



CILSS



Compte rendu de la réunion annuelle du
Réseau de prévention des crises alimentaires
au Sahel

Rome (Italie), 28-29 novembre 1996

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 500 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

♣ DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 3700 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

♣ DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe

CIRAD/CIDARC - UCIST
2477 Ave. du Val de Montferrand
BP 5035 - Bât 5 - Bureau 113
34032 MONTPELLIER cedex 1 - France
Téléphone : (33)67 61 55 27

Asie

Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81)3-3269 3201

Amérique du Nord

Équipe ISAO - Université Laval
Pavillon Agathe-Lacerte (Local 1040)
SAINTE-FOY, QUE. G1K 7P4 - Canada
Téléphone : (1-418)656 5448

Afrique

RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223)23 02 37

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

♣ CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE
Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F640048 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

Compte rendu de la réunion annuelle du
Réseau de prévention des crises alimentaires
au Sahel

Rome (Italie), 28-29 novembre 1996

Mots clés : crise alimentaire; aide alimentaire; sécurité alimentaire; charte; système d'information (SIM) / Sahel

Le compte rendu de la réunion a été rédigé par Monsieur Jean-Jacques Gabas (COBEA-Université Paris XI / IUT Orsay) avec la collaboration de Mesdames Robin Jackson et Marie-Christine Lebret et de Monsieur Roger Pons.

Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document n'engagent pas nécessairement le CILSS, la FAO, l'OCDE / Club du Sahel ou l'Université Paris XI.

Table des matières

Principales conclusions.....	1
I. Les résultats définitifs de la campagne agricole 1995-96	3
II. Le déroulement de l'hivernage et le bilan prévisionnel de la campagne 1996-97.....	4
III. Résumé de la situation dans les pays côtiers d'Afrique de l'ouest.....	6
IV. La situation alimentaire mondiale	7
V. L'aide alimentaire en faveur des pays du CILSS.....	7
VI. Le programme d'aide alimentaire de l'USAID.....	8
VII. La politique d'aide alimentaire de l'Union Européenne	10
VIII. L'évaluation de l'aide alimentaire programme de l'Union Européenne	10
IX. L'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sahel	13
1. Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire en Mauritanie.....	13
2. Faut-il mettre à jour le texte de la charte adopté initialement en février 1990 à Bissau ?.....	15
X. L'internalisation des coûts des outils de la sécurité alimentaire par les Etats : l'exemple du Mali	16
XI. Les profils d'aide alimentaire au Niger et au Burkina Faso.....	17
XII. Le projet PREGEC du CILSS.....	19
XIII. L'état d'avancement des travaux du groupe de réflexion CILSS/Club du Sahel sur les systèmes d'information. Présentation du séminaire régional 1997.....	19
 <u>ANNEXES</u>	
1 - Bilan céréalier ex post 1995/96	21
2 - Bilan céréalier prévisionnel 1996/97	22
3 - Liste des participants	23

REUNION ANNUELLE DU RESEAU DE PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

Rome (Italie), les 28 et 29 novembre 1996

PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Les résultats définitifs de la campagne agricole 1995-96 indiquent que les 9 pays du CILSS ont récolté une production brute de 9,1 millions de tonnes de céréales, soit une baisse de 9% par rapport à la campagne 1994-95 et de 1% par rapport à la moyenne des années 1990-94. Les bilans ex-post montrent que le disponible céréalier pour la consommation par habitant est en baisse de 4% par rapport à 1994-95.

2. Les estimations de production brute pour la campagne 1996-97, établies, comme chaque année par une série de missions conjointes FAO/CILSS d'évaluation des récoltes dans chaque pays, se situent à 9,4 millions de tonnes, soit un chiffre très légèrement supérieur à la moyenne des cinq dernières années. Les situations sont différentes selon les pays. Les productions sont supérieures à la moyenne en Mauritanie, au Niger et au Sénégal, proches de la moyenne au Burkina Faso, en Gambie et au Mali mais en baisse au Cap Vert, au Tchad et en Guinée Bissau. Le déficit céréalier apparaît en forte hausse cette année au Tchad et au Cap Vert. Quelques incertitudes sur le déficit estimé en Mauritanie et au Sénégal ont été mentionnées par plusieurs participants.

3. On a pu constater une certaine inquiétude suite aux importantes hausses de prix des céréales observées pendant la période de soudure de cette année 1996 dans l'ensemble des pays. Ces hausses restent en l'état actuel des analyses difficiles à interpréter ; elles ne sont pas dues à des conditions climatiques défavorables ou encore à une raréfaction de l'offre. Il serait souhaitable d'approfondir la réflexion sur l'analyse de cette tendance qui semble s'intégrer à un mouvement inflationniste plus général. Dans ce contexte, une incertitude est à relever sur l'estimation du volume du commerce régional (notamment sur celui des exportations des pays du CILSS vers les pays côtiers), celle-ci affectant le calcul du bilan céréalier.

4. Le niveau des stocks nationaux de sécurité (SNS), quand ils existent, est en net recul dans la plupart des pays du CILSS. Dans certains pays, comme au Burkina Faso et au Niger, la reconstitution physique des stocks est en cours, dans d'autres, comme au Mali ou au Sénégal, elle n'est que partielle. En revanche, la situation semble critique au Tchad où le SNS est pratiquement vide, sans que des engagements suffisants pour sa reconstitution n'aient été pris.

5. La production mondiale de céréales s'est améliorée cette année avec une reconstitution partielle des stocks et une baisse des cours mondiaux. Toutefois, la situation reste encore fragile.

6. Plusieurs participants ont rappelé l'intérêt qu'il y aurait à élargir les bilans alimentaires aux produits non céréaliers. Toutefois, cet exercice, déjà difficile avec les céréales, pose des problèmes en matière de collecte et de fiabilité des données.

7. L'aide alimentaire mondiale a poursuivi sa tendance à la baisse et les pays du CILSS n'échappent pas à ce mouvement avec un transfert de 217.000 tonnes en 1995/96 contre 246.000 tonnes en 1994/95. Certains participants ont relevé que les opérations d'aide alimentaire se diversifient voire se complexifient, notamment en matière d'achats locaux et d'origine des financements pour réaliser ces achats, rendant parfois délicat l'enregistrement statistique de ces opérations.

8. Plusieurs donateurs comme l'Union Européenne, le Canada ou les Etats-Unis ont présenté leurs nouvelles réflexions et politiques en matière d'aide alimentaire. Celles-ci semblent vouloir intégrer davantage cette aide dans une perspective de sécurité alimentaire à plus long terme. Les participants ont particulièrement apprécié les évaluations menées par l'Union Européenne et l'ampleur de la réforme engagée au sein de la Commission Européenne.

9. Au cours de l'année 1996, la charte de l'aide alimentaire n'a été évaluée de façon approfondie qu'en Mauritanie, où la concertation semble s'engager avec davantage d'optimisme que par le passé. Une appréciation plus globale sur l'application de la charte de l'aide alimentaire a été possible à partir de diverses consultations. A l'avenir, les évaluations se poursuivront en collaboration avec le projet PREGEC (CILSS) qui sera prochainement mis en oeuvre.

10. Les participants ont insisté sur le fait que l'aide alimentaire devait être mieux ciblée vers les populations vulnérables. Les types de travaux présentés sur le Burkina Faso et le Niger, spatialisant la corrélation entre flux d'aide alimentaire et zones de vulnérabilités devraient être étendus à d'autres pays du CILSS. Toutefois, il serait souhaitable qu'en parallèle, les concepts de vulnérabilités utilisés dans les différents pays et au sein de chaque pays, fassent l'objet d'une typologie plus précise et éventuellement d'une harmonisation. La réunion organisée les 9 et 10 décembre 1996 par la FAO sur ces questions devrait permettre d'avancer dans cette direction.

11. La nouvelle formulation du projet PREGEC a été présentée. Ce projet insiste sur le fait que la prévention des crises demeure une fonction principale des activités du CILSS. A cet effet, le secrétariat du CILSS poursuit ses consultations dans les pays membres de façon à ce que ce projet réponde au mieux aux besoins des Etats. Une proposition précise devrait être faite dans la première moitié de l'année 1997, pour financement.

12. Au terme d'un processus de réflexion engagé depuis deux ans par le CILSS et le Club du Sahel sur les systèmes d'information, les orientations du séminaire régional sur ce sujet, prévu durant la seconde moitié de 1997 ont été présentées. Cette initiative de tenir un tel séminaire a été très appréciée par les participants. Ces derniers ont insisté pour que cette future réunion régionale conduise à des décisions concrètes afin d'améliorer l'efficacité des systèmes existant, dans une perspective de sécurité alimentaire.

13. Le Club du Sahel et le SMIAR ont présenté leurs pages INTERNET sur le World Wide Web qui permettent un accès rapide aux informations diffusées par ces organismes sur le Sahel. Des liens entre ces deux serveurs pourront être mis en place pour mieux valoriser l'ensemble de l'information disponible.

14. Les participants ont examiné le plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation et ses implications pour le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. L'existence même du réseau, la charte de l'aide alimentaire, les ateliers sur les dispositifs d'information et la recherche de la cohérence de ces derniers font partie intégrante des objectifs de ce plan d'action. Mais les recommandations du Sommet interpellent aussi les activités du réseau concernant notamment l'identification des populations à risques, les questions d'accessibilité, le suivi des stocks et la préparation des plans d'urgence au niveau national.

15. Le Club du Sahel a proposé que la prochaine réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel se tienne au siège de l'OCDE, en novembre 1997.

**COMPTE RENDU DE LA REUNION DU
RESEAU DE PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES
AU SAHEL**

FAO, Rome 28-29 novembre 1996

I. Les résultats définitifs de la campagne agricole 1995-96

La production brute de céréales dans les neuf pays du CILSS a atteint 9.125.000 tonnes¹, en baisse de 9% par rapport au record de 1994 (10.000.000 tonnes) et en légère baisse par rapport à la moyenne des campagnes 1991-95. La production brute par habitant a été de 188 kg, en baisse de 12% sur son niveau de 1995 et de 6% sur la moyenne des cinq dernières années (200 kg); les récoltes céréalières ont crû moins vite que la population.

Cette campagne a dégagé une production nette estimée à 7.487.000 tonnes, face à des besoins évalués à 10.110.000 tonnes, soit un taux de couverture de 74%.

Les stocks ont progressé de 786.000 tonnes début novembre 1995 à 806.000 tonnes fin octobre 1996. Les stocks paysans constituent une part majeure des tonnages détenus (60%). Les stocks les plus importants ont été localisés au Mali (177.000 tonnes), au Niger (244.000 tonnes), au Sénégal (114.000 tonnes) et au Burkina Faso (158.000 tonnes). En revanche, il a été noté un quasi-épuisement des stocks nationaux de sécurité en octobre 1996, au Tchad, au Niger et en Mauritanie.

Les importations globales de 1.564.000 tonnes se sont réparties entre celles d'ordre commercial : 1.443.000 tonnes (pour essentiellement du riz : 46% et du blé : 34%), en hausse de 20% sur la campagne précédente ; et celles relatives à l'aide alimentaire (121.000 tonnes) en baisse de 24% par rapport à l'année antérieure. Les principaux pays importateurs ont été le Sénégal (21%) et la Mauritanie (15%) suivis du Burkina Faso, du Mali, de la Gambie et du Tchad.

Les exportations de céréales ne sont pas connues pour l'ensemble des pays du CILSS. La seule indication chiffrée concerne un flux de 9.600 tonnes en provenance du Mali.

La disponibilité en céréales a été estimée à 9.837.000 tonnes, en légère baisse (4%) par rapport à la campagne précédente. La production intérieure y a contribué à hauteur de 76%, contre 84% l'année d'avant, alors que les importations commerciales et l'aide alimentaire ont assuré le complément. La consommation apparente est évaluée dans sa totalité à 9.032.000 tonnes (-4% par rapport à 1994-95) et par habitant à 186 kg. Cette dernière varie d'un pays à l'autre. Elle a été supérieure à la norme officielle au Burkina Faso, au Cap Vert, en Guinée Bissau et au Mali ; inférieure en Mauritanie, au Sénégal et au Tchad.

¹ Voir en annexe, le bilan définitif de la campagne agricole 1995-96

Pour la deuxième année consécutive, les prix des céréales ont augmenté de façon continue de janvier à septembre 1996 dans les pays du CILSS mais aussi dans certains pays côtiers et au Bénin en particulier, selon le représentant de l'ONASA. Ils n'ont pas baissé non plus de façon significative en début de récolte, anomalie difficile à interpréter, plusieurs hypothèses étant possibles : déficit élevé des pluies en juin-juillet et donc forte incertitude sur la campagne agricole, répercussions de la dévaluation du franc CFA, l'augmentation des exportations de céréales (maïs en particulier) dans la région, à la fois pour l'alimentation animale mais aussi apparemment pour approvisionner l'industrie des brasseries. Mais il est évident toutefois que ce mouvement de hausse des prix dépasse ce cadre saisonnier.

II. Le déroulement de l'hivernage et le bilan prévisionnel de la campagne 1996-97²

L'évaluation préliminaire des récoltes céréalières de 1996 dans les neuf pays du CILSS a été établie à partir des informations présentées par DIAPER, suite aux missions organisées durant la seconde moitié d'octobre 1996. Celles-ci comprenaient des experts du SMIAR, du projet DIAPER III et du Centre régional Agrhymet de Niamey (en Gambie, seule la FAO a participé à la mission). Les chiffres présentés proviennent des services nationaux de chacun des pays du CILSS et ont fait l'objet d'une seconde validation à la réunion technique des experts du CILSS tenue à Niamey du 4 au 8 novembre 1996³.

Malgré des périodes sèches dans plusieurs pays en juin-juillet, alors que les pluies avaient été précoces dès le mois de mai 1996 dans le sud, et grâce aux conditions satisfaisantes de développement des cultures céréalières en fin de saison, la région sahélienne devrait bénéficier au total de récoltes estimées à 9,4 millions de tonnes, très légèrement supérieures (+1,5%) à la moyenne des cinq dernières années et à celles constatées en 1995 (+3%).

Les productions sont supérieures à la moyenne en Mauritanie (+31%), au Niger (+7%) et au Sénégal (+10%), proches de la moyenne au Burkina Faso, en Gambie et au Mali, inférieures au Cap Vert (-88%) ainsi qu'au Tchad (-6%) et en Guinée Bissau (-6%)⁴. La situation des pâturages est bonne en général, sauf au Cap Vert. De même, la situation phytosanitaire a été plutôt favorable dans la plupart des pays exceptés la Mauritanie et le Cap Vert.

La production brute par habitant (189 kg) sera du même ordre de grandeur que celle de la campagne précédente (188 kg), mais du fait de l'accroissement démographique, elle sera inférieure de 6% par rapport à celle de la période 1991-95 qui était de 200 kg/hab.

La récolte céréalière brute devrait permettre de disposer d'une quantité nette de 7.695.000 tonnes. En tenant compte des exportations, des importations et des variations de stocks prévues, les neuf pays du CILSS pourraient disposer au total de 9.755.000 tonnes de

² Voir en annexe, le bilan prévisionnel de la campagne agricole 1996-97.

³ Evaluation préliminaire de la production céréalière de 1996 en Afrique de l'ouest, FAO, SMIAR, Rome, novembre 1996. Situation alimentaire céréalière prévisionnelle des pays du CILSS. Exercice 1996-97, DIAPER III/CILSS, Centre Agrhymet, Niamey, novembre 1996.

⁴ En décembre 1996-janvier 1997, une mission gouvernement-donateurs a été menée en Mauritanie pour réviser les estimations de production. Les nouvelles estimations sont de 92.360 t. net, bien en-dessous de la moyenne 91-95 de 158.000 t.

céréales face à des besoins globaux évalués à 10.085.000 tonnes ; le déficit atteindrait donc 330.000 tonnes. Toutefois, ce déficit pourrait être réduit si les programmes d'importation commerciale et d'aide alimentaires étaient revus à la hausse. En attendant, les prévisions d'importations portent sur 1.255.000 tonnes, soit une baisse sensible de 20% par rapport aux réalisations de 1996. Elles comprennent essentiellement du riz (50%) et du blé (43%). Les importations commerciales s'élèveraient à 1.121.000 tonnes alors que l'aide alimentaire attendue (165.000 tonnes) représente 13% du programme d'importation total.

Les stocks céréaliers disponibles auprès des paysans, des commerçants et des offices céréaliers sont évalués à 805.000 tonnes, et pourraient en fin d'exercice 1996-97 revenir à 463.000 tonnes. Toutefois, l'état des stocks nationaux de sécurité (SNS) est très différent selon les pays du CILSS, comme l'indique le tableau suivant :

Etat des SNS au Sahel (selon les informations disponibles en novembre 1996)

Pays	SNS actuel	SNS souhaité	Commentaires
Burkina Faso	12 915 t + stock financier pour 25.000 t.	35.000 t	
Cap Vert	n.d.	n.d.	
Gambie	n.d.	n.d.	
Guinée Bissau	0 t.		
Mali	18.000 t. + 17.000 t. par achats locaux	58.500 t. dont 23.500 t. en stock financier et 35.000 t. en stock physique	Pas d'engagement des donateurs pour le stock financier
Mauritanie	565 t.	en cours de discussion	
Niger	3.000 t. + appel d'offres pour 30.000 t. avec stock financier disponible	40.000 t. + 40.000 t. en stock financier	
Sénégal	4.000 t.	15.000 t.	
Tchad	0 t.	25.000 t.	Engagements très partiels de reconstitution par les donateurs

Quant aux prix des céréales, même si l'on observe en fin d'année 1996, une tendance à la baisse ou à la stagnation par comparaison avec la période de soudure, on ne prévoit pas une diminution substantielle et prolongée sur les marchés.

En conclusion, après plusieurs années de relativement bonnes récoltes, la situation des approvisionnements céréaliers au Sahel devrait demeurer globalement satisfaisante en 1996-97. Cependant, du fait des mauvaises récoltes au Cap Vert, dans la région sahélienne du Tchad et en Mauritanie la situation des populations rurales risque d'être précaire, comme celle des populations toujours vulnérables des zones à déficit de l'intérieur de plusieurs Etats. Les systèmes d'alerte précoce (SAP), quand ils existent, ont déjà ou doivent préciser les besoins et les mesures nécessaires.

Les participants à la réunion ont commenté les faits présentés et ont demandé au Réseau de suivre avec attention l'état des stocks nationaux de sécurité, particulièrement au Tchad qui vient de connaître une seconde récolte médiocre et qui se retrouve avec un stock national de sécurité réduit à zéro, pour lequel des engagements de reconstitution par les donateurs sont encore très insuffisants. Enfin, l'ensemble des participants ont demandé que le Réseau suive avec attention l'état des stocks nationaux de sécurité.

Suite à cette présentation, la discussion a porté sur la fiabilité des estimations avancées. La question des normes de consommation utilisées pour l'établissement du bilan céréalier a été abordée. A ce sujet, le projet DIAPER III vient de terminer une étude statistique sur la comparaison des consommations apparentes et des normes⁵. Un autre point d'incertitude porte sur l'ampleur du commerce régional et notamment des exportations des pays sahéliens vers les pays côtiers. Diverses observations ponctuelles indiquent que ces exportations de céréales sont significatives et devraient avoir un impact certain sur le niveau du déficit céréalier tant définitif que prévisionnel.

Le passage du bilan céréalier au bilan alimentaire a été évoqué. Plusieurs participants soulignent les difficultés techniques et l'ampleur de la tâche, en particulier pour chiffrer les données concernant les tubercules dont la place s'accroît dans l'alimentation des Africains de l'ouest. Comment, toutefois, prendre en compte ces bouleversements que connaissent les habitudes alimentaires, depuis la dévaluation notamment, alors que les enquêtes datent pour la plupart du milieu des années 80. Enfin, plusieurs participants se sont étonnés des différences observées dans les volumes d'aide alimentaire comptabilisés dans les bilans céréaliens du CILSS et ceux enregistrés par le PAM ou la FAO : la différence s'explique par le fait que le calcul d'un bilan céréalier nécessite de ne prendre en compte que les céréales qui "entrent" dans les pays du CILSS, sous forme physique, alors que les statistiques d'aide alimentaire du PAM ou de la FAO prennent en compte l'ensemble des opérations notamment financières qui aboutissent à des achats locaux et qui ne donnent pas systématiquement lieu à une aide alimentaire en nature en provenance de l'extérieur⁶. Pour le donateur, l'aide alimentaire a un sens différent de celui utilisé pour l'établissement du bilan céréalier.

III. Résumé de la situation dans les pays côtiers d'Afrique de l'ouest

Les conditions de croissance des cultures céréalières pour 1996 ont été généralement favorables dans la majorité des pays côtiers. La première récolte de maïs, qui a eu lieu en juillet, a été bonne dans la plupart des pays. La production céréalière devrait atteindre 29 millions de tonnes. Des récoltes supérieures à la moyenne sont attendues dans tous les pays à l'exception du Liberia (la guerre civile ayant continué de perturber la production agricole) et de la Sierra Leone. Les premières estimations indiquent des récoltes record au Bénin (0,68 million de tonnes), en Côte d'Ivoire (1,4 million de tonnes), au Ghana (1,6 million de tonnes) et au Nigeria (22 millions de tonnes).

⁵ Les normes de consommation dans les pays du CILSS, Communication présentée à la réunion de coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel, Dakar 19-20 septembre 1996, DIAPER III/CILSS, Centre Agrhyet Niamey.

⁶ Dans les bilans céréaliens établis par la FAO, seules les aides alimentaires importées sont comptabilisées.

IV. La situation alimentaire mondiale

Selon les dernières prévisions présentées par la FAO, la production céréalière mondiale de 1996 devrait atteindre 1.849 millions de tonnes, soit une nette amélioration (+ 6,9%) par rapport à 1995. Pour la première fois depuis quatre ans, les stocks céréaliers de report devraient augmenter, mais ils resteront néanmoins inférieurs au seuil minimal de sécurité et seraient donc insuffisants s'il devait y avoir en 1997 un déficit de production important. La situation s'est donc améliorée tout en restant fragile. Du fait de ces récoltes plus abondantes, après avoir fortement chuté en août 1996, les cours mondiaux du maïs et du riz continuent de s'affaiblir, ceux du blé sont restés fermes au cours de ces dernières semaines.

Les premières prévisions de la FAO concernant les expéditions d'aide alimentaire de céréales dans le monde, indiquent un volume de 7,5 millions de tonnes pour 1996-97. C'est donc une progression très faible par rapport à 1995-96 où le niveau avait atteint 7,2 millions de tonnes. Mais ces premiers volumes estimés pour 1996-97 sont de 6 millions inférieurs à ceux enregistrés en moyenne au cours des cinq dernières années.

V. L'aide alimentaire en faveur des pays du CILSS

Le Programme Alimentaire Mondial (Interfais) et la FAO (SMIAR) ont présenté les tendances de l'aide alimentaire au niveau mondial et pour les pays du CILSS⁷.

Les livraisons d'aide alimentaire dans le monde en 1995 (année civile) ont atteint 9,5 millions de tonnes, soit 25% de moins qu'en 1994 et considérablement moins qu'en 1993 où elles avaient atteint le record de 16,8 millions de tonnes. Pour la première fois, depuis plusieurs années, ces livraisons se retrouvent à un niveau inférieur à l'objectif annuel de 10 millions de tonnes fixé par la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974. Toutes les régions du monde ont été touchées par cette réduction.

En 1995, les pays du CILSS ont reçu 252.000 tonnes d'aide alimentaire soit 2,6% de l'ensemble des livraisons au niveau mondial. Ces quantités diminuent régulièrement depuis plusieurs années. Plus de 60% de cette aide constituent de l'aide ciblée (aide d'urgence et aide projet), l'aide programme diminuant chaque année.

Les données de l'année 1996 sont encore incomplètes mais indiquent la poursuite de cette tendance à la baisse ; les quantités livrées au niveau mondial seront inférieures aux 9,5 millions de tonnes de l'année 1995. Les pays du CILSS s'inscrivent dans cette tendance à la baisse : l'aide alimentaire devrait se situer en 1996 à 217.000 tonnes (les céréales représentant 184.000 tonnes).

Dans ce contexte de diminution à l'ensemble de la région sahélienne, la Gambie, la Guinée Bissau, le Niger et le Tchad ont reçu davantage d'aide alimentaire en 1995-96 qu'en 1994-95. Les livraisons aux autres pays ont par contre baissé. Parmi les pays du CILSS, le Cap Vert reste le principal bénéficiaire comme l'indique le tableau ci-après :

⁷Analyse des flux d'aide alimentaire à destination des pays membres du CILSS, PAM, FAO, Rome, novembre 1996.

Livraisons d'aide alimentaire aux pays du CILSS
au cours de la campagne 1995-96

Cap Vert : 24 %	Mauritanie : 11 %	Mali : 6 %
Niger : 19 %	Tchad : 10 %	Guinée Bissau : 4 %
Burkina Faso : 14 %	Sénégal : 8 %	Gambie : 3 %

En 1995-96, l'aide projet a eu tendance à augmenter alors que l'aide programme a diminué sensiblement ainsi que l'aide d'urgence dans une moindre mesure. Les principaux bénéficiaires de l'aide projet ont été le Niger, le Burkina Faso, le Sénégal et le Tchad. L'aide d'urgence a été reçue essentiellement par la Mauritanie, le Niger et le Burkina Faso. Enfin, l'aide programme concerne dans sa grande majorité le Cap Vert.

Les principaux donateurs aux pays du CILSS ont été les Etats-Unis (50.000 t.), la Commission européenne (24.000 t.), le Canada (21.000 t.), les Pays-Bas (20.000 t.), la France (17.000 t.) et l'Allemagne (16.000 t.).

Les aides triangulaires et les achats locaux ont représenté 35% du total de l'aide alimentaire aux pays du CILSS (en baisse de 11% par rapport à la campagne 1994-95). Cette proportion est nettement plus élevée que celle observée au niveau mondial qui se situe à 15%. Les achats locaux ont augmenté par rapport à l'année antérieure pour atteindre l'équivalent de 45.000 t. de céréales achetées principalement au Niger (25.000 t.), au Burkina Faso (5.100 t.), en Mauritanie (3.600 t.) et au Tchad (2.100 t.). Les opérations triangulaires ont par contre enregistré un recul. Il convient de remarquer que les formes de mise en oeuvre et de financement des achats locaux se multiplient, rendant plus complexe leur suivi (afin de présenter un tableau exhaustif des opérations mais aussi d'éviter les doubles comptabilisations) dans la mesure où les définitions retenues par les différents opérateurs ne sont pas forcément les mêmes.

VI. Le programme d'aide alimentaire de l'USAID

Le but recherché par la politique de l'USAID est d'accroître l'impact de l'aide alimentaire dans l'objectif de réduire la faim. A la fois dans les programmes relevant du titre II et du titre III de la PL 480, la priorité est donnée aux pays ayant les plus forts niveaux d'insécurité alimentaire. Cependant, des pays dont une forte part de la population est en insécurité alimentaire sont aussi éligibles à des programmes d'aide alimentaire. Dans le cadre du titre III, l'USAID se concentre sur des programmes ayant un effet direct sur l'accroissement de la production agricole et de la consommation. Les programmes relevant du titre II se concentrent sur l'amélioration du niveau nutritionnel des ménages, spécialement celui des mères et des enfants, et sur la réduction des causes de la faim (en cherchant notamment à augmenter la productivité agricole).

Depuis 1954, année de création de la PL 480, les Etats-Unis ont fourni approximativement 375 millions de tonnes de denrées alimentaire, soit une valeur de 54 milliards de dollars E.U. Malgré de fortes pressions budgétaires, l'USAID a maintenu le budget du titre II à 841 millions de dollars pour 1996. Quoique le budget du titre II soit resté stable depuis 1991, le tonnage accordé à ce titre a décliné du fait de l'augmentation récente des cours des denrées alimentaires. L'aide alimentaire

accordée sous le titre III a diminué fortement, sa valeur diminuant de plus de 80% depuis 1991. En global, l'USAID comme beaucoup d'autres donateurs, s'est détourné de l'aide programme au profit de l'aide projet, en considérant l'aide alimentaire comme un instrument de développement à long terme. De plus, un changement significatif est apparu dans l'allocation de l'aide alimentaire sous le titre II. En 1986, seulement 35% de l'aide était destiné à l'urgence, alors qu'en 1996, cette contribution s'est établie à 60% avec une large part destinée au continent africain et plus récemment à la Bosnie et à l'Afghanistan.

Dans le passé, le niveau de la réserve de sécurité alimentaire s'établissait à 4 millions de tonnes et ces réserves étaient utilisées pour les urgences lorsque le titre II s'avérait insuffisant. A partir d'octobre 96, le niveau officiel de la réserve a été ramené à 2,3 millions de tonnes ; ce très bas niveau de réserve est inquiétant face à l'augmentation actuelle des situations d'urgence, particulièrement en Afrique sub-saharienne.

Actuellement, le Sahel représente près de 3% des dépenses totales d'aide alimentaire des titres I et II. C'est une baisse significative durant ces 14 dernières années, où l'année la plus forte a été 1985 avec 21% du fait d'une période de forte sécheresse. L'Afrique de l'Ouest dans son ensemble représente approximativement 16% des dépenses totales d'aide alimentaire, avec le Liberia composant pratiquement la moitié de ces dépenses. En observant les tendances de l'assistance alimentaire aux pays d'Afrique de l'Ouest, c'est le début de la crise du Liberia entre 1989 et 1991 qui marque le point de rupture où l'importance des programmes d'urgence dépasse celle des programmes de développement.

Afin que l'aide alimentaire américaine soit utilisée d'une manière plus flexible et plus appropriée, l'USAID a introduit un instrument de monétisation de l'aide alimentaire appelé "monétisation triangulaire ou régionale"⁸. Les nouvelles règles sont les suivantes : l'opérateur en charge de délivrer l'aide peut vendre l'aide alimentaire américaine importée à un pays tiers et utiliser les fonds de contrepartie de la vente soit pour financer des projets de développement dans ce pays tiers, soit dans le pays où l'opérateur est implanté. Par ailleurs, le fonds de contrepartie peut aussi être utilisé dans le but d'achat local dans le pays d'implantation de l'opérateur.

Afin d'évaluer la contribution de l'aide alimentaire américaine au développement durable, le département central d'information et d'évaluation de l'USAID vient de commencer une évaluation de l'assistance alimentaire non-urgence relevant de la PL 480. Cette évaluation a pour objectif de clarifier les résultats obtenus à ce jour, d'identifier les conditions dans lesquelles ces résultats ont été obtenus, et d'aider à guider les futures décisions d'allocations de ressources parmi les nouveaux programmes d'aide alimentaire. Dans le Sahel, des études exploitant les rapports et données existantes seront utilisées pour produire des profils d'aide alimentaire pour les neuf pays ; ces profils comprendront pour chacun des pays l'ensemble des volumes d'aide alimentaire, la proportion et le type d'aide alimentaire américaine, ainsi que des données de bases sur la production agricole et des indicateurs socio-économiques. D'un point de vue régional, l'évaluation vise à estimer les conséquences économiques et sociales et les contributions aux problématiques d'équité et de stabilité politique de l'aide alimentaire fournie sous la PL 480. Les travaux d'évaluation sont engagés et les résultats finaux sont attendus au courant du printemps 97.

⁸Le terme approprié dans la langue originelle est "third party or regional monetisation".

VII. La politique d'aide alimentaire de l'Union Européenne

Le nouveau programme communautaire de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire a été présenté à l'ensemble des participants. Il s'intègre dans un processus de réforme qui a démarré en 1994 avec une évaluation de la politique d'aide alimentaire (cf. paragraphes ci-dessous) et des instruments utilisés par la Commission. De cette évaluation est née une définition des principes de base de la politique d'aide alimentaire adoptée par une résolution du Conseil le 24-11-94. Une révision de la politique et des instruments a eu lieu en 1995 et une nouvelle base légale (à la fois juridique, politique et technique) a été adoptée en 1996. Des instruments diversifiés ont été créés afin de répondre de façon adaptée aux différentes situations :

- en cas de crises alimentaires graves, selon qu'il s'agit d'un conflit (ECHO) ou d'une catastrophe naturelle (DG VIII), des distributions d'aide alimentaires en nature et/ou des distributions de semences, outils ou autres produits seront envisagés ;
- pour la réhabilitation et la relance alimentaire, il s'agira de distribuer/vendre des semences, de réhabiliter le tissu commercial, de réaliser des projets de stockage, d'appuyer le secteur privé, etc. ;
- dans des situations d'insécurité alimentaire structurelle, venant de politiques de sécurité alimentaire inexistantes ou inadéquates, il y aura un appui à l'établissement de ces politiques, la Commission s'associant au dialogue avec le Gouvernement du pays bénéficiaire et les autres donateurs. Des aides financières et techniques à la réforme des politiques sectorielles concernant notamment, la production, la commercialisation, l'octroi de devises seront aussi envisagées.

Tous ces instruments nouveaux et diversifiés s'inscrivent dans une structure institutionnelle modifiée. L'unité sécurité alimentaire et aide alimentaire au sein de la DG VIII sera dotée de plusieurs instances opérationnelles, dont un Réseau d'experts européens de la sécurité alimentaire (RESAL), une cellule de suivi des actions, etc.

En 1996, l'aide indirecte transitant par le PAM ou les ONG ne représentera que 19% (contre 30% en 1993) de l'aide alimentaire totale alors que l'aide directe aux Etats atteindra près de 59% (contre 26% en 1993). Cette réorientation est l'expression d'une « programmation active » consistant à demander aux Etats de mener une réflexion plus globale sur la sécurité alimentaire plutôt qu'une « programmation passive » qui caractérisait les années antérieures.

VIII. L'évaluation de l'aide alimentaire programme de l'Union Européenne

L'évaluation a été menée sur une période de 3 ans. Elle avait pour objectif d'évaluer pour la période 89-94, les effets de l'aide alimentaire programme (AAP) sur la sécurité alimentaire, l'efficacité et l'efficience de l'AAP, l'efficacité de la coordination de l'aide alimentaire de l'Union Européenne (UE). Les résultats de cette évaluation ont en partie été à l'origine du processus de réforme présenté ci-dessus.

45 consultants européens et des pays bénéficiaires d'aide programme y ont participé. Les études de cas ont porté sur 12 pays⁹, qui ont reçu 73% de toute l'AAP fournie par l'Union Européenne aux Pays en développement de 1989 à 1994. Le produit final se compose d'un rapport de synthèse et d'un rapport pour chacun des douze pays.

Jusqu'à la fin des années 80, l'AAP aura été la principale forme d'aide alimentaire à l'échelle mondiale. Aujourd'hui, on observe une réaffectation de ressources vers l'aide projet et l'aide d'urgence pour promouvoir la sécurité alimentaire mais aussi pour répondre aux besoins de l'urgence.

Dans l'ensemble, les effets de l'AAP sur la sécurité alimentaire se sont avérés marginalement positifs. Du fait des coûts de revient très élevés, des changements radicaux sont nécessaires pour accroître l'efficacité et l'efficience des actions.

Concernant l'efficacité, les effets de l'AAP sont discutables car celle-ci a été principalement ciblée sur quelques pays à forte insécurité alimentaire et n'a constitué qu'une faible part des disponibilités alimentaires totales. Les Fonds de contrepartie (FCP) n'ont, par ailleurs, représenté qu'une faible part des dépenses publiques du récipiendaire. On constate des effets positifs limités de l'aide sur l'état nutritionnel des groupes vulnérables. L'utilisation des FCP pour le développement agricole et la sécurité alimentaire donne des résultats mitigés, par manque de stratégie alimentaire du pays récipiendaire, par manque d'informations sur la gestion des FCP.

Plusieurs facteurs ont affecté l'efficience opérationnelle : procédures d'appels d'offres trop restrictives, livraisons mal programmées, procédures inadéquates et trop coûteuses pour les FCP.

Le processus de fourniture de l'AAP s'est révélé très coûteux tant pour les apports d'aliments¹⁰ que pour la création des FCP. En moyenne, les actions communautaires ont été plus efficaces que celles des Etats membres. D'importantes économies auraient pu être réalisées si la provenance et le choix des denrées avaient été plus souples ou si une forme d'aide aux importations y avaient été substituée.

Depuis le début des années 80, l'Union Européenne a accompli de gros progrès dans le domaine de la coordination. Cependant, l'absence de diffusion systématique et régulière d'informations sur l'aide alimentaire des Etats membres reste un obstacle.

La Commission et les Etats membres devraient envisager deux options :

- le retrait progressif de l'aide sous forme d'AAP, ou
- une révision radicale des procédures et politiques afin d'accroître l'efficacité et ramener les coûts d'intervention à des niveaux acceptables. Ces révisions doivent porter sur le choix du pays bénéficiaire, le type d'aide, la gestion des fonds de contrepartie et la coordination.

⁹Les études de cas ont été menées au Bangladesh, Cap Vert, Chine, Egypte, Ethiopie, Kenya, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Pérou et Zambie

¹⁰Dans plus de 80% des cas, l'AAP de l'UE a été liée à des fournisseurs et des denrées européens.

Cas des pays sahéliens

Cap Vert

L'AAP au Cap Vert contribue substantiellement à la sécurité alimentaire nationale ; elle est relativement bien gérée par le gouvernement et les institutions concernées. Les donateurs reconnaissent le caractère structurel d'un déficit exceptionnel et répondent effectivement aux besoins. Cependant, quelques problèmes dans l'organisation et la coordination des livraisons parmi les donateurs ont affecté la stabilité de l'offre et les déficits ont dû être couverts par les importations commerciales. Des problèmes d'insécurité alimentaire au niveau des ménages persistent. Le système établi pour la constitution et la gestion des fonds de contrepartie semble fonctionner correctement ; ces fonds de contrepartie soutiennent des programmes à haute intensité de main-d'oeuvre qui apparaissent relativement efficaces dans la réduction des effets sociaux de la pauvreté rurale. Cependant, il y a eu des investissements substantiels en infrastructures mais à faible productivité. La coordination parmi les donateurs sur des problèmes liés à l'aide alimentaire a été limitée jusqu'à maintenant.

Mali

L'AAP de l'Union Européenne au Mali a cessé depuis 1994. Les principales conclusions de l'évaluation font ressortir que :

- la planification de l'aide est cohérente et coordonnée avec les donateurs non membres de l'UE,
- les délais de livraisons sont excessifs,
- les denrées délivrées ne rentrent pas en compétition avec les produits locaux, ils sont considérés de basse qualité,
- les coûts de gestion locaux sont faibles et la prise en charge par l'OPAM apparaît efficace, le taux de transfert de ressources (rapport entre le reversement net en fonds de contrepartie du produit des ventes, après déduction des prélèvements de l'OPAM, et le coût réel de l'aide pour le donateur) se situant en moyenne autour de 55%.

Par ailleurs, l'AAP a contribué à la sécurité alimentaire du Mali, directement à travers le financement et la création d'outils de sécurité alimentaire (SIM, SAP..) et indirectement à travers les fonds de contrepartie affectés aux réformes de la production et de la commercialisation. Enfin, la coordination entre les donateurs sur le planification, les procédures et la gestion de l'AAP est exemplaire.

Mauritanie

L'évaluation de l'AAP en Mauritanie soulève de nombreuses critiques quant à sa programmation, sa livraison, sa gestion locale et sa monétisation. La programmation repose sur un bilan céréalier dont la fiabilité est largement mise en question. Les livraisons d'AAP ne sont pas toujours bien contrôlées en termes de délais et d'adéquation par rapport aux besoins. Globalement, l'AAP n'est ni additionnelle (mais plutôt directement concurrente) aux importations commerciales, ni compétitive en termes de coûts. Son efficacité comme transfert de ressource et comme moyen de support à la balance des paiements est mise en question ; globalement la gestion des fonds de contrepartie bilatéraux est satisfaisante, en dépit de standards de gestion différents imposés par les

donateurs. Cependant, excepté à travers le financement du CSA, les fonds de contrepartie ne se destinent pas à la sécurité alimentaire.

Les participants de la réunion se sont déclarés satisfaits du travail effectué par l'Overseas Development Institute (ODI). La Commission Européenne a mentionné que, suite à l'évaluation, des changements de politiques vis-à-vis de l'aide programme étaient intervenus. Dans les pays où la substitution s'avère possible, il sera proposé à la place de l'AAP une aide financière en devises, accessibles aux importateurs privés qui pourront racheter ces devises en vue d'importations de denrées alimentaires. Les fonds de contrepartie générés par la vente des devises seront affectés à des projets exclusivement orientés autour de la sécurité alimentaire.

Le représentant du Canada a fait part des réflexions en cours au sein de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide alimentaire, en déplorant notamment le manque de transparence sur la gestion des fonds de contrepartie. Plusieurs évaluations de programmes d'aide alimentaire devraient permettre une meilleure intégration de ces derniers au programme d'aide au développement de l'ACDI.

IX. L'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sahel

L'évaluation de la charte de l'aide alimentaire en 1996 n'a été menée de façon approfondie qu'en Mauritanie. En effet, ce pays n'avait pas été suivi depuis deux ans et une mise à jour des données s'imposait. Par ailleurs, l'évaluation de la charte a toujours été un exercice conjoint avec le Secrétariat du CILSS. Le futur projet PREGEC devrait être le point d'appui pour l'évaluation conjointe de la charte de l'aide alimentaire dans les années à venir.

1. Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire en Mauritanie

Systemes d'informations

L'information fournie par le bilan céréalier reste peu fiable et relativement controversée par les donateurs (normes, importations, prévisions de production)

- Le Projet Informations Rurales (PIR) de la FAO, tente de créer un cadre de réflexion au niveau de trois grands chapitres : le suivi de la campagne agricole, le suivi des prix sur les marchés de céréales et du bétail et le suivi des zones et groupes à risques. Cependant, l'état d'avancement est encore faible et le projet se termine dans 6 mois.
- Le suivi de la campagne agricole ne se passe pas sans problèmes : retards, et surtout faible couverture, celle-ci ne concernant que 35% des disponibilités cérésières de la Mauritanie.
- Le suivi des marchés de céréales est partiellement accompli, mais les résultats ne sont pas assez fréquemment et largement divulgués. Le suivi des marchés du bétail est à l'état de projet.
- Absence d'un système d'alerte précoce.

Dans l'ensemble, ces dispositifs sont encore embryonnaires et peu efficaces.

Coordination

Entre les donateurs

Elle semble relativement correcte parmi ceux représentés à Nouakchott. Cependant, l'aide ayant fortement diminué, les occasions de coordination sont plus rares. Il faut par ailleurs noter l'absence de coordination avec les coopérations non présentes en Mauritanie et qui sont des donateurs réguliers comme l'Italie et le Japon.

Entre les structures nationales

Sur les dispositifs d'informations, le cadre institué par le PIR semble clarifier théoriquement les activités et les responsabilités de chacun. Cependant, les discours tenus par les organes intéressés ne montrent pas autant de clarté dans l'attribution des responsabilités. Par ailleurs, le PIR est peu cité et son produit (le bulletin mensuel d'information) semble méconnu.

Sur la partie aide alimentaire, le CSA est l'organe principal centralisant la gestion de la majorité de l'aide alimentaire en Mauritanie.

Entre les structures nationales et les donateurs

La situation relativement conflictuelle entre le CSA et les donateurs il y a quelques années, semble s'être améliorée du fait notamment que l'aide ayant diminué, les sources de conflits se sont aussi amoindries. Par ailleurs, il semble exister une volonté nouvelle d'ouvrir le débat et de créer un espace de discussion.

La mise en oeuvre de l'aide

Il existe toutes les formes d'aide alimentaire en Mauritanie.

L'aide programme

L'aide programme a diminué ces dernières années du fait de la défection de la France et de la Commission Européenne (CE) dans ce domaine. Cette forme d'aide reste pratiquée essentiellement ces dernières années par le Japon et l'Italie.

Les fonds de contrepartie ne sont pas inscrits dans le budget de l'Etat et les projets financés ne font pas forcément partie des plans annuels d'investissements. Par ailleurs, de 1989 à 1994, seuls 8% des fonds ont été affectés à des projets de sécurité alimentaire (22% pour le développement rural, 25% pour le crédit agricole et 27% pour le fonctionnement du CSA).

La France et la CE, ayant largement diminué voire cessé leur aide programme, ont proposé deux solutions alternatives : l'une permettant de vendre par adjudication l'aide alimentaire au port d'embarquement auprès d'importateurs privés, l'autre impliquant une aide alimentaire de substitution (dons de devises stockées à la Banque centrale, achetées par les importateurs de céréales). Ces deux alternatives écartent le CSA de la vente de l'aide alimentaire. Aucune n'a été mise en pratique aujourd'hui.

L'aide projet

Le PAM est le principal acteur d'aide projets. Il est responsable d'un programme à objectifs multiples à trois volets dont un est géré par le CSA, et d'un programme cantines scolaires. Pour ces deux programmes, le PAM souhaite actuellement améliorer le ciblage qu'il estime peu efficace aujourd'hui.

La CE a cessé son aide programme depuis 1993 ; mais elle continue d'approvisionner les programmes à objectifs multiples du PAM et de cantines scolaires..

L'aide d'urgence

Aucun donateur important n'a récemment délivré de l'aide alimentaire à titre d'urgence. Quelques distributions gratuites ont été opérées par le CSA, largement dépendant des volumes d'aide alimentaire délivrés par les donateurs

Des populations maliennes sont réfugiées dans l'Est du pays. Un programme d'approvisionnement en vivres existe sous la responsabilité du PAM et géré par le CSA.

Le bilan céréalier prévisionnel 1996/97 montre une récolte attendue supérieure à la moyenne des quatre dernières récoltes (92 à 95). Cependant, elle est inférieure aux résultats des deux dernières campagnes agricoles séparément, qui déjà montraient un déficit céréalier de 17 et 8 kg/habitant respectivement, après importations et aide alimentaire. Le déficit 96/97 est prévu à hauteur de 23 kg/habitant. Même en invoquant, le manque de fiabilité du bilan, ce déficit annoncé à caractère récurrent est suffisamment important cette année pour qu'on l'observe de plus près. Rappelons que la richesse est particulièrement mal répartie en Mauritanie, laissant des ménages particulièrement démunis et aux stratégies d'adaptation faibles dans l'insécurité alimentaire.

Il devient urgent que les parties concernées par l'aide alimentaire en Mauritanie se penchent sur le choix des aides alimentaires les plus efficaces et sur les moyens d'estimer et d'atteindre correctement et efficacement les populations vulnérables.

2. Faut-il mettre à jour le texte de la charte adopté initialement en février 1990 à Bissau ?

Cette question peut se poser suite à la réunion de réflexion organisée par le Club du Sahel à la demande du CAD/OCDE le 11 septembre 1996, pour un éventuel établissement d'un code de bonne conduite sur l'aide alimentaire pour les pays à faible revenu et à déficit alimentaire structurel.

La charte de l'aide alimentaire au Sahel ne traite explicitement que de l'aide alimentaire.

Elle n'englobe pas tous les aspects de la sécurité alimentaire . Elle est plus restreinte dans son champ que pourrait être une charte de la sécurité alimentaire. Est-ce un handicap ? Oui, par le simple fait qu'elle n'intègre pas tous les éléments de la sécurité alimentaire dans une perspective systémique. Non, car la limitation de son objet en fait aussi sa force : rationaliser une forme précise de coopération.

Quatre points toutefois ne semblent pas explicitement présents dans le texte de la charte :

- Renforcer les capacités locales pour l'analyse de la situation alimentaire par des formations adaptées notamment,
- Renforcer les capacités locales pour un meilleur suivi de l'aide alimentaire au niveau de chaque pays, par les autorités nationales,
- Renforcer la diffusion des évaluations sur l'aide alimentaire menées par les donateurs,
- Impliquer davantage les ONG dans le processus de suivi de l'application de la charte.

Ces quatre domaines sont importants, mériteraient de la part des institutions qui ont adopté ce texte de veiller à mieux les intégrer dans leurs pratiques, mais ne nécessitent pas une mise à jour formelle du texte lui-même.

X. L'internalisation des coûts des outils de la sécurité alimentaire par les Etats : l'exemple du Mali

Pour la première fois depuis l'existence du PRMC au Mali, un schéma de prise en charge progressive par le budget de l'Etat des outils concernant la sécurité alimentaire a été proposé en octobre 1996.

a) Pendant une période de trois ans (1997 à 1999)

- en 1997, prise en charge complète par le collectif des donateurs du PRMC (du fait que le budget 1997 est déjà arrêté de façon définitive).
- en 1998, prise en charge par le budget de l'Etat d'une tranche de 5.000 t. de céréales pour les distributions gratuites jugées indispensables par le SAP, et prise en charge de 25 % des frais fixes de gestion du SNS.
- en 1999, prise en charge par le budget de l'Etat d'une tranche de 10.000 tonnes de céréales pour distributions gratuites jugées indispensables par le SAP, et prise en charge de 50% des frais fixes de gestion du SNS.

Pendant cette période de trois ans, le collectif des donateurs du PRMC va continuer à assurer le financement du SIM et du SAP mais cette période sera aussi mise à profit pour améliorer leur rapport coût/efficacité.

Pour 1997, le coût du SIM passera de 136 à 130 millions de francs CFA, et celui du SAP de 260 à 230 millions de francs CFA, en modifiant les interventions des personnels : remplacement des enquêteurs à plein temps par des vacataires pour le SIM et remplacement de l'assistance technique expatriée de longue durée par des missions ponctuelles pour le SAP.

A partir de 1998, des modifications interviendront pour les différentes prestations qui seront scindées de deux façons : celles qui relèvent d'une mission de service public et celles qui relèvent de demandes spécifiques (par des donateurs, des institutionnels divers, le secteur privé etc.) et qui seront facturées.

L'objectif actuel est de contenir le coût du SIM entre 80 et 100 millions de francs CFA et celui du SAP entre 180 et 200 millions de francs CFA.

b) Après 1999

Le budget de l'Etat devrait prendre en charge la totalité des distributions gratuites jugées indispensables ainsi que l'ensemble des charges fixes de gestion du SNS.

Si le rapport coût/efficacité des systèmes d'information s'améliore comme il est prévu, l'Etat devrait prendre en charge le financement du SIM et du SAP en ce qui concerne leur mission de service public.

Le Ministre des finances et du commerce a donné son accord de principe sur ce schéma de transfert progressif. Un atelier national devrait se tenir prochainement pour préciser les modalités d'exécution avant approbation par le Conseil des Ministres.

XI. Les profils d'aide alimentaire au Niger et au Burkina Faso¹¹

En collaboration avec le CILSS, le Club du Sahel a récemment conduit deux études au Burkina Faso et au Niger sur la spatialisation des volumes et types d'aide alimentaire ciblée de 1993 à 1995. Dans le contexte actuel international de diminution des ressources d'aide alimentaire, l'étude a pour objectif d'analyser le caractère optimal de l'allocation de l'aide alimentaire ciblée par rapport aux données fournies par les dispositifs d'informations et d'alerte précoce dans les pays du CILSS. L'étude analyse les besoins en aide alimentaire tels qu'exprimés par les différents systèmes d'informations et la distribution effective de l'aide alimentaire au niveau sous national. Par ailleurs, l'étude vise à comprendre les différents types d'aide alimentaire utilisés en regard des différents types d'insécurité alimentaire vécus par les différentes régions.

Au Burkina Faso, trois représentations cartographiques d'indicateurs de vulnérabilité ont été utilisées (l'indicateur de vulnérabilité structurelle par province élaboré par le SAP Burkina Faso, l'indicateur de l'équilibre céréalier par personne et par province basé sur une moyenne de 6 années, et un indicateur du revenu total par personne et par province, décomposable par source). Ces cartes ont alors été rapprochées des cartes indiquant la distribution de l'aide alimentaire par province.

La comparaison entre ces cartes de référence et les cartes d'allocations d'aide alimentaire montre qu'il existe très peu de corrélation entre le problème d'insécurité alimentaire tel qu'exprimé par les dispositifs d'informations et la localisation des volumes d'aide alimentaire. La localisation de l'aide alimentaire récurrente aux objectifs à moyen terme, comme les vivres contre travail (VCT) et les cantines scolaires ne correspond pas aux localisations de problèmes d'insécurité alimentaire exprimés par les dispositifs d'informations. Par contre, la corrélation entre l'aide alimentaire à court terme (urgence) et les dispositifs d'informations à court terme semble bien meilleure.

¹¹ *L'aide alimentaire au Burkina Faso. Analyse spatiale 1993-95, OCDE/Club du Sahel, SAH/D(96)459, Paris.*

Les principales conclusions de l'étude sont les suivantes :

L'aide suit sa propre logique et lorsque les objectifs des programmes d'aide alimentaire ne sont pas directement liés aux problèmes de sécurité alimentaire, il est logique que l'aide alimentaire ne soit pas distribuée dans les zones marquées par l'insécurité alimentaire. Ensuite, l'aide est allouée en fonction de l'offre et non de la demande. Les donateurs allouent les ressources de l'aide au cas par cas, tenant compte uniquement de leur propre programme sans regard sur l'allocation d'aide des autres donateurs et sur l'ensemble des besoins nationaux en aide alimentaire. Enfin, l'aide est allouée en fonction de son impact et non en fonction des besoins exprimés. Les donateurs sont plus attirés par des régions qui ont un accès et des infrastructures relativement performants que par une région plus difficile à atteindre et aux infrastructures inadéquates. De plus, ils peuvent être largement influencés par la présence d'un opérateur-distributeur (ONG, organismes caritatifs...) fiable et expérimenté dans une région. *En allouant l'aide selon des critères indépendants des besoins, les donateurs amplifient les succès de certains projets.*

Les conclusions préliminaires ont aussi été présentées pour le Niger, révélant certaines similitudes entre les deux pays ainsi que des différences. Au Niger, l'aide d'urgence joue un rôle très important et, de façon intéressante, comme au Burkina, l'aide à court terme s'adresse aux régions dites vulnérables selon les dispositifs d'informations. Par ailleurs, l'aide récurrente (à moyen terme) au Niger semble suivre les indicateurs de vulnérabilité à court terme ; dans ce cas, bien que l'aide soit dirigée vers des populations vulnérables, elle n'est cependant pas nécessairement bien ciblée car elle ne tient pas compte d'autres indicateurs de moyen terme plus appropriés pour l'allocation d'aide récurrente ciblée. Les deux études concluent que si les donateurs souhaitent sincèrement améliorer leur ciblage, ils devraient en premier lieu appréhender l'aide alimentaire et les besoins en aide alimentaire dans leur globalité et discerner les problèmes d'insécurité alimentaire spécifiques identifiés sur une base sous-nationale afin d'engager une allocation plus optimale des ressources d'aide alimentaire.

Les participants à la réunion ont dans leur ensemble, montré un fort intérêt pour le travail effectué. Certains ont proposé que cet exercice soit étendu à d'autres pays. Au-delà de cette inadéquation entre les flux d'aide alimentaire et les cartes de vulnérabilité constatée dans ces deux précédentes études, certains participants ont relevé que les populations les plus démunies n'étaient pas celles qui étaient les plus aidées. Ce paradoxe tiendrait au fait que beaucoup de bailleurs de fonds sont à la recherche du meilleur rapport coût-efficacité, et que dans des zones très insécures, ils ne souhaitent pas fournir d'aide car les projets viables, sont inexistant.

Certaines remarques ont été soulevées quant à la fiabilité des données utilisées dans l'étude, en particulier celles relevant des indicateurs de vulnérabilité et/ou d'insécurité alimentaire. Il est certain que ces indicateurs peuvent être mis en question et l'un des principaux problèmes de l'étude a été de devoir utiliser des indicateurs relativement contradictoires entre eux. Cependant, il ne rentrait pas dans l'objectif de l'étude de créer ses propres indicateurs de vulnérabilité.

XII. Le projet PREGEC du CILSS

Le projet Prévention et Gestion des Crises alimentaires (PREGEC) du CILSS¹² a été présenté. Actuellement en cours de formulation, ce projet s'inscrit dans la dynamique de lutte contre la pauvreté au Sahel et d'une plus forte implication des femmes dans ses activités. Une étude est en cours dans les neuf pays du CILSS et devrait prendre en compte la mise en cohérence des systèmes actuels d'information sur la sécurité alimentaire et du dispositif national chargé de la gestion des crises alimentaires, notamment par une implication plus forte des structures décentralisées et privées comme les collectivités locales, les organisations associatives, coopératives, mutualistes, les ONG tant nationales qu'internationales et le rôle que les femmes (qui représentent plus de 51% de la population sahélienne) pourraient jouer dans ce nouveau dispositif. Les premiers résultats de ces études nationales devraient être disponibles dans les premiers mois de 1997.

XIII. L'état d'avancement des travaux du groupe de réflexion CILSS/Club du Sahel sur les systèmes d'information. Présentation du séminaire régional 1997.

Depuis la première réunion de travail de ce groupe en juillet 1994, une réunion de concertation sur les systèmes internationaux s'est tenue à Paris en février 1996 afin d'envisager des rapprochements entre les dispositifs d'information. En parallèle, des ateliers nationaux pour la coordination des dispositifs d'information se sont tenus au cours de cette année 1996 au Sénégal, au Niger et au Tchad. Les 19-20 septembre 1996 s'est tenue à Dakar une réunion technique régionale sur l'harmonisation des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Plusieurs recommandations ont été formulées et des résultats concrets pour améliorer la coordination des dispositifs sont déjà perceptibles¹³. On citera notamment :

- Au niveau international, des collaborations entre la FAO/SMIAR et le centre AGRHYMET vont permettre une meilleure complémentarité du contenu et de la diffusion des bulletins d'information,
- Le projet DIAPER/CILSS et la FAO/SMIAR entament une collaboration technique pour l'établissement des bilans céréaliers,
- Dans chacun des trois pays cités, les ateliers nationaux ont permis à l'ensemble des acteurs travaillant sur ces questions d'information sur la sécurité alimentaire d'échanger leurs méthodes, d'engager un dialogue afin de se coordonner.

¹² Formulation du projet « Prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel », termes de références pour les études nationales, CILSS, Ouagadougou. Juin 1996.

¹³ Eléments de conclusions et de recommandations, pistes pour la suite des travaux du groupe", Réunion technique régionale sur l'harmonisation des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, Dakar 19-20 septembre 1996, CILSS-Club du Sahel, Centre Agrhymet Niamey, octobre 1996.

Le Club du Sahel et le CILSS ont présenté leur projet de séminaire régional sur les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire. Ce séminaire devrait mettre l'accent sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes existant. Les réflexions qui y seront menées devront servir à d'éventuelles décisions que pourraient prendre l'ensemble des décideurs. Trois axes pourraient guider les réflexions : l'offre d'information répond-elle aux besoins des utilisateurs ? Comment envisager la cohérence des systèmes d'information pour la sécurité alimentaire à l'échelle nationale, régionale ou internationale ? Enfin, comment aborder la pérennité et l'appropriation de ces dispositifs ?

L'ensemble des participants ont accueilli avec beaucoup de satisfaction cette initiative du CILSS et du Club du Sahel. La date du séminaire n'est pas encore arrêtée mais devrait se situer durant le second semestre de 1997.

ANNEXE : 1

PRODUIT : CEREALES

BILAN CEREALIER EX POST 1995/96

Unité: tonne.

POSTES	PAYS	BURKINA FASO	CAP-VERT	GAMBIE	G-BISSAU	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	CILSS
Population au 30/04/96		10,289,000	396,000	1,112,000	1,068,000	9,072,000	2,347,000	9,040,000	8,598,000	6,744,000	48,666,000
Production brute		2,308,000	8,200	103,300	200,500	2,188,900	219,800	2,096,500	1,092,700	907,700	9,125,600
Production disponible		1,936,600	6,900	83,100	130,500	1,751,500	173,600	1,771,200	886,000	747,800	7,487,200
Stock initial		127,600	20,900	8,000	5,600	241,200	54,200	235,100	75,300	18,200	786,100
Importations		133,600	67,100	95,600	59,200	103,500	226,900	313,800	485,400	79,000	1,564,100
. commerciales		114,700	19,600	91,500	53,700	99,900	211,600	310,000	476,100	65,800	1,442,900
. aides alimentaires		18,900	47,500	4,100	5,500	3,600	15,300	3,800	9,300	13,200	121,200
TOTAL: RESSOURCES/EMPLOIS		2,197,800	94,900	186,700	195,300	2,096,200	454,700	2,320,100	1,446,700	845,000	9,837,400
Exportations		-	-	-	-	9,600	-	-	-	-	9,600
Autres utilisations		-	-	-	-	-	-	-	20,000	-	20,000
Stock final		158,200	11,200	17,000	5,800	177,300	59,600	243,800	113,900	19,000	805,800
Consommation apparente 1995/96		2,039,600	83,700	169,700	189,500	1,909,300	395,100	2,076,300	1,312,800	826,000	9,031,600
. totale 1995/96 (tonnes)		198	211	153	177	210	168	230	153	122	186
. par habitant 1995/96 (kg)		224	199	169	191	208	164	222	168	127	-
. moyenne 1991/92-1995/96(kg)		190	206	175	175	204	176	200: Nomades et urbains 250: Sédentaires	185	141	-

Source: CILSS/DIAPER

ANNEXE : 2

BILAN CEREALIER PREVISIONNEL 1996/97

PRODUIT: CEREALES

Unité: tonne.

POSTES	PAYS	BURKINA FASO	CAP-VERT	GAMBIE	G-BISSAU	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	CILSS
Population au 30/04/97		10,561,000	407,000	1,175,000	1,090,000	9,249,000	2,419,000	9,289,000	8,768,000	6,903,000	49,861,000
I. DISPONIBILITES		2,212,800	12,100	100,400	135,200	1,907,100	215,900	2,210,200	999,200	707,400	8,500,300
Production											
Production brute		2,460,800	1,000	104,100	174,000	2,193,000	207,700	2,325,600	1,095,500	840,600	9,402,300
Production disponible		2,054,600	900	83,400	129,600	1,729,800	156,300	1,966,400	885,300	688,400	7,694,700
Stocks initiaux		158,200	11,200	17,000	5,600	177,300	59,600	243,800	113,900	19,000	805,600
. Paysans		48,900	-	-	-	135,700	8,600	224,100	59,900	7,600	484,800
. autres		109,300	11,200	17,000	5,600	41,600	51,000	19,700	54,000	11,400	320,800
II. BESOINS		2,037,500	95,200	205,700	196,600	1,920,000	496,600	2,421,600	1,732,200	980,300	10,085,700
Norme de consommation (kg/hbt/an).		190	206	175	175	204	176	* (1)	185	141	-
Consommation humaine totale		2,006,600	83,700	205,700	190,800	1,885,000	425,700	2,229,800	1,622,000	973,300	9,622,600
Stocks finaux		30,900	11,500	-	5,800	35,000	70,900	191,800	110,200	7,000	463,100
. Paysans		-	-	-	-	-	9,000	148,500	60,000	-	217,500
. Autres		30,900	11,500	-	5,800	35,000	61,900	43,300	50,200	7,000	245,600
III. EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)		175,300	(83,100)	(105,300)	(61,400)	(12,900)	(280,700)	(211,400)	(733,000)	(272,900)	(1,585,400)
BRUT.											
IV. SOLDE IMPORTE/EXPORT.		123,800	56,600	108,900	57,900	50,000	226,000	93,700	464,800	73,000	1,254,700
. importations commerciales prévues		99,000	-	100,200	54,000	52,100	212,000	85,000	453,000	66,000	1,121,300
. aides prévues		24,800	56,600	25,500	3,900	12,900	14,000	8,700	11,800	7,000	165,200
. exportations prévues		-	-	16,800	-	15,000	-	-	-	-	31,800
V. EXCEDENT(+)/DEFICIT(-) NE		299,100	(26,500)	3,600	(3,500)	37,100	(54,700)	(117,700)	(268,200)	(199,900)	(330,700)

(1): Norme = 200 kg/Hbt/an pour les urbains et les nomades et 250 kg pour les ruraux sédentaires

Source : CILSS/DIAPER.

Réunion Annuelle du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires au Sahel

FAO/Rome, 28-29 novembre 1996

(Salle du Liban)

Liste des participants

CILSS

M. Oumar KAMARA	CILSS - Burkina Faso Coordonnateur par intérim du projet PREGEC
M. Sékou HEBIE	Projet CILSS / DIAPER - Niger Coordonnateur DIAPER
M. Laouali IBRAHIM	Projet CILSS / DIAPER - Niger Analyste Conseiller

ALLEMAGNE

D. Hans Dieter BASTIAN	Représentation de l'Allemagne auprès de la FAO
M. Dieter LINK	

BENIN

M. Calixte ALAPINI	ONASA Conseiller Technique Principal
M. Eberhard HAUSER	ONASA Expert Conseiller

CANADA

M. André DESROSIERS	Centre de l'aide alimentaire ACDI - Canada Agent Principal de Programme
Mme Chantal LEWIS	Expert canadien auprès du CILSS

ETATS-UNIS

M. Rod KITE	USAID / SWA / RP - USA Economiste
Mme Nancy ESTES	USAID / REDSO - Côte d'Ivoire
M. Kevyn STURR	FEWS Project - USA

FRANCE

M. Bruno VINDEL	Ministère de la Coopération Sous-Direction du Développement Economique et de l'Environnement
M. Thierry DAUPLAIS	Mission Française Régionale d'Appui au CILSS - Burkina Faso Conseiller politiques céréalières

PAYS-BAS

Mme Dieke BUYS	Ministère des Affaires Etrangères Direction du Développement rural et urbain
----------------	---

COMMISSION EUROPEENNE

Mme Chantal HEBBERECHT	Commission Européenne - Belgique Unité Sécurité Alimentaire
------------------------	--

PAM

M. George SIMON	PAM-Interfais Chef, Groupe Interfais
M. Gonzalo Oscar SARROCA	PAM - Bureau de l'Afrique de l'Ouest Fonctionnaire Principal, Bureau de l'Afrique de l'Ouest
M. Lars BJORKMAN	PAM - Bureau de l'Afrique de l'Ouest
Mme Evelyn TOGBE OBRY	PAM - Bureau de l'Afrique de l'Ouest

INSTITUTS DE RECHERCHE / ONG

M. Jean-Jacques GABAS	COBEA - Université de Paris-Sud - France Maître de Conférence
Mme Marie-Christine LEBRET	COBEA Consultante
Mme Marie-Cécile THIRION	SOLAGRAL - France
M. Sanjay DHIRI	Overseas Development Institute - Londres

CONSULTANTS / OBSERVATEURS

M. Serge COELO	Ingénieur d'étude - France
M. Johnny EGG	Chercheur INRA / ESR - France
M. Roger PONS	France

CLUB DU SAHEL

M. Carol VOYER	Club du Sahel / OCDE - France Conseiller
Mme Robin JACKSON	Club du Sahel / OCDE - France Consultante

FAO

M. H. DE HAEN	FAO - Département Economique et Social Assistant Directeur Général
M. J.N. GREENFIELD	FAO - Division des Produits et du Commerce International Directeur
M. Abdur RASHID	FAO - Service Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
M. Raffaello MARSILI	
M. Stéphane JOST	
M. Madhy BAMBA	
M. Luyaicu Loko NSIMPASI	
M. Philippe OSSWALD	

M. René GOMMES	FAO - Service de l'Environnement et des Ressources Naturelles
M. Michele BERNARDI M. Fred SNIJDERS M. Olivio ARGENTI	FAO - Service de la Commercialisation et des Financements Ruraux
Mme Geneviève COULLET	FAO - Service de la Sécurité Alimentaire et de l'Analyse des Projets Ruraux
Mme Florence EGAL Mme Adriana ZARELLI	FAO - Service des Programmes Nutritionnels
Mme Liliane KAMBIRIGI	FAO - Service Information Radio
M. Gilles HIRZEL	FAO - Service Information Presse
Mme Nora MCKEON	FAO - Service Liaison avec les ONG

