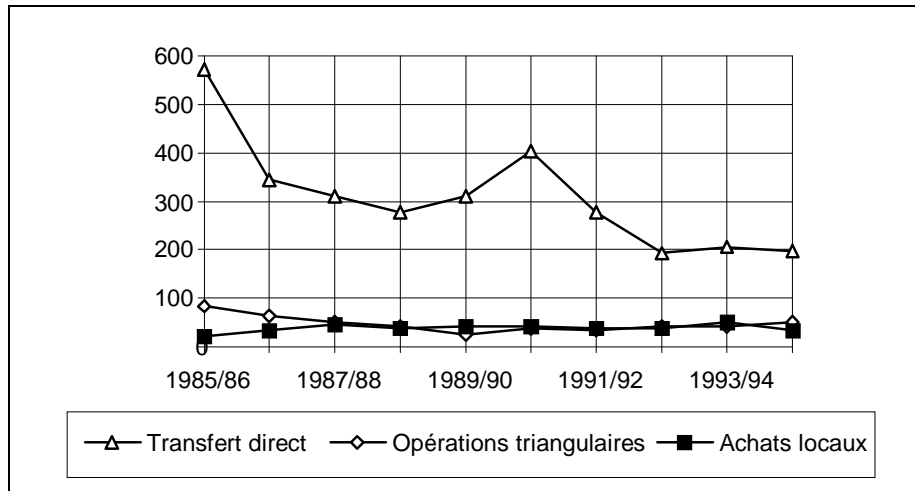


Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par mode d'approvisionnement

Environ les trois quarts des livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS (78 pour cent), ont été directement importées des pays donateurs (310 000 tonnes par an), le reste (22 pour cent) ayant été acheté dans des pays en voie de développement (85 000 tonnes par an). Ces livraisons comprenaient des achats locaux effectués directement dans les pays bénéficiaires (40 000 tonnes par an) et des opérations triangulaires (45 000 tonnes par an), c'est-à-dire des achats ou des échanges de produits dans des pays en voie de développement autres que les pays bénéficiaires. Le graphique 10 montre l'évolution des tendances ces dix dernières années.

Graphique 10 : **Ventilation des livraisons par mode d'approvisionnement**
(en milliers de tonnes)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

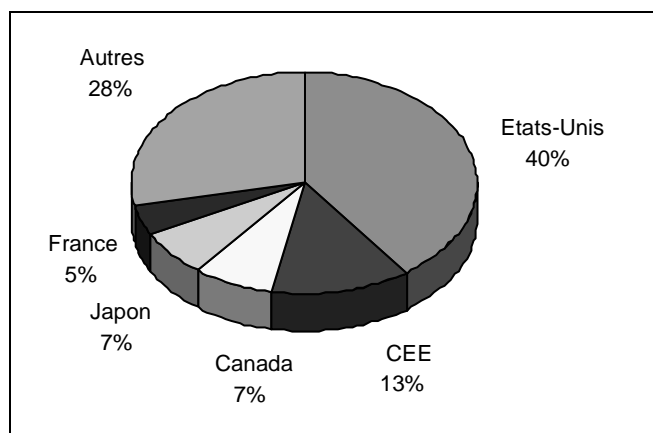
Par donateur

Les cinq principaux donateurs entre 1985/86 et 1994/95 ont été :

Les Etats-Unis	40 pour cent du total des contributions
La Commission européenne	13 pour cent
Le Canada	7 pour cent
Le Japon	7 pour cent
La France	5 pour cent

Les autres donateurs représentaient ensemble 28 pour cent du total des contributions (tableau 24 et graphique 11).

Graphique 11 : **Ventilation des livraisons par donateur**



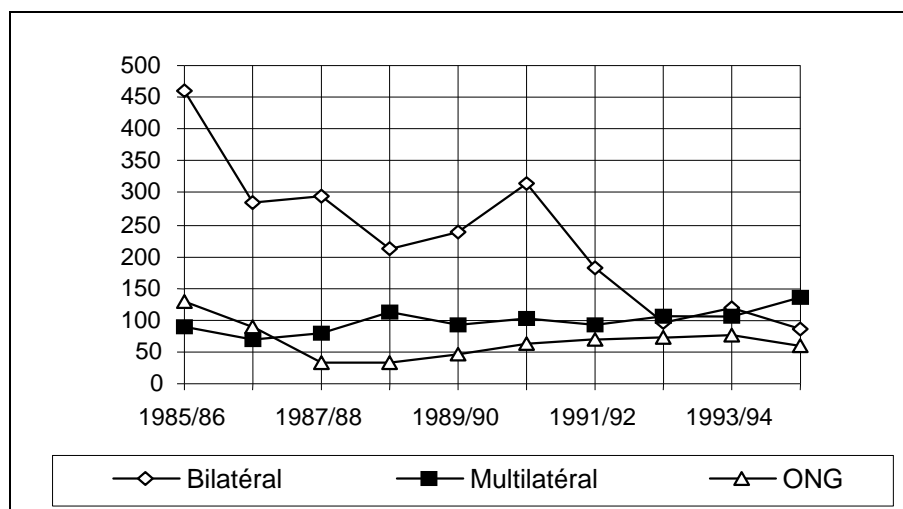
Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par mode d'acheminement

Plus de la moitié des livraisons aux pays membres du CILSS pendant la période 1985/86-1994/95, soit environ 60 pour cent, a été acheminée de manière bilatérale, c'est-à-dire directement du gouvernement donateur au gouvernement bénéficiaire. Le quart a été livré par des filières multilatérales qui sont ici les organisations du système des Nations Unies. Le restant, environ 15 pour cent, a transité par des ONG. Le changement le plus marquant, au cours de ces dix ans, a été la diminution de l'aide acheminée de manière bilatérale qu'il convient de rapprocher de la baisse de l'aide programme essentiellement fournie de manière bilatérale (graphique 12 et tableau 24).

Graphique 12 : Ventilation des livraisons par mode d'acheminement

(en milliers de tonnes)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Tableau 24 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays membres du CILSS par donateur et par mode d'acheminement par année commerciale 1985/86 - 1994/95

(en milliers de tonnes - céréales en équivalent grain)

Année	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
TOTAL	676	442	409	358	378	481	347	276	301	281
<i>Par donateur</i>										
Etats-Unis	263	167	183	123	188	201	148	106	114	91
CEE	91	52	30	38	37	101	41	63	23	39
Canada	36	34	26	45	27	23	30	22	24	26
Japon	47	50	36	28	25	15	13	17	16	15
France	17	15	26	21	18	29	9	6	13	27
Autres	222	124	108	103	83	112	106	62	111	83
<i>Acheminement</i>										
Bilatéral	460	285	295	211	239	316	183	97	118	87
Multilatéral	88	69	81	114	93	101	93	106	106	135
ONG	128	88	33	33	46	64	71	73	77	59

Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Par rapport aux besoins estimés par la FAO

L'objectif était ici de comparer les livraisons d'aide alimentaire importée en céréales aux pays membres du CILSS avec les besoins identifiés par la FAO entre 1985/86 et 1994/95 dans ses bilans céréaliers tels que publiés dans les rapports trimestriels du SMIAR sur la situation alimentaire et les perspectives de récolte en Afrique subsaharienne.

Le tableau 25 reprend les besoins en aide alimentaire en céréales identifiés par la FAO, ces besoins correspondent uniquement aux besoins en aide alimentaire importée (excluant donc les achats locaux). Le tableau 26 indique les livraisons d'aide alimentaire en céréales effectuées par année commerciale (seulement l'aide importée). Le tableau 27 présente les taux de couverture, simples rapports entre les disponibilités et les besoins exprimés en pourcentage.

Tableau 25 : Besoins globaux en aide alimentaire en céréales par année commerciale

(en milliers de tonnes)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Burkina Faso	0	0	60	15	6	80	6	13	10	10
Cap-Vert	72	52	45	56	68	62	58	73	70	65
Gambie	18	15	15	15	10	21	11	13	8	6
Guinée-Bissau	6	16	10	18	7	7	7	7	7	7
Mali	105	20	50	20	8	40	10	20	30	25
Mauritanie	91	75	60	77	95	100	65	66	40	55
Niger	8	15	90	15	45	103	15	25	40	15
Sénégal	68	90	50	110	70	85	90	75	72	50
Tchad	19	37	40	20	40	65	5	8	35	6
TOTAL	387	320	420	346	349	563	267	300	312	239
<i>Source: Food Supply Situation and Crop Prospects in Sub-Saharan Africa, FAO/GIEWS</i>										
	Sep.86	Oct.87	Nov.88	Oct.89	Dec.90	Dec.91	Dec.92	Jan.94	Dec.94	Oct.95

Tableau 26 : Importations d'aide alimentaire en céréales par année commerciale

(en milliers de tonnes)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Burkina Faso	62,8	20,6	36,7	24,5	26,5	68,9	41,9	19,8	24,3	31,8
Cap-Vert	81,0	61,5	49,1	50,4	54,7	58,5	53,4	24,3	68,6	76,3
Gambie	6,7	24,7	11,0	13,0	4,2	13,5	29,5	6,4	5,5	3,3
Guinée-Bissau	18,9	25,6	7,9	8,6	4,0	14,4	5,9	8,9	3,6	1,6
Mali	115,1	32,3	25,3	48,9	16,6	32,6	28,9	21,3	22,8	13,5
Mauritanie	77,5	72,4	59,3	29,1	92,0	75,0	23,3	60,0	39,4	32,3
Niger	61,7	14,1	33,3	39,5	28,2	76,0	20,1	10,8	22,1	20,4
Sénégal	113,7	69,6	83,9	57,6	62,6	23,6	73,5	54,5	27,3	21,4
Tchad	44,7	36,4	13,0	18,7	17,6	44,3	29,5	0,4	10,5	12,6
TOTAL	582,1	357,2	319,5	290,3	306,4	406,8	306,0	206,4	224,1	213,2

1. Données provisoires

Source : INTERFAIS, octobre 1995

Tableau 27 : Couverture des besoins globaux par l'aide alimentaire

(en pourcentage)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Burkina Faso	-	-	61	163	442	86	698	152	243	318
Cap-Vert	113	118	109	90	80	94	92	33	98	117
Gambie	37	165	73	87	42	64	268	49	69	55
Guinée-Bissau	315	160	79	48	57	206	84	127	51	23
Mali	110	162	51	245	208	82	289	107	76	54
Mauritanie	85	97	99	38	97	75	36	91	99	59
Niger	771	94	37	263	63	74	134	43	55	136
Sénégal	167	77	168	52	89	28	82	73	38	43
Tchad	235	98	33	94	44	68	590	5	30	210
TOTAL	150	112	76	84	88	72	115	69	72	89

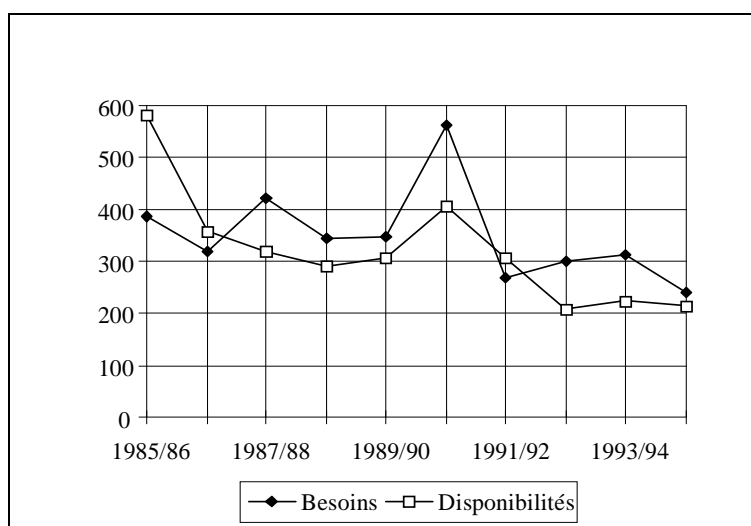
Source : Calculé à partir des deux tableaux précédents

Comparaison entre les livraisons et les besoins pour l'ensemble des pays membres du CILSS

Sur base du graphique 13, qui représente l'évolution des besoins et des disponibilités pour l'ensemble des pays membres du CILSS, il semble indéniable que les disponibilités soient influencées par les besoins. Toutefois, les taux de couverture indiqués au tableau 27 montrent que les disponibilités ne s'ajustent aux besoins que de manière approximative : les taux se situent dans une fourchette de 69 à 150 pour cent et aucun taux n'est compris entre 90 et 110 pour cent (graphiques 14 et 15).

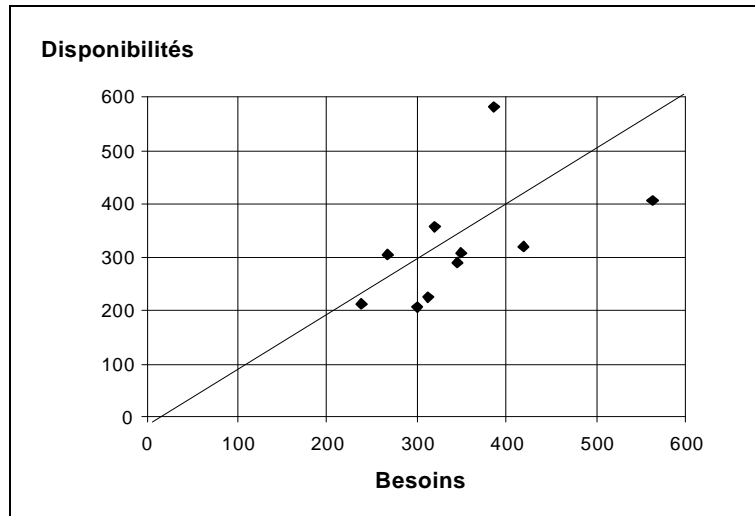
Graphique 13 : Comparaison besoins-disponibilités (Total CILSS)

(en milliers de tonnes, équivalent céréales)



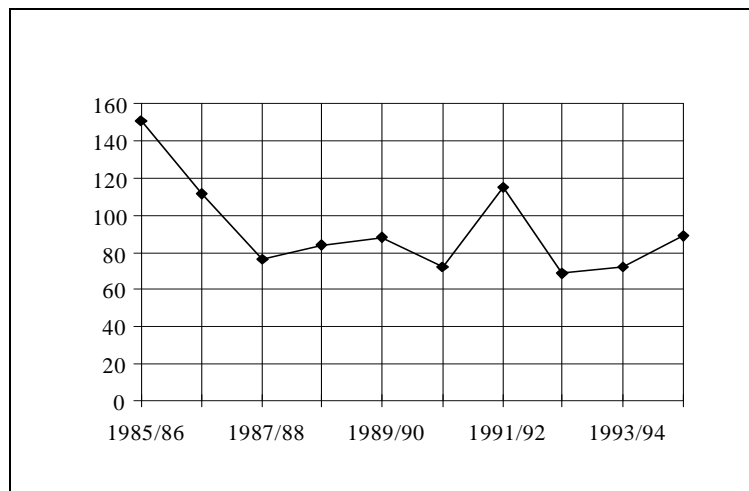
Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Graphique 14 : **Corrélation entre les disponibilités et les besoins (Total CILSS)**
(en milliers de tonnes, équivalent céréales)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Graphique 15 : **Evolution de la couverture des besoins (Total CILSS)**
(en pourcentage)

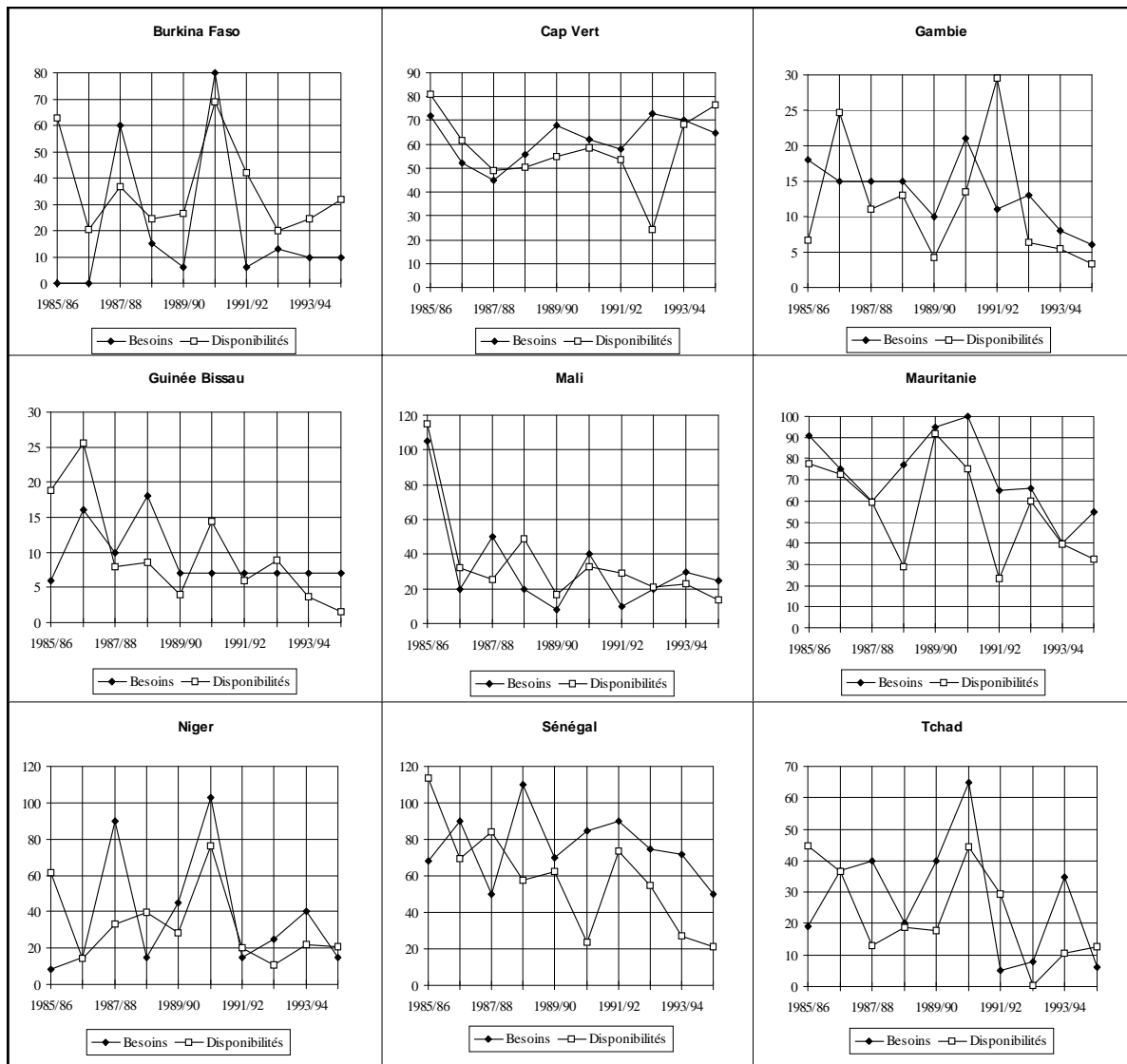


Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Comparaison entre les livraisons et les besoins au niveau des pays

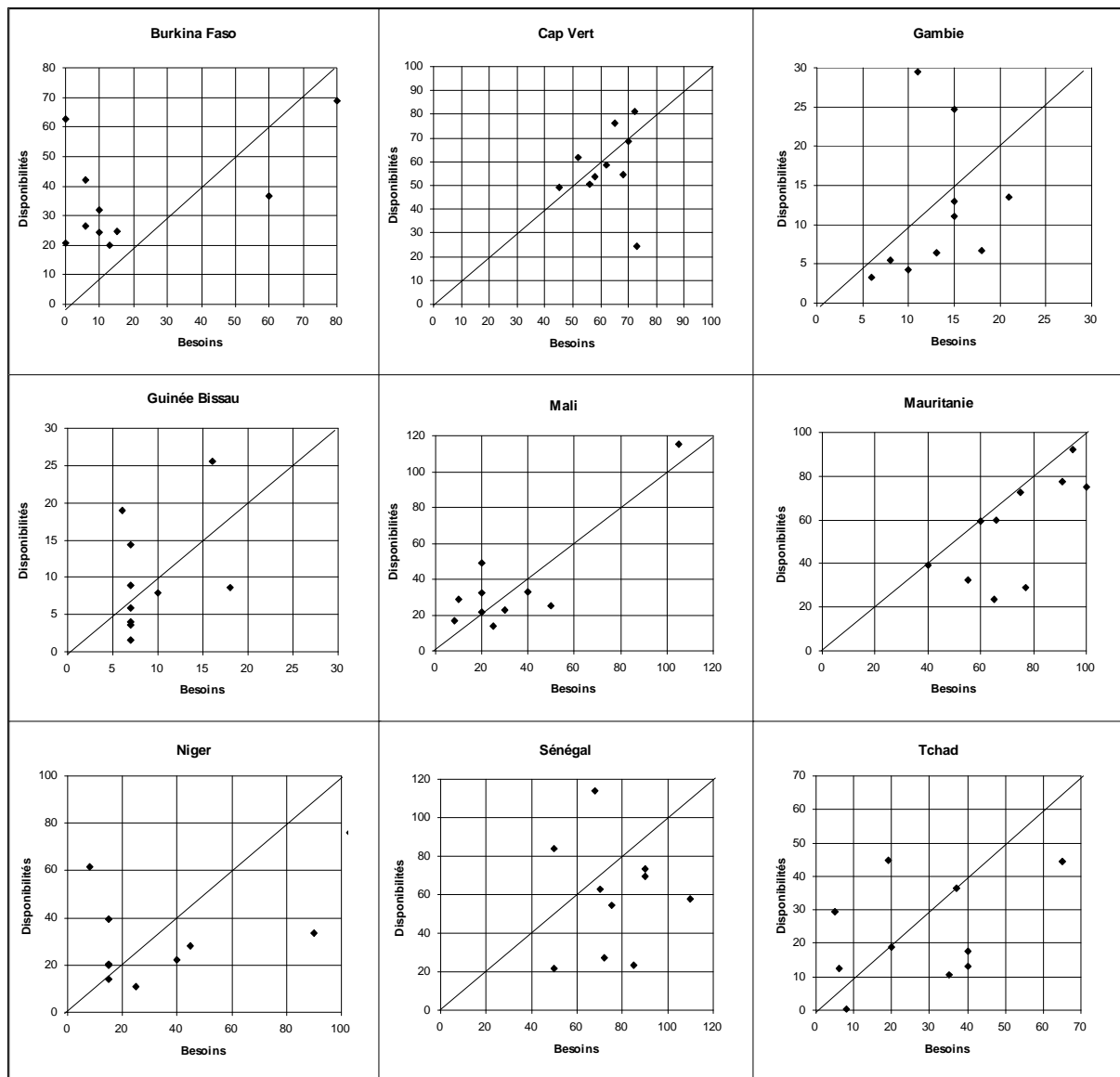
Les données présentées sur les graphiques 16, 17 et 18 soulignent le fait que, dans la majorité des cas, les deux courbes évoluent de manière parallèle sans pour autant se chevaucher. Dans le cas du Burkina Faso, on constate que les disponibilités ont été très souvent supérieures aux besoins, ce qui s'explique notamment par le manque de flexibilité du programme d'aide alimentaire américain qui ne permet pas de substituer à une aide importée des achats locaux en cas de bonne récolte au niveau national. En Gambie, Mauritanie, Sénégal, les disponibilités ont généralement été inférieures aux besoins.

Graphique 16 : Comparaison entre les besoins et les disponibilités
(en milliers de tonnes - équivalent céréales)



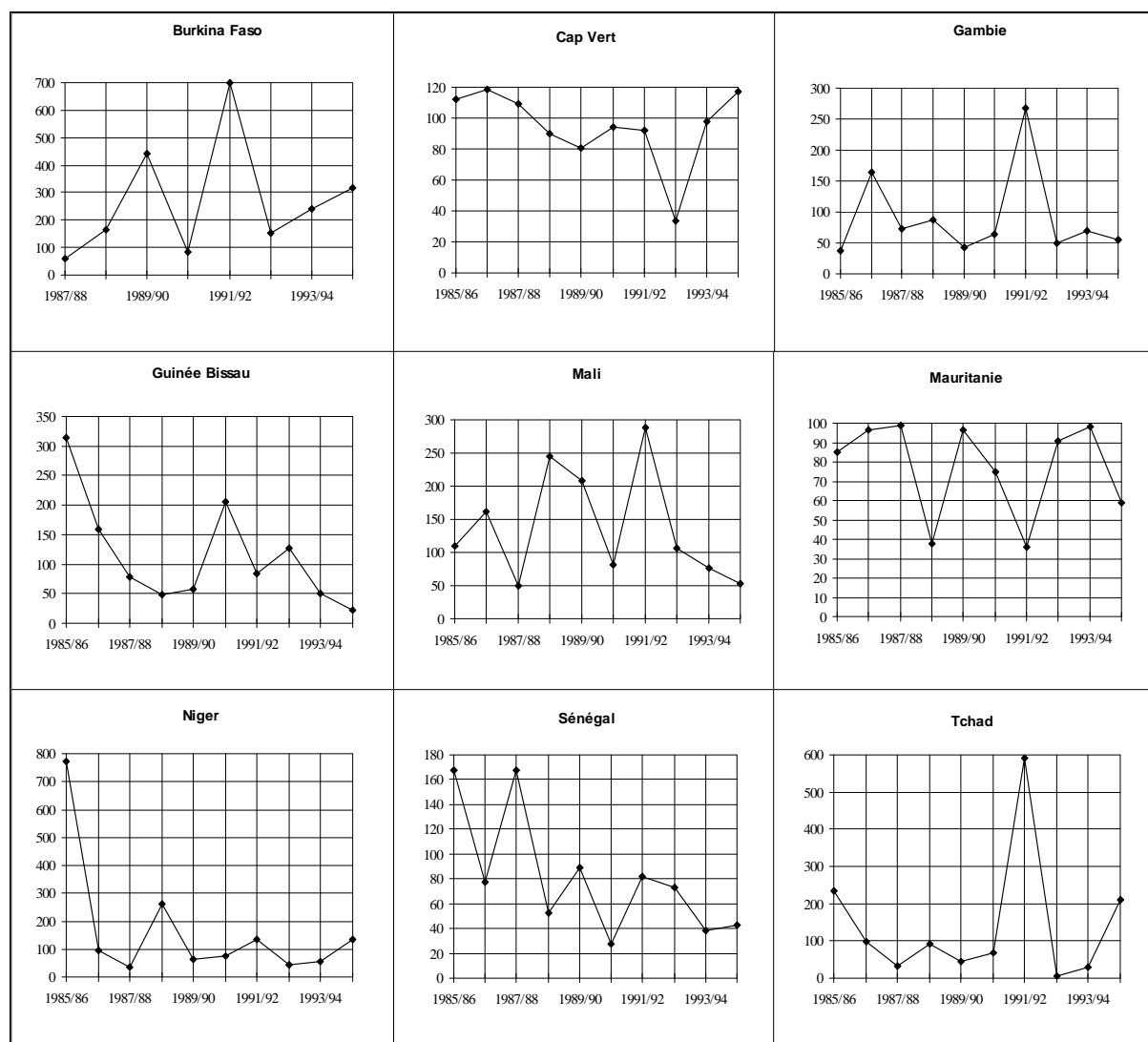
Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Graphique 17 : Corrélation entre les disponibilités et les besoins par pays
(en milliers de tonnes - équivalent céréales)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Graphique 18 : Evolution de la couverture des besoins
(en pourcentage)



Source : PAM/INTERFAIS, octobre 1995

Certains éléments ont été mis en avant pour tenter d'expliquer les différences constatées entre les besoins et les disponibilités. Parmi ces éléments, citons :

- Calendrier d'évaluation des besoins : l'évaluation des besoins par la FAO est faite en début de campagne, sur la base des résultats des missions FAO/CILSS qui réalisent une première estimation de la production céréalière au moment des récoltes. Les chiffres définitifs établis après analyse des enquêtes agricoles peuvent être sensiblement différents de ces premières estimations. Les bilans céréaliers, et donc les besoins estimés par la FAO, sont revus en cours d'année mais les décisions d'allocation d'aide se font en général sur la base des premières estimations.
- Autres estimations des besoins : des organismes tels que le FEWS, SAP, DHA estiment aussi, dans le cadre d'opérations en faveur de populations ciblées, les besoins en aide alimentaire. Les interventions basées sur ces estimations, dont les objectifs sont différents et souvent plus limités

que ceux de la FAO, ne tiennent pas nécessairement compte de l'équilibre du bilan alimentaire au niveau national.

- Une mauvaise compréhension de ce que signifient les besoins estimés par la FAO et notamment du fait que les achats locaux ne peuvent pas couvrir ces besoins (ce qui pourrait expliquer des taux de couverture inférieurs à 100 pour cent).
- Autres facteurs dépendant des donateurs : parmi les éléments qui pourraient expliquer le manque de correspondance entre les livraisons et les besoins, remarquons :
 - le manque de coordination des donateurs (ce qui expliquerait éventuellement des taux de couverture supérieurs à 100 pour cent) ; il est intéressant de se demander comment le PAM, qui a reçu le mandat de coordonner les interventions d'aide alimentaire des différents intervenants, pourrait remplir son rôle de manière plus efficace ?
 - un retard dans les livraisons : on peut noter que les livraisons ont dépassé les besoins estimés en 1985/86, 1986/87 et 1991/92, durant des périodes qui suivaient des années de crise, ce qui refléterait un décalage dans les livraisons par rapport aux besoins, dû à une certaine inertie dans la mise en œuvre des aides.'

Analyse des achats locaux et des opérations triangulaires entre 1985/86 et 1994/95

Lors de la sécheresse dans les pays du Sahel en 1984-85, certains donateurs ont développé, pour des raisons de rapidité d'intervention ou de coûts, des opérations de mobilisation de l'aide alimentaire à partir d'excédents disponibles localement ou dans des pays voisins. Le colloque de Mindelo organisé en décembre 1986 sur les politiques céréalières dans le Sahel, puis plus tard, la Charte de l'aide alimentaire, ont insisté sur ce type d'interventions qui offrent beaucoup d'avantages par rapport aux aides "classiques". Il est donc intéressant d'étudier l'évolution de la pratique des donateurs en la matière. Mais avant d'analyser les chiffres, il convient de faire quelques remarques concernant la prise en compte de ces opérations dans les statistiques de l'aide alimentaire.

Problèmes de définition

Suite à l'évolution des pratiques d'aide alimentaire dans le Sahel depuis une dizaine d'années, de nouvelles formes d'aide sont apparues, tant au niveau des opérations réalisées qu'au niveau de leur mode de financement. Pour réaliser ces opérations, les bailleurs de fonds ont souvent mis en place de nouveaux mécanismes ou utilisé des fonds différents de ceux réservés traditionnellement à l'aide alimentaire. De ce fait, l'enregistrement et le contrôle des opérations réalisées sont devenus de plus en plus complexes. Ainsi des achats locaux ont souvent été financés sur des lignes de crédits spécifiques de certains donateurs et ces aides n'apparaissent pas forcément dans les programmes d'aide alimentaire "classique" de ces donateurs. Parfois, ces achats locaux sont financés sur des fonds de contrepartie d'aides antérieures. Se pose alors un problème de définition : faut-il considérer cette aide dans les statistiques de l'aide alimentaire ? Elle n'apparaît plus dans les programmes annuels du bailleur de fonds (l'aide initiale a déjà été livrée), mais elle est en général comptabilisée par son représentant local et par les autorités nationales (une aide a effectivement été fournie sur un financement extérieur et stockée, vendue ou distribuée dans le pays).

Parallèlement aux fonds de contrepartie, des fonds spécifiques des donateurs sont parfois utilisés pour financer des aides alimentaires sans pour autant émarger aux budgets traditionnels des programmes d'aide alimentaire : il peut s'agir du fonds européen de développement (FED) pour la Communauté européenne (CE), du fonds d'aide et de coopération (FAC) pour la France, du budget de projets, comme pour les projets d'appui aux offices céréalières ou aux stocks nationaux de sécurité

financés par l'Allemagne... Même les Etats-Unis, généralement peu flexibles du fait d'une *Public Law* 480 très rigide, ont pu dans certains cas financer quelques achats locaux.

La CE a, de son côté, en quelque sorte institutionnalisé cette possibilité avec ses actions de substitution dont nous parlerons spécifiquement plus loin. Enfin, il faut aussi signaler les opérations menées par les ONG qui sont difficiles à suivre étant donné le nombre élevé d'intervenants et les petites quantités engagées par opération.

Le problème se complique encore dans certains cas car les achats locaux réalisés auprès de commerçants correspondent en réalité à des céréales importées de pays voisins. Ainsi, au Tchad en 1995, la France a financé l'achat auprès de commerçants tchadiens d'environ 7 000 tonnes de mil/maïs/sorgho qui provenaient en grande partie du nord Cameroun et du Nigeria. S'agit-il alors d'un achat local (les contrats ont été passés avec des opérateurs locaux) ou d'une opération triangulaire (les céréales viennent d'un pays tiers)?

Or, pour l'établissement des bilans céréaliers, la différence entre aide alimentaire importée ou achetée localement est importante. Les achats locaux permettent de faire des distributions ou de reconstituer des stocks au même titre que des aides importées (avec des avantages notables en matière de qualité des produits, de délais, voire de coûts), mais ils n'augmentent pas les disponibilités totales au niveau du pays. Si ces achats locaux correspondent en fait à des céréales importées, il convient de retrouver dans le bilan ces quantités sous la rubrique importations commerciales (de même que sous la rubrique exportation du pays fournisseur).

L'analyse quantitative des opérations triangulaires ou d'achats locaux peut être faite à partir des données enregistrées dans la base de données INTERFAIS. En ce qui concerne les problèmes de définition soulignés ci-dessus, il convient de souligner :

- que seule l'aide alimentaire financée sur des fonds extérieurs au pays bénéficiaire est enregistrée dans cette base de données, ce qui a pour conséquence que les achats locaux effectués sur les fonds de contrepartie ne sont pas pris en compte, les fonds de contrepartie étant considérés comme des ressources locales ;
- que le PAM, à la demande des bailleurs de fonds, est en train d'étudier les possibilités d'inclure dans ses statistiques globales de l'aide alimentaire les achats commerciaux effectués grâce à des dons financiers faits aux pays bénéficiaires par des donateurs tels que les Pays-Bas et la Suède.

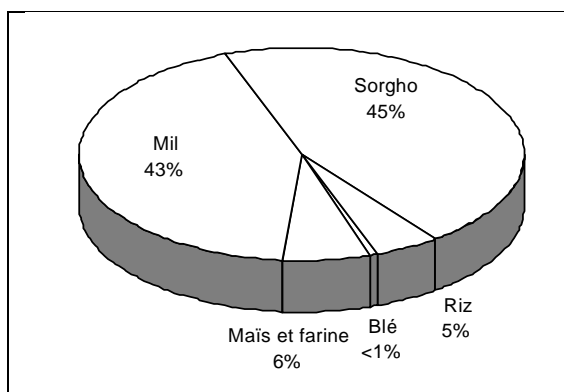
Achats locaux

Les opérations d'achats locaux enregistrées dans les pays du CILSS selon les critères indiqués ci-dessus ont représenté un total de 387 500 tonnes de 1985/86 à 1994/95 et d'environ 370 000 tonnes si on ne compte que les céréales. Si on ajoute à ce chiffre les quantités achetées dans des pays du Sahel dans le cadre d'opérations triangulaires (environ 30 000 tonnes), on atteint alors presque les 400 000 tonnes. Les quantités achetées localement ont généralement représenté entre 12 et 18 pour cent du total de l'aide reçue sauf pour les années 1985/86, 1986/87 et 1990/91 qui ont connu des pourcentages inférieurs. L'analyse des opérations réalisées sur les dix dernières années pour des achats locaux de céréales montre que :

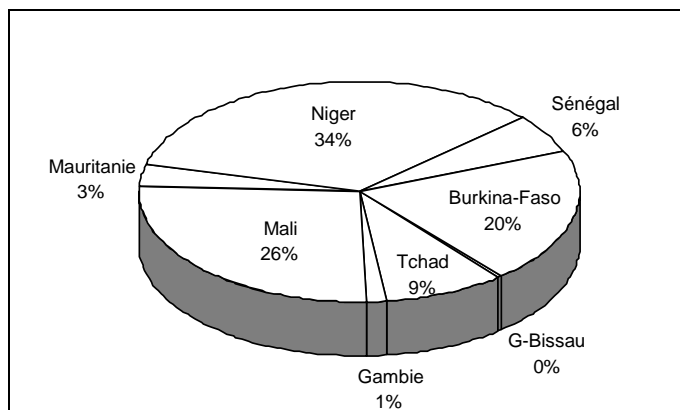
- En terme de *produits* (voir graphique 19), le mil et le sorgho sont bien sûr les principales céréales produites et donc achetées (avec respectivement 171 600 tonnes et 181 000 tonnes). Des opérations ont cependant permis d'acheter du riz (23 700 tonnes) et du maïs ou de la farine de maïs (environ 20 000 tonnes). Des achats locaux de blé ont même eu lieu au Burkina Faso (1 100 tonnes) et au Niger (600 tonnes), mais vraisemblablement sur des stocks de blé importé.

- Par *pays* (voir graphique 20), les achats locaux ont bien sûr été nuls ou très faibles dans les pays qui ne produisent pas beaucoup de céréales : Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau et Mauritanie. En revanche, ils ont été logiquement, sur les dix années, les plus importants dans les principaux pays producteurs du Sahel : au Niger (137 400 tonnes), au Mali (105 500 tonnes) et au Burkina Faso (79 700 tonnes). A eux trois, ces pays ont fourni plus de 80 pour cent du total des achats locaux (pour des aides dans le même pays ou pour des aides triangulaires vers des pays voisins). Viennent ensuite le Tchad (36 900 tonnes), le Sénégal (22 200 tonnes), la Mauritanie (12 200 tonnes), la Gambie (5 300 tonnes) et la Guinée-Bissau (700 tonnes).
- Les principaux *donateurs* (voir graphique 21) finançant de telles opérations ont été, par ordre décroissant (entre parenthèses total acheté sur 10 ans) : le PAM (151 500 tonnes), l'Allemagne (94 000 tonnes), la CE (41 300 tonnes), la France (23 100 tonnes), le Canada (17 900 tonnes), la Suisse (17 200 tonnes), la Norvège (9 800 tonnes), l'Italie (9 300 tonnes), les Pays-Bas (7 500 tonnes), le Japon (6 900 tonnes), Caritas (6 600 tonnes), la Belgique (5 900 tonnes), puis une série d'autres donateurs ou d'ONG pour des montants inférieurs à 5 000 tonnes. Il convient toutefois de remarquer que ce classement serait modifié si on prenait en compte l'origine des fonds pour les achats réalisés par le PAM ; les Pays-Bas et la Norvège "remonteraient" notamment dans la liste car ils fournissent une proportion importante de leur aide par le canal multilatéral. Les Etats-Unis ne figurent pas dans la liste des donateurs malgré le fait qu'ils soient le principal donateur d'aide alimentaire au Sahel parce que les achats locaux ne peuvent s'effectuer sur leur budget de l'aide alimentaire.

Graphique 19 : Ventilation des achats locaux par type de produit de 1985/86 à 1994/95

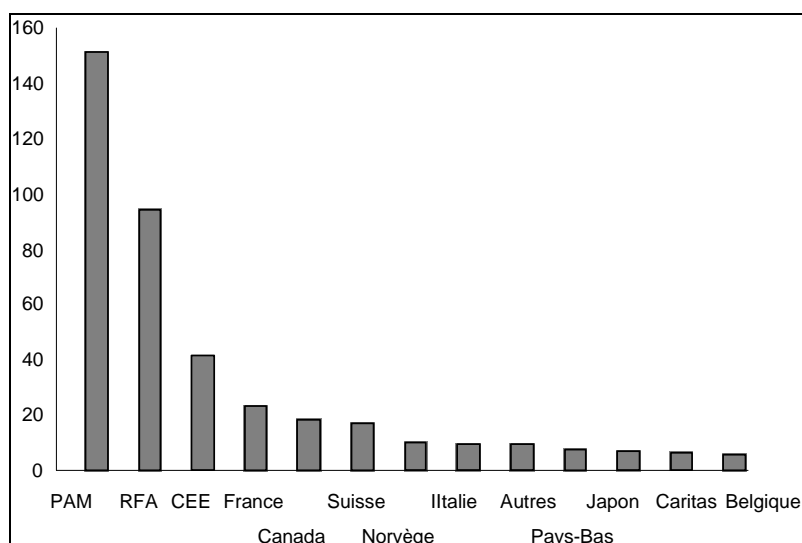


Graphique 20 : Ventilation des achats locaux par origine de 1985/86 à 1994/95



Graphique 21 : Achats locaux par donateur de 1985/86 à 1994/95

(en milliers de tonnes)



Opérations triangulaires

Au-delà des achats dans un pays pour une aide alimentaire destinée à ce même pays, les opérations triangulaires (achat dans un pays pour une aide alimentaire destinée à un autre pays) permettent également de favoriser l'écoulement d'excédents dans les pays d'Afrique de l'Ouest tout en fournissant une aide alimentaire en produits répondant bien aux habitudes locales de consommation. Il est donc intéressant de voir l'évolution des opérations de ce type menées au bénéfice de pays du CILSS. Nous n'analyserons ici que les opérations réalisées à partir d'autres pays du CILSS ou bien d'Afrique de l'Ouest. Les aides alimentaires en produits achetés dans un pays tiers hors de l'Afrique de l'Ouest répondent aussi, du point de vue du donateur, à la définition -- au sens large -- des opérations triangulaires mais, du point de vue des pays bénéficiaires sahéliens, elles s'apparentent directement à une aide "classique" importée. Il s'agit essentiellement dans ce cas de figure des opérations triangulaires en riz acheté dans des pays d'Asie du Sud-Est pour le compte d'aides alimentaires, notamment du Japon ou de la CE.

L'ensemble des aides triangulaires au bénéfice des pays membres du CILSS a représenté un total de 475 000 tonnes entre 1985/86 et 1994/95, dont 33 000 tonnes (7 pour cent) sont en provenance de pays du CILSS, 130 000 tonnes (27 pour cent) en provenance d'autres pays d'Afrique et 312 000 tonnes (66 pour cent) en provenance du reste du monde. Considérant que la majeure partie des opérations triangulaires en provenance de pays d'Afrique correspondent à des achats réalisés en Afrique de l'Ouest, on peut dire qu'environ un tiers des opérations triangulaires financées par les donateurs correspondent à des opérations régionales qui ont permis un appui à la commercialisation des productions céréalières locales et que deux tiers s'apparentent à des importations dans la région au même titre que des aides directes.

L'analyse des opérations réalisées durant ces dix dernières années montre que :

- En terme de produits, l'essentiel des opérations a bien sûr été réalisé en céréales secondaires : mil, sorgho et maïs. On peut noter que des quantités importantes de maïs ont fait l'objet

d'opérations triangulaires, notamment à partir du Bénin et du Burkina Faso dans le cadre d'aides alimentaires françaises à destination du Cap-Vert.

- Les principaux pays bénéficiaires ont été le Cap-Vert, (pays pour lequel, du fait de son insularité, les aides sont gérées de la même façon quelle que soit leur origine), le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad. Les autres pays (Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie et Sénégal) sont tous des pays côtiers et donc l'avantage comparatif en terme de coûts de transport des opérations triangulaires diminue fortement. Néanmoins, ils ont bénéficié de quelques opérations à partir du Mali ou bien entre eux (du Sénégal vers la Mauritanie par exemple).
- Les principaux pays donateurs ayant financé de telles opérations ont été par ordre d'importance décroissante : la France, la Communauté européenne, l'Allemagne, le Canada et la Suisse.

Actions de substitution menées par la Communauté européenne

Suite notamment à la pression d'ONG européennes, une ligne budgétaire (la ligne 929 intitulée : "actions de substitution aux livraisons d'aide alimentaire dans le domaine d'alimentation") a été créée en 1984 et pourvue pour la première fois sur le budget 1986 d'un montant financier de 10 millions d'ECU. De quoi s'agit-il ?

Quand les conditions s'y prêtent, ces actions permettent de "substituer à l'aide alimentaire un appui financier en faveur d'actions portant sur le développement agricole et vivrier". Le règlement CE n. 1755/84 du conseil du 19 juin 1984 relatif à cette ligne budgétaire en précise l'affectation (article 3) :

"Les actions de substitution sont destinées à couvrir des actions d'aide financière et technique visant à une amélioration de l'autosuffisance alimentaire grâce au développement agricole et vivrier du pays concerné et à la sécurité alimentaire, en contribuant par exemple au financement :

- *de la fourniture d'intrants essentiels à la production vivrière ;*
- *d'opérations de crédit rural ;*
- *d'opérations de stockage au niveau des paysans ou à l'échelon villageois, local, national ou régional ;*
- *d'opérations portant sur la commercialisation, le transport, la distribution ou la transformation de produits agricoles et alimentaires ;*
- *d'activités de recherche appliquée et de formation sur le terrain ;*
- *de projets de développement à la production vivrière."*

Ce n'est qu'en 1986 que les premières actions de substitution ont été financées, toutes au bénéfice de pays du Sahel :

- Le Burkina Faso pour l'équivalent de 10 000 tonnes, soit 1,54 millions d'ECU destinés à la constitution par l'OFNACER de stocks de sécurité au nord du pays et l'achat de 5 000 tonnes de céréales locales.
- Le Mali, pour l'équivalent de 15 000 tonnes, soit 2,13 millions d'ECU utilisés dans le cadre du fonds commun de contrepartie géré par le PRMC avec les donateurs.
- Le Niger et le Tchad, pour l'équivalent chacun de 15 000 tonnes, soit 2,13 millions d'ECU utilisés "pour financer l'achat de céréales locales dans le but de stabiliser les prix sur le marché et de reconstituer et augmenter les stocks de réserve (Niger) ou constituer des stocks de sécurité de céréales et de semences au niveau des préfectures (Tchad)".

Tableau 28 : **Actions de substitution financées au Sahel par la CE depuis 1986**

(en ECU)

Année	Actions de substitution (Article 929)		Aides au stockage (Article 928)	
1986	Burkina Faso	1 540 000		
	Mali	2 130 000		
	Niger	2 130 000		
	Tchad	2 130 000		
1987	Mali	1 600 000	Burkina Faso	1 200 000
	Tchad	1 640 000	Tchad	460 000
	Sénégal	1 090 000		
1990	Mali	2 250 000	Tchad	1 400 000
1992	Mali	1 200 000		
1993	Burkina Faso	1 500 000		
1994	Sénégal	500 000		
1995	Burkina Faso	1 500 000		

Au total, l'équivalent financier de 55 000 tonnes de céréales a donc été mis en place en 1986 sous cette forme. En 1987, le Parlement européen ne prévoyait plus dans le budget que 5 millions d'ECU pour les actions de substitution mais, en contrepartie, il a créé une nouvelle ligne budgétaire : la ligne 9281, dotée de 10 millions d'ECU, pour des actions de participation à des programmes de stockage. Cette nouvelle ligne correspond, en fait, à des actions de substitution réservées spécifiquement au stockage. Globalement, les crédits pour actions de substitution ont donc été augmentés de 50 pour cent en 1987 par rapport à 1986. Ils ont cette année bénéficié à quatre pays sahéliens :

- Le Mali a, dans un premier temps, obtenu un renouvellement du montant 1986 de 15 000 tonnes équivalent céréales au profit du PRMC. Mais, du fait de la baisse des cours des céréales sur les marchés mondiaux qui servent de référence au calcul des montants financiers correspondants, ces 15 000 tonnes ne correspondaient plus qu'à 1,6 million d'ECU contre 2,13 en 1986. Pour atteindre un niveau comparable de versement au fonds commun de contrepartie du PRMC, une allocation complémentaire couvrant la différence a donc été décidée en juillet 1987.
- Le Tchad a également obtenu une reconduction des 15 000 tonnes équivalent céréales, soit 1,635 million d'ECU, mais aucun complément n'a été envisagé car la totalité des sommes de l'action de substitution 1986, destinée à des achats de mil et de sorgho dans le Sud du pays et à leur transport, stockage puis vente dans le nord, n'avait pas été dépensée. En revanche 460 000 ECU ont été affectés pour le système d'alerte précoce.
- Le Burkina Faso, suite à la première action de substitution, a reçu une nouvelle contribution de 1,2 million d'ECU sur la nouvelle ligne "stockage" pour assurer le suivi d'un programme de réhabilitation des moyens de stockage cofinancé avec l'Allemagne partie des crédits est également destinée à l'appui d'un système d'alerte précoce.
- Le Sénégal a reçu 10 000 tonnes équivalent céréales, soit 1,09 million d'ECU versés au fonds commun de contrepartie sénégalais dans le cadre de son programme à moyen terme.

Cette première série d'actions de substitution (pour un montant total de près de 14 millions d'ECU) a été suivie d'une pause durant laquelle la Communauté européenne a mené une évaluation des opérations réalisées -- surtout dans le Sahel -- depuis la création de ce nouvel outil de coopération. Des nouvelles actions ont été financées à partir de 1990 dans les pays du CILSS mais à un rythme moins soutenu puisque, depuis cette date, on n'a pas encore atteint le montant des financements engagés en deux ans, en 1986 et 1987. Les pays ayant bénéficié des actions de substitution se sont en effet diversifiés dans le monde entier. Pour le Sahel, les actions décidées sur les budgets successifs d'aide alimentaire l'ont été pour les pays suivants :

- Le Mali, en 1990 et 1992, au titre de contributions financières au PRMC pour un total de 3,45 millions d'ECU.
- Le Tchad en 1990, pour le SNS (1,4 million d'ECU).
- Le Burkina Faso en 1993 pour des achats locaux destinés à la reconstitution du stock national de sécurité géré maintenant par la SONAGESS. Une première allocation de 1,5 million d'ECU a été engagée sur le budget 1993 mais n'a fait l'objet en 1994 et 1995 que de décaissements très limités. Une nouvelle allocation d'un même montant a cependant été décidée durant l'été 1995.
- Le Sénégal, fin 1994, pour 500 000 ECU.
- Le Niger en 1994 pour 72 000 ECU au profit de l'ONG CRS. En 1995, un crédit de 550 000 ECU a également été envisagé pour le SAP.

Il conviendrait aussi d'ajouter à cette liste les montants affectés à des collectifs d'ONG comme EURONAIID qui ont ensuite réparti les dotations entre différentes ONG et différents pays. Au total, de 1986 à 1995, plus de 22 millions d'ECU ont donc été dépensés dans le cadre de ces actions de substitution, ce qui représente l'équivalent d'environ 150 000 tonnes.

L'analyse de l'évolution des programmes d'aide alimentaire au Sahel fait ressortir deux principales tendances :

- en termes quantitatifs, une baisse régulière des tonnages fournis au titre de l'aide alimentaire liée à une conjoncture favorable mais aussi à une nette diminution des disponibilités en aide alimentaire au niveau mondial ;
- en termes qualitatifs, une évolution dans le mode de réalisation des aides fournies avec un recours accru aux opérations d'achats locaux et d'aides triangulaires, qui constituent des outils plus souples d'utilisation des ressources de l'aide alimentaire, permettant de limiter les effets négatifs sur l'agriculture et l'économie locale en cas de production excédentaire ou de modifier les modes de consommation locaux en important des denrées non-produites et habituellement non-consommées dans le pays bénéficiaire.

Cette évolution majeure répond bien au souci de la Charte de l'aide alimentaire qui est d'assurer que l'aide alimentaire contribue "à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaire..."

De ce fait, le Sahel présente un exemple intéressant d'évolution positive des politiques et pratiques d'aide alimentaire qu'il convient de transposer et d'adapter à d'autres régions.

Conclusion

Au début des années 1980, le rôle et la gestion de l'aide alimentaire avaient fait à nouveau l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci portaient principalement sur les effets négatifs que pouvait avoir l'aide sur les modifications des habitudes de consommation et sur les incitations à la production. Le mode de gestion de l'aide était mis en cause, tant du côté des procédures des donateurs, dont la

lourdeur expliquait en grande partie les retards de livraisons, que de celui des organismes publics des pays du CILSS dont la gestion manquait pour le moins de transparence et d'efficacité.

Les pratiques concernant l'aide alimentaire au Sahel se sont effectivement infléchies au cours des dix dernières années. L'évolution du contexte a beaucoup contribué à la prise en compte de ces critiques.

En premier lieu, le Sahel n'a pas connu de crise agricole grave durant cette période, mais, au contraire, plusieurs campagnes satisfaisantes, voire excédentaires. Cela n'empêche pas que la malnutrition persiste dans de nombreuses zones ou régions, notamment chez les jeunes enfants. Deuxièmement, les politiques de libéralisation ont dans la plupart des pays réduit et modifié le rôle des offices céréaliers qui ne contrôlent plus qu'un stock de sécurité (le stock régulateur étant supprimé avec le monopole de commercialisation) dont la gestion devient paritaire. Dans ce contexte de réorganisation des politiques cérésières et de bonnes productions agricoles, il fallait veiller à ce que l'aide alimentaire soit mieux ciblée pour ne pas perturber les marchés fraîchement libéralisés.

Enfin, la baisse des excédents cérésières mondiaux et la réduction dans le même temps des budgets de l'aide publique au développement dans les pays donateurs ont entraîné "mécaniquement" une réduction des livraisons.

Pour l'ensemble des pays du CILSS, on constate depuis le début de la décennie 1990 une forte réduction des versements d'aide alimentaire. Toutefois, on ne constate pas de corrélation systématique entre les livraisons d'aide alimentaire et les résultats de la campagne agricole. Par exemple, le Burkina Faso, la Gambie, la Mauritanie, la Guinée-Bissau ou encore le Mali ont reçu certaines années des quantités d'aide alimentaire souvent supérieures aux besoins estimés et, ce, malgré des excédents locaux et régionaux.

D'une manière générale, l'aide alimentaire "programme" a baissé, de même que, dans une moindre mesure, l'aide d'urgence, alors que l'aide alimentaire distribuée dans le cadre de "projets" a légèrement augmenté.

Ceci étant, les pratiques des donateurs ont évolué. Plusieurs de ceux-ci continuent une politique d'achats locaux et d'opérations triangulaires, malgré les nombreux obstacles rencontrés pour établir une relation contractuelle avec les commerçants, pour travailler avec les transporteurs souvent dans le secteur informel... Dans certains cas (celui des Etats-Unis en particulier), la législation du pays donateur empêche de recourir à cette forme d'aide. Les opérations de substitution financière sont de plus en plus nombreuses (mises en œuvre notamment par la France, l'Union européenne ou l'Allemagne) ; elles permettent des achats locaux pour la reconstitution du SNS dans plusieurs Etats.

La tendance générale au retrait des bailleurs de fonds peut entraîner parfois des variations brutales dans les livraisons d'aides alimentaires qui sont difficiles à maîtriser dans une politique de sécurité alimentaire de pays structurellement déficitaires. C'est le cas par exemple du Cap-Vert où l'arrêt brutal en 1996 du programme d'aide alimentaire du principal donateur risque d'avoir de fâcheuses répercussions sur l'approvisionnement cérésier des populations. C'est aussi celui du Tchad en 1996 où la reconstitution très partielle du SNS, par des achats locaux ou de l'aide alimentaire, risque, dans un contexte de récoltes médiocres depuis deux campagnes, d'avoir des effets dommageables sur l'alimentation des populations.

Du fait de l'amélioration de la situation agricole globale au Sahel, les préoccupations des donateurs concernant le rôle de l'aide alimentaire se sont déplacées d'un soutien à l'offre "nationale" vers une aide visant les groupes de population les plus vulnérables.

Cette nouvelle orientation de l'aide, ciblée avant tout sur les groupes de population dits à risques, ne va pas jusqu'à s'accompagner d'un suivi permettant d'évaluer son efficacité sur les bénéficiaires.

Ainsi, en dehors des données sur les livraisons d'aide alimentaire au niveau national, rares sont les pays qui disposent de structures pour effectuer ce suivi. Ceci s'explique probablement par le rôle politique que tient encore l'aide alimentaire dans plusieurs pays comme dans les pratiques des donateurs.

L'adoption de la Charte de l'aide alimentaire, en 1990, par les pays du CILSS et les principaux donateurs, s'inscrit dans ces évolutions. Elle a tout d'abord permis de traduire en grands principes les changements souhaités dans le rôle de l'aide alimentaire, en mettant l'accent sur l'information, la concertation et l'efficacité de la mise en œuvre de cette aide. Elle a ensuite fourni un outil pour inciter à l'application de ces nouvelles orientations.

L'évaluation de son application, qui est réalisée chaque année dans les pays du CILSS, entretient cette dynamique. Toutefois, l'impact de la Charte est limité en partie par le fait qu'elle n'est pas suffisamment connue, tant chez les bailleurs de fonds que dans les administrations nationales.

BILAN ET PERSPECTIVES⁹⁰

L'innovation majeure au sein des politiques de sécurité alimentaire au Sahel réside dans la mise en place de dispositifs de prévention des crises alimentaires par pays, relayés à l'échelle régionale et internationale par le Réseau qu'animent le CILSS et le Club du Sahel.

C'est donc bien un système global de prévention des crises qui s'est progressivement mis en place depuis le milieu des années 1980. Ce système repose sur des dispositifs d'information, des espaces de concertation et des outils d'intervention, dont l'aide alimentaire, les stocks de sécurité... La nouveauté de cette approche est de donner la priorité à l'information et à la concertation pour améliorer les pratiques de l'aide alimentaire et l'efficacité des autres outils d'intervention.

Quel bilan tirer de la mise en place de ce système et quelles perspectives tracer pour le Réseau ?

On introduira le débat à partir de deux grandes interrogations :

- Dans quelle mesure l'insécurité alimentaire a-t-elle été réduite au Sahel ?
- Dans quelle mesure la prévention des crises s'est-elle améliorée ?

5.1. La situation alimentaire reste fragile

Pour répondre à cette question, on commencera par examiner l'évolution de la production et des échanges céréaliers sur longue période. On s'attachera dans un premier temps aux tendances qui ressortent des bilans céréaliers, puis on regardera l'évolution de la structure de l'offre et de la demande.

Les tendances chiffrées⁹¹

Une série de bonnes récoltes

La production totale de céréales dans les neuf pays du CILSS passe d'environ 4,4 millions de tonnes en moyenne au cours des années 1961-65 à plus de 8 millions de tonnes en 1994/95. Cette période "longue" se caractérise par d'importantes fluctuations interannuelles. A des années de très mauvaises récoltes ayant entraîné des crises alimentaires majeures (1968-68, 1973-74, 1984-85 par exemple) se succèdent des années plutôt moyennes ou encore des années dites "record" (1993-94). L'irrégularité des productions est plutôt la règle. Mais, au cours de ces trente-cinq années, on observera que la période allant de 1985 à 1995 se caractérise, pour l'ensemble du Sahel, par de bonnes récoltes, notamment durant la période 1990-94.

⁹⁰ Par J. Egg et J-J. Gabas.

⁹¹ Les données utilisées sont celles de la FAO et de DIAPER. Il faut rappeler qu'elles ne permettent pas des comparaisons rigoureuses sur longue période et qu'elles sont de qualité variable suivant les pays. On s'intéressera donc avant tout aux tendances.

Tableau 29 : Production disponible totale de céréales
(en milliers de tonnes)

(1)	1961-65	1980	1981-85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	TCAM 86/95 (2)
Burkina Faso	765	1 048	1 226	1 346	1 636	1 275	1 773	1 646	1 275	2 075	2 092	2 100	1 842	4,5%
Cap-Vert	11	9	nd (4)	2	10	18	14	23	9	7	6	10	1	-8,6%
Gambie (3)	71	81	55	77	72	72	73	76	70	88	90	90	90	2,8%
Guinée-Bissau	66	80	nd	153	170	154	148	159	105	115	106	115	112	-5,1%
Mali	896	913	1 019	1 418	1 498	1 320	1 780	1 730	1 420	1 916	1 662	1 795	2 139	3,8%
Mauritanie	81	53	52	106	97	126	52	139	72	76	71	123	141	1,1%
Niger	1 034	1 776	1 568	1 559	1 551	1 200	2 012	1 412	1 238	2 080	1 896	1 517	2 237	3,3%
Sénégal	526	676	888	1 055	756	855	693	856	788	768	675	904	785	-1,4%
Tchad	652	573	453	586	620	474	665	493	492	655	797	518	791	2,4%
TOTAL	4 102	5 209	5 261	6 302	6 410	5 494	7 210	6 534	5 469	7 780	7 395	7 172	8 138	2,8%

1. La production disponible représente 85% de la production céréalière brute
2. Taux de croissance annuel moyen
3. Gambie 92/93, 93/94, 94/95 - estimation de production
4. nd : non disponible

Sources: FAO et CILSS/DIAPER.

Cette production est essentiellement constituée de céréales sèches (mil et sorgho). La production de riz, qui se situait à 400 000 tonnes en 1965, dépasse légèrement les 605 000 tonnes en 1993-94, représentant en moyenne 8 pour cent de la production totale de céréales.

Tableau 30 : Production disponible de riz
(en milliers de tonnes)

(1)	1961-65	1981-85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	TCAM 86/95
Burkina Faso	27	33	33	26	24	21	23	26	21	26	37	31	1,5%
Gambie (2)	28	nd	15	16	13	13	11	12	11	20,5	8,6	8,9	-4,3%
Guinée-Bissau	41	nd	77	83	95	80	89	68	68	68	69	70	-2,7%
Mali	146	150	136	130	159	158	186	155	250	225	265	302	9,6%
Mauritanie	0,85	13	8	11	8	28	30	28	23	16	35	31	15,0%
Niger	9,35	46	37	49	40	29	39	40	41	35	49	45	1,3%
Sénégal	84,66	116	96	96	88	80	92	113	107	97	138	103	2,9%
Tchad	24,48	n.d	6	21	29	41	58	36	65	59	12	49	12,5%
TOTAL	361,3	358	408	432	456	450	528	478	586	546,5	613,6	639,9	5%

1. Les données fournies sont exprimées en riz et non en paddy
2. Les données relatives à la Gambie pour les trois dernières campagnes agricoles proviennent de "Statistical Yearbook of Gambian agriculture : 1995", Ministry of Agriculture, Banjul, March 1996.

Sources : FAO et CILSS/DIAPER.

La production de blé reste tout à fait marginale, de l'ordre de quelques milliers de tonnes pour l'ensemble de la zone sahélienne. Par contre, la production de maïs a augmenté de façon significative depuis le début de la décennie 1980, en raison presque essentiellement de la hausse de la production au Burkina Faso.

Tableau 31 : **Production disponible de maïs**

(en milliers de tonnes)

	1961-65	1980	1981-84	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	TCAM 86/94
Burkina Faso	100	105	95	142	155	131	227	257	258	315	341	418	15,3%
Cap-Vert	13	9	3	1	12	21	17	10	11	3	5	12	5,1%
Gambie	0	6	13	26	17	15	16	14	14	20	18	24	0,5%
Guinée-Bissau	2	12	11	10	10	10	8	10	14	13	10	13	3,6%
Mali	91	45	99	140	213	179	215	225	197	257	193	275	5,2%
Mauritanie	4	5	4	1	3	1	7	3	3	2	2	5	10,1%
Niger	3	10	7	3	6	8	5	3	2	1	1	1	-21,9%
Sénégal	32	57	83	147	108	114	123	131	133	103	115	138	-0,3%
Tchad	11	25	28	35	35	29	43	19	29	48	87	100	13,4%
TOTAL	255	274	342	505	559	508	661	672	661	762	772	986	7,7%

Source : FAO

Des importations qui se stabilisent

Les importations totales de céréales marquent d'importantes fluctuations interannuelles. Elles se situaient à moins de 300 000 tonnes en 1961-65, pour dépasser le 1,3 million de tonnes dans les années 1980. L'année 1990-91 est exceptionnellement élevée avec plus de 2,1 millions de tonnes, mais on observe une lente décroissance pour se situer aux environs de 1,3 million de tonnes en 1993-94. On ne note donc pas de croissance significative des importations céréalières depuis une dizaine d'années, à l'exception notable de l'année 1990-91.

Tableau 32 : **Importations totales de céréales**

(en milliers de tonnes)

(1)	1961-65	1981-85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	TCAM 86/94
Burkina Faso	10	71	146	141	178	119	125	206	189	139	134	0.5%
Cap-Vert	11	62	84	60	49	55	54	59	84	60	65	0.2%
Gambie (2)	10	45	145	72	98	95	69	146	137	120	120	3.2%
Guinée-Bissau	n.d	38	50	52	50	45	45	77	103	71	60	6.3%
Mali	10	211	193	75	109	87	36	225	79	57	28	-12.8%
Mauritanie	6	205	180	202	219	180	178	322	316	288	193	4.5%
Niger	4	80	126	68	170	51	109	357	85	69	78	-2.2%
Sénégal	234	549	567	478	503	577	534	652	583	617	516	1.4%
Tchad	4	53				55	63	101	99	41	76	
TOTAL	289	1 314	1 491	1 148	1 376	1 264	1 213	2 145	1 675	1 462	1 270	(3) 1,7%

1. Les importations totales comprennent les importations commerciales et l'aide alimentaire.
2. Gambie: 92/93, 93/94 - estimation
3. TCAM des pays du CILSS moins le Tchad

Sources : FAO, CILSS/DIAPER et base de données IRAM.

Tableau 33 : Importations totales de riz
(en milliers de tonnes)

(1)	1961-65	1981-85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	TCAM 86/94
Burkina Faso	3	35	99	76	88	64	74	79	100	84	70	-1.0%
Cap-Vert		5	16	15	16	20	6	14	27	17	14	0.9%
Gambie (3)		50	55	78	121	63	48	116	112	110	110	7.4%
Guinée-Bissau		29	41	38	37	37	35	69	96	68	55	9.5%
Mali		256 (2)	129	50	60	39	2	118	46	31	1	-28.7%
Mauritanie		107	59	72	67	59	47	72	91	60	46	-1.2%
Niger	2	7	35	30	41	13	34	49	11	12	33	-6.9%
Sénégal	179	370	405	314	370	407	361	418	409	430	348	0.9%
Tchad		5				10	5	10	15		16	
TOTAL	184	859	839	673	800	712	612	945	907	812	693	(4) 0,6%

1. Les importations totales de riz comprennent les importations commerciales et l'aide alimentaire.
2. en 1984
3. Gambie: 92/93, 93/94 - estimation
4. TCAM des pays du CILSS moins le Tchad

Sources : FAO, CILSS/DIAPER et base de données IRAM.

Toutefois, si ces importations se stabilisent depuis quelques années, elles ne chutent pas ; alors que les productions dans la région sont bonnes. Ainsi, lorsqu'en 1988-89 les pays sahéliens disposaient d'un excédent d'offre de 2,2 millions de tonnes de céréales, les importations n'ont pas significativement diminué.

Des échanges céréaliers régionaux significatifs

Ces échanges sont encore très mal pris en compte dans les bilans céréaliers⁹², alors que dans plusieurs cas ils représentent une part significative du total des céréales commercialisées, même si leur volume reste faible par rapport à celui de la production.

Au cours des dix dernières années, les échanges régionaux ont joué trois principaux rôles dans les pays du Sahel :

- Un rôle d'appui à la sécurité alimentaire, particulièrement important au Niger et au Tchad. On estime en effet que les flux transfrontaliers de céréales du Nigeria vers le Niger atteignent en moyenne 100 à 150 000 tonnes par an. Depuis la dévaluation du FCFA et le changement de politique économique au Nigeria (forte dépréciation du taux de change parallèle du naira et forte inflation), les flux n'ont pas véritablement baissé, sauf en 1994/95 suite aux bonnes récoltes du Niger. Par contre, le sorgho et le mil diminuent au profit du maïs qui constitue aujourd'hui l'essentiel de ces flux, alors que les Nigériens ne consommaient pratiquement pas de maïs dix ans auparavant.
- Un rôle de régulation du marché, en particulier au Mali et, dans une moindre mesure, au Burkina Faso. Mais ce rôle est plus limité que le précédent car les volumes sont nettement plus faibles. Les principaux flux avant la dévaluation concernaient les exportations de mil, maïs, sorgho du Mali vers le Sénégal, la Mauritanie et dans une moindre mesure le nord de la Guinée.

⁹² Ils ont été étudiés (cf. les travaux de l'équipe INRA/INRAM/UNB pour le Club du Sahel), mais ils ne font pas l'objet d'un suivi, sauf dans le cas des échanges avec le Nigeria.

Après la dévaluation, les flux augmentent quelque peu mais surtout se diversifient. Le Mali continue à exporter, mais il enregistre aussi des importations de Côte d'Ivoire, de même que le Burkina Faso exporte vers le Niger et la Côte d'Ivoire (sorgho rouge), mais importe du maïs du Ghana.

- Enfin, un rôle plus ambigu joué par les réexportations de riz surtout et de blé du marché mondial : exploitant les disparités de politiques économiques et monétaires des pays de la région, ces flux constituent un détournement des politiques de protection de certains pays. Les principaux flux impliquant les pays du CILSS concernaient la réexportation de Gambie vers le Sénégal, de Mauritanie et de Guinée vers le Mali, du Niger vers le Nigeria (via le Bénin). Depuis la dévaluation, il semble que ces flux aient pratiquement cessé.

Une aide alimentaire qui diminue sensiblement

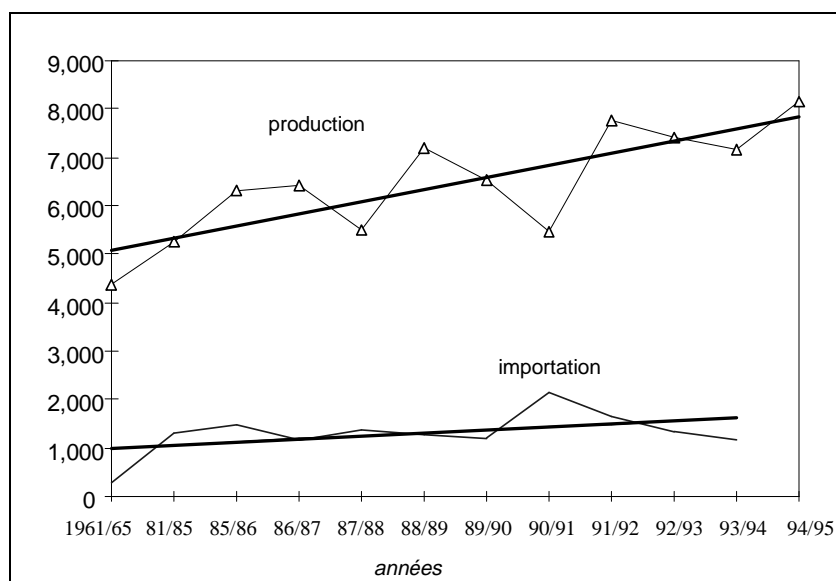
Il est important de rappeler l'évolution générale des flux d'aide alimentaire dans le monde ; ils se situaient à environ 12,5 millions de tonnes en 1985 et atteignent 15,6 millions de tonnes en 1992, 13,5 millions en 1993. Essentiellement constituée de céréales, la nette croissance de l'aide alimentaire s'explique par l'aide humanitaire d'urgence (grave sécheresse en Afrique australe, conflits politiques, réfugiés, aide aux pays de l'Europe de l'Est). Depuis 1987, les quantités livrées aux pays du CILSS ne représentent que 2 à 4 pour cent de l'aide alimentaire mondiale ; c'est dire que le Sahel n'est pas un enjeu important.

Dans les pays du CILSS, on observe à l'inverse une tendance à la baisse. Après des niveaux élevés en 1984-85 et 1985-86 suite à la mauvaise campagne agricole, les livraisons d'aide alimentaire ont dans l'ensemble diminué, avec des irrégularités selon les années et les pays.

Tous les pays ne reçoivent pas le même type d'aide dans les mêmes proportions :

- L'aide en riz est essentiellement concentrée sur le Sénégal et la Mauritanie. A l'exception de cette dernière, l'ensemble des pays du CILSS enregistrent une baisse de l'aide alimentaire en riz ; depuis 1991 cette aide est inexistante dans le cas du Mali.
- L'aide en blé est concentrée sur le Cap-Vert et la Mauritanie avec toutefois une croissance marquée dans le cas du Mali et une baisse dans le cas du Sénégal.
- L'aide en maïs concerne quasi exclusivement le Cap-Vert.
- Enfin, la prépondérance des flux d'aide en mil-sorgho est assez nette dans le cas du Burkina Faso, du Niger et du Mali.

Graphique 22 : Evolution de la structure de l'offre de céréales dans les pays du CILSS
(en milliers de tonnes)



Source : FAO et CILSS/DIAPER

Une tendance à la diminution du disponible céréalier par habitant

L'évolution de la production et des échanges au cours des dix dernières années aboutit à des situations très contrastées selon les pays. Si pour l'ensemble des pays membres du CILSS, la production céréalière suit le rythme de la croissance démographique (de l'ordre de + 2,8 pour cent par an en moyenne), on constate :

- une croissance de la production céréalière supérieure au croît démographique pour le Burkina Faso et le Mali, c'est-à-dire pour les grands pays producteurs du Sahel ;
- une croissance du même ordre de grandeur que celle de la démographie pour le Tchad, la Gambie et le Niger ;
- par contre, une croissance très faible de la production céréalière dans le cas de la Mauritanie et même négative au Sénégal, en Guinée-Bissau et au Cap-Vert.

Cette dernière décennie n'a pas connu de crise alimentaire majeure malgré la persistance de poches de malnutrition, mais on ne peut pas pour autant conclure à une nette amélioration du ratio de la production céréalière par habitant.

Tableau 34 : **Importations de céréales en kg par habitant**

	1961-65	1981-85	1985/86	1990/91	1993/94
Burkina Faso	2	10	18	23	13
Cap-Vert	52	213	256	157	176
Gambie	27	69	192	167	133
Guinée-Bissau	n.d	47	57	79	59
Mali	2	30	24	24	3
Mauritanie	6	130	101	157	89
Niger	1	14	19	45	9
Sénégal	71	98	88	88	63
Tchad	1	12	nd	18	12
TOTAL	14	40	39	49	27

Le Sahel est donc globalement loin de se retrouver face à une difficulté de gestion de ses excédents.

Etant donné que les importations commerciales et l'aide alimentaire se stabilisent et diminuent depuis 1991/92, il s'ensuit que, considéré globalement, le disponible céréalier par habitant a tendance à diminuer⁹³. Pour des pays comme le Burkina Faso et le Mali, il augmente ou reste stable, mais pour d'autres, comme le Sénégal, qui ont enregistré une faible croissance de la production céréalière, voire une diminution, et n'ont pas reçu une aide croissante dans le même temps, le disponible par habitant chute.

Tableau 35 : **Production de céréales en kg par habitant**

en kg/hab

	1961-65	1981-85	1985/86	1990/91	1993/94
Burkina Faso	163	174	169	140	210
Cap-Vert	53	n.d	6	24	27
Gambie	189	84	102	80	100
Guinée-Bissau	125	n.d	174	108	112
Mali	194	147	176	152	203
Mauritanie	79	33	59	35	57
Niger	318	276	232	158	171
Sénégal	159	158	163	106	110
Tchad	203	100	115	86	82
TOTAL	193	159	166	125	153

⁹³ Le disponible céréalier par habitant est calculé ici par simple addition de la production et des importations par habitant

L'évolution des structures

Des systèmes de production qui privilégient l'extensif

Les chiffres de production céréalière indiquent une certaine croissance, notamment depuis le début de la décennie 1990. Cette information est importante, mais elle n'éclaire qu'en partie la situation de l'offre. Il faut aussi comprendre comment l'agriculture, et en particulier les systèmes de production, ont évolué.

La plupart des observateurs concluent à une transformation en profondeur de l'agriculture sahélienne depuis plusieurs décennies. Celle-ci évolue du fait des stratégies adoptées par les agriculteurs dans un certain contexte⁹⁴.

Tout d'abord l'agriculteur préfère maximiser la part des ressources naturelles dans le capital productif ; en conséquence, il adopte de façon primordiale une stratégie d'extensification de sa production. C'est un système de production peu coûteux qui limite les risques économiques des producteurs mais qui nuit à l'environnement (agriculture minière !). En observant la région sahélienne dans son ensemble, la croissance de la production s'explique essentiellement par une extension des superficies cultivées.

Bien que les données sur les superficies soient peu précises, les statistiques indiquent pour l'ensemble du Sahel une extensification avec une limite peut-être atteinte dans certains pays où la croissance est très faible, voire négative (cas du Sénégal).

Tableau 36 : Evolution des superficies toutes céréales confondues

(en milliers d'hectares)

	1981-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TCAM 85/94
Burkina Faso	2 117	2 702	2 551	2 890	2 901	2 529	2 801	2 916	3 014	3 134	2,6%
Cap Vert	6	23	35	34	35	34	33	34	33	31	15,2%
Gambie	73	80	83	84	87	89	100	78	82	88	0,0%
Guinée-Bissau	183	118	100	85	97	109	111	117	134	126	1,5%
Mali	1 603	1 584	1 586	2 266	2 283	2 439	2 499	2 415	2 837	2 817	7,3%
Mauritanie	131	181	150	202	193	119	156	124	201	313	2,5%
Niger	4 223	4 379	4 407	5 028	5 225	6 881	6 593	7 553	6 946	7 234	7,3%
Sénégal	1 215	1 165	1 253	1 217	1 259	1 229	1 145	1 087	1 291	1 266	-1,1%
Tchad	790	1 105	971	1 124	1 126	1 079	1 313	1 338	1 307	1 482	3,4%
TOTAL	10 342	11 337	11 136	12 930	13 206	14 508	14 751	15 662	15 845	16 491	5,0%

Source : FAO, CILSS/DIAPER

Mais on observe aussi des stratégies d'intensification, bien que les rendements moyens n'aient pas significativement augmenté. Lorsque la cause de saturation des terres est la pression démographique, les paysans intensifient leurs investissements en travail et se connectent fortement aux marchés urbains. Lorsque la cause de saturation des terres trouve son origine dans une expansion

⁹⁴ Cf. SNRECH, S. (1995), "Les transformations de l'agriculture en Afrique de l'Ouest", Club du Sahel, octobre.

plus rapide des superficies cultivées pour satisfaire une demande du marché d'un grand centre urbain ou d'exportation, des exploitations davantage capitalistiques voient le jour.

Encadré 17 : Les stratégies des producteurs face au risque

Les stratégies les plus fréquemment adoptées sont défensives. Elles permettent de limiter les effets négatifs des risques :

- climatiques, liés aux incertitudes sur la durée du cycle pluviométrique,
- alimentaire et commercial, liés à une insuffisance des céréales pour assurer la consommation familiale, les variations interannuelles des récoltes vivrières, la cherté du marché en cas de mauvaise récolte,
- commercial et financier, liés au caractère non sécurisé et peu rémunérateur des marchés céréaliers,
- de déstructuration sociale, afin d'assurer la reproduction des liens de solidarité au sein de la société.

Les stratégies de contournement des risques agricoles se développent massivement : les producteurs diversifient leurs activités, ils s'engagent dans des activités extra-agricoles ou émigrent.

Les stratégies de lutte contre les causes des risques sont peu pratiquées. Le recours à des variétés de semences à cycle court, la réalisation de diguettes antiérosives pour mieux exploiter l'eau disponible sont des pratiques encore peu répandues.

Les stratégies offensives basées sur l'accumulation de capital émergent. Elles sont favorisées, conditionnées par la présence d'une culture monétaire rémunératrice dont les débouchés ne sont pas trop incertains.

Source : YUNG J-M (1992), "Les stratégies des producteurs", in *Le développement agricole au Sahel*, CIRAD, 1992.

Une consommation qui se diversifie, mais une capacité d'adaptation qui s'épuise pour certains groupes⁹⁵

Au niveau de la consommation, de grands changements sont également perceptibles. Bien que les données soient insuffisantes pour mener une analyse fine, elles permettent de confirmer les tendances observées dans l'étude des bilans céréaliers : les Sahéliens consomment moins de céréales qu'auparavant.

La baisse de la consommation de céréales s'explique en premier lieu par la diversification de la consommation des habitants des villes. L'huile, les produits animaux et le sucre, notamment, prennent une part plus grande dans l'apport calorique de la ration des urbains au détriment des céréales. Les urbains consommant moins de céréales que les ruraux, le mouvement d'urbanisation renforce la diminution globale de la consommation de céréales au Sahel.

La diversification de la consommation des urbains prend plusieurs formes. Elle porte sur :

- les produits (les tubercules notamment...),
- les plats (qui ne sont plus seulement à base de céréales),
- et aussi les pratiques alimentaires (les repas hors de la famille devenant plus fréquents).

Les enquêtes montrent que les consommateurs ne renient pas pour autant les céréales. Mais ils cherchent à diversifier leur approvisionnement et on peut s'attendre à ce qu'un équilibre s'établisse entre les céréales et les autres produits comme il s'est établi entre les céréales locales et le riz importé.

⁹⁵ Cf. Bricas, 1996

La forte baisse du pouvoir d'achat des populations suite à la crise économique et aux politiques d'ajustement explique-t-elle aussi la diminution de la consommation de céréales? Il est évident que certaines couches de la population voient leur ration alimentaire se dégrader, en particulier dans les villes. Mais les données manquent pour préciser l'ampleur de ce phénomène.

Les bilans alimentaires montrent que, de manière générale, la situation nutritionnelle ne se dégrade pas au Sahel, sauf dans le cas du Sénégal⁹⁶. Globalement, le niveau calorique de la consommation semble aujourd'hui légèrement meilleur que dans les années 1960. Il a connu une nette baisse dans les années 1970, puis s'est amélioré progressivement avec le concours des importations.

Par contre, plusieurs indices laissent penser que la capacité d'adaptation des consommateurs à la baisse des revenus semble aujourd'hui dangereusement amoindrie.

Schématiquement, l'organisation sociale des populations sahéliennes donne aux consommateurs une capacité structurelle à faire face aux changements, même brutaux. Cette capacité résulte de la mobilité des individus et groupes, de la flexibilité des unités économiques et des pratiques de solidarités. Les transferts entre la ville et la campagne, la flexibilité du nombre de consommateurs dans la famille, l'insertion de tout individu dans plusieurs réseaux... sont autant de moyens qui font que les populations qui n'ont pas de pouvoir d'achat ont quand même accès à la nourriture.

Ce système de relations communautaires et de redistribution a permis d'atténuer l'impact de la crise économique et notamment de la dévaluation du FCFA sur la situation nutritionnelle des populations. Il a joué jusqu'ici un effet tampon. Mais il semble que dans de nombreux endroits ces stratégies soient au bord de l'essoufflement.

Les risques de rupture des stratégies de solidarités (donc de suppression des effets tampon entre la baisse des revenus et la consommation) constituent aujourd'hui un risque réel de crise alimentaire pour les populations démunies.

Deux principales conclusions peuvent être tirées de cette présentation des faits :

- Contrairement aux apparences que donne la succession de bonnes récoltes dans plusieurs des pays du CILSS, la situation alimentaire reste fragile :
 - Du côté de l'offre, l'agriculture sahélienne reste très dépendante des aléas climatiques. L'amélioration du volume de l'offre n'a pas été obtenue par une intensification des systèmes de production, mais par une extension des surfaces. Or, les stratégies extensives commencent à atteindre des limites sérieuses.
 - Du côté de la demande, les populations les plus touchées par la crise économique sont en difficulté. Les risques de crise alimentaire augmentent, notamment dans les villes, avec la dégradation des mécanismes de redistribution.
- Les outils de suivi dont nous disposons se révèlent insuffisants pour saisir ces phénomènes :
 - Les consommateurs diversifiant leur alimentation, il est nécessaire de pouvoir suivre d'autres produits que les céréales et donc d'adopter une approche plus large des bilans alimentaires.
 - L'approche par les bilans ne permet pas de voir les transformations structurelles qui sont essentielles pour comprendre les évolutions et cibler les dispositifs de suivi sur les variables pertinentes. Les moyennes nationales des bilans sont bien insuffisantes pour permettre une

⁹⁶ Mais il faudrait pouvoir vérifier si les apports non comptabilisés, notamment de Gambie, ne modifient pas ce diagnostic.

quelconque interprétation du fait que c'est davantage la diversité des situations qui caractérise la région plutôt qu'un comportement homogène.

Mais, actuellement, on ne dispose pas d'une information permettant d'analyser ces évolutions à l'échelle de la région. Le défaut d'information est particulièrement marqué pour la consommation où les données des différentes enquêtes ne sont en général pas comparables.

5.2. La prévention des crises alimentaires au Sahel : une innovation à consolider

Les experts s'accordent pour rappeler que les bonnes récoltes de ces dernières années ne doivent pas faire oublier que le Sahel est une zone à risque climatique qui n'est pas à l'abri d'une chute dramatique de la production.

Pour autant, est-ce qu'un déficit brutal de l'offre pourrait conduire à une crise alimentaire? On a de la peine à le croire aujourd'hui : des facteurs tampons existent tels que les stocks, le marché devenu plus fluide, l'aide... et de grands progrès ont été réalisés dans l'information et surtout l'alerte. Mais le système de prévention mis en place progressivement depuis le milieu des années 1980 n'ayant pas été mis à l'épreuve jusqu'ici, il est légitime que des doutes sur son efficacité subsistent.

Ces doutes peuvent en partie être levés par l'examen détaillé du dispositif de prévention. Celui-ci doit être examiné en fonction de sa capacité à fournir une information et une réponse adéquates, c'est-à-dire, d'une part, à produire et diffuser une information précoce, fiable et pertinente et, d'autre part, à déclencher des mesures adaptées, en temps voulu et bien ciblées. Information et réponse sont étroitement liées dans la prévention et l'efficacité de la réponse dépend du niveau d'organisation préalable (procédures, transport, stockage...).

Un système opérationnel

Les chapitres précédents ont montré les améliorations apportées aux différentes composantes de la prévention au Sahel.

L'information a fait de grands progrès depuis dix ans. On connaît de manière plus précoce la situation des récoltes dans chacun des pays du Sahel, grâce à l'imagerie satellitaire, le suivi des cultures et les enquêtes agricoles. Dans plusieurs pays, on dispose d'un suivi plus fin des zones à risques. A travers des dispositifs de coordination, cette information est mieux reliée à la décision.

La capacité de réponse est également meilleure. Les stocks nationaux de sécurité existent dans la plupart des pays avec le plus souvent une gestion paritaire. Les donateurs ont aussi évolué dans leurs politiques d'aide alimentaire : la tendance aux achats locaux et aux opérations triangulaires se poursuit malgré les difficultés de mise en œuvre.

En cas de déficit de grande ampleur, la situation pourrait être délicate dans les pays qui ne possèdent pas de plan de secours d'urgence, mais les donateurs assurent que la coordination informelle permettrait de pallier cette carence.

On peut donc affirmer que l'on dispose aujourd'hui, dans la plupart des pays du CILSS, des outils pour prévoir des crises graves, voire pour s'en prémunir. Au-delà de ces cas extrêmes, les instruments mis en place devraient permettre d'amortir dans une certaine mesure les effets des instabilités inhérentes aux systèmes alimentaires sahéliens.

Le coût de cette prévention est-il élevé ? La part consacrée à la prévention dans l'aide extérieure n'est pas très importante par rapport au financement des actions de développement. Par contre, les dépenses de fonctionnement du système mis en place au Sahel constituent une charge relativement

lourde pour les budgets des Etats. Le coût économique du système de prévention, que certains assimilent à une prime d'assurance contre le risque de crise alimentaire, apparaît pourtant avantageux. Ce coût n'est pas chiffré avec précision, mais il semble évident qu'il est nettement inférieur aux dépenses nécessaires pour faire face à une crise. Celles-ci se sont élevées à environ 2 milliards de dollars lors de la famine de 1973-74 ; elles atteindraient probablement le double aujourd'hui pour répondre à une situation équivalente.

Plusieurs observateurs notent du reste qu'un système d'alerte précoce est économiquement moins coûteux qu'une aide alimentaire mal adaptée. Ainsi, le rapport d'évaluation du SAP du Mali conclut en 1994 : “contrairement à ce qui est souvent avancé, le SAP est une opération économiquement rentable. Les pertes économiques qu'évite par son action le SAP sont globalement comparables à ses coûts. En effet, l'économie réalisée par la diminution du stock national de sécurité (2 milliards de FCFA) couvre à elle seule le coût du SAP depuis sa création. D'autre part, le coût annuel du SAP peut être comparé à la valeur de 2 500 tonnes d'aide alimentaire injustifiée ou mal ciblée.”

Les acquis du système de prévention mis en place au Sahel restent toutefois fragiles. Les chapitres précédents ont mis en évidence que des améliorations doivent lui être apportées. Il s'agit en premier lieu de consolider l'existant et d'adapter le dispositif d'information à l'évolution constatée ces dernières années dans la situation économique des ménages. Mais une adaptation plus profonde sera nécessaire pour faire face aux changements qui se dessinent dans le financement du développement.

La consolidation des acquis

Elle doit permettre au dispositif de prévention de gagner en efficacité; elle implique en particulier de :

- Améliorer la qualité de l'information disponible

Les améliorations doivent porter sur les différentes composantes de la qualité de l'information. Dans les dispositifs d'information “traditionnels”, des progrès méthodologiques doivent encore être réalisés pour mieux cerner certains paramètres du bilan céréalier, notamment les normes de consommation, les stocks paysans et les flux transfrontaliers. Dans le domaine des systèmes d'alerte précoce où les initiatives et les expériences se multiplient, il s'agit en premier lieu d'augmenter la transparence des méthodes, préalable à tout dialogue avec les utilisateurs et les autres dispositifs. Par ailleurs, des perspectives d'amélioration sont attendues du rapprochement, en particulier au Centre Agrhymet, des méthodes basées sur la télédétection avec les d'enquêtes de terrain à objectif statistique.

L'analyse des données produites par les différents systèmes est aussi une source importante d'amélioration de la qualité de l'information. Les SIM par exemple devraient pouvoir fournir une explication approfondie de l'augmentation du niveau des prix des céréales constatée actuellement dans l'ensemble de la région. Mais les séries de données accumulées ces dernières années ouvrent également un champ pour l'analyse prédictive.

Enfin, des progrès doivent être réalisés dans la diffusion de l'information qui est essentielle dans la relation avec les utilisateurs. Certains dispositifs ne parviennent pas encore à assurer la régularité de leurs publications et la diffusion est souvent mal ciblée.

- Améliorer la coordination des dispositifs d'information

La multiplication des dispositifs d'information au Sahel dans le domaine de la sécurité alimentaire est souvent interprétée en termes négatifs de dispersion de moyens, de doubles emplois, de recoupement de l'information diffusée... Ces critiques se font aujourd'hui d'autant plus vives que

les moyens de financement diminuent. Elles prennent appui sur le manque de coordination entre les différents dispositifs et le manque de "lisibilité" de chacune des actions par rapport aux autres.

Ce foisonnement d'initiatives ne devrait pas constituer un handicap. Bien au contraire, le suivi des différents aspects de la sécurité alimentaire nécessite de travailler, de manière complémentaire, sur plusieurs indicateurs différents et selon des approches diversifiées. Mais si cette complémentarité entre les différentes approches apparaît évidente du point de vue technique, il est vrai qu'elle ne se retrouve pas dans la pratique marquée encore largement par le cloisonnement.

Dans plusieurs cas, les dispositifs s'ignorent entre eux ou se concurrencent ; le plus souvent ils s'informent mutuellement, mais conduisent ensuite leurs enquêtes de façon séparée, avec leur propre méthode, au risque d'aboutir à des résultats non comparables, voire contradictoires. Ce manque de connaissance mutuelle a été jusqu'ici particulièrement fort entre les équipes utilisant les moyens offerts par la télédétection et celles dont la collecte de données relève des enquêtes socio-économiques.

Aujourd'hui, alors que la tendance au retrait des bailleurs de fonds fait peser une lourde hypothèque sur la poursuite des efforts dans le domaine de l'information, la coordination des dispositifs d'information apparaît comme une tâche primordiale. Elle nécessite d'avoir une vision globale de l'information nécessaire au suivi de la sécurité alimentaire à court terme et à long terme. Elle implique de pouvoir dépasser les inconvénients liés à la structure "projet" de la plupart des actions qui portent en elles des risques de cloisonnement.

C'est dans cet objectif que le CILSS et le Club du Sahel ont mis sur pied un groupe de réflexion pour une meilleure coordination des systèmes d'information pour la sécurité alimentaire qui s'est mis au travail en juillet 1994 (CILSS-Club du Sahel, 1994).

- Améliorer la concertation sur les politiques de sécurité alimentaire

La coordination de l'information est étroitement dépendante de la manière dont fonctionne la coordination, plus globale, entre les acteurs du dispositif de sécurité alimentaire. La situation des CILSS est à cet égard très contrastée. Le cas du Mali où les dispositifs d'information sont réellement intégrés à la politique de sécurité alimentaire et où ils sont soumis à la pression de la demande, est par exemple très différent de celui du Niger où le retard fréquent dans les publications du SAP et du SIM traduit le manque d'intérêt soutenu des décideurs pour ces informations.

Plus généralement, l'expérience montre que l'efficacité de toutes les composantes de la prévention est en grande partie fonction de la coordination entre les acteurs du dispositif et de la concertation entre l'Etat et les donateurs.

- Faire connaître davantage la Charte de l'aide alimentaire

Lorsque le texte de la Charte a été officiellement adopté en 1990, une large publicité a été faite à cette nouvelle forme de coopération. Mais depuis lors, les évaluations montrent que ce texte n'est pas suffisamment connu, tant des bailleurs de fonds que des administrations nationales ; cette méconnaissance est particulièrement marquée en Guinée-Bissau, au Cap-Vert, au Tchad et en Mauritanie.

Plusieurs facteurs contribuent à cette situation : tout d'abord une grande rotation des personnels est constatée aussi bien dans les agences de coopération que dans les administrations nationales. Ensuite, de nouveaux donateurs en matière d'aide alimentaire sont apparus dans les pays du Sahel : le Japon, Taiwan, le Pakistan, certains pays de l'OPEP, etc. Le manque de sensibilisation à la Charte accroît les risques que ces nouveaux intervenants mènent des politiques d'aide alimentaire contraires aux grands principes adoptés. Quant aux ONG qui jouent un rôle important dans l'acheminement de

l'aide alimentaire, la plupart ne se sentent guère concernées par la Charte, n'ayant pas été impliquées dès le départ dans le processus. Enfin, une dernière raison, certainement plus fondamentale, tient au fait que beaucoup d'administrations nationales dans les pays du Sahel ne considèrent pas cette Charte comme la leur. Parfois même ils la jugent contraire à leurs intérêts, l'aide alimentaire étant encore souvent vue comme une source de rente. Par ailleurs, du côté des bailleurs de fonds, l'application de la Charte se heurte souvent à des contraintes liées à leur législation, mais aussi au poids des lobbies favorables à l'aide alimentaire.

Pour que les bailleurs de fonds, les Etats, les ONG et les acteurs privés développent une vision commune dans le sens préconisé par la Charte, il est nécessaire que le texte de celle-ci, étant donné son statut d'engagement moral non contraignant, soit régulièrement porté à l'attention des intervenants.

Les adaptations nécessaires

Pour conserver pertinence et efficacité dans les années qui viennent, le dispositif de prévention des crises devra s'adapter à la nouvelle conjoncture économique et à l'évolution de la situation alimentaire. Il devra en particulier :

- Prendre en compte les changements socio-économiques

Les premiers dispositifs d'information ont été mis en place dans une période où le risque principal était le déficit global de l'offre de céréales. Il s'agissait donc d'établir une estimation précoce des récoltes, puis d'évaluer les stocks et les prévisions d'importation afin de confronter l'offre aux besoins.

Aujourd'hui, suite à la baisse des revenus engendrée par la crise économique et les ajustements, et dans une conjoncture de relativement bonnes récoltes, les difficultés d'accès à la nourriture, dans les zones rurales défavorisées mais aussi dans les villes, constituent probablement le risque majeur de crise. Ce déplacement des risques nécessite une adaptation des outils de la prévention pour prendre davantage en compte les déterminants de l'accessibilité tels que les revenus et les prix. Les SAP vont déjà dans ce sens, mais leur surveillance se limite aux zones rurales.

Par ailleurs, la diversification de la consommation alimentaire constatée dans toute la zone sahéenne implique que le suivi de la situation alimentaire soit élargi plus explicitement à d'autres produits que les céréales.

- Diversifier “la réponse”

La qualité de la réponse à l'alerte en cas de crise alimentaire s'est améliorée à travers les efforts de coordination entre bailleurs et gouvernements et les modifications dans les procédures d'aide. Par contre, on ne constate pas de changements équivalents au niveau de la nature de la réponse. Alors que l'information couvre aujourd'hui un plus grand nombre d'indicateurs et, surtout, permet un suivi de la sécurité alimentaire à différentes échelles et selon diverses approches, la réponse est restée pour l'essentiel limitée jusqu'ici à l'aide alimentaire. La connaissance des stratégies anti-risques des populations acquise par les SAP de suivi rapproché est un bon exemple du décalage qui s'élargit entre une offre croissante d'information pour la prévention et l'utilisation qui en est faite, restreinte à la seule finalité de l'aide alimentaire.

La diversité de l'information, comme la diversité des besoins, devraient inciter à réfléchir à la diversification des réponses.

- Réussir à pérenniser les dispositifs d'information

Le retrait de l'aide extérieure qui se manifeste progressivement dans les pays du CILSS entraîne un risque réel de dégradation du système de prévention des crises alimentaires. Ce risque pèse en premier lieu sur les dispositifs d'information qui ont été pris en charge en grande partie par l'aide et dont "l'internalisation" n'a pas été suffisamment préparée.

Cette question recouvre plusieurs dimensions. En premier lieu, les dispositifs d'information doivent être inscrits au budget de fonctionnement des Etats. Mais une interrogation subsiste : les gouvernements seront-ils suffisamment convaincus de l'utilité de cette information pour défendre la place de la prévention dans l'exécution du budget face à d'autres priorités? Et du côté des donateurs à qui il sera toujours fait appel en cas de crise, cette perspective pose à nouveau le problème de la confiance dans l'information : dans quelle mesure celle-ci sera-t-elle maintenue si les bailleurs ne sont plus associés directement à la production de l'information ?

Dans la plupart des cas, la prise en charge de ces dispositifs par les budgets nationaux implique une réduction substantielle de leurs coûts. Celle-ci peut être réalisée de différentes manières : par une simplification et un allègement des dispositifs, par des progrès dans les méthodes, par une rationalisation de la division du travail entre chacun des dispositifs. Elle réclame avant tout une amélioration de la coordination et conduira probablement à réduire les ambitions.

Mais il faut également réfléchir à la répartition de la prise en charge de la fonction de production de l'information. Si l'information pour la prévention des crises alimentaires doit être considérée au Sahel comme un bien public, donc une fonction que doit assurer l'Etat, cela n'empêche pas que certains services puissent être commercialisés ou confiés pour leur réalisation à des partenaires du secteur privé ou associatif. Dans cette perspective, il est important de pouvoir préciser les besoins d'information particuliers des uns et des autres, et notamment des bailleurs de fonds.

En effet, dans une période où l'on assiste à la multiplication de systèmes d'information basés sur le traitement de données secondaires (systèmes d'information géographique, sur la sécurité alimentaire, d'alerte précoce...), il est nécessaire que la charge de la collecte primaire des données soit équitablement partagée entre les divers utilisateurs, faute de quoi la qualité des données qui approvisionnent l'ensemble de la chaîne de l'information risque fort de se dégrader.

Un risque de non-réponse ?

Enfin, malgré les progrès réalisés dans la prévention, il ne faut pas négliger le risque qu'une crise alimentaire grave survienne à cause de la faiblesse, voire de la déficience, du lien entre information et prise de décision, autrement dit, le risque qu'aucune réponse ne suive l'alerte ou alors trop tardivement⁹⁷. Ce risque est d'autant plus fort que les grandes crises alimentaires de ces dernières années en Afrique sont dues avant tout à des causes humaines, à des crises politiques graves et à des guerres civiles.

Chez les donateurs, plusieurs événements ont montré que les décisions d'aide sont difficiles à prendre dans de telles circonstances. La pression des médias est devenue une quasi-nécessité pour que les responsables politiques déclenchent une intervention d'envergure. Et dans les pays du Sahel, on ne peut pas exclure l'hypothèse que les crises politiques amènent les gouvernements à freiner la prise de décision ou l'acheminement de l'aide. On a vu par exemple ces dernières années les difficultés à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire dans les régions du nord des pays sahéliens quand les problèmes sont posés en termes de sécurité d'Etat.

⁹⁷ On rappellera que les graves crises de 1991-92 dans la corne de l'Afrique et en Afrique australe avaient été annoncées plus d'un an à l'avance, notamment par le SMIAR.

En conclusion, on retiendra que le système de prévention des crises alimentaires mis en place durant ces dix dernières années au Sahel est aujourd'hui en mesure d'éviter que de graves crises alimentaires se produisent. Trois conditions sont cependant nécessaires pour que cette capacité soit effective :

- réunir volonté politique, moyens techniques et ressources budgétaires pour assurer la viabilité du dispositif ;
- veiller à ce que celui-ci s'adapte en permanence à l'évolution des risques ;
- sensibiliser les responsables politiques pour que la réponse soit la plus cohérente possible avec la nature du risque énoncé.

CONCLUSION

La prévention des crises alimentaires apparaît comme une des principales innovations des politiques alimentaires de la décennie. Quasi inexistante au début des années 1980 dans les pays du Sahel, elle joue aujourd'hui un rôle primordial.

Des instruments diversifiés ont été mis en place, testés et rodés, faisant du Sahel un précurseur dans le domaine de la prévention des crises alimentaires. La richesse des expériences menées au cours de ces dix dernières années doit pouvoir être capitalisée. En particulier, les innovations dans le domaine de l'information -- systèmes d'alerte précoce, suivi de campagne utilisant l'imagerie satellitaire, bilans alimentaires, systèmes d'information sur les marchés -- demandent à être consolidées.

Mais ce processus d'amélioration doit s'inscrire aujourd'hui dans un contexte nettement différent de celui des années précédentes. Tout d'abord, la décennie 1980 a été marquée globalement par une croissance très nette de l'aide publique au développement accordée aux pays du Sahel, ce qui distinguait cette région des autres en développement. Les années 1990 se présentent sous un tout autre aspect : l'aide publique au développement tend à diminuer, de même que les apports de capitaux privés qui, souvent, enregistrent des flux négatifs. Cette contraction des apports financiers concerne tous les secteurs, y compris la sécurité alimentaire.

Ensuite, la libéralisation des économies, puis la démocratisation de la vie politique et le mouvement de décentralisation des fonctions étatiques ont pour effet de multiplier les acteurs des stratégies de prévention des crises et de diversifier les niveaux de responsabilité. Ces changements dans les règles institutionnelles nécessitent de redéfinir progressivement les rôles de chacun des acteurs aux niveaux local, national et régional, à mesure que de nouvelles institutions (collectivités locales, associations villageoises, organisation de producteurs...) sont en mesure d'assumer des responsabilités de nature collective.

Ce nouveau contexte implique donc de réfléchir à la fois aux moyens d'augmenter l'efficacité de l'aide extérieure comme des ressources des pays du CILSS et à la manière de répartir les rôles entre les différents niveaux d'intervention de l'Etat, les bailleurs de fonds et les autres organisations.

Dans le domaine de la prévention des crises alimentaires, cette réflexion pourrait être menée selon trois axes interdépendants. Comment pérenniser les dispositifs existant? Quelle place l'Etat doit-il tenir ? Quels instruments doit-on privilégier dans la prévention des crises, aussi bien que dans la réponse à ces crises ou à ces risques de crise ?

Afin de garantir la pérennité des dispositifs mis en place, il est impératif que leur financement soit désormais inscrit aux budgets des Etats. Une réflexion doit être engagée sur les différentes manières de réduire les coûts de ces dispositifs et sur les critères de leur prise en charge. Il s'agira notamment de préciser quelle information relève d'une mission de service public, de fixer des priorités dans les indicateurs à suivre et d'améliorer les synergies entre les producteurs d'information.

Les dispositifs de prévention restent encore focalisés pour l'essentiel sur la gestion de l'aide alimentaire, en réponse au risque de déficit global de l'offre. Or, suite aux relativement bonnes récoltes de ces dernières années d'une part, et à la chute du pouvoir d'achat des populations d'autre part, le risque s'est progressivement déplacé vers les difficultés d'accès à la nourriture. Par ailleurs,

sous l'effet de plusieurs facteurs, les modes de consommation des différents groupes ont évolué sans que les dispositifs d'information puissent suffisamment intégrer ces changements.

L'évolution de la situation alimentaire au Sahel et les changements dans la nature des risques de crise qu'elle implique nécessitent donc une adaptation des approches de la prévention initiées dans une période caractérisée essentiellement par un déficit de l'offre, ceci d'autant plus que certains bailleurs de fonds ont commencé à inscrire leurs programmes d'aide alimentaire dans une perspective plus large de sécurité alimentaire.

Quel rôle le Réseau de prévention des crises alimentaires peut-il jouer dans ce nouveau contexte ? Son atout est d'avoir réussi à construire et animer un espace de concertation auquel participent les principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux du dispositif de sécurité alimentaire à court terme au Sahel, ainsi que les représentants du CILSS. A partir de cet acquis, le Réseau a un rôle important à jouer dans l'adaptation du système de prévention aux nouveaux enjeux.

En premier lieu, il est bien placé pour sensibiliser les bailleurs de fonds et les Etats à la nécessité de pérenniser les dispositifs de prévention et en particulier de garantir le maintien d'un rôle efficace de veille. Il peut contribuer plus directement à cet objectif en stimulant la coordination des acteurs aux différents niveaux du système de prévention dans les pays du CILSS, à l'échelle régionale et internationale. En effet, pour que ce rôle de catalyseur soit possible et efficace, il doit être assuré par un acteur qui ne participe pas directement au financement des dispositifs et à la gestion des projets.

En second lieu, il devrait pouvoir jouer un rôle actif dans la réflexion sur les nouveaux risques d'insécurité alimentaire et les réponses à y apporter, en se faisant l'écho auprès des responsables sahéliens et des agences de coopération des recherches et débats menés dans ce domaine.

Si la réponse à l'insécurité alimentaire est un domaine qui déborde largement la fonction du Réseau, centrée sur la prévention de crises alimentaires du type de celles qui ont marqué le début des années 1970 et 1980, il n'en demeure pas moins que l'accumulation de situations plus diffuses d'insécurité alimentaire, liées notamment aux difficultés d'accès au marché, peut engendrer une crise majeure car elle réduit progressivement la capacité de résistance des populations.

Une attention particulière doit donc être portée aux réflexions sur les méthodes permettant de cerner ces risques latents et sur les moyens d'éviter qu'ils ne se transforment en risques majeurs. La prévention de ces nouvelles formes de crises alimentaires implique de prendre davantage en compte les stratégies d'adaptation des populations aux différents facteurs affectant les revenus et l'accès à la nourriture, notamment dans les zones urbaines.

BIBLIOGRAPHIE

SUR L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA SECURITE ALIMENTAIRE⁹⁸

Avant-propos

Les références ont fait l'objet d'un regroupement en fonction du thème principal développé. Ainsi sept rubriques ont pu être dégagées :

- 1/ documents généraux sur la sécurité alimentaire ;
- 2/ documents généraux sur l'aide alimentaire ;
- 3/ les approches micro-économiques de la sécurité alimentaire ;
- 4/ l'information sur la sécurité alimentaire ;
- 5/ la sécurité alimentaire et le marché mondial;
- 6/ l'impact de l'aide alimentaire ;
- 7/ les comptes rendus des réunions du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA).

Les livres composés de séries d'articles, aux sujets et auteurs différents, mais portant tous sur le thème de la sécurité alimentaire ou de l'aide alimentaire n'ont pas été désagrégés par article ; ils sont ici référencés sous le nom de l'auteur éditeur et sous le titre du livre.

1 / Documents généraux sur la sécurité alimentaire

Publications du Club du Sahel/CILSS :

- BERG, E. (1979), "Marketing, Price Policy and Storage for Food Grains in the Sahel: A Diagnostic Survey", CILSS/Club du Sahel.
- CILSS/Club du Sahel (1979), "La politique céréalière dans les pays du Sahel", Actes du Colloque de Nouakchott, du 2 au 6 juin.
- CILSS/Club du Sahel (1990), "The Dynamics of Regional Cereals Markets in West Africa: Synthesis Report of Lome Seminar".
- COSTE, J., J. EGG et al. (1991); "Echanges céréaliers dans le sous-espace ouest (Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal) : quelle dynamique régionale ?", Rapport de synthèse, IRAM/INRA-ESR/UNB, OCDE/Club du Sahel, 217 p.
- D'AGOSTINO, V.C. et J.M. STAATZ (1989), "Sécurité alimentaire et croissance économique au Sahel : atelier sur les céréales au Sahel", CILSS/Club du Sahel, Document provisoire, Etude présentée au Séminaire de Lomé, du 6 au 11/11/1989 sur les "Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest", octobre, 16 p.
- DELGADO, C. et T. REARDON (1987), "Policy Issues Raised by Changing Food Patterns in the Sahel", CILSS/Club du Sahel.

⁹⁸ Par M-C. Lebret et C. Séblin.

- DEMBELE, N. et J.M. STAATZ (1989), "Impact des échanges régionaux de céréales sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest", CILSS/Club du Sahel, Document provisoire, Etude présentée au Séminaire de Lomé, du 6 au 11/11/1989 sur les "Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest", octobre, 14 p.
- EGG, J. et J. IGUE (1993), "L'intégration par les marchés dans le sous-espace est : l'impact du Nigeria sur ses voisins immédiats", Rapport de synthèse, OCDE/Club du Sahel, 150 p.
- GABAS, J.J. (1994), "Sécurité alimentaire collective et développement endogène en Afrique de l'Ouest à la suite de la dévaluation du Franc CFA", Compte rendu de la Réunion de concertation, Paris, les 14 et 15/04/1994, CILSS/Club du Sahel, avril, 38 p.
- GABAS, J.J. et J. GIRI (1987), "Bilan de la situation alimentaire dans le Sahel", CILSS/Club du Sahel.
- GHERSI, G., F. MARTIN et S. LARIVIERE (1989), "Situation alimentaire et commerce extérieur des pays de l'Afrique de l'Ouest", CILSS/Club du Sahel, Document provisoire, Etude présentée au Séminaire de Lomé, du 6 au 11/11/1989 sur les "Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest", octobre, 29 p.
- HIRSCH, R. (1980) "Production, demande et taux d'autosuffisance alimentaires : perspectives à l'horizon 2000", CILSS/Club du Sahel, août, 24 p.
- HOUNZANGBE, E. (1994) "Sécurité alimentaire au Sahel : bilan de Mindelo et problématique actuelle", Documents de travail CILSS/Club du Sahel, octobre, 45 p.
- PRADELLE, J.M. et S. SNRECH (1992), "Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique de l'Ouest : qu'attendre de l'intégration régionale", CILSS/Club du Sahel, août, 22 p.
- ROSS, C. (1983), "Programme pour l'autonomie alimentaire des pays du Sahel : résumé", Cinquième Conférence du Club du Sahel, Bruxelles (Belgique), du 26 au 28/10/1983, octobre, 21 p.

Autres publications :

- ADEDEJI, A. (1988), "Examen de l'interaction entre ajustement structurel et sécurité alimentaire", Discours d'ouverture du Séminaire "Interaction entre structuralisme, ajustement structurel et politiques de sécurité dans la gestion des politiques de développement", organisé par l'ECDPM, Maastricht, septembre.
- ALDERMAN, H. (1992), "Food Security and Grain Trade in Ghana", Cornell Food and Nutrition Policy Program, Cornell University, Ithaca.
- ALDERMAN, H. (1992), "Incomes and Food Security in Ghana", Working Paper n°26, Cornell Food and Nutrition Policy Program, Cornell University, Ithaca, Mai.
- ALTERSIAL/CERED/MSA. (1988), *Nourrir les villes en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris.
- AZOULAY, G. et J.C. DILLON (1993), *La sécurité alimentaire en Afrique : manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, Karthala, Paris.
- CLAY, E.J. et J. SHAW (1987), *Poverty, Development and Food: Essays in Honour of H.W. Singer on his 75th Birthday*, Mac Millan Press, London/Badingstoke.
- CNRS (1987), *Crise agricole et crise alimentaire dans les pays tropicaux*, Journées de géographie tropicale (Talence), Editions du CNRS, Paris.
- COBEA (1993), "Recueil des politiques de sécurisation alimentaire dans les pays membres du CILSS", Etude GTZ/PAROC, avril.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (CCE) (1994), "La coordination entre la Communauté et les Etats membres des politiques et des pratiques relatives à la sécurité alimentaire", Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, mai.

- COURADE, G. (1990), "Le concept de politique alimentaire : mise en œuvre et analyse au Nord et au Sud", in *la Dimension Economique*, Dynamiques des systèmes agraires, Orstom, pp. 65-86.
- COURADE, G. et J. PELTRE-WURTZ (1991), La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme, *Cahiers Des Sciences Humaines* (ORSTOM), Vol 27, n°1 et 2, 292 p.
- De GARINE, I. (1991), "Les changements d'habitudes et les politiques alimentaires en Afrique : aspects des sciences humaines, naturelles et sociales", Extraits du Séminaire, Dakar 1987, UNESCO, Publisud, Paris.
- DEN HARTOG, A.P. (1991), *Les changements d'habitudes et les politiques alimentaires en Afrique : changements dans la production alimentaire, la distribution et les habitudes alimentaires - quelques aspects de la situation en Afrique de l'Ouest*, Publisud, Paris.
- DE RAVILLION, M. (1994), "Reaching the Poor Through Rural Public Employment : A Survey of Theory and Evidence", World Bank Discussion Paper, Washington D.C.
- DUFFIELD, M. (1990), From Emergency to Social Security in Sudan, *Disasters*, pp. 187-203.
- EGG, J. et E. GREGOIRE (1992), "Les marchés céréaliers", in "Le développement agricole au Sahel (tome 1 : Milieux et Défis)", CIRAD, Collection Documents Systèmes Agraires, n°17, Montpellier, pp. 153-177.
- EICHER, C.K. et J.M. STAATZ (1990), *Agricultural Development in the Third World*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- FAO (1984), "Colloque sur la sécurité alimentaire mondiale : quelques thèmes et questions", FAO, Colloque du 3 au 7 septembre.
- GERGELY, N., B. GUILLERMAIN et L. DE LARDEMELLE (1990), "Evaluation des banques de céréales au Sahel", FAO, octobre, 48 p.
- GRIFFON, M. et P. JACQUEMOT (1983), Pénuries alimentaires et stratégies en Afrique subsaharienne, *Critiques de l'Economie Politique*, pp. 97-121.
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IDS) (1992), Counterpart Funds and Development, *IDS Bulletin*, Vol 23, n°2, April, 77 p.
- IDS (1994), Linking Relief and Development, *IDS Bulletin*, Vol 25, n°4, October, 110 p.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI) (1987), "Dynamics of Cereals Consumption and Production Patterns in West Africa", Conference, Dakar, July 15-17.
- IFPRI (1989), *Seasonal Variability in Third World Agriculture : The Consequences for Food Security*, SAHN. D., Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- JENDEN, P. (1994), "Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda-Wellaita: A Report, on SOS Sahel's Food Security Project, 1992-1994", SOS Sahel, October.
- KOESTER, U. (1986), "Regional Cooperation to Improve Food Security in Southern and Eastern African Countries", IFPRI, Research Report n°53, July.
- LABONNE, M. (1983), La précarité alimentaire en Afrique, *Revue Tiers-Monde*, n°95, juillet-septembre, pp. 589-596.
- LABONNE, M. (1985), Stratégies alimentaires : quelques principes de pratiques, *Economie et Société*, n°7, pp. 161-177.
- LALONDE, L.G. (1993); "L'impact des politiques d'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire au Sahel : simulations à l'aide d'un modèle multi-marchés appliqué au Niger", Université de Laval, Québec.

- MADAULE, S. (1994), “Evolutions des politiques vivrières des pays d’Afrique de l’Ouest membres de l’UMOA : bilan et perspectives”, Etude de la Caisse française de Développement, *Notes et Etudes*, n°54, septembre.
- MAXWELL, S. (1992), “Food Security in Africa: Priorities for Reducing Hunger”, Africa Recovery, Briefing Paper n°6, September, 12 p.
- RANGSAMI, A. (1986), Failure of Exchange Entitlements: Theory of Famine, a Response, *Economic and Political Weekly*, Vol 20, n°42.
- REARDON, T. (1992), La demande de céréales au Sahel et les effets potentiels de la protection régionale des céréales, *World Development*, janvier.
- REARDON, T., C. DELGADO et P. MATLON (1987), “Farmer Marketing and Composition of Cereals Consumption in Burkina Faso”, Paper presented at the IFPRI/ISRA Conference on Dynamics of Cereals Consumption and Production Patterns in West Africa, Dakar.
- RESEAU STRATEGIES ALIMENTAIRES (RSA) (1984), “Politiques vivrières, politiques alimentaires et développement”, GRET.
- SAVANE, M.A. (1992), “Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires : regards sur les zones de l’Afrique de l’Ouest”, Editions de l’UNRISD (Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social), Genève.
- SEN, A.K. (1990), “Food Entitlements and Economic Chains in Hunger in History: Food Shortages” in *Poverty and Deprivation*, Newman L.F. and B. Blackwell, pp. 374-386.
- WATKINS, K. (1991), Logique marchande ou sécurité alimentaire, *Le Monde Diplomatique*, n°442, janvier, pp. 10.

2 / Aide alimentaire

Publications du Club du Sahel/CILSS :

- BOSSARD, L. et S. JOST (1989), “L’aide alimentaire en céréales locales dans les pays membres du CILSS”, CILSS/Club du Sahel, août, 109 p.
- CILSS/Club du Sahel (1981), “Note de réflexion sur la politique d’aide alimentaire dans les pays du Sahel”, août.
- CILSS/Club du Sahel (1982), “Aide alimentaire : compte rendu de la réunion de concertation sur l’aide alimentaire”, réunion tenue à Dakar, les 14 et 15 juillet.
- CILSS/Club du Sahel (1988), “L’aide alimentaire au Sahel : bilan 1986/87”, mars, 59 p.
- CILSS/Club du Sahel (1988), “L’aide alimentaire au Sahel : bilan 1987/88”, novembre, 91 p.
- CILSS/Club du Sahel (1990), “La Charte de l’aide alimentaire aux pays du Sahel”, mars 1990.
- CILSS/Club du Sahel (1990), “Dossier de presse et d’information sur la Charte de l’aide alimentaire”, novembre 1990.
- CILSS/Club du Sahel (1990), “Politiques et procédures d’aide alimentaire : fiches récapitulatives par pays”, 9 p.
- CILSS/Club du Sahel /COBEA (1992), “Evaluation des transferts d’aide alimentaire en faveur des pays du Sahel”, avril.
- CILSS/Club du Sahel (1992), “L’aide alimentaire dans les pays du CILSS : 1980/1990”, Recueil statistique, avril.
- CILSS/Club du Sahel (1996), “Aide alimentaire au Burkina Faso : Analyse spatiale 1993-1995”, SAH/D(96)459, décembre

- COBEA (1991), "Première analyse théorique des effets des fonds de contrepartie", Document de travail, Club du Sahel/COBEA, 17 p.
- JOST, S. (1985), "Etude d'évaluation prospective sur les opérations triangulaires (achat de l'aide alimentaire sur les marchés locaux) en Afrique de l'Ouest", Réunion du RPCA, Paris, les 23 et 24/10/1985, CILSS/Club du Sahel, octobre, 24 p.
- JOST, S. (1986), "L'aide alimentaire au Sahel", CILSS/Club du Sahel, octobre 1986.
- JOST, S. (1987), "L'aide alimentaire au Sahel : bilan 1986-87", CILSS/Club du Sahel, octobre, 55 p.
- JOST, S. et J.J. GABAS (1988), "L'aide alimentaire au Sahel : bilan 1987/1988", CILSS/Club du Sahel, novembre, 91 p.
- PONS, R. (1990), "Synthèse et tableau synoptique des politiques d'aide alimentaire aux pays du Sahel", CILSS/Club du Sahel, novembre, 9 p.

Autres publications :

- ADE et SOLAGRAL (1994), "Evaluation de la contribution de l'aide alimentaire européenne à la sécurité alimentaire", Résumé et extraits du rapport final, septembre, 15 p.
- BANQUE MONDIALE et PAM (1991), "L'aide alimentaire en Afrique : programme pour les années 90", août.
- BRUNEL, S. (1991), *Une tragédie banalisée : la faim dans le monde*, Collection Pluriel Intervention, Hachette, Paris, 321 p.
- CATHIE, J. (1982), *The Political Economy of Food Aid*, St. Martins, Aldershot, New York.
- CCE (1989), "La politique et la gestion de l'aide alimentaire de la Communauté européenne en 1985", Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 21 avril.
- CCE (1991), "La politique et la gestion de l'aide alimentaire de la Communauté européenne en 1987 et 1988", Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 16 janvier 1991, 60 p.
- CCE (1992), "La politique et la gestion de l'aide alimentaire de la Communauté européenne en 1990", Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 6 octobre.
- CCE (1992), "Un programme spécial d'aide alimentaire pour 1992", Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 2 avril.
- CCE (1994), "L'aide alimentaire communautaire aux PED et sa gestion en 1992", Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 12 décembre, 53 p.
- CHANTEAU, J.P. et M.C. THIRION (1993), A quoi sert l'aide alimentaire dans les PVD ?, *Problèmes Economiques*, n°2351, 24 Novembre, pp. 1-6.
- CHARLTON, M. (1988), Les besoins alimentaires de l'Afrique et la réponse du Canada : les limites de l'aide alimentaire au développement, *Etudes Internationales*, pp. 221-244.
- DEARDEN, P.J. et P.J. ACKROYD (1989), Reassessing the Role of Food Aid, *Food Policy*, Vol 14, n°3, pp. 218-231.
- De CAZOTTE, H. (1984), "Aide alimentaire", ministère des Relations Extérieures, Coopération et Développement, Direction des politiques de développement, Paris, janvier, 48 p.
- EGGLESTON, R. (1987), "Determinants of the Level and Distribution of PL 480 Food Aid: 1955-79", *World Development*, n°6, pp. 797-808.
- EZEKIEL, H. (1988), An Approach to Food Aid Strategy *World Development*, Vol 16, n°11, pp. 1377-1387.
- FAO (1991), "Perspectives et rôle de l'aide alimentaire dans les années 90", Comité de la sécurité alimentaire mondiale, du 11 au 15 mars, 34 p.

- GREEN, R. (1991), "Macroeconomic Aspects of Commodity Aid and Counterpart Funds in Sub-Saharan Africa", Discussion Paper, n°290, IDS, juin.
- HOPKINS, R. (1990), Increasing Food Aid: Prospects for the 1990's, *Food Policy*, août.
- HOPKINS, R. (1992), Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge, *International Organization*, Hiver, pp. 225-264.
- KLATZMAN, J. (1988), *Aide alimentaire et développement rural*, PUF, 246 p.
- MAXWELL, S. et T. OWENS (1991), "Commodity Aid and Counterpart Funds in Africa", Discussion Paper, n°291, IDS, June.
- MAXWELL, S. et T. OWENS. (1991), "The Developmental Uses of Counterpart Funds", Discussion Paper, n°289, IDS, June.
- PAM (1986), "L'aide alimentaire au service du développement de l'Afrique subsaharienne", Séminaire du PAM et de la BAD, du 8 au 11 septembre 1986.
- PAM (1987), "L'aide alimentaire : politiques et programmes".
- PAM (1988). "L'aide alimentaire : politiques et programmes", mai, 48 p.
- PRENTICE, B.E. et F.J. RUPPEL (1992), Countertrade and Food Aid in Support of Structural Adjustment and Free Market Transitions, *Food Policy*, Vol 17, n°3, June, pp. 227-237.
- SINGER, H.W. (1989), The African Food Crises and the Role of Food Aid, *Food Policy*, Vol 14, n°3, August.
- SINGER, H.W., J. WOOD et T. JENNINGS. (1987), *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Clarendon Press, Oxford, 239 p.
- SOLAGRAL (1994), "Aide alimentaire : bilan des années 80 et perspectives", M.C. Thirion, RSA, janvier, 98 p.
- WFP (1985), "Food Aid and Development: Issues and Evidence - a Survey of the Literature since 1977 on the Role and Impact of Food in Developing Countries", Occasional Paper n°3.
- WFP (1989), "Food Aid to Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature", Occasional Paper n°13.

3 / Les approches micro-économiques de la sécurité alimentaire

Autres publications :

- ALI, R. et B. PITKIN (1991), "Améliorer la sécurité alimentaire des ménages en Afrique", *Finances et Développement*, décembre, pp. 3-6.
- BRANDT, H. (1984), "Food Security Programmes in the Sudano-Sahel", German Development Institute.
- BRAUN, J., T. TEKLU et P. WEBB (1991), "Labor-Intensive Public Works for Food Security: Experience in Africa", IFPRI Working Paper n°6.
- BRICAS, N. (1996), "L'effet de la crise sur l'alimentation des populations urbaines en Afrique", in COUSSY, J. et G. VALLIN (editors), *Crise et population en Afrique*, Etudes du CEPED, Paris, pp. 183-207.
- BUCHANAN SMITH, M. (1993), A Review of Oxfam's Approach to Relief Food Distribution in Samburu and Turkana Districts of Kenya, 1992/93: The Entitlement System, *IDS Bulletin*, October, 52 p.
- CAMPBELL, D.J. (1990), Strategies For Coping with Severe Food Deficits in Rural Africa: A Review of the Literature, *Food and Foodways*, Vol 4, n°2, pp. 143-162.

- CORBETT, J. (1988), Famine and Household Coping Strategies, *World Development* Vol 1, n°9.
- De WAAL, A. (1989), Is Famine Irrelevant to Rural People ?, *IDS Bulletin* Vol 20, n°2, pp. 63-67, 1988.
- FALL, A. (1991), "Banque de céréales au service du Sahel : l'histoire de Toundeu Patar", *Série d'études et de recherches*, n°138, ENDA Dakar, juillet.
- GASTELLU, J.M. (1988), Le pays, l'Etat et la sécheresse, *Cahiers des Sciences Humaines*, n°1, pp. 119-136.
- GITTINGER, P. (1990), "Household Food Security and the Role of Women", World Bank Paper, n°96.
- GRENON, E. (1992), "Stratégies paysannes de stockage et de sécurité alimentaire au Niger", Université de Laval, Québec.
- HARTS-BROEKHUIS, E. et A. De JONG (1993), Subsistence and Survival in the Sahel : Responses of Households and Enterprises to Deteriorating Conditions, and Development Policy in the Mopti Region of Mali, *Netherlands Geographical Studies*, n°168.
- HAY, R.W. (1989), Food, Aid and Relief Development Strategies, *Journal of Social Development*, Vol 4, n°2, pp. 7-25.
- HOLT, J. et M. LAWRENCE (1993), "Making Ends Meet: A Survey of the Food Economy of the Ethiopian North-East Highlands", Save the Children UK.
- IDS (1993), New Approaches to Famine, *IDS Bulletin*, Vol 24, n°4, October.
- LONGHURST, R. (1986), Household Food Strategies in Response to Seasonality and Famine, *IDS Bulletin*, Vol 17, n°3, pp. 27-35.
- MAXWELL, S. et T. FRANKENBERGER (1992), "Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements - a Technical Review", UNICEF, IFAD.
- RAY, D. (1987), "Evaluation of Traditional Rulers as a Policy Instrument for Managing the Food Crisis: The Case of Northern Ghana", Genève Afrique, pp. 7-25.
- REARDON, T. (1990), "Agricultural Development and Policy Issues Raised by Rural Household Income Diversification in the West African Semi-arid Tropics", IFPRI.
- SCF UK (1991), "Suivi alimentaire du delta Seno", Projet information alimentaire, Document de référence et bulletin trimestriel, mars 1991.
- SCF UK (1994), "Food Security in Burkina Faso: A Review for the Country Strategy Paper", not published, June.
- SWIFT, J. (1989), Why are Rural People Vulnerable to Famine ? *IDS Bulletin* Vol 20, n°2, pp. 8-15.
- WALKER LEIGH, V. (1993), The Role of Rural Women in the Third World of Food Supply, *Ecodecision*, n°10, September, pp. 64/66.
- WANE, H.R. (1991), "Les changements d'habitudes et les politiques alimentaires en Afrique : contribution à la problématique de la sécurité alimentaire et du développement rural intégré - Exemple de la Mauritanie", Publisud, pp. 237-247
- WEBB, P. et T. REARDON (1992), Drought Impact and Household Response in East and West Africa, *Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft*, Vol 31, n°3.

4 / L'information sur la sécurité alimentaire

Publications du Club du Sahel/CILSS :

- BONNEFOND, P. et J.J. GABAS (1991), "Echanges d'informations, échanges régionaux et sécurité alimentaire - Propositions d'un système d'échanges d'informations pour le sous-espace "ouest"", CILSS/Club du Sahel, avril, 21 p.
- CILSS/Club du Sahel (1995), "Démarche pour une meilleure coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel : Etude de cas - Niger, Sénégal, Tchad", Dixième anniversaire du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires, novembre, 57 p.
- COMAC, (1990) "Les systèmes d'information sur les marchés céréaliers", Actes du Séminaire de Bamako, du 23 au 25/04/1990, CILSS/Club du Sahel, COBEA, RSA, 220 p.
- DEMBELE, N., J. STAATZ et J. EGG. (1990) "L'expérience du Mali", Communication au Séminaire "Les systèmes d'information sur les marchés céréaliers", CILSS/Club du Sahel, Bamako, Séminaire du 23 au 25 avril, 19 p.
- EGG, J. et L. LOMPO (1983) "Amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs "céréales" et "élevage" dans les Etats membres du CILSS", Rapport de mission d'identification du projet, CILSS and délégation des Communautés Européennes, juin, 116 p.
- GABAS, J.J. (1994), "Compte rendu de la Réunion du Groupe de réflexion CILSS/Club du Sahel "Informations pour la sécurité alimentaire", Agrhymet, Niger, les 4 et 5 juillet 1994, CILSS/Club du Sahel, septembre, 29 p.
- HERVIO, G. (1987), "Evaluation des systèmes d'alerte précoce mis en œuvre dans le Sahel", CILSS/Club du Sahel, octobre.
- PAM (1994), "Analyse des flux d'aide alimentaire à destination des pays membres du CILSS", RPCA, Réunion du 17 et 18 novembre.
- PONS, R. (1986), "La prévision des situations alimentaires critiques dans les pays du Sahel : systèmes et moyens d'alerte précoce", Club du Sahel, mars, 87 p.

Autres publications :

- AEDS (1992), "Système d'alerte précoce : l'approche expert", Association Européenne pour le Développement et la Santé, avril.
- AMSELLE, J.L et D. BAGAYOGO (1988), "Marché des céréales au Mali et système d'information des commerçants privés", OSCE, Mali, 40 p.
- BONNEFOND, P. (1987), "Les sources statistiques permettant l'élaboration de bilans alimentaires dans douze pays d'Afrique Noire francophone", Office des Statistiques des Communautés Européennes, août.
- BUCHANAN SMITH, M., S. DAVIES et R. LAMBERT (1991), "Early Warning in the Sahel and Horn of Africa: The State of the Art, a Review of the Literature", IDS Research Report, n°20, Vol 1, December.
- BUCHANAN SMITH, M., S. DAVIES et R. LAMBERT (1991), "A Guide to Famine Early Warning and Food Information Systems in the Sahel and Horn of Africa", IDS Research Report, n°21, Vol 2, December.
- BUCHANAN SMITH, M., S. DAVIES et C. PETTY (1992), "Lacunes entre les systèmes d'alerte précoce et la réponse en cas de famine", Résumé des résultats et conclusions, SCF, IDS, octobre, 29 p.

- COMAC (1992), “Les moyennes des prix observés (dans le cadre des Systèmes d’Information sur les Marchés céréaliers en Afrique de l’Ouest) : modes de calcul et utilisation pour l’analyse de marché”, Dossiers techniques COMAC - Réseau Connaissance des Marchés Céréaliers, SOLAGRAL, n°1, janvier, 36 p.
- COMAC (1992), “Quelle peut être la contribution des SIM à l’information sur la sécurité alimentaire à court terme”, Dossiers techniques COMAC - Réseau Connaissance des marchés céréaliers, SOLAGRAL, n°2, octobre.
- COMAC (1994), “Quelle analyse du marché céréalier à partir des données des SIM (Systèmes d’Information sur les Marchés) ?”, Dossiers techniques COMAC - Réseau Connaissance des Marchés Céréaliers, SOLAGRAL, n°3, janvier, 78 p.
- COMAC (1994), “Les systèmes d’alerte précoce en Afrique et les réponses en situation de crise alimentaire : présentation de la recherche de l’équipe IDS/SFC (UK) et propositions d’axes de travail”, Dossiers techniques COMAC - Réseau Connaissance des Marchés Céréaliers, SOLAGRAL, n°5, février 1994.
- D’ALTILIA, J.P. et al. (1991), “Méthode de surveillance alimentaire et nutritionnelle : système d’alerte précoce au Mali”, AEDES, Bruxelles, 12 p.
- De WAAL, A., *Famine Early Warning Systems and the Use of Socio-Economic Data, Disasters*, Vol 12, n°1, pp. 81-91.
- DEMBELE, N. (1988), “Approche méthodologique pour la mise en place d’un système d’information au Mali”, Document de travail n°88-01 du Projet Sécurité Alimentaire CESA/MSU/USAID, ministère de l’Agriculture, Institut d’Economie Rurale, secrétariat technique de la CESA, Bamako, mars.
- DIARRA, A. et GALTIER F. (1994), “Evaluation de l’impact du SIM sur les acteurs du marché : résultats d’enquêtes menées auprès de producteurs, d’AV, de collecteurs et de regroupes des zones de Ségou, Koutiala et Kita”; Bamako, PRMC, COMAC (SOLAGRAL), juin, 42 p.
- DOWNING, T.E. (1991), “Estimation de la vulnérabilité socioéconomique à la famine : structure, concepts et applications”, FEWS, Document de travail, 30 janvier, 52 p.
- EGG, J. (1989), “Rapport d’évaluation du système d’information sur les Marchés des Céréales au Mali”, OSCE/INRA, Bamako, 29 p.
- EGG, J. (1993), “Note technique sur les institutions financées par le PRMC (Programme de Restructuration du Marché Céréaliier) au sein de l’OPAM : le SIM et la CEFODOC. Aspects institutionnels”, PRMC, Bamako, novembre, 29 p.
- EGG, J. et D. MARTINET (1988), “Connaissance du marché céréalier au Sahel : approche macro-économique et mise en œuvre d’un système d’information au Burkina Faso”, AMIRA, Brochure n°54, avril 1988, 132 p.
- EGG, J. et B. TEME (1990), “Rapport de mission d’évaluation du projet “Système d’Alerte Précoce” (SAP) au Mali”, INRA/IER/PRMC, Bamako, novembre, 46 p.
- EGG, J. et K. TRAORE (1991), “Rapport d’évaluation externe du système d’information sur le marché des céréales du Niger (SIM)”, GFA/GTZ, Niamey, Montpellier, juillet, 65 p.
- EICHER, C.K. (1989), “Sustainable Institutions for African Agricultural Development”, International Service for National Agricultural Research (ISNAR), Working Paper n°19, février.
- FAO (1984), “Evaluation des besoins alimentaires : une nouvelle approche, Sélection des documents de travail”.
- GALTIER, F. (1994), “Les systèmes d’information sur les marchés céréaliers en Afrique de l’Ouest : le cas du Mali”, Memoire DEA, ENSA/ Montpellier, 150 p.

- GENTIL, D. (1986), "Pour un système d'alerte précoce dans le secteur céréalier au Sahel : distinguer l'indispensable de l'utile", AMIRA, Groupe de travail SILSA, Paris, juin.
- HUSSEIN, K., M. BUCHANAN-SMITH, S. DAVIES et C. PETTY (1993), "Predicting and Preventing Famine : An Agenda for the 1990's", Report of the Conference Held at Winston House, Sussex, 4-6/11/1992, IDS (Brighton) / SCF (London), June, 79 p.
- LALAU-KERALY, A. et G. WINTER (1988), "Evaluation du projet système d'alerte précoce (SAP) au Mali", OSCE, novembre.
- LAMBERT, R., M. GERSHON, M. BUCHANAN-SMITH et S. DAVIES (1991), "Famine Early Warning and Food Information Systems in the Sahel and Horn of Africa: An Annotated Bibliography", IDS Development Bibliography, n°7, Vol 3, December.
- LAURE, J. (1983), "Nutrition et population en vue de la planification alimentaire", ORSTOM.
- MAY, C.A. (1992), "Price Data in Famine Early Warning System", FEWS, Document de Travail, September, 15 p.
- PAM (1989), "Aide alimentaire : flux, destinations et utilisation", mai.
- PAM (1995), "Dix ans d'aide alimentaire dans les pays du CILSS", mai.
- PAM et FAO (1994), "Analyse des flux d'aide alimentaire à destination des pays du CILSS", INTERFAIS/SMIAR, juillet, 21 p.
- THEVENIN, P. (1990), "Politiques céréalières et informations statistiques", AMIRA, Brochure n°58, 78 p.
- TRINE, F. (1990), "Famine Early Warning Systems and Food Security", IDS, September.
- WEBER, M.T., J. STAATZ, J.S. HOLTZMAN, W. CRAWFORD et H. BERNSTEN (1988), Informing Food Security Decisions in Africa : Empirical Analysis and Policy Dialogue, *American Journal of Agricultural Economics* n°5, December.

5 / La sécurité alimentaire et le marché international

Publications du Club du Sahel/CILSS :

- GIRI, J. (1986), "Marché mondial et marché sahélien des céréales", CILSS/Club du Sahel, Colloque sur les politiques céréalières dans les pays sahéliens, Mindelo du 1 au 6 décembre.
- MATTHEWS, A. (1989), "Conséquences des négociations du GATT et de la Convention de Lomé sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest", CILSS/Club du Sahel, Document provisoire, Etude présentée au Séminaire de Lomé, du 6 au 11/11/1989 sur les "Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest", octobre, 27 p.

Autres publications :

- AZIZ, S. (1990), "Politiques agricoles pour les années 1990", Centre de Développement, OCDE, Paris.
- BALLANGER, N. et C. MABBS-ZENO (1992), Treating Food Security and Food Aid Issues at the GATT, *Food Policy*, August, pp. 264-276.
- BECHE, J.M. et J. COSTE (1984), *L'aide alimentaire*, SOLAGRAL, Syros.
- BENSALA-ALAOUI, A. (1989), *La sécurité alimentaire mondiale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), Paris.
- BESSIS, S. (1985), *L'arme alimentaire*, La Découverte, Paris.

- BOUVIER, P. (1984), Politique communautaire de développement dans le domaine alimentaire, *Mondes en Développement*, Vol 12, n°47/48, pp. 235-255.
- BRUNEL, S. (1986), *Afrique-Asie : greniers vides, greniers pleins*, Economica, 1986.
- CLAY, E.J. (1991), "Food Aid, Development and Food Security" in *Agriculture and the State: Growth, Employment and Poverty in Developing Countries*, Timmer C.P., Cornell University Press, pp. 203-236.
- COHEN, C. (1991), "Comment nourrir le monde : les politiques alimentaires face à la libéralisation des économies et des échanges", Actes du colloque de Paris du 26 au 28 juin 1990, SOLAGRAL.
- COLLOMBS, P. (1989), Transition démographique, transition alimentaire : la logique économique, *Population*, n°3, pp. 583-612.
- DELGADO, C. (1989), Questions à propos d'un espace régional protégé pour les céréales au Sahel, *Economie Rurale*, n°190, mars/avril.
- DELGADO, C. (1991), Cereals Protection and Agricultural Development Strategy in the Sahel, *Food Policy*, April.
- DELPEUCH, B. (1990), *L'enjeu alimentaire Nord/Sud : 56 schémas pour comprendre*, Syros, Paris.
- FEVRIER, R. (1985), Politique agricole commune et agricultures du Tiers-Monde, *Etudes Rurales*, février, n°99/100, pp. 115-133.
- FLETCHER LEHMAN, B. (1992), *World Food in the 1990s : Production, Trade and Aid*, Editions Westview Press.
- FOTTORINO, E. (1989), Sécurité alimentaire dans le monde : la faim sans fin, *Le Monde*, n°2115, 11 mai, p 9.
- GEORGE, S. (1989), *Famine et pouvoir dans le monde*, IEDES, Collection Tiers-Monde, PUF, Paris.
- HARRE, D. (1994), "Réforme des offices céréaliers en Afrique de l'Ouest", RSA, SOLAGRAL, mars, 99 p.
- HOISINGTON, C. et S. BUNYASI (1985), "Politique agricole et son rapport avec la politique alimentaire au sud du Sahara", Institut de développement de la Banque mondiale.
- JADOT, Y., "Les perspectives pour les pays de la Conférence des Ministres de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC), suite aux accords du GATT et à la mise en place de l'OMC : propositions pour un plan d'action régional", SOLAGRAL, décembre 1995, 56 p.
- LALONDE, L.G. (1991), "La valorisation des céréales locales au Sahel : une approche historique", Université Laval, Centre Sahel, Notes et Travaux n°19, 26 p.
- MADAULE, S. (1990), *Commerce et développement : le cas des céréales*, L'Harmattan, Paris, 175 p.
- MELLOR, J.W. (1989), "Using U.S. Food Surpluses for Development: Interaction of Food Aid with Other Forms of Foreign Assistance", IFPRI, Reprint, n°209, 1989.
- MELLOR, J.W. et B. JOHNSTON (1985), The World Food Equation, *Economy Impact*, n°2, pp. 47-53.
- REVEL, A. et C. RIBOUD. (1981), *Les Etats-Unis et la stratégie alimentaire mondiale*, Calmann-Lévy, Paris.
- RICHARDS, D.G. (1993), Grain Substitution and Food Dependency in the Third World : Evidence from Cross Country Data, *Food Policy*, Vol 18, n°6, December.
- ROGER, C. (1993), "La politique agricole commune et sa réforme : enjeux et débats", SOLAGRAL, mars, 123 p.
- ROLLAND, J.P. (1994), "Impact de l'accord du GATT et de la réforme de la PAC : le cas du marché euro-africain de la viande bovine", RSA, avril, 182 p.

- RUPPEL, F. et E. KELLOG (1991), *National and Regional Self-Sufficiency Goals: Implications for International Agriculture*, Editions Boulder et Rienner.
- SIMIER, J.P. (1994), “La production mondiale de viande” (tome 1) et “Les échanges internationaux de viande”, (tome 2), RSA, SOLAGRAL, novembre.
- SOLAGRAL (1994), “Le Nigeria et les perspectives d’intégration régionale en Afrique de l’Ouest”, Fiches thématiques, RSA, avril.
- SOLAGRAL (1994) “Bétail et viandes en Afrique de l’Ouest et du Centre : enjeux et perspectives”, Fiches thématiques, RSA, mai.
- SOLAGRAL (1995), “Du GATT à l’Organisation Mondiale du Commerce : 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre”.
- SOLAGRAL (1996), “Améliorer la cohérence des politiques communautaires pour renforcer l’efficacité de la politique de coopération au développement”, février, 92 p.
- SURET-CANALE, J., M.F. DURAND et G. TRUGNAM (1984), *La faim dans le monde*, Editions Sociales, Paris.
- TAYLOR, D. et D. BYERLEE (1991), Food Aid and Food Security: A Cautionary Note, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol 39, n°1, March, pp. 163-175.
- TUBIANA, L. et Y. JADOT (1995), “Les accords du GATT : cadre d’analyse et éléments de stratégie pour les pays d’Afrique subsaharienne”, SOLAGRAL, juin, 75 p.
- UVIN, P. (1993), *The International Organization of Hunger*, Kegan Paul International, 236 p.
- VIDAL-NAQUET, A. (1993), Une autre révolution verte pour l’an 2000, *Le Monde Diplomatique*, n°469, avril, p 28.

6 / L’impact de l’aide alimentaire

Autres publications :

- ABBOTT, P.C. et F.D. MCCARTHY (1983), *Potential Welfare Losses Due to Tied Food Aid*, Journal of Agricultural Economics, n°31, March, pp. 45-58.
- AYERS, A. (1987), “The Role and Impact of Food Aid : Red Sea Province, Sudan”, University of Birmingham, Department of Geography, March, 122 p.
- BEZUNEH, M., B. DEATON et G. NORTON (1988), Food Aid Impacts in Rural Kenya, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 70, n°1, February.
- BEZUNEH, M., B. DEATON et G. NORTON (1989), Farm Level Impacts of Food for Work in Semi-Arid Region of Kenya, *Eastern Africa Economic Review*, Vol 5, n°1, June, p 1/9.
- BICKERSTETH, J.S. (1990), Donor Dilemmas in Food Aid: The Case of Wheat in Sudan *Food Policy*, Vol 15, n°3, pp. 218-226.
- BLAU, G., M. EZEKIEL et B. SEN (1985) “L’aide alimentaire au service du développement : trois études”, FAO.
- CHOWDHURY, K. (1991), Impact of Food Aid on Domestic Food Production in Bangladesh, *Asian Economic Review* Vol 33, n°3, December, pp. 385-406.
- CHR. MICHELSEN INSTITUTE (1994), “Evaluation of the World Food Programme: Abridged Version”, CIDA (Canada), MOF Netherlands, MOF Norway, February, 32 p.
- CLAY, E.J. (1986), Rural Public Work and Food for Work: A Survey, *World Development*, Vol 14, n°10/11, pp. 1237-1252.

- CLAY, E.J. (1989), "Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art", Workshop on "The Performance and Economic Impact of Food Aid", EADI, du 19 au 21 Février, 18 p.
- CLAY, E.J. et C. BENSON (1990), Aid For Food: Acquisition of Commodities in Developing Countries for Food Aid in the 1980s, *Food Policy*, Vol 15, n°1.
- CLAY, E.J. et O. STOKKE (1991), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, EADI, Genève.
- COLE, R. (1991), The Impact of Food Aid on Cereal and Livestock Prices in Red Sea Province : The Sudan 1980-1989, *Development in Practice: An Oxfam Journal*, Vol 1, n°2, pp 109-119.
- DAWSON, A. (1985), Défense de l'aide alimentaire et réponse à certaines critiques, *Revue Internationale du Travail*, n°1, janvier-février, pp. 17-33.
- DROUGHT MONITORING PROJECT (Kenya) (1994), "Economic Impact Assessment of Oxfam's Relief Operation in North Turkana, Kenya, 1992/94", Rapport final à Oxfam, DMP et TDCPU, October, 52 p.
- FARZIN, Y.H. (1991), Food Aid: Positive or Negative Economic Effects in Somalia ?, *The Journal of Developing Areas*, Vol 25, n°2, January, pp. 261-282.
- FITZPATRICK, J. et A. STOREY (1989), Food Aid and Agricultural Disincentives, *Food Policy*, Vol 14, n°3, August, pp. 241-247.
- FITZPATRICK, J. et A. STOREY (1991), Calculating Food Aid Cost Effectiveness: Evidence from Ethiopia, *Development in Practice : An Oxfam Journal*, Vol 1, n°3, pp. 196-203.
- HAY, R.V. (1988), Famine Incomes and Employment: Has Botswana Anything to Teach Africa ?, *World Development*, Vol 16, n°9, pp. 1113-1125.
- INGRAM, J. (1983), Des vivres contre du travail : le PAM a 20 ans, *Revue Internationale du Travail*, Septembre-Octobre, Vol 122, n°5.
- IDS (1983), "An Evaluation of the EEC Food Aid Program", IDS Commission Study, n°4.
- INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES (1989), *Food Security with an Urban Bias : A Study on Food Aid and Food Markets in Sudan*, Volume 1: Main Report, 104 p.
- IFPRI (1985), "Development Impact of Food for Work Program in Bangladesh", Rapport de l'IFPRI au WFP, Technical Paper, Décembre.
- IFPRI (1985), *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*, Editions International Food Policy Research Institute.
- IFPRI (1991), "Towards a New Agricultural Revolution: Research, Technology, Transfer and Application for Food Security in Africa", IFPRI/ISNAR.
- KELLY, M. et M. BUCHANAN-SMITH (1994), Northern Soudan in 1991: Food Crisis and the International Relief Response, *Disasters*, Vol 18, n°1, pp. 17-34
- KENNEDY, E. (1989), "Effects of Sugarcane Production on Food Security, Health and Nutrition in Kenya: A Longitudinal Analysis", IFPRI.
- LANE, S. (1980), The Contribution of Food Aid to Nutrition, *American Journal of Agricultural Economics* Vol 62, December, pp. 984-987.
- LAVY, V. (1990), "Does Food Aid Depress Food Production? The Disincentive Dilemma in the African Context", World Bank Working Paper WPS 460, 27 p.
- LAVY, V. (1992), Alleviating Transitory Food Crisis in Sub-Saharan Africa: International Altruism and Trade, *World Bank Economic Review*, January, pp. 125-138.

- LEBRET, M.C. et R. JACKSON (1995), "Evaluation de l'impact de l'aide alimentaire du point de vue des bénéficiaires : proposition de projet", Dixième anniversaire du RPCA, novembre, 74 p.
- LLABRES, J.P. (1990), "Impact de l'aide alimentaire française", ministère de la Coopération et du Développement, SOLAGRAL, janvier, 60 p.
- LUSTIG, N. (1985), "Direct and Indirect Measures to Ensure Access to Food Supplies", in "World Food Security: Selected Themes and Issues", FAO Economic and Social Development Paper n°53.
- MARTENS, B. (1990), The Economic of Triangular Food Aid Transaction, *Food Policy*, Vol 15, n°1, February.
- MAXWELL, S. (1983), From Understudy to Leading Star: The Future Role of Impact Assessment in Food Aid Programmes, *IDS Bulletin*, Vol 14, n°2, April, p 32-39.
- MAXWELL, S. (1986), "Food Aid: Agricultural Disincentives and Commercial Displacement", IDS Discussion Paper, n°224, December, 43 p.
- MAXWELL, S. (1986), "Food Aid to Senegal: Disincentives Effects and Commercial Displacement", IDS Discussion Paper, n°225, December.
- MAXWELL, S. et H. SINGER (1979), Food Aid to Developing Countries: A Survey, *World Development*, Vol 7, n°3, pp. 225-247.
- MAXWELL, S. et G. TEMPLER (1994), The Monetization of Project and Emergency Food Aid: Project-level Efficiency First!, *Food Policy*, Vol 9, n°1, pp. 9-15.
- MELLOR, J.W. (1980), Food Aid and Nutrition, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 62, December.
- MELLOR, J.W. (1985), "Effective Food Aid for Effective Food Security", World Food Security: Selected Themes and Issues, FAO Economic and Social Development Paper, n°53, pp. 979-983.
- MELLOR, J.W. et R. PANDYA-LORCH (1991), "Food Aid and Development in the MADIA Countries", in *Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donor Experience*, World Bank Publication, LELE U., pp. 521-565.
- NELSON, G. (1983), Food Aid and Agricultural Production in Bangladesh, *IDS Bulletin*, Vol 4, n°2, April, pp. 40-52.
- NETHERLANDS, DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING (1991), "Food Aid and Development: An Evaluation of Dutch Food Aid with Special Reference to Sub-Saharan Africa, 1980-89", Summary Evaluation Report.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI) (1994), "Evaluation de l'aide alimentaire programme européenne", Etude des dossiers et résumés et recommandations, février.
- OXFAM (1995), "Food Distribution in Turkana", January, 34 p.
- REUTLINGER, S. (1984), Project Food Aid and Equitable Growth: Income-Transfer Efficiency First!, *World Development*, Vol 12, n°9, 1984, pp. 901-911.
- ROTH, M.J. et P.C. ABBOTT (1990), Agricultural Price Policy, Food Aid and Input Subsidy Reforms in Burkina Faso, *Journal of Agricultural Economics*, Vol 41, n°3.
- SCHNEIDER, H. (1975), "Les effets de l'aide alimentaire sur la production agricole des pays bénéficiaires", OCDE.
- SCHULTZ, T.W. (1960), Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries, *Journal of Farm Economics*, Vol 42, n°5, December, pp. 1019-1030.
- SHAW, D.J. (1991), "Food Aid for Africa in the 1990s" *Food Policy*, Vol 16, n°6, p 431-435.
- SHAW, D.J. et E.J. CLAY (1993), *World Food Aid*, WFP with Heinemann and James Currey, 239 p.

- SILKIN, T. et S. HUGHES (1992), "Food Security and Food Aid: A Study From the Horn of Africa", Christian Aid and CAFOD, September, 60 p.
- SOLAGRAL. (1995), "L'aide alimentaire, un outil pour la sécurité alimentaire ?", Compte rendu du Séminaire co-présidé par le CLONG, DG VIII/B1, Unité alimentaire, Commission Européenne et SOLAGRAL, les 25 et 26 janvier.
- STAATZ, J. (1991), "The Scope for Targeted Consumer Food Subsidies in Mali", Michigan State University, Department of Agricultural Economics, Staff Paper n°91-39.
- STEVENS, C. (1978), "L'aide alimentaire et le monde en développement", ODI.
- SULIMAN, M. (1990), "Greenhouse Effect and Its Impact on Africa", Institute for African Alternatives.
- VON BRAUN, J., T. TEKLU et P. WEBB (1991), "Experience with Public Works in Africa for Improving Food Security", IFPRI, February.
- WEBB, P. (1992), "Food Security through Employment in the Sahel: Labor Intensive Programs in Niger", IFPRI, Rapport à la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Décembre.
- WFP (1985), "Evaluation of Food Aid Price Stabilization and Emergency Food Reserve Projects", Occasional Paper n°2.
- WFP (1986), "Hunger, Poverty and Food Aid in Sub-Saharan Africa", World Food Programme/African Development Bank, Seminar on Food Aid for Development in Sub-Saharan Africa 8-11 September 1986, GREEN R.H., Occasional Paper n°6.
- WFP (1986), "Food Aid and the Development of Human Resources: World Food Programme/African Development Bank, Seminar on Food Aid for Development in Sub-Saharan Africa 8-11 September 1986", HAY. R.J. and E.J. CLAY, Occasional Paper n°7.
- WFP (1987), "A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid", Relief and Development Institute, London, Occasional Paper n°11.
- WFP (1990), "A Study of Commodity Exchanges in WFP and Other Food Aid Operations", Relief and Development Institute, London, Occasional Paper n°12.
- WFP (1994), "Evaluation of the Merti-Jeju Multi-Sectoral Employment Support Programme", Draft Report, WFP, ITAD.
- WORLD BANK (1991), "Higher Wages for Relief Work Can Make Many of the Poor Worse Off", Agricultural and Rural Development Working Paper WPS 568, January.
- YOUNG, H. (1992), A Case of Study of Chadian Refugees in Western Sudan: The Impact of Food Assessment Mission, *Journal of Refugees Studies*, pp. 327-335.

7 / Comptes rendus des réunions du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA)

- CILSS/Club du Sahel (1984), "Compte rendu de la Réunion de concertation sur l'aide alimentaire aux pays membres du CILSS en 1984/85", Paris, 7 décembre.
- CILSS/Club du Sahel (1985), "Compte rendu de la Réunion du Réseau pour la Prévention des Crises Alimentaires dans le Sahel : conclusions", Paris, les 23 et 24 octobre.
- CILSS/Club du Sahel (1986), "Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel : conclusions", Paris, les 13 et 14 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1987), "Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel : conclusions", Paris, les 19 et 20 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1988), "Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel : conclusions", Paris.

- CILSS/Club du Sahel (1989), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel”, Paris, les 23 et 24 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1990) “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel”, Paris, du 27 au 29 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1991), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel”, Paris, les 21 et 22 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1992), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel”, Paris, les 19 et 20 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1993), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel : évaluation de l’application de la Charte alimentaire dans les pays du Sahel”, Paris, les 17 et 18 novembre.
- CILSS/Club du Sahel/COBEA (1994), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel : évaluation de l’application de la Charte alimentaire dans les pays du Sahel”, Paris, les 17 et 18 novembre.
- CILSS/Club du Sahel/COBEA (1996), “Compte rendu de la Réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, Réunion du 23 et 24 novembre 1995.
- CILSS/Club du Sahel (1992), “Evaluation de l’application de la Charte de l’aide alimentaire aux pays du Sahel, Campagne 91/92”, Réunion du RPCA, Paris, les 19 et 20 novembre.
- CILSS/Club du Sahel (1995), “Evaluation de l’application de la Charte de l’aide alimentaire au Sahel”, Réunion du RPCA, Niamey (Niger), 23 et 24 novembre.