

**OCDE/OECD**

Organisation de Coopération  
et de Développement Economiques

Organisation for Economic  
Co-operation and Development



**CLUB DU SAHEL**

**CILSS**

Comité permanent inter-Etats  
de Lutte contre la Sécheresse  
dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee  
for drought Control in the Sahel

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

17-18 novembre 1993  
OCDE, Paris

---

**EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE  
DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL**

**Janvier 1994**

**SAH/CR(94)81**

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

17-18 novembre 1993  
OCDE, Paris

---

**EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE**  
**DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL**

---

Le compte rendu de la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires a été rédigé par Jean-Jacques GABAS, COBEA-Université Paris XI/IUT d'Orsay.  
L'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire a été rédigée par Oumar COULIBALY, DIAPER/CILSS et Claire MAINGUY, COBEA.

Les idées et les faits présentés dans ce document le sont sous la responsabilité des auteurs et ne sauraient être systématiquement partagés par l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

## TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS .....	1
<b>COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU RÉSEAU DE PRÉVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL .....</b>	<b>3</b>
I. Quels sont les résultats définitifs de la campagne agricole 1992-93, et les résultats prévisionnels 1993-94 ? .....	4
I.1. Les bilans alimentaires ex-post 1992/93 et prévisionnels 1993/94 .....	4
I.2. Commentaires sur la qualité des informations statistiques et sur la campagne .....	7
I.3. La situation des réfugiés Touaregs .....	8
I.4. Présentation de quelques outils cartographiques utilisés dans l'étude WALTPS .....	9
II. Évolution de l'aide alimentaire au Sahel .....	9
III. L'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sahel .....	11
III.1. Les systèmes d'information et les besoins en aide alimentaire .....	11
III.2. La concertation entre donateurs et administrations nationales .....	13
III.3. Mise en oeuvre de l'aide alimentaire .....	14
IV. Réflexion générale sur les politiques de sécurité alimentaire au Sahel .....	15
IV.1. Les approches dans les pays du CILSS .....	15
IV.2. Les approches de la sécurité alimentaire dans les agences de coopération .....	17
IV.2.1. Le marché et son information .....	18
IV.2.2. Le marché et sa régulation .....	18
IV.2.3. Le marché et son accessibilité .....	20
<b>ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL - 1992/93 .....</b>	<b>24</b>
<b>BILAN ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>24</b>
Bilan récapitulatif .....	24
Connaissance de la charte .....	25
Évaluation de la situation alimentaire .....	25
Évaluation des besoins en aide alimentaire .....	26
La concertation .....	27
La concertation nationale .....	27
La mise en oeuvre de l'aide alimentaire .....	28

<b>AU SÉNÉGAL</b> .....	<b>29</b>
<b>I. Contexte général</b> .....	<b>29</b>
<b>II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire</b> .....	<b>30</b>
<b>II.1. Évolution des systèmes d'information</b> .....	<b>30</b>
<b>II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire</b> .....	<b>30</b>
<b>II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire</b> .....	<b>30</b>
<b>II.2. Concertation</b> .....	<b>32</b>
<b>III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées</b> .....	<b>34</b>
<b>AU NIGER</b> .....	<b>36</b>
<b>I. Contexte général</b> .....	<b>36</b>
<b>II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire</b> .....	<b>36</b>
<b>II.1. Évolution des systèmes d'information</b> .....	<b>36</b>
<b>II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire</b> .....	<b>36</b>
<b>II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire</b> .....	<b>37</b>
<b>II.2. Concertation</b> .....	<b>39</b>
<b>III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées</b> .....	<b>41</b>
<b>AU TCHAD</b> .....	<b>43</b>
<b>I. Contexte général</b> .....	<b>43</b>
<b>II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire</b> .....	<b>44</b>
<b>II.1. Évolution des systèmes d'information</b> .....	<b>44</b>
<b>II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire</b> .....	<b>44</b>
<b>II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire</b> .....	<b>44</b>
<b>II.2. Concertation</b> .....	<b>48</b>
<b>III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées</b> .....	<b>51</b>
<b>AU BURKINA FASO</b> .....	<b>52</b>
<b>I. Contexte général</b> .....	<b>52</b>
<b>II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire</b> .....	<b>52</b>
<b>II.1. Évolution des systèmes d'information</b> .....	<b>52</b>
<b>II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire</b> .....	<b>53</b>
<b>II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire</b> .....	<b>53</b>

II.2. Concertation .....	54
III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées .....	55
AU CAP-VERT .....	56
I. Contexte général .....	56
II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire .....	57
II.1. Évaluation de la situation alimentaire .....	57
II.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire et concertation .....	57
II. Mise en oeuvre de l'aide alimentaire .....	57
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	58
LISTE DES PARTICIPANTS .....	60
LISTE DES SIGLES .....	66

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

Selon la coutume adoptée en 1985, les responsables de l'aide alimentaire et de la sécurité alimentaire des agences de coopération avec le Sahel se sont réunis avec les représentants de plusieurs projets du CILSS concourant à l'information sur la sécurité alimentaire, notamment les projets AGRHYMET, DIAPER, PAROC et PRISAS et en compagnie d'experts indépendants et représentants d'ONG.

La première journée a été consacrée au bilan de la campagne 1992/93 et aux prévisions pour 1993/94, ainsi qu'à une réflexion sur la Charte de l'aide alimentaire, notamment dans le domaine de l'information, de la concertation et de la mise en oeuvre de l'aide alimentaire.

Dans l'ensemble, les estimations CILSS/FAO montrent que la campagne céréalière 1993 a été bonne dans le Sahel. Plusieurs pays s'attendent à des récoltes record. Seuls le Cap Vert et le Niger auraient des récoltes inférieures à la moyenne. Des incertitudes sur la situation alimentaire demeurent cependant dans certains pays (en particulier le Niger et le Sénégal) et dans certaines régions, notamment au Burkina-Faso. Ces incertitudes ont des causes diverses : dans certains pays, l'enquête agricole a connu des difficultés, dans d'autres, les zones à risque ne font pas l'objet d'un suivi suffisant. D'une manière générale, la coordination des systèmes d'information demeure faible, en dépit des grands progrès accomplis par les différents systèmes, du suivi agro-météorologique au suivi des zones à risque, en passant par les statistiques agricoles et le suivi des marchés.

L'analyse ex-post des bilans céréaliers fait ressortir que certains paramètres demeurent mal cernés, notamment les stocks paysans, les réexportations, les normes de consommation. Les importations ne sont pas toujours adaptées aux besoins, en quantité comme en qualité ; l'aide alimentaire a dépassé les besoins estimés dans plusieurs pays en 1992/93. Cependant, les données du PAM montrent que, depuis plusieurs années, les volumes d'aide en céréales au Sahel n'enregistrent pas de progression sensible. La tendance à la croissance serait arrêtée. Cependant, la part des aides d'urgence s'est fortement accrue (elle représente environ 25% des aides alimentaires), surtout au Sénégal et en Mauritanie, qui ont accueilli beaucoup de réfugiés touaregs ou maures.

L'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire montre bien que les systèmes d'information et la maîtrise de l'aide alimentaire ont globalement progressé dans le Sahel, avec de grandes disparités selon les pays. Des efforts constants de diffusion et d'explication de la Charte restent indispensables auprès des Etats comme des donateurs.

Les participants sont convenus qu'il serait utile de faire, ensemble, le point sur les systèmes d'information sur la situation alimentaire : quels sont leurs objectifs, comment en assurer la pérennité, comment mieux se coordonner ? Le CILSS et le Club du Sahel devraient organiser dans ces domaines une réflexion en profondeur et réunir tous les intéressés pour en discuter. Cet exercice devrait notamment se fixer comme objectif la construction des capacités locales, au plan national comme au plan régional, où les acquis du CILSS (AGRHYMET, DIAPER), des SAP et des projets Fews ou Smiar deviendraient plus compatibles.

Au cours de la seconde journée, les débats ont porté sur les politiques des agences de coopération dans le domaine de la sécurité alimentaire, celles des agences bilatérales comme

celles de la FAO et de la Banque Mondiale. Un aperçu des politiques des pays sahéliens a été présenté par le projet Prisas de l'Inсах.

Les agences de coopération donnent toujours une grande priorité à la sécurité alimentaire bien que les budgets d'aide soient en cours d'ajustement. La réunion leur a fourni l'occasion d'exposer leurs interventions dans ce domaine, qui sont très diverses, de l'amont (la recherche, la production agricole) jusqu'à l'aval (la transformation, les marchés, la gestion des stocks et des aides d'urgence). Le rapport présenté par le COBEA a d'ailleurs montré les domaines d'excellence des donateurs.

Les participants ont souligné les progrès accomplis, les nombreuses innovations dans les politiques, mais aussi la difficulté de passer des approches conceptuelles aux approches opérationnelles. Ils ont également souligné la difficulté de mettre sur pied des stratégies nationales de sécurité alimentaires, associant les efforts des Etats et de leurs différents partenaires extérieurs.

L'exemple de la Charte de l'aide alimentaire montre qu'il a été possible de rapprocher les analyses et les modes d'intervention et d'arriver finalement à une meilleure politique et à un niveau de coordination des donateurs très supérieur à ce qu'il était auparavant. Certains donateurs en arrivent même à négocier avec leurs partenaires un arrêt de l'aide alimentaire quand elle n'est plus nécessaire.

Les politiques de sécurité alimentaire sont vastes et plus complexes que le seul domaine de la prévention des crises. Le rapprochement des approches, mises au service d'une véritable stratégie nationale n'en est que plus nécessaire. Les participants recommandent donc au CILSS de profiter de son plan de relance pour renouveler sa capacité d'aider les pays sahéliens à construire une politique alimentaire cohérente avec la stratégie globale de développement, notamment avec une stratégie d'intégration régionale et capable de s'adapter à l'environnement évolutif, tant interne qu'externe.

Ils souhaitent également mieux utiliser le forum du Club du Sahel pour analyser les expériences, pour avoir un dialogue régulier et coordonner ainsi leurs interventions dans l'objectif d'arriver, un jour, à une Charte de la sécurité alimentaire au Sahel.

## **CILSS/CLUB DU SAHEL**

### **COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU RÉSEAU DE PRÉVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL**

**OCDE, 17-18 NOVEMBRE 1993**

Le CILSS et le Club du Sahel ont organisé conjointement la neuvième réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. Les responsables de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire des agences de coopération se sont réunis avec les représentants de plusieurs projets du CILSS concourant à l'information sur la sécurité alimentaire, notamment les projets AGRHYMET, DIAPER, PAROC et PRISAS et en compagnie d'experts indépendants et représentants d'ONG (cf. liste des participants en annexe).

Mr Roy Stacy, directeur du Club du Sahel a ouvert et présidé la réunion durant ces deux journées. La principale question posée en ouverture à l'ensemble des participants par le directeur du Club du Sahel, a été de savoir si, après toutes ces années d'efforts dans le domaine de la sécurité alimentaire et plus particulièrement dans le domaine de l'aide alimentaire, le Sahel était mieux préparé à affronter des situations de déficits alimentaires tant chroniques que ponctuels selon les années ou les zones géographiques précises.

Ces deux journées ont donné des éléments de réponse sur ce qui est acquis et ce qu'il reste à mettre en oeuvre.

Trois objectifs étaient donnés à ces journées :

- Quels sont les résultats définitifs de la campagne agricole 1992-93, et les résultats prévisionnels 1993-94 ?
- Quelle évaluation peut-on faire de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel ?
- Où en sont les agences de coopération et les pays du Sahel dans leurs politiques de sécurité alimentaire ?



**I. Quels sont les résultats définitifs de la campagne agricole 1992-93, et les résultats prévisionnels 1993-94 ?**

**I.1. Les bilans alimentaires ex-post 1992/93 et prévisionnels 1993/94**

La présentation des bilans céréaliers a été faite par le représentant du projet CILSS/DIAPER II<sup>1</sup> complétée par des informations du SMIAR/FAO, sur le déroulement de la campagne à partir de l'interprétation des images satellitaires<sup>2</sup>.

Pour l'ensemble des pays du CILSS la campagne agricole 1992/93 est une année de bonne production par rapport aux années 1982 à 1991/92, avec 9 millions de tonnes de céréales produites, bien que ce résultat soit légèrement inférieur à l'année record 1991/92 avec plus de 9,5 millions de tonnes.

Les perspectives de récolte 1993/94 s'annoncent bonnes dans l'ensemble des pays du CILSS. La saison des pluies a été généralement bonne à moyenne partout à l'exception du Cap Vert et du Niger, ceci malgré un début hésitant en mai et juin (cf. rapport SMIAR sur l'interprétation des images satellites présenté au cours de cette réunion). A partir de fin juillet, il y a eu dans tous les pays du CILSS une pluviométrie abondante et régulière jusqu'à fin août. Les mois de septembre et octobre ont été relativement pluvieux.

Il n'est toutefois pas possible de donner un chiffre global de production prévue 1993/94 pour l'ensemble des pays du CILSS du fait qu'il n'y a pas d'estimation pour le Sénégal, le Niger et la Gambie (cf. ci-après sur les raisons de cette inexistence de chiffres). L'analyse doit donc être menée pays par pays.

**Burkina-Faso :**

La production céréalière de 1992/93 a été du même ordre de grandeur que celle de 1991/92 avec environ 2,5 millions de tonnes. On a constaté une baisse des importations (essentiellement commerciales et surtout constituées de riz et de blé) qui représentent moins de 6% des ressources totales. La consommation apparente totale de 237 kg/hab est certainement surévaluée en raison d'une mauvaise estimation des stocks résiduels des paysans ; elle se situe plutôt autour de 195 kg/hab.

Les prévisions pour 1993/94 sont bonnes et du même ordre de grandeur que les récoltes des deux années antérieures. Il est prévu d'importer, essentiellement sous forme commerciale, 72000 tonnes de riz et 43000 tonnes de blé. D'autre part, 20000 tonnes de semoule de maïs US sont programmées sous forme d'aide alimentaire (Cathwel et PAM). Globalement le programme d'importation est assez équilibré au regard des ressources internes.

---

<sup>1</sup> Le projet CILSS/DIAPER II est basé à Ouagadougou ; l'équipe est constituée de Mr Ibrahima Ba (coordinateur) et Mr Oumar Coulibaly.

<sup>2</sup> "Bilans céréaliers ex-post 1992/93, bilans céréaliers prévisionnels 1993/94" rapport CILSS/DIAPER, ECA/D21/93, novembre 1993, Ouagadougou.  
"Évaluation préliminaire de la production céréalière de 1993 en Afrique de l'ouest" SMIAR/FAO, novembre 1993, Rome.

### **Cap-Vert :**

La production de 1992/93 a atteint 6800 tonnes soit 6% des ressources totales de ce pays. Les importations ont atteint plus de 60000 tonnes et sont légèrement plus faibles qu'en 1991/92 du fait de l'importance des stocks de report. Le maïs représente la moitié des importations totales, l'autre moitié étant constituée à part égale de riz et de blé.

Les perspectives de production en 1993/94 s'élèvent à 5545 tonnes de maïs, soit un déficit avant importation de 64000 tonnes. Toutefois cette production n'a pas d'incidence sur les perspectives alimentaires du fait de la dépendance à l'égard des importations. Le programme global d'importation prévu permet de combler exactement ce déficit mais on signale que 9000 tonnes restent à confirmer.

### **Guinée Bissau :**

La production brute céréalière en 1992/93 a été estimée à 169.000 tonnes, soit en légère baisse par rapport à 1991/92. Toutefois les disponibilités céréalières ont été en net recul du fait du plafonnement par le gouvernement des importations officielles de riz à 50.000 tonnes (on note d'ailleurs une baisse des réexportations).

Les prévisions de récoltes pour 1993/94 atteignent 193.000 tonnes. Le disponible représentera 69 % des besoins prévisionnels. Le programme d'importation a été établi à hauteur de 62000 tonnes. Mais le gouvernement ayant contingenté les importations commerciales de riz à 50000 tonnes, les besoins alimentaires devraient être tout juste couverts, le déficit en riz de 12000 tonnes étant couvert par l'excédent en céréales locales de 16000 tonnes.

### **Mali :**

La production brute d'un peu plus de 2 millions de tonnes est en léger recul par rapport à l'année 1991/92. En janvier 1993, on évaluait les stocks paysans à plus de 315.000 tonnes avec la recherche désespérée de débouchés. Les importations fournissent près de 95 % des ressources en blé et 30 % des ressources en riz.

Les prévisions de récolte pour 1993/94 sont bonnes et se situent au même niveau que l'année précédente. Le programme d'importation établi à hauteur de 97.000 tonnes comprend essentiellement du riz (60.000 tonnes) et du blé (24.000 tonnes dont 21.000 d'aide alimentaire). Il est envisagé une exportation de 20.000 tonnes.

### **Mauritanie :**

La production brute de céréales a été de 94.000 tonnes environ en 1992/93. Les deux-tiers des ressources totales proviennent des importations. On note un ralentissement des importations de riz et de blé.

Les perspectives pour 1993/94 indiquent une production record de 195.000 tonnes. Le déficit avant importation de 248.000 tonnes est, pour l'essentiel, un déficit en blé (212.000 tonnes). Le programme d'importation de 248.000 tonnes permet presque de rétablir

l'équilibre d'ensemble mais en laissant subsister un fort déficit en blé (63.000 tonnes) et un fort excédent en riz (59.000 tonnes), malgré un stock final non négligeable de 23.000 tonnes. Ce programme est donc déséquilibré sur le plan qualitatif.

#### **Niger :**

La production brute de céréales en 1992/93 a été de 2,25 millions de tonnes. Plus de 30.000 tonnes de céréales prélevées sur le stock de sécurité ont été distribuées gratuitement dans l'ensemble du pays sans que l'on puisse affirmer que la situation l'exigeait.

Les prévisions de récolte n'ont pas pu se faire à cause de la remontée tardive des données élémentaires collectées à travers le dispositif d'enquête. La production céréalière 1993/94 se situera probablement en-deça de la moyenne des années 1986-92. Par ailleurs il semble que ce flou sur les estimations de récolte amène les autorités à réclamer une aide alimentaire importante, dont il est difficile de juger le bien fondé. Enfin, il semble que la non-convertibilité des billets CFA hors de l'UMOA ait eu un impact seulement ponctuel sur le commerce informel Niger-Nigéria.

#### **Sénégal :**

La production 1992/93 a atteint 856.000 tonnes et se situe en léger recul par rapport à 1991/92. Du fait d'un stock initial élevé et d'importations assez fortes (617.000 tonnes) le disponible a été identique entre ces deux années.

Du fait de l'inexistence de l'enquête agricole, des informations prévisionnelles fiables ne sont pas possibles. Toutefois, compte tenu du déroulement de la campagne, la production pourrait être nettement supérieure à celle de 1991/92. Les importations programmées sont de 413.000 tonnes pour le riz, de 149.000 tonnes pour le blé et de 19.000 tonnes pour les céréales sèches. Ce programme est difficilement soutenable ; il existe en effet déjà plus de 100.000 tonnes de riz en stock et la consommation intérieure ne saurait augmenter substantiellement.

#### **Tchad :**

La production brute de 1992/93 a été de 976.000 tonnes, supérieure de 20 % à celle de 1991/92. Mais du fait de la faiblesse des importations, le disponible n'a pas fortement augmenté. On notera la faiblesse des aides alimentaires alors qu'il y a nécessité du fait du contexte politique, économique et social peu propice à l'expansion de la production nationale et au commerce privé.

Les prévisions de récoltes céréalières 1993/94 sont estimées à 746.000 tonnes, soit en baisse par rapport à la campagne précédente. Le bilan prévisionnel fait ressortir un déficit avant importation de 207.000 tonnes. Or le programme d'importation n'est que de 47.000 tonnes. Ce programme est inapproprié tant en quantité qu'en structure. On envisage en effet une importation commerciale de 35.000 tonnes de blé et 5.000 tonnes de riz (pour la population solvable) et aucune importation de céréales sèches. Il subsiste en conséquence un déficit en céréales sèches de 156.000 tonnes et un excédent en blé de 15.000 tonnes (pour la constitution de stocks commerciaux mais non accessible à la majorité démunie).

## **I.2. Commentaires sur la qualité des informations statistiques et sur la campagne**

Tout d'abord sur le manque de données prévisionnelles concernant le Niger, le Sénégal et la Gambie. Le projet DIAPER soutient les dispositifs nationaux d'enquêtes agricoles. Mais le passage de DIAPER II à DIAPER III (qui devrait démarrer en janvier 1994) a désarticulé les dispositifs. C'est dire que le manque de moyens de fonctionnement dans certains Etats est tel qu'il est impossible d'assurer la pérennité d'un système d'enquête si l'aide extérieure fait défaut. Le suivi de cette campagne montre la fragilité du système d'information. Il est frappant d'observer le contraste entre les progrès des données satellitaires qui nécessitent d'importantes ressources humaines, technologiques et financières mises en place sur le long terme et les faiblesses des données de terrain (tout aussi fondamentales), à partir des enquêtes agricoles beaucoup moins coûteuses mais très dépendantes des ressources des Etats et des aides extérieures.

Des informations ont été données par la CEE sur le nouveau projet DIAPER III qui devrait démarrer en janvier 1994. Ce projet sera basé à Niamey dans les locaux d'AGRHYMET. La régionalisation de ce projet est maintenue avec des concertations techniques dans les pays. Il est toutefois prévu une prise en charge progressive par les Etats du CILSS des systèmes d'enquêtes agricoles. Plus généralement, l'intégration de ce projet au système d'information CILSS est en cours de réflexion dans le cadre du plan de relance du CILSS.

D'autre part, au Niger il existe encore un conflit entre les techniciens et les politiques. Les statistiques agricoles restent très entachées du regard des politiques. Dans la plupart des autres pays ce débat semble apaisé. Plus globalement, il semble qu'une incertitude subsiste sur le niveau de la production céréalière du Niger. Certains participants ont fait remarquer qu'il semble peu plausible que la production nigérienne soit presque toujours aussi élevée que celle du Mali et du Burkina Faso, parfois même plus élevée (en 1991-92, le Niger est le premier producteur du CILSS et le second d'Afrique de l'Ouest).

Enfin, bon nombre de participants ont déploré de voir le peu d'attention portée à la quantification des flux régionaux de céréales. Les bilans fournissent quelques observations qualitatives, notamment dans le cas de la Guinée Bissau et du Niger, mais on ne trouve pas d'estimations sur les flux de réexportations alors que ces flux jouent sur les bilans alimentaires et la situation économique des Etats. Dans les pays, les SIM n'ont pas encore abordé cette question. Quant aux questions de l'évaluation des stocks paysans et des normes de consommation elles ne sont pas encore réglées de façon satisfaisante partout ; il reste trop d'incertitudes.

Si, globalement la campagne est satisfaisante dans la plupart des pays il reste des régions fragiles où des risques de déficits alimentaires peuvent se produire. Au Burkina Faso, dans les provinces de la Tapoa et de la Gnagna et dans l'ensemble du Nord (avec des imprécisions sur la situation réelle). Dans ce contexte, le représentant de la CEE a annoncé une aide alimentaire de substitution afin que les zones excédentaires du sud puissent approvisionner les zones déficitaires du Nord. Au Mali, on signale des risques dans les régions de Kayes, Mopti et Kidal. En Mauritanie, dans les régions de Aïoun, Kiffa et Guérou. Au Niger, dans le département d'Agadez, et dans quelques arrondissements des départements de Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry et Zinder. Au Sénégal, dans les arrondissements de Pambal

(Thiès), Rao (Saint Louis) et Thilogne (Saint Louis). Enfin, au Tchad dans les préfectures de Djedda, Oum-Hadjer, Mao, Nokou, Arada, Iriba, Dassakory, Biltine, N'Gouri, Abéché Rural, Adré, ainsi que le poste administratif de Moïto.

### **I.3. La situation des réfugiés Touaregs**

La situation actuelle des réfugiés Touaregs a été abordée au cours de cette réunion. Cette présentation a permis de mesurer toutes les actions d'urgence mises en oeuvre par la communauté internationale mais aussi de rappeler toute la complexité de ce conflit qui nécessitera pour sa résolution d'autres actions plus structurelles et de long terme.

La dissidence des Touaregs maliens et nigériens a débuté en 1990 ; elle a certes diminuée mais perdure malheureusement, en dépit du Pacte national de paix signé au Mali en avril 1991 et des trêves successives conclues par le gouvernement de Niamey au cours de l'année 1993.

L'insécurité règne dans le Nord Est du pays et la boucle du Niger au Mali ; dans toute la région septentrionale du Niger à partir de Tahoua. La route Transsaharienne est pratiquement coupée entre l'Algérie et le Niger ; les mines d'uranium d'Arlit et d'Agadès sont accessibles et desservies seulement en convois accompagnés par les militaires.

Les exactions commises ces dernières années, les attaques et l'insécurité ont entraîné un exode des populations. On compte 120 à 130.000 réfugiés dont 80.000 Maliens et 50.000 Nigériens. Environ 50.000 d'entre eux (35.000 Touaregs et 15.000 Maures) sont d'anciens habitants de la boucle du Niger qui ont du fuir vers le sud-est de la Mauritanie voisine. 45.000 sont installés depuis le début 1991 dans trois camps proches de Néma. Après des débuts difficiles, leurs conditions d'existence sont actuellement satisfaisantes. Le HCR dirige l'assistance en accord avec le gouvernement mauritanien. Le budget 1992 du seul HCR a atteint 6 millions \$US, et 5 millions \$US en 1993. Outre le HCR, interviennent le PAM et des ONG (MSF, MDM, CICR...). 2.300 enfants vont être scolarisés. Ce groupe de réfugiés souhaite rentrer au Mali, mais les conditions de retour ne sont pas toujours réunies et seule une minorité est revenue jusqu'à présent.

Un second groupe de réfugiés Touaregs se trouve en Algérie où se sont repliés les gens de l'Adrar, des Iforas (Mali) et ceux du originaires du Niger (Aïr, Arlit, Agadès, Tabaraden, etc.). Il y aurait -car les informations sont rares côté algérien- quelques 80.000 Touaregs (35.000 Maliens et 45.000 Nigériens). Certains seraient dans des camps proches de la frontière (cf. carte en annexe). Pour assister ces réfugiés Touaregs -qui sont plus nombreux que leurs congénères locaux- le gouvernement et l'administration algériens bénéficieraient du soutien du Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

Même si la paix n'est pas encore rétablie partout dans l'espace touareg (loin s'en faut), il n'est pas trop tôt pour les donateurs de réfléchir et préparer l'assistance qu'ils pourront apporter à la réinsertion de ces 130.000 réfugiés (10 % de la communauté touarègue malienne et nigérienne) en coordination entre eux et avec les gouvernements de Niamey et Bamako. On se souvient que l'impréparation du retour d'Algérie des Touaregs de Tchén Tabaraden avait abouti à des protestations et à de graves incidents en mai 1990.

La réinstallation des réfugiés va concerner des gens que l'exil a sensiblement changé. Les besoins à satisfaire seront multiples et importants en matière : de logement (le nomadisme régresse), de développement agricole oasien et d'élevage, de santé et d'éducation. Un effort particulier devra être fait pour aider à la décentralisation administrative et à l'équipement de cet espace sous-administré et sous-équipé aujourd'hui.

#### **I.4. Présentation de quelques outils cartographiques utilisés dans l'étude WALTPS**

Dans le cadre de l'étude prospective à long terme de l'Afrique de l'ouest (Banque Mondiale, cellule Cinergie et le Club du Sahel), un travail de géographie économique a été mené en collaboration avec la FAO. Les grandes questions de cette étude ont été présentées au cours de cette réunion.

Il s'agit par le biais des systèmes d'information géographiques (SIG) de répondre à trois questions :

- Où sont les populations en Afrique de l'ouest ?
- Que font-elles ?
- Pourquoi sont-elles installées en ces lieux ?

Cette approche démo-économique montre notamment, la forte hétérogénéité du peuplement en Afrique de l'ouest, que les facteurs climatiques et de potentialités des sols n'expliquent que partiellement les migrations de populations et que c'est plutôt le milieu urbain qui forge le milieu rural. Le peuplement s'explique aussi par l'attraction des marchés. Il s'en suit que cet outil cartographique utilisé pour l'instant dans une prospective de long terme peut aussi avoir une utilisation davantage conjoncturelle afin de mieux cibler l'aide alimentaire d'urgence sur les populations vulnérables. Par ailleurs, cette approche spatiale permet de répondre au moins partiellement à l'échec de certains projets de développement rural (ayant un impact sur la sécurité alimentaire) lorsque l'on corrèle peuplement et attrait par le marché, lui-même relié aux infrastructures routières.

## **II. Évolution de l'aide alimentaire au Sahel**

Le représentant d'Interfais a exposé l'évolution récente de l'aide alimentaire aux pays du CILSS tant dans son volume que dans sa structure.

L'aide alimentaire pour l'ensemble des pays du monde a atteint 15,6 millions de tonnes en 1992. Essentiellement constituée de céréales, sa nette croissance par rapport aux années antérieures (autour de 13 millions de tonnes) s'explique par l'aide humanitaire d'urgence (grave sécheresse en Afrique Australe et aide aux pays de l'Europe de l'Est). Les prévisions pour l'année civile 1993 portent l'aide alimentaire entre 13 et 14 millions de tonnes.

Depuis 1987, les quantités livrées aux pays du CILSS ne représentent que 2 à 4% de l'aide alimentaire mondiale livrée.

**Livraisons d'aide alimentaire  
aux pays du CILSS (en milliers de tonnes)**

1987	425
1988	415
1989	359
1990	326
1991	528
1992	339
1993(*)	323

(\*) prévision à fin octobre 1993.

On observe une tendance à la baisse depuis ces dernières campagnes. Toutefois c'est le changement dans la structure de l'aide alimentaire qui est marquant ; en 1992/93 la part de l'aide d'urgence au profit des réfugiés (Sénégal, Mauritanie, Mali et Guinée-Bissau) est en augmentation pour représenter 7,4 % contre 2,6 % l'année 1991/92, l'aide programme ou hors projet connaît une baisse sensible (73.000 tonnes en 1992/93 contre 130.000 tonnes en 1991/92) et l'aide dans le cadre de projets diminue aussi puisqu'elle se situe en 1992/93 à 167.000 tonnes contre 197.000 tonnes en 1991/92.

Durant l'année 1992/93 les quantités totales d'aide alimentaire achetées localement ont représenté 35.000 tonnes (dont 30.000 tonnes de céréales) soit plus de 10 % du total de l'aide reçue, ou 25% de l'aide en céréales secondaires. L'importance de ces achats locaux résulte de bonnes récoltes enregistrées en 1992 et 1991 dans la plupart des pays. Dans plusieurs pays, certains donateurs ont réalisé la totalité de leur programme d'aide sous forme d'achats locaux. La CEE a acheté localement au Burkina Faso, au Mali et au Niger. En 1993 le PAM s'est approvisionné totalement sur les marchés locaux pour les besoins en céréales secondaires de ses projets au Burkina Faso ; il a également fait des achats locaux au Niger et au Sénégal. L'Allemagne a dans plusieurs pays financé des achats locaux pour la reconstitution ou la rotation technique des stocks nationaux de sécurité. La France, l'Italie, la Suède, la Suisse et certaines ONG ont également financé de tels achats. En revanche on est obligé de constater que malgré les bonnes récoltes, les Etats-Unis ont exporté des céréales secondaires dans plusieurs pays : sorgho au Mali et au Niger, sorgho et farine de maïs au Burkina Faso. D'autres livraisons sont encore programmées au Burkina Faso et au Niger. Il semble que les difficultés rencontrées pour la réalisation d'achats locaux s'estompent. Par exemple, au Burkina Faso, après consultation restreinte auprès d'une dizaine de commerçants, deux fournisseurs ont livré les céréales commandées dans les délais requis à un coût de revient nettement moins élevé que les céréales importées.

Durant l'année commerciale 1992/93, 42.000 tonnes d'aide alimentaire, soit 13 % du total ont été fournies dans le cadre d'opérations triangulaires. Toutefois la majorité de ces opérations concernent des achats réalisés en dehors de l'Afrique de l'ouest ; essentiellement du riz d'Asie du Sud est. Les seules opérations menées à partir des pays sahéliens sont deux aides en sorgho du Mali à destination de la Mauritanie, financées respectivement par la France (2.000 tonnes en novembre 1992) et le PAM (300 tonnes sur financement allemand livrées à la mi-1993). La France a aussi envisagé un achat de 3.000 tonnes au Cameroun pour le Tchad

mais cette opération n'est pas encore réalisée. Elle devrait également en principe renouveler comme les années antérieures les livraisons d'aide alimentaire pour le Cap vert en maïs en provenance du Togo ou du Bénin. L'existence de surplus exportables importants aurait pu justifier davantage d'opérations de ce type.

### **III. L'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sahel**

L'évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire<sup>3</sup> a été faite conjointement par le CILSS/DIAPER et le COBEA<sup>4</sup>. Des missions se sont déroulées au Niger, Sénégal, Tchad et Burkina Faso.

Les trois domaines d'application de la charte de l'aide alimentaire ont été évalués :

- les systèmes d'information et les besoins en aide alimentaire,
- la concertation entre donateurs et administrations nationales,
- la mise en oeuvre de la charte.

Pour chacun de ces domaines les recommandations présentées au cours de la réunion ont été largement partagées par l'ensemble des participants.

#### **III.1. Les systèmes d'information et les besoins en aide alimentaire**

Les données de base sont indispensables, mais les systèmes de collecte (évaluation de la campagne, SIM, SAP) restent fragiles. Indispensables, à la fois pour la concertation entre partenaires et pour la mise en oeuvre de l'aide alimentaire. Fragiles, car ces systèmes reposent sur des structures administratives dont on connaît les difficultés budgétaires et deviennent de plus en plus dépendants des financements extérieurs qui en principe ne sont pas faits pour durer. Il en est ainsi pour le Niger et le Sénégal qui faute de moyens de fonctionnement n'ont pas pu fournir de chiffres prévisionnels (cf. paragraphes ci-dessus). Par ailleurs, dans plusieurs pays (au Tchad notamment) il n'y a pas de base sérieuse pour les enquêtes statistiques agricoles et dans d'autres pays (par exemple au Niger) des discussions reviennent chaque année sur les normes de consommation à adopter pour établir le bilan alimentaire. Enfin, le manque d'information sur les flux de céréales transfrontaliers notamment entre les pays de la zone franc et les pays hors zone franc grève sérieusement la connaissance de la situation alimentaire.

Les SAP ont aussi des problèmes de financements mais ce n'est pas toujours le problème essentiel. Ces systèmes ont surtout des problèmes de reconnaissance car les informations qu'ils diffusent sont stratégiques.

Il y a dans plusieurs pays des conflits de pouvoirs liés au SAP ou d'une façon plus générale à l'information sur la sécurité alimentaire entre administrations nationales. Dans

---

<sup>3</sup> On trouvera en seconde partie de ce document l'évaluation de l'application de la Charte rédigée par le COBEA et le CILSS/DIAPER.

<sup>4</sup> Le Centre d'Observation des Economies Africaines (COBEA) est localisé à l'Université Paris XI-Orsay.



d'autres pays, se pose un problème de confiance parfois dû à une mauvaise qualité des informations mais aussi parfois dû à la méconnaissance de la méthodologie utilisée ; on ne sait pas d'où sortent les chiffres, on ne sait pas quelle crédibilité leur accorder.

#### **Recommandations :**

- Faire en sorte que les extrapolations de statistiques agricoles reposent sur des bases plus solides. Par ailleurs, ce sont les moyens de fonctionnement qui manquent, car les agents des directions de la statistiques faute de moyens sont inoccupés une partie de l'année et pourraient effectuer un travail de recensement agricole.
- Si les financements extérieurs ne sont pas destinés à durer, il faut minimiser les coûts de fonctionnement des systèmes de collecte de l'information et faire prendre conscience aux gouvernements de l'importance de ces informations dans la concertation pour la prise de décision. Toutefois, si les agences de coopération ont des besoins d'information spécifiques, elles devraient veiller à pourvoir au financement de la production d'informations correspondante.
- Il faudrait réfléchir sur le futur de ces systèmes d'information en identifiant de façon précise les besoins de chacun des utilisateurs. Une réflexion sur les coûts/bénéfices de ces systèmes, les méthodes, les indicateurs précis, les synergies possibles entre les différents systèmes devraient permettre de mieux cibler la production d'informations en fonction des besoins des utilisateurs et de mieux cerner les conditions de durabilité des systèmes d'informations.
- Au sein des administrations nationales, il faudrait définir les attributions de chacun de façon à ce que les fonctions d'évaluation des besoins et de répartition de l'aide soient bien distinctes. Il faudrait aussi que le SAP soit à un niveau tel, que la participation de toutes les administrations concernées soit assurée mais aussi de façon à ce que son indépendance soit préservée.
- Dans certains cas, pour acquérir la confiance, un effort important est nécessaire uniquement pour faire connaître la méthodologie utilisée dans les SAP ou ZAR.
- Plusieurs SAP fonctionnent bien (au Mali et au Tchad par exemples) et il serait certainement profitable que leur expérience soit transmise à certains pays dont les systèmes sont en restructuration (ex. au Niger).
- Le travail des SAP consiste en un suivi de la situation alimentaire des populations de la période de récolte jusqu'à la fin de la soudure. Pour ce faire, il manque souvent des éléments sur les comportements d'adaptation des producteurs face à l'insécurité alimentaire, comportements qui peuvent être très différents d'une région à l'autre. Pour le moment il semble que ce type d'approche soit plutôt limité : Save The Children Fund au Mali et l'AEDES/MSF<sup>5</sup> au Tchad. Ne faudrait-il pas

---

<sup>5</sup> "Méthode de surveillance alimentaire et nutritionnelle : système d'alerte précoce au Mali" AEDES/MSF, Bruxelles, 1993.

développer ces approches sur les comportements socio-économiques face à l'insécurité alimentaire ?

### **III.2. La concertation entre donateurs et administrations nationales**

La qualité de la concertation est très liée au fonctionnement du système d'information et surtout au SAP.

**Au Niger**, la concertation se détériore depuis deux ans pour deux raisons principales : les informations du SAP ne sont pas fiables et le gouvernement n'a pas su résister aux pressions médiatiques et a prélevé 15 000T sur le SNS sans respecter les accords passés avec les donateurs.

**Au Tchad**, la concertation ne pose pas de problème particulier car les informations du SAP sont fiables et reconnues par tous, depuis deux ans, grâce aux explications fournies.

**Au Burkina Faso**, le SAP est pratiquement inexistant et la concertation est très faible.

**Au Sénégal**, on observe un renversement de causalité : le mauvais état des relations entre bailleurs de fonds et gouvernement rejaillit sur le CSA et sur le crédit accordé aux informations du ZAR. Mais un problème important existe sur la localisation de la cellule de coordination de l'information sur la sécurité alimentaire. Celle qui a été créée ne remplit pas le rôle de coordination de l'information car elle n'est pas reconnue par toutes les administrations nationales. Dans ce cadre la création du SAP/FAO qui était prévue pour la soutenir n'a pas amélioré la situation.

#### **Recommandations :**

- Au-delà des situations d'urgence, la qualité de la concertation dépend beaucoup de la définition des politiques de sécurité alimentaire et des politiques économiques de façon générale. Si, celles-ci étaient mieux définies, et mieux expliquées on réussirait peut-être à mieux faire comprendre par exemple les effets négatifs d'une aide mal ciblée et trop importante par rapport aux besoins, faire comprendre également qu'on ne peut résoudre des problèmes structurels avec des outils d'urgence.
- Pour une meilleure concertation entre bailleurs de fonds et gouvernements et même entre bailleurs uniquement, il pourrait être utile de dresser un récapitulatif des différentes règles de fonctionnement auxquelles chacun est confronté et de faire connaître les orientations des politiques d'aide. Cela permettrait de mieux déterminer les possibilités d'actions en commun et d'adapter les requêtes.
- Un risque de démobilisation a été signalé plusieurs fois. Quand il n'y a pas de situation d'urgence, beaucoup de partenaires se désintéressent de l'évolution de la situation alimentaire. Le risque serait alors que les décisions rapides ne soient pas toujours possibles, ou qu'elles se fassent sans connaissance de tous les aspects du problème. Sans doute faut-il réduire les réunions de concertation en situation normale mais il est certainement important de maintenir la participation.

- La concertation avec les nouveaux donateurs ou donateurs ponctuels est souvent inexistante. Certains envois inattendus et massifs d'aide alimentaire se font en dehors de tout processus de concertation. Il serait souhaitable que des démarches communes aux bailleurs et aux gouvernements soient entreprises pour faire part à ces donateurs de la dynamique en cours et leur faire connaître le contenu de la charte.

### **III.3. Mise en oeuvre de l'aide alimentaire**

L'aide alimentaire n'est efficace que dans le cadre de réelles politiques de sécurité alimentaire. Il semble qu'il n'y ait pas systématiquement de cohérence entre les politiques de sécurité alimentaire dans les pays et celles mises en oeuvre par les bailleurs de fonds. Pour les années à venir, si l'aide alimentaire n'est pas approchée dans une stratégie plus générale d'aide au développement, les budgets qui lui seront consacrés diminueront du fait que les priorités de financements se multiplient et que *"tout devient prioritaire"*.

D'une façon générale il n'y a pas eu de problèmes nouveaux importants concernant la mise en oeuvre de l'aide alimentaire, hormis le cas du Niger où le gouvernement a distribué les 15.000 t sur des critères d'équité plutôt qu'en fonction des besoins. Toutefois, quelques points méritent d'être signalés et sur lesquels persistent des désaccords ou des insuffisances :

- **sur la rapidité de la disponibilité de l'aide alimentaire.** Il n'est pas certain qu'en cas de crise l'aide alimentaire soit rapidement disponible dans les pays enclavés (la première raison est le temps nécessaire à l'acheminement). Par ailleurs, le manque de confiance dans les évaluations agricoles nécessiterait de la part des donateurs de vérifier les informations et ralentirait la prise de décision. L'autre question est celle des stocks de sécurité au Tchad et au Burkina Faso. En cas de déficit alimentaire grave cette année les moyens de réponse auraient été certainement insuffisants.
- **sur la nature de l'aide envoyée.** Des discussions subsistent encore sur le sorgho thaïlandais et le sorgho rouge américain. Concernant le sorgho thaïlandais envoyé par la CEE en 1991, il n'était pas comestible pour des raisons techniques. Dans certains pays, il a été utilisé pour la consommation animale, mais il a fallu attendre plus de deux ans pour qu'il puisse être écoulé à bas prix, et dans certains cas, ce n'est pas encore terminé. Concernant le sorgho rouge américain, il est critiqué car peu apprécié par les consommateurs (bien qu'il soit utilisé parfois pour fabriquer de la bière artisanale). Mais on peut toutefois lui reconnaître certains avantages en tant qu'aide alimentaire :
  - il est peu apprécié, il permet donc de bien cibler les populations qui en ont besoin,
  - par ailleurs, on ne peut pas lui reprocher de modifier les habitudes de consommation, comme ce serait le cas avec d'autres produits.

Ces deux produits ont posé des problèmes de gestion pour les offices céréaliers.

## **Recommandations :**

- il faudrait que les différents partenaires puissent s'appuyer sur un SAP efficace et reconnu qui justifie techniquement les choix en matière de ciblage ;
- développer une campagne d'information destinée non seulement aux décideurs mais aussi aux journalistes et au public pour faire prendre conscience des effets limités et parfois négatifs de l'aide alimentaire.

### **Enfin une dernière recommandation porte sur la connaissance de la charte et son évaluation :**

- Dans les pays du Sahel, beaucoup connaissent l'existence de la charte, mais peu en connaissent le contenu. Afin de remédier à cette situation, quelques actions sont possibles :
  - annexer la charte à toutes les conventions entre pays du CILSS et donateurs,
  - les responsables dans les agences d'aide et dans les administrations changent souvent. Il faudrait envoyer un exemplaire de la charte, après la récolte, au moment où se pose la question de l'aide alimentaire.
- A l'évaluation de la charte on pourrait joindre un questionnaire de façon à susciter des réactions et des réflexions ;
- A partir de cette année il pourrait être souhaitable que l'évaluation de la charte par le Club du Sahel et le CILSS se fasse de façon continue plutôt que de concentrer l'évaluation sur quelques semaines.

## **IV. Réflexion générale sur les politiques de sécurité alimentaire au Sahel**

### **IV.1. Les approches dans les pays du CILSS**

Une première approche de synthèse des politiques de sécurité alimentaire mises en oeuvre par les pays du CILSS a été dressée par le représentant du projet PRISAS de l'INSAH<sup>6</sup>.

Sur le plan de la conception des approches en matière de sécurité alimentaire il n'y a pas de grande divergence entre les pays. Tout le monde s'accorde à considérer que la sécurisation des populations est *"la capacité d'un pays ou d'une région à assurer en tout temps que son système alimentaire procure à sa population toute entière un accès opportun à une offre alimentaire fiable pour une nutrition adéquate"*.

---

<sup>6</sup> *"Approches de la sécurité alimentaire dans les pays du CILSS" Josué Dioné, Institut du Sahel, programme PRISAS, novembre 1993, Bamako.*

**INTERVENTIONS RELATIVES A LA SECURITE ALIMENTAIRE  
DANS LES PAYS DU CILSS**

ELEMENTS D'INTERVENTION	BUR-KINA FASO	CAP-VERT	GAM-BIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAURI-TANIE	NIGER	SENE-GAL	TCHAD
Plans céréaliers nationaux	XXX			XX					X
Office: céréaliers et stocks nationaux de sécurité	XX	X	X	X	XXX	X	X	XX	XX
Promotion des secteurs privé et associatif	XXX	X	X	XX	XXX	X	XX	XXX	XX
Systèmes d'information	XX	XX	X		XXX	XX	XXX	XXX	XX
Distributions concessionnelles	X	XX				X	X		
Promotion des céréales locales	X	X		X	X	X	X	X	X
Actions de substitutions	XX		X	X	XXX	XX	XX	X	XX
Achats locaux et opérations triangulaires	XX	X			X	X			X
Désenclavement (infrastructures routières)		X				X		X	
Programme d'ajustement du secteur agricole	XX				XX	XXX		XX	X

**N.B.:** Il convient d'ajouter à ce tableau (1) les différents projets de recherche agricole et de développement de la production agricole présents dans tous les pays et (2) les efforts diversifiés de création d'emplois générateurs de revenus, de santé et d'éducation nutritionnelle visant prioritairement l'amélioration de la consommation alimentaire et/ou du statut nutritionnel de groupes-cibles de la population.

Deux approches opérationnelles complémentaires sont utilisées : la première de ces approches procède d'une stratégie de sécurisation basée sur un soutien public direct et la seconde repose sur la capacité de l'économie à générer des revenus.

Le tableau de synthèse qui précède dresse les interventions dans les pays du CILSS selon plusieurs volets de la sécurité alimentaire. Il en ressort plusieurs observations :

- Tout d'abord, les pays peuvent être classés en fonction de l'importance des interventions. Le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal ont été très tôt la scène d'efforts notoires d'ajustements globaux et/ou sectoriels. Suivent trois autres pays : la Mauritanie, le Niger et le Tchad qui ont eu des interventions plus limitées en nombre et plus récentes. Enfin, trois pays à faible dimension géographique : la Guinée Bissau, la Gambie et le Cap Vert.
- Ensuite, l'absence de stratégie nationale globale de sécurité alimentaire se traduit dans le plan opérationnel par une juxtaposition d'interventions appuyées par les bailleurs de fonds selon leurs sensibilités et leurs interprétations respectives des actions à mener.
- Outre l'importance des actions en matière de gestion des stocks nationaux de sécurité, les actions les plus communes concernent la promotion de la libéralisation/privatisation des systèmes alimentaires nationaux et tout particulièrement des marchés des produits céréaliers.
- Les actions de substitution aux importations et à la promotion des céréales locales se développent mais timidement. Il en est de même des interventions de long terme qui permettent un accroissement durable des revenus, difficiles à rendre opérationnelles.

#### **IV.2. Les approches de la sécurité alimentaire dans les agences de coopération**

L'étude demandée par la GTZ au COBEA<sup>7</sup> a été présentée.

Qu'est-ce que la sécurité alimentaire selon les donateurs ? Expression très large, elle recouvre en fait la quasi totalité des actions d'un bailleur de fonds. Effectivement, toute action a directement ou indirectement une incidence sur l'alimentation des populations. Dans ce recueil, la sécurité alimentaire a été abordée par rapport à la place que tient le marché dans les trois fonctions fondamentales de la sécurité alimentaire, à savoir :

- une disponibilité suffisante en vivres,
- une stabilité des approvisionnements,
- un accès matériel et économique.

---

<sup>7</sup> "Recueil des politiques de sécurisation alimentaire dans les pays du CILSS" J.J. Gabas, C. Malngay et F. Merdaoui, GTZ-COBEA/IUT Orsay, mars 1993.

Que font les donateurs pour accroître la production nationale de céréales qui transite par le marché ? Cette question est abordée différemment<sup>8</sup> selon les agences de coopération. Soit l'approche est très globale, macro-économique : la sécurisation alimentaire ne peut se concevoir que dans un cadre plus global, celui du développement. C'est la position de la Banque Mondiale, de la France ou encore du Canada. À l'autre extrémité, on trouve des approches très ciblées très sectorielles en fonction des savoirs faire de telle ou telle agence ; il en est ainsi de l'Allemagne qui concentre ses efforts sur la gestion de stocks de sécurité. Entre ces deux extrémités, les agences adoptent des stratégies plus ou moins globales<sup>9</sup>. Le tableau de synthèse suivant présente les diverses interventions des bailleurs de fonds. Plusieurs interrogations persistent à la fois sur la poursuite de certains programmes engagés et sur les résultats souvent peu tangibles obtenus dans certains domaines.

#### IV.2.1. Le marché et son information

La vague de libéralisation des économies a entraîné une redéfinition du rôle des offices céréaliers et a entraîné un besoin croissant d'informations sur l'état du marché. Les paragraphes précédents ont montré le rôle central de l'information. Mais ces systèmes sont récents, et doivent être renforcés si l'on veut que le marché soit de plus en plus transparent.

#### Orientations/recommandations :

Beaucoup de donateurs interviennent dans ce domaine de l'information, mais il reste de nombreuses activités à mener : formation du personnel, exploitation des données existantes, analyses ciblées sur les décideurs ou encore analyses sur le comportement des acteurs. On observera qu'en Gambie et en Guinée Bissau les systèmes d'information sont quasi-inexistants et qu'ils sont seulement en cours de création au Cap Vert et en Mauritanie. Par ailleurs, si bon nombre de donateurs insistent sur la dimension régionale de la sécurité alimentaire, pourquoi ne pas capitaliser les expériences nationales afin qu'elles profitent à l'ensemble de la région<sup>10</sup>?

#### IV.2.2. Le marché et sa régulation

L'accentuation du rôle du marché doit avoir un effet régulateur sur l'approvisionnement des populations. Participer à la régulation c'est mettre en place des espaces de concertation (la charte de l'aide alimentaire y contribue largement dans plusieurs pays). De plus, des outils spécifiques sont aussi utilisés par les donateurs. Il s'agit de la gestion des stocks nationaux de sécurité (SNS) et dans le cadre de l'aide alimentaire, des actions de substitutions.

---

<sup>8</sup> On trouvera, en annexe à ce compte rendu une synthèse extraite de l'étude COBEA/GTZ des conceptions de la sécurité alimentaire dans les agences de coopération.

<sup>9</sup> "Actions des Pays-Bas dans le domaine de la sécurité alimentaire au Sahel" R. Bronkhorst, communication présentée à la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, CILSS/Club du Sahel, 17-18 novembre 1993.

<sup>10</sup> "Pour un système d'échange d'informations dans le sous-espace ouest" P. Bonnefond, J.J. Gabon, ORSTOM/COBEA, avril 1991.

**Tableau de synthèse politique des donateurs**

	Allemagne	Pays-bas	France (3)	États-Unis (3)	Canada	Suisse	C.E.E.	F.A.O.	Banque Mondiale
Offices céréalières, stocks de sécurité	PABOC, Burkina Faso, Mali, Sénégal	Mali, Niger, Burkina Faso, Tchad, Cap Vert	PRMC	PRMC	Sénégal (CSA) PRMC	occasionnellement PRMC	PRMC	Tchad	
Promotion secteur non étatique (banques de céréales, crédits)	Mali	Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Sénégal, Niger			Sénégal, Mali (PRMC)	dist. par ONG, Burkina Faso	Mali (PRMC), Tchad, Sénégal, Burkina Faso	ensemble CLSS	
Systèmes d'informations	Sénégal, Niger, Burkina Faso	Sénégal		FEWS	Sénégal (ZAR), Mali		DIAPER, PRMC (Mali)	Cap Vert, Mauritanie, Niger	
Distributions concurrencielles	Niger, Mauritanie		petites actions			Burkina Faso, Cap Vert	Cap Vert/fonds commun		
Promotion des circuits locaux - commercialisation		Proccos	Proccos	Tchad	Proccos Mali		Burkina Faso étude Proccos	Cap Vert, G. Bissau, Mauritanie, Sénégal	
Programme d'ajustement sectoriel agricole PASA	Mauritanie		Mauritanie, Burkina Faso	Tchad, Mali			Mauritanie, Sénégal		Mauritanie, Burkina Faso
Aide à la décision et/ou élaboration d'une stratégie alimentaire	Étude IFPRI (1)	SADAOC				étude IFPRI (2)	via PRMC Burkina Faso (OFNACER)	Tchad	Burkina Faso
Actions de substitutions	Ensemble CLSS	Mali (PRMC)	Burkina Faso			Mauritanie	Mali, Niger, Tchad		
Actions locales et opérations transnationales		Mali	Burkina Faso			Burkina Faso, Tchad, Cap Vert	Mauritanie		
Développement - petites infrastructures routières							Sénégal, Cap Vert, Mauritanie		

(1) Commission des Food for Work en Aïse avec ceux de Afrique.

(2) Sur l'initiation des marchés agricoles.

(3) Ensemble de projets de la France et de l'USAID

En gras, il ressort pour quelques donateurs les secteurs où ils interviennent de manière importante.



L'Allemagne<sup>11</sup>, depuis la création des offices céréaliers, a contribué de manière décisive à la mise en place (construction d'une capacité de stockage de 225.000 t au Sahel) et à la gestion des stocks de sécurité au sein de ces offices. Le représentant de la GTZ a exposé quel serait l'avenir de ces opérations ?

Beaucoup de problèmes sont apparus dans la gestion de ces stocks de sécurité :

- inadéquation entre les missions assignées aux offices et les moyens mis à leur disposition,
- ces organismes interviennent dans un domaine politiquement sensible qui les expose à certaines pratiques allant à l'encontre des principes d'une gestion rigoureuse,
- les délais d'intervention au niveau des centres de décisions des donateurs relativement longs,
- le manque d'un fonds permettant en cas de rupture de stocks de réaliser des importations commerciales dans des délais raisonnables,
- la non couverture des charges réelles occasionnées aux organismes par l'Etat et les donateurs qui sollicitent leurs prestations,
- la reconstitution du stock de sécurité par des céréales de bonne qualité n'a pas toujours été respectée par les donateurs.

#### **Orientations/recommandations :**

Afin de remédier à ces problèmes où la gestion du stock de sécurité est devenue trop coûteuse, l'approche est infléchie de la façon suivante : l'objectif assigné au stock de sécurité est d'approvisionner le marché en cas de besoin et d'assurer une disponibilité en céréales afin de couvrir les besoins de toutes les couches de la population quel que soit le mode d'acquisition de leur ration, jusqu'à l'arrivée des importations. Avec l'existence d'un fonds destiné à financer des importations dans des délais raisonnables, la période à couvrir par le stock se réduit et par conséquent le niveau du stock physique. En complément à ces deux axes, Stocks nationaux de sécurité et fonds nationaux de sécurité alimentaire, l'Allemagne accentuera les systèmes d'alerte précoce et contribuera à des plans nationaux de secours d'urgence.

Le représentant de la CEE a exposé les actions de substitutions à l'aide alimentaire. La CEE a développé cette pratique dans trois pays : le Mali, le Tchad et le Niger. Il est prévu une action de substitution à l'aide alimentaire classique de 7.000 t pour le Burkina Faso. Ces actions sont fonction de la situation de la campagne agricole et ne peuvent être généralisées quelle que soit l'année. Plusieurs donateurs participent à ce type d'action à savoir le Canada, les Pays-Bas ou l'Allemagne, mais d'autres pays comme la France ne peuvent pas prendre sur les budgets de l'aide alimentaire des fonds pour des actions de substitutions.

#### **IV.2.3. Le marché et son accessibilité**

Sécuriser l'alimentation des populations nécessite d'intervenir sur l'accessibilité au marché. Comment favoriser cet accès ? Un des objectifs des programmes d'ajustement

---

<sup>11</sup> "Conception et expérience de l'Allemagne en matière de sécurisation alimentaire au Sahel" Yade et W. Zargues GTZ/PAROC, Ouagadougou, novembre 1993.

structurel agricole n'est-il pas cette meilleure accessibilité ? Où en est-on ? Possède-t-on une évaluation réelle des conséquences de ces PASA sur la sécurité alimentaire ? Les liens entre PASA et sécurité alimentaire sont peu évidents. Mais, concernant les interventions sur les filières agricoles, la commercialisation, la protection tarifaire, la libéralisation ou les questions foncières les impacts sont certains sur la sécurité alimentaire.

Plusieurs participants dont la France, ont mentionné une contradiction fondamentale entre l'objectif d'un PAS qui taxe les engrais et les produits phytosanitaires lourdement et les PASA qui tendent à accroître la productivité agricole mais rendent plus coûteux aux producteurs cet accès aux intrants agricoles. On ne peut soutenir à la fois les filières agricoles et les recettes de l'Etat. Par ailleurs, la forte croissance des importations céréalières au cours des années 1980 s'expliquerait selon S. Madaule<sup>12</sup> par le fait que *"les pays n'ont guère su ou voulu se prémunir contre les effets de cette concurrence déloyale. La Banque Mondiale et le FMI les ont incités à accepter ce type de concurrence. Des données de politique intérieure-maintien d'un prix de l'alimentation faible dans les villes, équilibre du budget de l'Etat- ont également participé aux politiques globalement favorables aux importations de type commercial ou sous forme d'aide alimentaire"*.

Le représentant du Canada, a exposé l'approche en matière de sécurité alimentaire. Il s'agit essentiellement d'une question de revenus, d'accessibilité au marché par les populations. Il se pose donc en termes de développement. L'approche par les actions ponctuelles (micro-réalisations) afin de générer des revenus est considérée comme trop coûteuse eu égard aux résultats obtenus. La politique de redistribution devra se faire dans un cadre global plutôt que par de petites interventions. Parallèlement, l'approche du Canada et de la CEE est régionale. Mais on observera que cette approche régionale est très récente.

La représentante de la FAO<sup>13</sup> a exposé l'évolution de l'approche de la FAO en matière de sécurité alimentaire, où la dimension régionale est de plus en plus prise en compte.

Depuis la conférence mondiale sur l'alimentation en 1974 la FAO a orienté ses activités de terrain vers la sécurité alimentaire à travers un programme d'action spécial pluridisciplinaire, le Programme d'assistance à la sécurité alimentaire, FSAS.

Traditionnellement le FSAS avait une approche de la sécurité alimentaire centrée sur la gestion de l'instabilité de l'offre et sur la prévention des crises alimentaires. Les activités comprenaient le soutien aux offices céréaliers pour la gestion des stocks de sécurité et la mise en place de systèmes d'alerte précoce. Ce dernier volet reste d'ailleurs un important volet parmi les activités actuelles de la FAO.

En 1983, la FAO adopta un concept plus large de la sécurité alimentaire afin de couvrir tous les produits nécessaires à une alimentation équilibrée et toutes les actions nécessaires pour

---

<sup>12</sup> "Évolution des politiques vivrières des pays d'Afrique de l'ouest membres de l'UMOA : bilan et perspectives" S. Madaule, Caisse Française de Développement, Paris, octobre 1993.

<sup>13</sup> Barbara Huddleston "FAO's food security concepts and their application in west Africa" document présenté à la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, 17-18 novembre 1993, CILSS/Club du Sahel.

assurer l'adéquation et la stabilité de l'offre alimentaire et l'accès aux populations pauvres. En 1987, le mandat de la FSAS devait en complément intégrer le soutien aux pays pour la formulation de programmes de sécurité alimentaire cohérents.

Le travail commença réellement en 1989. Quatre pays africains (dont deux membres du CILSS) ont été retenus afin de tester la nouvelle méthodologie. Il devint évident à la fin de la première année que le point de départ de la programmation devait être l'insécurité alimentaire des ménages, leurs problèmes et leurs besoins plutôt que des analyses globales de la situation alimentaire au niveau national. Dans les quatre pays pilotes -Tchad, Niger, Tanzanie et Zambie- on modifia la planification par objectifs au profit de la constitution de groupes de travail informels permettant d'identifier la nature du problème de la sécurité alimentaire et les actions nécessaires pour le résoudre à moyen et long termes.

En général, le contenu essentiel des programmes de sécurité alimentaire dans le cadre de cette approche est de savoir comment réduire l'insécurité alimentaire des populations et leur vulnérabilité sur une base durable. Cela signifie que la plupart des trente ou quarante actions sont liées à des mesures d'augmentation de productivité et de revenus. Pour les populations rurales pauvres, les mesures sont politiques, de développement des infrastructures, de réformes de marchés et fournitures d'intrants agricoles qui devraient stimuler la diversification des productions en cohérence avec l'équilibre environnemental.

Les mesures recommandées sont souvent bien connues mais elles le sont moins quand elles doivent atteindre l'objectif de réduction de l'insécurité alimentaire des populations. Quand de telles mesures font parties d'un programme général de développement agricole, les besoins spécifiques à la sécurité alimentaire localisés dans des zones agricoles marginales sont souvent oubliés. Une conclusion importante du travail de la FAO est de recommander que les programmes de sécurité alimentaire soient financés et mis en oeuvre séparément, pouvant compléter d'autres programmes de développement rural sans en être dépendant pour leur réalisation.

En plus de ce programme national une demande a été formulée à la FAO pour exécuter la composante agricole de trois projets multisectoriels financés par le PNUD et exécutés par la CEA pour la CEDEAO, l'UDEAC et ECCAS. Ces trois projets appelaient la formulation d'une stratégie de sécurité alimentaire au niveau sous-régional. La FAO a abordé cette question avec précaution. Les consultants nationaux et les experts internationaux se sont réunis dans plusieurs groupes de travail au niveau régional. Ils ont identifié les groupes vulnérables localisés ces populations sur des cartes, spécifié leurs caractéristiques en termes d'insécurité alimentaire et de mal nutrition, leurs comportements socio-économiques. Les propositions faites sont donc spécifiques aux groupes vulnérables pour chaque sous-région. Des actions peuvent être menées sur une base régionale ; il s'agit par exemples d'échange de méthodologies entre les pays, de soutiens techniques pour les réformes législatives dans un contexte d'intégration régionale.

Concernant l'Afrique de l'Ouest le rapport des groupes de travail sera présenté à fin de l'année 1993. La CEDEAO a demandé à la FAO de présenter les recommandations aux pays membres dans le cadre d'un atelier. La FAO souhaiterait faire cela en collaboration avec le CILSS, la Conférence Islamique, la BAD et le Gouvernement du Sénégal comme "chef de file" de "l'initiative de Dakar" développant l'approche de l'intégration régionale par les filières

agricoles. Le gouvernement du Sénégal a d'ailleurs confirmé qu'il acceptait que cet atelier se tienne à Dakar.

La FAO a insisté sur deux apports essentiels à l'approche régionale : un travail continu avec les nationaux à travers des secrétariats régionaux plutôt que des actions ponctuelles et une cohérence entre les approches nationales et régionales.

Le représentant de la Banque Mondiale<sup>14</sup> a exposé l'action de son agence dans le domaine de la sécurité alimentaire. La Banque met un accent particulier sur la protection des populations les plus vulnérables notamment durant les réformes économiques. La Banque mène des études dans plusieurs pays sans qu'il y ait systématiquement des projets par la suite. Si un projet est décidé alors plusieurs phases se déroulent ; l'identification du projet et ensuite un pre-projet fund (PPF). Ensuite, une évaluation technique est menée par des agences (bilatérales ou multilatérales comme la FAO). Par exemple au Burkina Faso, quatre zones concernant les populations vulnérables ont été identifiées. Les composantes possibles d'un programme de sécurité alimentaire peuvent être :

- des projets générateurs de revenus,
- des projets à haute intensité de main-d'oeuvre,
- un appui aux micro entreprises,
- une lutte contre la mal-nutrition,
- l'élaboration de politiques alimentaires,
- le renforcement des systèmes d'alerte précoce, etc.

#### **Orientations/recommandations :**

Il serait utile de mener une évaluation réelle des conséquences de l'application de ces programmes d'ajustement structurel agricole sur la sécurité alimentaire des populations. Dans le même ordre d'idée, plusieurs donateurs dont la Banque Mondiale ont souhaité s'associer au CILSS/Club du Sahel pour évaluer sur le terrain les projets qui fonctionnent (success stories) afin d'en tirer des enseignements. Enfin, il semble que la dimension régionale des programmes de sécurité alimentaire soit intégrée dans le discours de la plupart des agences de coopération mais on constate un certain décalage entre le conceptuel et l'opérationnel. Où sont les contraintes pour la mise en oeuvre d'une politique régionale ?

---

<sup>14</sup> M. Thierry Brun, Food Security Unit Banque Mondiale Washington.

**ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE  
DE L'AIDE ALIMENTAIRE  
DANS LES PAYS DU SAHEL - 1992/93**

**Campagne 1992/1993  
Tableau récapitulatif de l'évaluation de l'application de la Charte**

				Senegal	Niger	Tchad	Burkina Faso	Cap Vert
Collecte de l'information	Évaluation de la situation alimentaire			enquête non réalisée	retards dans la réalisation des prévisions	évaluation trop approximative	bonne	très moyenne, mais sans grande incidence
	Évaluation des besoins en aide alimentaire	SAP		risque de situation conflictuelle entre SAPIADIZAR	inefficace mais en cours de restructuration	incomplet (zone sahéloenne seulement)	inexistant	SAPIAO assure un suivi ex-post, coordonne l'information
		SAM		bon	bon mais périodicité insuffisante et problème de coût	gêne par la mise en place de fonds, amélioration en perspective	bon	peu utile pour l'aide précoce mais pourrait servir pour des analyses économiques
Concertation				problème de localisation de la cellule Mauvaise entente entre nationaux et bailleurs	mauvaise, elle se dégrade entre nationaux et bailleurs	bonne	faible	consultations bilatérales (exportations décidées après les engagements)
Mise en œuvre des décisions d'aide alimentaire				pas de problème particulier	mauvaise, câblage très insuffisant	incertaine en cas de crise (délais, achèvement de l'aide, SNS insuffisant)	inapproprié	bon dans l'ensemble (aide vendue ou distribuée dans les cantines scolaires)

## BILAN ET RECOMMANDATIONS

### *Connaissance de la charte*

La connaissance du contenu de la charte reste encore insuffisante. Plusieurs explications peuvent être avancées : le manque d'occasions de s'y référer, les responsables concernés par l'aide alimentaire changent régulièrement. Les rapports d'évaluation sont arrivés assez tard (août) cette année, personne n'avait eu le temps de le lire avant notre passage. Il semble que le processus d'amélioration que peut permettre l'évaluation, en mettant en relief les problèmes et les questions, ne soit qu'à peine enclenché.

Plusieurs propositions peuvent être faites pour aller dans ce sens :

- \* La charte pourrait être systématiquement annexée aux conventions entre pays du CILSS et les donateurs. Sa diffusion devrait être répétée chaque année, après la récolte, au moment où les engagements d'aide alimentaire commencent à être envisagés et doit atteindre un cercle plus large que les personnes directement concernées par l'aide alimentaire (ministères des finances, du plan, agriculture, élevage, etc.).
- \* Un questionnaire pourrait accompagner l'évaluation de la charte, pour essayer d'enregistrer les réactions à son égard, de façon à contribuer aux futures évaluations.

### *Évaluation de la situation alimentaire*

L'évaluation de la campagne a posé des problèmes cette année dans plusieurs pays. La principale cause en est la difficulté de financement occasionnée par le passage de la phase II à la phase III du projet DIAPER. Cette période de transition est assez révélatrice de la dépendance des directions de la statistique agricole à l'égard du financement DIAPER, dans une période où les finances gouvernementales sont en difficulté. Il semble même qu'il soit l'élément prépondérant dans la collecte des statistiques agricoles.

*Le Projet Diagnostic Permanent II s'est terminé avant que la phase III ne soit mise en route. Après d'intenses négociations, l'Union Européenne, en vue de maintenir les dispositifs d'enquête en état et d'éviter une rupture dans les séries statistiques, a accepté de financer les activités de collecte d'information pour la campagne agricole 1993/94, sur le fonds de DIAPER III.*

*De longs délais se sont passés entre le moment où ce principe a été acquis et la mise à disposition des pays des sommes allouées pour les opérations de collecte. À une ou deux exceptions près, les fonds sont arrivés en retard.*

*La troisième phase de DIAPER prévoit un retrait progressif et une prise en charge de plus en plus importante par l'Etat.*

Dans certains pays, on a eu recours au préfinancement, soit par d'autres projets en fonctionnement, soit par le budget national. Dans le cas du Sénégal les opérations n'ont pas eu lieu. La collecte des statistiques a été inégale dans ce pays selon les régions : dans certaines il y a eu des estimations à vue d'oeil, dans d'autres les estimations ont été faites par dénombrement du nombre de parcelles par exploitant avec utilisation de superficies moyennes

de l'année passée par parcelle, et dans d'autres, enfin il semble que la méthodologie habituelle de l'enquête agricole a été appliquée. Il en résulte qu'au niveau national les statistiques de la production sont peu crédibles.

Au Niger, le retard dans la collecte et la remontée des données a fait que la mission d'évaluation CILSS/FAO n'a pas pu finaliser son travail par le calcul d'un chiffre de production.

Au Tchad, les salaires sont versés avec retard également mais sachant que le financement DIAPER était accordé et arriverait plus tard, un emprunt a été lancé de façon à pré-financer l'évaluation de la campagne. Les difficultés matérielles ont ainsi été réduites et l'évaluation de la campagne s'est déroulée dans des conditions comparables à l'habitude.

Étant donné le contexte lié au finances gouvernementales, il serait sans doute opportun de chercher à alléger autant que possible le dispositif d'enquêtes (de façon à réduire les coûts de fonctionnement et rendre plus facile leur prise en charge par les Etats) mais de les faire reposer sur des bases fiables. En effet dans certains pays aucun recensement agricole n'a été effectué ou il est très ancien, ce qui biaise les extrapolations (cf. cas du Tchad, en particulier dans la zone sahélienne).

Par ailleurs la plupart des SAP utilisent les données du bilan céréalier comme base pour le suivi de la situation alimentaire.

Les normes de consommation sont contestées par les différentes partenaires, et ce dans plusieurs pays : Sénégal, Niger, Mauritanie et Gambie. Au Tchad elles peuvent paraître faibles à certains sans que cela ne pose réellement de problèmes de concertation. Le consensus sur les normes de consommation est bien sûr fondamental pour évaluer la situation alimentaire d'une population (dans le cas contraire un même niveau de production peut se traduire par un excédent ou un déficit). Elles doivent reposer sur des enquêtes prenant en compte l'ensemble du territoire d'un pays, en différenciant les différentes zones climatiques. Une grande attention doit être apportée à la définition des normes de consommation car l'expérience montre qu'une fois adoptées elles sont bien difficiles à remettre en cause. Sans enquête sérieuse portant sur l'ensemble du territoire rien ne peut justifier leur modification.

#### *Évaluation des besoins en aide alimentaire*

Les SIM et les SAP jouent des rôles complémentaires dans l'alerte et l'évaluation des besoins en aide alimentaire. Le SIM joue dans certains cas un rôle de régulation qui peut contribuer à réduire les besoins. Le rôle du SAP est d'assurer le suivi de la situation alimentaire. Les méthodologies tiennent compte des caractéristiques propres à chaque pays. Il est donc nécessaire de bien connaître les comportements des producteurs pour s'adapter à l'insécurité de façon à déceler ce qui relève d'un comportement habituel ou non. Par exemple dans les pays sahéliens, les migrations font souvent partie du mode de vie. Mais sait-on évaluer le seuil critique qui révélerait une crise alimentaire nécessitant une intervention ? On manque parfois de points de repère et de critères pour déclencher l'alerte.

Une meilleure connaissance des flux céréaliers, en particulier dans les zones frontalières, serait un élément appréciable pour l'évaluation des besoins en aide alimentaire.

Les SAP ont parfois des problèmes de financement mais c'est souvent la reconnaissance, la confiance des autres partenaires qui fait le plus défaut : parfois en raison de la mauvaise qualité des informations mais aussi de la méconnaissance de la méthodologie utilisée. Si la concertation n'est pas bonne par ailleurs, les chiffres sont alors facilement l'objet de contestations.

## **La concertation**

### *La concertation nationale*

La répartition des rôles entre les administrations nationales dans le processus est la principale cause de conflit entre elles (Sénégal, Niger). Quand les fonctions d'évaluation des besoins et de distribution de l'aide sont séparées et clairement attribuées (comme au Tchad), la concertation entre administrations nationales mais aussi avec les donateurs s'en trouve facilitée.

Il est fondamental que les fonctions d'évaluation et de mise en oeuvre soient autonomes vis à vis du pouvoir politique. Mais le SAP doit aussi se trouver dans des conditions qui lui assurent la collaboration multidisciplinaire des administrations concernées.

Si la qualité de la concertation conditionne le règlement des crises épisodiques, ses enjeux dépassent ceux des crises conjoncturelles pour se situer dans le cadre de la politique globale de sécurité alimentaire et de développement agricole. Celle-ci doit être clairement définie et assumée par l'ensemble du gouvernement de façon à éviter les conflits d'objectifs et les contradictions (par exemple entre politique agricole et aide alimentaire). De plus les gouvernements seraient plus forts pour résister aux pressions médiatiques si d'une part le système d'informations est fiable et si la politique de sécurité alimentaire sont bien définis, intégrés par l'ensemble des partenaires concernés et clairement énoncés par tous.

### *La concertation entre bailleurs*

L'idéal serait de pouvoir coordonner l'ensemble des actions des donateurs en matière d'aide alimentaire : coordination de la réponse aux besoins, mise en commun des ressources, de leur utilisation et de leur distribution. En fait les règles de fonctionnement des agences d'aide sont parfois incompatibles et les possibilités d'actions communes ne sont pas toujours envisageables. Par ailleurs il est souvent plus difficile de rendre compte de l'utilisation des fonds quand ceux-ci se trouvent dans un pot commun. En conséquence si la recherche d'actions communes doit être privilégiée, il serait contre-productif d'en faire une règle et les relations bilatérales concertées sont parfois une solution préférable.

Il a été signalé par certains partenaires, que les donateurs tendent à marquer moins d'intérêt quand aucune situation de crise n'est prévue. Ce comportement s'explique par la charge de travail à laquelle les représentants sont confrontés. Au Burkina la concertation n'a lieu qu'en cas de crise. Au Tchad la participation aux réunions du CASAAU est moins assidue en situation normale. Le risque qui a été signalé, est que la distance prise fasse que quand des décisions en cas d'urgence s'imposent, les décideurs ne soient pas suffisamment informés du contexte national pour juger des informations qui leur sont fournies et pas aptes à prendre les décisions conformes à l'esprit de la charte.



Les efforts des donateurs pour respecter la charte sont parfois contrecarrés par les actions de "nouveaux donateurs" ou de donateurs non représentés sur place (Japon, Arabie Saoudite, Tunisie) (envois de riz au moment de la récolte ou de produits inadaptés par exemple). Des démarches conjointes entre gouvernements et bailleurs doivent être entreprises de façon à les intégrer dans le processus de concertation ou au moins à les informer sur le contenu de la charte et de la dynamique en cours dans les pays du Sahel.

#### *La concertation entre les bailleurs et les administrations nationales*

La confiance est liée au contexte institutionnel, à la représentativité des interlocuteurs et à la qualité de l'information disponible.

Au Niger les tensions se sont exacerbées depuis deux ans en particulier en raison de désaccords nationaux sur les attributions des différentes administrations (localisation du SAP) et de la mauvaise qualité des informations fournies par le SAP.

Au Burkina, l'absence de SAP contribue au faible niveau de concertation.

La concertation entre partenaires est d'autant plus facile que les données fournies par les systèmes d'information et d'alerte bénéficient de la confiance des uns et des autres. Or un système qui fonctionne bien n'est pas forcément suffisant pour obtenir la confiance des destinataires des données. Il est de plus nécessaire d'expliquer longuement et en détail la méthodologie utilisée. Le SAP du Tchad en a fait l'expérience.

#### **La mise en oeuvre de l'aide alimentaire**

Les modalités de distribution de vivres à prix social ne font pas l'objet de consensus. Quand les ventes d'aide se font à des prix différents de celui du marché (souvent quand des problèmes de solvabilité se posent) il serait utile de définir en commun (quand c'est possible) des critères de fixation des prix dans chaque pays de façon à uniformiser ces interventions.

La gestion des SNS est aussi bien du ressort de la concertation entre bailleurs, entre bailleurs et gouvernements que de la mise en oeuvre de l'aide alimentaire.

Les stocks physiques posent de nombreux problèmes : coût élevé, rentabilité difficile à assurer ; la reconstitution après prélèvement n'est pas toujours adéquate (qualité des céréales) ; ils peuvent être soumis aux prélèvements intempestifs des gouvernements ou à l'insécurité. Néanmoins ils sont indispensables dans les pays enclavés.

En effet, on peut prévoir une crise grave à l'avance mais le temps nécessaire à l'arrivée de l'aide alimentaire est souvent long et surtout imprévisible. Il existe trop d'incertitude dans les relations entre les représentants locaux des bailleurs, leurs sièges et les différentes administrations nationales impliquées dans l'octroi d'aide alimentaire. Les délais d'acheminement ne sont pas toujours maîtrisés.

Les possibilités de réponse à une crise ne doivent pas être uniques, d'une part parce que les causes ne sont pas toujours les mêmes et d'autre part parce que la défaillance d'un moyen de réponse doit pouvoir être compensée.

Un plan d'intervention en cas de crise pourrait prévoir des procédures de recours faisant appel aux différents moyens : utilisation du stock physique, utilisation d'une réserve financière pour des achats locaux ou des opérations triangulaires.

L'efficacité d'un tel plan d'intervention nécessite l'implication des différents partenaires.

Des actions de prévention doivent inclure, par exemple, les capacités de réponse locales (stockage paysan) et, à un autre niveau, l'amélioration des procédures dans les pays donateurs et les conditions d'utilisation d'une réserve financière. D'autre part il serait très utile de faire un récapitulatif des règlements et contraintes des donateurs en matière d'aide alimentaire, récapitulatif destiné aux administrations nationales.

La médiatisation des situations de crise est à double tranchant. Elle peut accroître la rapidité de la réponse. Mais le risque est aussi d'obtenir une réponse qui soit plus conforme à l'image médiatique qu'à la réalité, c'est à dire disproportionnée et inadéquate (mauvais ciblage par exemple).

Les seules possibilités de se prémunir contre les pressions médiatiques (qu'elles soient nationales ou internationales) sont, d'une part, d'avoir un SAP suffisamment fort pour que ses recommandations soient respectées et d'autre part, de pouvoir canaliser ces pressions par l'application d'un plan d'urgence coordonné.

## **AU SÉNÉGAL**

### **I. Contexte général**

Les éléments suivants se réfèrent au contexte économique, politique et social qui joue sur les conditions d'application des différents points de la charte.

#### *- Echange régional de riz*

Les importations sont nécessaires au Sénégal ; cette année, du riz malien a été proposé aux autorités sénégalaises. Les réticences puis le refus des sénégalais s'expliquent par le fait que ce riz malien n'est un excédent qu'en raison d'importations en provenance du marché mondial, réalisées par ailleurs par le gouvernement malien pour des raisons budgétaires (une taxe est prélevée sur le riz importé). Les sénégalais considèrent qu'ils peuvent eux-mêmes importer directement du marché mondial (moins cher) et prélever la taxe.

- La suspension du rachat de F CFA hors Zone Franc par l'UMOA a modifié ponctuellement les données de certains marchés locaux. Le cours parallèle du F CFA est revenu rapidement à son niveau antérieur mais beaucoup considèrent la dévaluation comme inéluctable.
- Les problèmes des finances gouvernementales se posent avec acuité (des négociations sont en cours avec la Banque Mondiale et le FMI). Des grèves suivies ont répondu aux tentatives de réduction des salaires dans la fonction publique.

- Actuellement un groupe de travail initié par le ministère de l'agriculture, se penche sur de nouvelles orientations de politique agricole (le "*plan d'action de la politique agricole*" devait être présenté fin septembre).
- Les problèmes d'environnement et d'appauvrissement des terres sont importants. Sans efforts de conservation et de restauration des sols, il est utopique de vouloir accroître la production.

## **II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire**

### **II.1. Évolution des systèmes d'information**

Les systèmes d'information traités fournissent des informations de base destinées à évaluer la campagne agricole, à participer à la régulation des marchés (SIM), à donner l'alerte en cas de crise (SAP, SIM) et à définir et cibler les besoins en aide alimentaire.

#### **II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire**

L'évaluation de la campagne a été entravée par la mise en place tardive de DIAPER III. L'arrivée tardive des fonds n'a pas permis la collecte des statistiques agricoles nécessaires à l'établissement des bilans céréaliers (cf. encadré N° 6).

L'année prochaine un recensement agricole doit être entrepris qui permettra d'améliorer la base des sondage.

Un point de désaccord dans l'évaluation de la situation alimentaire concerne la norme de consommation de céréales. La norme de consommation officielle est de 185 kg par personne et par an au Sénégal, toutes céréales confondues (la moyenne sur 5 ans obtenue par bilan ex-post est de 181 kg).

#### **II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire**

##### **- Le SIM : succès et améliorations possibles**

Il fonctionne bien, les informations sont largement diffusées, il remplit son rôle de régulation du marché (il semble que les commerçants soient assez mobiles (entre régions excédentaires et déficitaires). On observe donc de moins en moins d'accoups sur les courbes de prix et une évolution conjointe des prix sur les différents marchés. Ses résultats viennent confirmer ceux du système d'alerte.

Les commerçants ont leur propre système d'informations sur les marchés mais qui est très incomplet. Il ne concerne pas tous les marchés ni tous les commerçants. De plus il ne profite absolument pas aux producteurs ce qui biaiserait le fonctionnement du marché s'il était le seul système en place.

Des progrès sont soulignés dans la diffusion des prix. L'émission de radio du monde rural, en wolof, sur radio Sénégal est bien suivie (au moins deux fois par semaine). Par contre

les encarts publiés dans "le Soleil" semblent peu lus. Il paraît souhaitable à certains d'aller plus loin et de fournir des éléments pour prévoir les prix et pouvoir prendre des décisions. Ainsi les grossistes évaluent les prix futurs sur différents marchés en tenant compte des écarts de prix observés l'année précédente dans la même période et en évaluant approximativement la nouvelle récolte dans cette région.

Le SIM a été financé par le FCCAA jusqu'à la fin de 1992. Actuellement son financement est un problème. Il est à la charge du CSA qui cherche de nouvelles ressources auprès du FCCAA. Celui-ci soumet un financement potentiel de 51 millions de F CFA à la présentation d'un plan d'ensemble pour financer le SIM et ZAR.

Certains sénégalais pensent que les donateurs sont confiants dans le système d'informations statistiques et ne le remettent pas en cause ; ils ont observé son évolution depuis 1989. La confiance viendrait aussi de la régularité de l'information fournie et de la confirmation apportée par la mission d'évaluation FAO/CILSS en ce qui concerne l'évaluation de la production.

La même personne souligne cependant les tensions entre le FCCAA et le CSA (qui abrite le SIM).

#### - Le ZAR

Les bulletins sont largement diffusés et les informations utilisées aussi bien par les ONG que les décideurs nationaux et bailleurs de fonds. Quelques réticences (critiques) proviennent cependant de ces derniers et de certaines administrations nationales. Les méthodes d'estimation des besoins posent des problèmes (les bilans céréaliers sont jugés insuffisants pour définir les zones à risques).

Il est possible que certaines critiques viennent d'une méconnaissance de la méthodologie utilisée pour le calcul des coefficients d'autonomie. L'autonomie de consommation des populations est estimée à partir du niveau de la production, des normes de consommation, des différentes sources de revenus monétaires (coton, etc.).

De plus certains donateurs souhaiteraient en savoir plus sur les enjeux qui peuvent s'exprimer dans les comités locaux. Ceux-ci fournissent des informations techniques (indicateurs) et donnent un avis sur l'état d'approvisionnement du marché ; contrairement à d'autres pays du Sahel (Tchad, Mali) les donateurs sont peu impliqués dans l'estimation et le suivi des zones à risques puis l'évaluation des besoins. Au CSA on insiste sur le fait que le système de collecte est basé sur la confiance pour le ZAR comme pour le SIM (ce qui n'empêche pas les vérifications). Les responsables du CSA sont persuadés que le système tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle (avec la participation des membres des administrations de secteurs aussi différents que ceux de la santé, agriculture, élevage, les ONG etc. aux comités locaux) permettrait de donner l'alerte si une crise grave survenait, qu'elle soit ou non d'origine climatique. Une demande de financement a été faite auprès du FCCAA dans le but d'élargir le champs des zones à risques suivies.

## II.2. Concertation

### - Entre les institutions nationales

Des problèmes de concertation sont liés à la localisation de la cellule de coordination de la sécurité alimentaire, (cf. encadré N°1).

#### *La cellule de coordination de l'information sur la sécurité alimentaire*

*En 1989, un grand séminaire sur la sécurité alimentaire a été organisé à Dakar sous l'égide du Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM). Son but était de mettre en place une structure qui assurerait la coordination de l'information afin que celle-ci soit rapidement disponible pour que les autorités puissent assurer la sécurité alimentaire. Une étude a été menée pour concrétiser cette cellule afin de définir les attributions de chacun. Mais les enjeux sont de taille et aucun accord n'a pu être trouvé, chaque institution nationale considérant que le travail de cette cellule entre dans ses attributions (CSA, Direction de l'agriculture (DA), Primature, direction de la statistique).*

*En attendant de régler le conflit des groupes de travail ont été créés et fonctionnent tant bien que mal.*

<i>Groupe de travail</i>	<i>Institution pilote</i>
<i>Production végétale</i>	<i>DA</i>
<i>Ressources animales et halieutiques</i>	<i>Dir élevage</i>
<i>ZAR</i>	<i>CSA</i>
<i>Transformation et Promotion des céréales</i>	<i>ITA (Inst. des Techniques Alimentaires)</i>
<i>Consommation</i>	<i>Direction de la Statistique</i>
<i>Commercialisation des céréales et aide alimentaire (SIM)</i>	<i>Direction commerciale du CSA</i>

*Différentes structures sont membres de chaque groupe et apportent chacune les informations dont elles disposent, en lien avec le thème du groupe. La direction de l'agriculture coordonne l'ensemble. Ils ont fonctionné un an puis l'intérêt a diminué (à l'exception du ZAR et du SIM).*

*Ensuite le Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement a relancé le débat avec une étude qui proposait de localiser la cellule auprès de la Primature afin de résoudre les blocages institutionnels. Le Ministère du développement rural s'y est opposé, souhaitant que la cellule soit localisée en son sein.*

*Le SAP financé par la FAO avait pour raison d'être le soutien à la cellule de coordination de l'information (cellule agro-sylvo-pastorale d'alerte rapide pour la sécurité alimentaire). La cellule a été créée quelques mois avant la fin du contrat du SAP pour justifier son existence et permettre le renouvellement du financement du SAP.*

*La cellule créée ne remplit pas la fonction de coordination qui devait être la sienne car elle est trop sectorielle, les autres institutions ne souhaitant pas s'y impliquer.*

*Les arguments opposés sont que le développement rural n'est pas le seul aspect de la sécurité alimentaire.*

*Par ailleurs, pour le moment le SAP/FAO et le ZAR ont fonctionné de part et d'autres mais il existe un risque important de concurrence dans l'avenir.*

*Une rencontre était prévue entre les responsables du SAP/FAO et du CSA.*

La Direction de l'agriculture (DA), le CSA et d'autres institutions nationales sont amenés à travailler ensemble. Mais les attributions actuelles ne sont pas claires et génèrent maintenant une certaine tension entre les différentes institutions.

### **- Entre les donateurs**

Le FCCAA constitue une instance de concertation pour les donateurs au sein de laquelle ils peuvent harmoniser leur point de vue sur l'aide à apporter à la politique céréalière du Sénégal et à la gestion de l'aide alimentaire. Mais il semble que les donateurs fassent de moins en moins d'apports financiers.

En effet les bailleurs de fonds ont parfois des contraintes trop différentes (voire incompatibles). Le comité de gestion comprend actuellement le Canada, le PAM, la CEE, la RFA, l'Italie, le Japon, la France et les Pays Bas.

Pour sa part l'USAID n'y participe plus : il est difficile de connaître l'utilisation des fonds, or l'agence doit rendre des comptes à Washington en justifiant de leur utilisation. D'autre part la plupart des activités financées par le FCCAA sont situées dans la vallée du Fleuve ce qui est contradictoire avec les objectifs de l'USAID qui est plutôt favorable à l'agriculture pluviale (et non irriguée).

### **- Entre les deux types de partenaires**

Le FCCAA est aussi un forum de concertation et de coordination entre les donateurs et le gouvernement sur la gestion de l'aide alimentaire et sur l'utilisation rationnelle des recettes générées par la vente sur le marché des produits. Le FCCAA est aussi un instrument financier destiné à appuyer des projets et programmes de développement dans le cadre de l'application de la politique agricole et plus particulièrement la politique céréalière.

Les bailleurs et le gouvernement s'engagent actuellement à réfléchir sur le devenir du FCCAA et définir ses modalités d'intervention.

En l'état actuel des relations entre gouvernement et bailleurs, certains n'ont plus confiance (une partie des sommes dues n'a pas été reversée au FCCAA) et, par ailleurs, du fait des contraintes de chaque bailleur, la gestion séparée des fonds de contrepartie apparaît comme un optimum de second rang. En principe un fonds commun est préférable mais, aux dires de certains donateurs, les problèmes de concertation sont tels que, dans les faits, le fonctionnement de fonds séparés leur paraît plus efficace.

D'autres désaccords portent sur l'opportunité d'un SNS que le CSA juge nécessaire alors qu'il est inutile aux yeux des bailleurs qui jugent que la procédure de déblocage du stock serait trop longue par rapport aux délais d'acheminement de l'aide alimentaire.

Par ailleurs le manque de confiance des donateurs est très mal ressenti par les sénégalais ; il s'exprime par les compléments d'informations demandés (de façon à prendre en compte tous les éléments utiles à l'évaluation de la sécurité alimentaire tels que les compléments de ressources pouvant provenir de l'élevage, de la pêche, des autres cultures, du maraîchage etc.), qui prennent beaucoup de temps, ne changent souvent pas fondamentalement les estimations précédentes et retardent les réactions.

Il est difficile de comprendre la méfiance des donateurs (en particulier à l'égard des systèmes d'informations) si on ne la replace pas dans le contexte global des mauvaises

relations entre bailleurs et gouvernement. Le risque est que les désaccords majeurs qui existent au niveau de la politique économique rejaillissent sur les systèmes d'information sans que soit considéré leur mérite propre.

Si la concertation rencontre beaucoup de difficultés dans les lieux officiels elle semble par contre se passer de façon beaucoup plus détendue et efficace quand elle est informelle, et non contrainte comme c'est le cas dans le cadre du comité des intrants qui existe depuis 1988.

Au départ il s'agissait uniquement d'étudier l'impact d'une baisse de la taxation sur les recettes de l'Etat (permettrait-elle d'accroître suffisamment la productivité pour compenser la baisse de recettes qu'elle engendrerait ?). Les réunions ont lieu dans les locaux de SENCHIM (entreprise de produits chimiques du Sénégal). Les bailleurs de fonds participent également à ces réunions.

Mais les discussions et les thèmes abordés sont en fait plus vastes que le thème de départ et concernent la politique agricole dans son ensemble.

D'une manière générale ce sont les responsables des institutions qui y participent. Personne n'est contraint de venir et la participation des uns et des autres dépend de l'intérêt que chacun porte au sujet mis à l'ordre du jour ou des informations qu'il veut donner. La participation est donc plus ou moins régulière selon les membres.

Le directeur de l'agriculture y donne les dernières informations dont il dispose de même que les autres participants dont la SENCHIM.

Les réunions ont lieu toutes les semaines ou tous les quinze jours, l'invitation se faisant de façon informelle. Mais le rôle de ce comité semble porter essentiellement sur la circulation de l'information.

Dans les autres lieux de concertation le cadre officiel est plus contraignant et beaucoup de temps est perdu dans la gestion des crises.

### **III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées**

Les flux de l'aide alimentaire au cours des trois dernières années a été en moyenne de 52.000 t (41.700 t en 1990/91, 64.000 t en 1991/92 et 50.300 t en 1992/93). Entre 80 % et 85 % du tonnage reçu était destiné à être injecté dans le circuit commercial, le restant était destiné à des projets de développement assistés par le PAM. À court terme, une contraction considérable est à envisager. En effet les bailleurs de fonds s'interrogent à présent sur le bien-fondé de l'aide alimentaire structurelle. Certains d'entre eux ont décidé de la suspendre et de limiter leur intervention à l'aide d'urgence ; d'autres demandent que les filières céréalières soient libéralisées rapidement, conformément aux accords du PASA. Or si cette libéralisation est acquise pour la filière céréales sèches elle est très loin de l'être pour la filière la plus importante (économiquement et socialement), la filière riz.

La plupart des vivres destinées à l'aide alimentaire est encore importée directement à partir des pays donateurs. Les achats dans la sous-région se font encore difficilement en raison de trois problèmes majeurs :

- la difficulté à pouvoir disposer de réserves constantes,
- la difficulté de la logistique et ses coûts élevés,
- les coûts des céréales locales supérieurs aux coûts mondiaux.

On peut par ailleurs citer également un point particulier comme le cas de l'aide alimentaire fournie aux réfugiés mauritaniens.

#### *Les réfugiés de la frontière Mauritanie-Sénégal*

*Dans la Vallée du fleuve Sénégal, de Saint Louis à Bakel, les réfugiés mauritaniens sont au nombre de 60.000 répartis sur 200 sites.*

*Certains commencent à repartir, encouragés par les autorités mauritaniennes. Ceux qui sont rentrés semblent assez bien accueillis. Ce processus est en cours depuis plus d'un an (il concerne 400 familles à l'antenne de PODOR).*

*Le PAM est un des gros bailleurs de fonds. Il est prévu que l'aide alimentaire aux réfugiés diminue progressivement et s'arrête fin 1994. Elle a déjà été réduite de moitié.*

*Par ailleurs les donateurs cherchent à financer des projets de développement générateurs de revenus. Les résultats satisfaisants de ces projets ont permis de réduire l'aide alimentaire.*

*La Communauté Internationale doit faire pression sur la Mauritanie pour qu'elle récupère ses nationaux. En effet l'arrêt des programmes d'aide risque de poser de gros problèmes au Sénégal car les programmes de production ne semblent pas suffisants.*

*Le FED a un programme d'appui à l'agriculture dans cette région. Il n'est pas possible de donner des terres aux réfugiés celles-ci étant déjà occupées et appartenant à la communauté rurale. On essaie donc d'établir une sorte de partenariat avec les producteurs locaux : ceux-ci fourniraient la terre, les réfugiés fournissant les financements (provenant des donateurs) pour l'exploitation.*

D'après différents interlocuteurs, la mise en oeuvre de l'aide alimentaire tend à s'améliorer.

Depuis quelques années, il est beaucoup plus rare que l'aide alimentaire soit incongrue.



## **AU NIGER**

### **I. Contexte général**

L'évaluation de l'application de la charte prend place dans un contexte politique et économique difficile :

- Le passage à la démocratie mobilise beaucoup de forces actuellement au Niger et il se crée parfois des situations d'attentisme.
- 5 mois de salaires n'ont pas été versés depuis l'année dernière, dans la fonction publique. Les tensions entre le gouvernement et l'Union des syndicats de travailleurs du Niger (USTN) se traduisent par des grèves très suivies.

D'autres facteurs d'ordre structurel sont à prendre en considération :

- La grande mobilité des cadres au Niger est un handicap pour le développement des compétences du personnel et le suivi des activités des administrations.
- Le commerce Niger-Nigéria a un impact important mais mal connu sur la sécurité alimentaire au Niger. Par ailleurs il est encore difficile de dire quel effet peut avoir le non-rachat du F CFA sur les échanges entre ces deux pays.
- On s'achemine vers un déficit alimentaire structurel. La productivité des terres s'amenuise car la jachère est insuffisante, les actions de conservation des sols sont limitées et par ailleurs la population augmente.

### **II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire**

#### **II.1. Évolution des systèmes d'information**

##### **II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire**

Les bilans céréaliers sont établis soit par le ministère de l'agriculture, soit par le SAP. Mais les informations viennent de la direction de la statistique agricole.

Les problèmes budgétaires du gouvernement ne sont pas sans peser sur la collecte des statistiques.

De même qu'au Sénégal, la transition entre DIAPER II et DIAPER III a entraîné des retards dans la collecte des données statistiques agricoles.

Par ailleurs un travail de coordination des statistiques du SAP a été commencé avec la constitution de fiches de collecte des données. Mais la complexité des fiches semble avoir été un frein important ; elles n'ont été que partiellement remplies. Un temps d'adaptation et de formation semble nécessaire.

Il n'existe pas de consensus sur les normes de consommation, ce qui conduit à des estimations contradictoires de la situation alimentaire pour un même chiffre de production. La norme de 250 kg par personne et par an est la plus élevée parmi les pays du Sahel.

### **II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire**

#### **- SIM**

Le SIM fonctionne bien ; le marché est bien approvisionné et à bas prix en particulier grâce au mil en provenance du Nigéria. Des problèmes de solvabilité peuvent se poser cependant dans certains endroits et cette demande ne s'exprime pas sur le marché. Le financement du SIM n'est pas assuré à long terme ; il fonctionnera encore deux ans sous projet puis il faudra trouver le moyen de le faire fonctionner à faible coût. Il est possible que le SIM, actuellement situé à l'OPVN, soit transféré ailleurs mais cela ne modifie pas le problème de son financement.

L'exploitation des données pourrait encore s'améliorer. La diffusion des informations (avec pour objectif la régulation du marché) est un réel problème au Niger en raison de l'étendue du territoire. Dans ce contexte il est très important de maintenir, voire améliorer, le contrôle afin de garantir la fiabilité des prix collectés. La vérification du système de contrôle est en cours.

Un donateur reproche au SIM de diffuser trop lentement les informations collectées et d'être en conséquence contraint d'aller lui-même chercher les informations sur le terrain. Les données sur les prix sont diffusées tous les 15 jours alors que partout ailleurs elles le sont une fois par semaine. Cette périodicité réduit l'intérêt du SIM pour la régulation. L'équipe centrale fait un bon travail de coordination technique mais le comité de pilotage qui devrait donner les grandes orientations au SIM n'est pas encore créé.

#### **- SAP**

Le SAP existe depuis 1989 et si des progrès ont été réalisés, tout le monde admet qu'il ne fonctionne pas de façon optimale.

Dans le schéma théorique, des groupes de travail émanant de chaque direction ayant des liens avec la sécurité alimentaire, doivent suivre un certain nombre d'indicateurs. Le GTI (groupe de travail interdisciplinaire) réunit les informations et les transmet au CNSAP lors de ses réunions.

Après l'établissement des bilans céréaliers le rôle du SAP devrait être d'assurer le suivi des populations, de l'évolution de leur différentes sources de revenus afin de déterminer l'évolution des besoins d'octobre à mai.

Le SAP n'arrive pas actuellement à remplir cette fonction essentielle de suivi et on lui reproche par exemple de se baser sur des informations de novembre pour établir un plan de distribution des aides alimentaires en mai. Les différents partenaires s'informent eux-mêmes directement auprès des directions qui collectent les statistiques.

Des estimations faites par FEWS montrent des différences de résultats qui s'expliquent par l'analyse uniquement car les informations statistiques de base sont les mêmes, celles de la direction de la statistique agricole. Ces statistiques n'ont pas un degré de détail suffisant. Le soutien de FEWS/AID a entre autres pour but d'aider à améliorer la collecte des statistiques à l'aide de fiches techniques standardisées. Les informations que FEWS obtient par satellite sont fiables mais insuffisantes pour évaluer la sécurité alimentaire.

Par ailleurs les plus grands arrondissements sont les moins faciles à suivre. La région du nord est un cas particulier à prendre en compte. Les sources de revenus ne viennent pas de l'agriculture. Or l'élevage est beaucoup plus difficile à évaluer. Des spécialistes de la FAO sont venus apporter un soutien ponctuel en aidant à définir des indicateurs.

Pour l'alerte précoce se pose aussi le problème des critères. Quelles sont les situations qui nécessitent une intervention ?

Le SAP rencontre actuellement de gros problèmes de moyens :

- Le contexte (retards de paiements des fonctionnaires qui collecte l'information) peut rejaillir sur la qualité des données de base.
- Mais c'est également la capacité d'analyse des informations qui est en cause.
- Le SAP a reçu diverses aides ponctuelles (CILSS/DIAPER, FAO, USAID), mais non durables (parfois en raison de désaccords sur les méthodes de travail) ; les bulletins d'informations diffusés par le SAP sont en principe mensuels mais deux numéros seulement avaient été diffusés en septembre 1993 (janvier et août) et au dire de certains donateurs les données de ces bulletins n'étaient pas actualisées.
- Les profonds désaccords actuels entre les responsables du SAP et les bailleurs empêchent clairement son fonctionnement et son développement.

Cette situation devrait conduire à une réorganisation de la structure existante ou même à la mise en place d'un nouveau type de SAP dans lequel les bailleurs souhaiteraient être plus impliqués à l'exemple d'autres pays sahéliens (Mali, Tchad).

Par ailleurs le SAP comporte deux fonctions considérées comme incompatibles par tous : l'évaluation des besoins en aide alimentaire et sa gestion. Parmi les différentes options par les uns et les autres, il était question d'une possible intégration de celui-ci (en ce qui concerne l'information) au sein de la direction de l'agriculture où il existe déjà une cellule de sécurité alimentaire.

Une dynamique de restructuration est donc en cours.

## **II.2. Concertation**

### **- Entre les institutions nationales**

Il existe une concurrence entre le SAP et différentes institutions nationales en ce qui concerne d'une part la coordination de l'information et d'autre part la gestion de l'aide alimentaire. La question actuelle entre les institutions concerne donc la répartition de ces attributions ainsi que la localisation du SAP.

Un problème de coordination ou d'organisation plus que de concertation se pose pour la direction de la statistique agricole. Elle souffre d'un isolement géographique mais aussi relationnel. La DEP est l'intermédiaire entre DIAPER (Ougadougou) et la direction de la statistique mais n'est pas réellement impliquée dans le projet. Il en résulte une transmission insuffisante des informations (courriers etc.).

### **- Entre les donateurs**

La concertation entre donateurs est fréquente et se fait à la demande.

Ils ne sont pas tous d'accord sur la qualité de la concertation entre eux qui est parfois estimée très insuffisante et parfois très satisfaisante.

Des discussions portent actuellement sur l'importance à donner au SNS, son montant et ses frais de fonctionnement (liés à ceux de l'OPVN) ainsi que sur ses modalités de fonctionnement. Une recherche est en cours pour définir d'autres moyens complémentaires pour répondre aux besoins d'urgence.

Il n'existe pas de fonds commun de contrepartie et il semble difficile d'en gérer un quand on considère les contraintes juridiques dont chaque donateur doit tenir compte.

Au dire de certains d'entre eux, les exigences des donateurs à l'égard de l'estimation des besoins en aide alimentaire sont plus ou moins importantes en fonction de leur implication dans cette forme d'aide. Mais tous semblent d'accord (c'est aussi l'avis de certains responsables nigériens) sur la dérive actuelle au Niger en matière d'aide alimentaire, autrement dit sur la tendance à la politisation de l'aide alimentaire (cf. § sur la mise en oeuvre).

La plupart d'entre eux souhaiteraient réduire l'aide alimentaire qui semble moins nécessaire en cette période d'excédent et réorienter leur aide vers le développement du SAP par exemple.

- La position des donateurs face à l'aide n'est pas toujours homogène ; elle est de plus parfois contrecarrée par les actions de donateurs (tels que l'Arabie saoudite) qui ne sont pas présents au Niger et dont les envois viennent modifier les données du problème.
- Les envois de sorgho américain créent parfois des tensions parmi les donateurs. Au Niger le sorgho rouge est peu apprécié, les gens préfèrent le mil ce qui présente des inconvénients pour la gestion du SNS mais présente l'avantage de permettre un

meilleur ciblage de l'aide alimentaire. Pour les responsables du SNS il était donc trop risqué financièrement de détenir ce type de céréales.

Certains aspects du fonctionnement du SNS suscitent donc des désaccords entre donateurs. Les coûts de gestion du SNS sont élevés et certaines de ses contraintes (rotation) sont critiquées par les autres donateurs. La coopération allemande cherche à rentabiliser son fonctionnement et souhaiterait une collaboration plus étroite des autres donateurs. Tous semblent d'accord sur le niveau excessif du SNS. Une autre formule incluant un SNS moins important et une réserve est à l'étude.

#### **- Entre les deux types de partenaires**

Des désaccords importants portent sur l'estimation des besoins en aide alimentaire, sur la distribution de l'aide et sur l'utilisation du stocks de sécurité.

Jusqu'à maintenant les montants d'aide alimentaire étaient plus négociés qu'estimés en fonction des besoins qui étaient mal connus (les montants d'aide alimentaire s'établissaient aux environs d'un tiers des montants demandés). Mais la production nationale devenant excédentaire (depuis 2 ans), les donateurs deviennent plus exigeants sur l'estimation des besoins en aide alimentaire et insistent sur la nécessité de conserver le SNS pour répondre aux besoins dans une situation de crise majeure.

De plus le contexte économique actuel tend à fragiliser la situation financière de l'OPVN où le SNS est localisé.

Par ailleurs, pour répondre à une situation de crise dans l'arrondissement de Tanout, 15.000 t ont été prélevées sur le SNS par le gouvernement sans respect de l'accord passé avec les bailleurs de fonds (voir plus bas).

Le prélèvement unilatéral du gouvernement a été contesté par les bailleurs qui jugent que le stock doit être réservé aux cas de crises alimentaires graves. Au total 30.000 t ont été distribuées dans l'année, ce qui est une quantité importante pour une période globalement excédentaire. Pour le gouvernement la pression est forte : il est difficile de ne pas toucher au stocks quand arrivent des informations alarmistes sur la situation alimentaire de certains endroits.

Un désaccord entre les partenaires porte aussi sur le montant des stocks nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire.

Une autre critique des donateurs porte sur la distribution de l'aide alimentaire : elle s'est faite cette année de façon égalitaire, dans des régions qui n'en avaient pas besoin et non de façon à répondre aux besoins des populations les plus touchées.

Des responsables nigériens expliquent la nécessité du déstockage de la façon suivante : le manque de solvabilité des populations s'accroissant (baisse des ressources en provenance de l'État qui se répercute aussi sur les campagnes) des déficits locaux n'ont pas pu être comblés par les importations en provenance du Nigéria comme par le passé.

Etant donné le contexte d'excédent au niveau national, les bailleurs cherchent à réduire l'aide alimentaire et voudraient d'une part réorienter l'aide vers les systèmes d'informations et mieux cibler l'aide alimentaire.

Au cours de réunions régulières (tous les 15 jours pendant la campagne), le Comité National du SAP réunit les différentes institutions nationales concernées ainsi que certains donateurs. Mais il semble que ce lieu ne soit pas propice à la concertation pour tous.

Une réorganisation des lieux de concertation se définit progressivement depuis quelques mois : elle pourrait finalement comprendre une commission mixte élargie qui aurait surtout un rôle d'information et une commission mixte restreinte qui serait proche de l'OPVN. Les termes de références à proposer sont en cours de préparation.

Elle devrait permettre de créer un cadre pour la concertation et la prise de décision. Le directeur de cabinet du PM, dont dépend le SAP actuellement, serait ainsi l'interlocuteur unique des bailleurs de fonds.

### **III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées**

Depuis novembre 1992 certains arrondissements (en particulier celui de Tanout) ont été considérés comme zone à risque. Les besoins étaient estimés à 52.000 t pour l'ensemble du Niger.

Une requête a été adressée aux donateurs. En janvier l'Italie répondait en achetant 2.500 t auprès de l'OPVN, distribuées en janvier 1993. D'autre part des négociations ont eu lieu entre l'USAID et l'OPVN pour le prélèvement de 6.000 t de céréales sur le SNS, qui devaient être remplacées par 15.000 t de sorgho américain. Par ailleurs la CEE s'est engagée pour un prélèvement de 4.500 t sur le SNS, reconstituable par des céréales locales dont l'achat doit être financé par l'importation et la vente de 5.000 t de blé. La RFA s'est engagée pour le prélèvement de 1.000 t sur le SNS à reconstituer lors de la prochaine campagne d'achats.

Suite à ces réactions jugées insuffisantes, le gouvernement prend l'initiative d'un plan de distribution portant sur 22.000 t pour la campagne, réalisé en trois phases de 1.000, 6.000 et 15.000 t (cf. annexe).

La requête de l'USAID auprès de son siège n'ayant pas abouti, l'USAID-Niamey n'a pas pu fournir les 15.000 t de sorgho rouge.

Les aides de la RFA, de l'Italie et de la CEE ont été distribuées avec le consentement des donateurs sur la répartition.

La réaction des donateurs a été faible d'une manière générale car 52.000 t de requête leur paraissait excessif (la production nationale était excédentaire). De plus on a reproché au SAP de donner des informations tardives et insuffisamment fiables pour appuyer les décisions.

Le gouvernement avait conscience du problème mais il n'y a pas eu de suivi de la situation alimentaire.

Le gouvernement a prélevé 15.000 t de façon unilatérale sur le SNS, sans garantie de restitution et il aura sans doute du mal à tenir l'engagement financier qui en résulte étant donné l'état de ses finances. On doit noter que ce fort engagement du gouvernement s'est fait sous la pression de la presse et des élus locaux.

Suite à ces pressions médiatiques et compte tenu du peu de crédit des évaluations du SAP, plusieurs missions d'évaluation ont été envoyées sur le terrain. Les résultats de ces missions ont été contradictoires (Médecins du Monde, PNUD, Croix Rouge, etc.) et souvent peu crédibles. Certaines étaient beaucoup trop courtes : comment peut-on évaluer en deux jours de tournée les besoins d'une population disséminée ?

La seule qui ait un certain crédit est une mission du département de la santé de Zinder, reposant sur une enquête statistique (10 % de la population) qui a eu lieu en juillet 1993 donc assez tard ; elle a montré que la situation n'était pas catastrophique sur l'arrondissement de Tanout mais en nuancant ce résultat par le fait qu'il pouvait être lié aux distributions d'aide alimentaire qui avaient eu lieu.

D'autres points doivent être signalés :

- D'après certains donateurs les importations de riz japonais viennent régulièrement perturber le fonctionnement du marché. Pour d'autres ces importations sont moins problématiques que celles de sorgho rouge américain qui n'est pas un produit traditionnellement consommé au Niger.
- Des responsables nigériens mentionnent que l'aide alimentaire arrive parfois trop tard et qu'elle n'est pas assez planifiée. Il faudrait qu'elle arrive plus tôt de façon à fixer les populations, qu'elles ne partent pas au moment de la soudure où leur présence est nécessaire pour produire.
- Considérant la façon dont l'aide alimentaire a été récemment distribuée par le gouvernement, les donateurs souhaitent que les distributions d'aide alimentaire soient mieux ciblées en fonction des besoins alimentaires des populations. En effet les critères donnés par les nigériens sont la justice sociale mais aussi la politique. Les difficultés de ciblage sont grandes, les rapports sociaux étant difficiles à occulter.
- Le mode de distribution de l'aide alimentaire n'est pas encore satisfaisant : jusqu'à la conférence nationale de 1991 l'armée était chargée de cette distribution. Depuis, le SAP avec le cabinet du premier ministre en est chargé. Mais cette solution qui était provisoire selon un membre du SAP, s'est poursuivie alors que l'évaluation des besoins et la distribution sont deux fonctions souvent considérées comme incompatibles dans le même organisme.

## **AU TCHAD**

### **I. Contexte général**

Le cadre d'application de la charte est constitué par des facteurs structurels ou conjoncturels, appartenant à différents domaines : politique, finances publiques, contrainte externe, freins aux flux commerciaux internes.

- L'instabilité politique est encore grande, la conférence nationale qui s'est ouverte le 15 janvier 1993 est chargée d'établir les bases de la vie politique et économique tchadienne.

On trouve encore de nombreux porteurs de kalachnikov au Tchad et les barrages sur les routes (ils tendent à diminuer) constituent le moyen d'existence de la plupart d'entre eux. L'insécurité qui prévaut dans plusieurs régions du Tchad rend parfois la collecte des informations très difficile.

- Les problèmes financiers et économiques se traduisent par des retards de salaires qui engendrent de nombreuses et longues grèves (STEE Société tchadienne d'eau et d'électricité, enseignants). Plus privilégiés, les fonctionnaires du ministère de l'agriculture et de l'environnement ont vu 5 mois de salaires payés par l'USAID.
- Le niveau insuffisant des cours mondiaux du coton (principale ressource du Tchad à l'exportation, participe aux difficultés de la CotonTchad. Les arriérés de Coton Tchad sont de 10 milliards de F CFA et elle était en état de cessation de paiement. La Coton Tchad a trois milliards d'arriérés de paiement auprès des paysans (pour lesquels le coton constitue la principale ressource monétaire. Cette situation a entre autres pour conséquence de créer des problèmes d'insolvabilité dans la région soudanienne.

D'importantes mesures ont été adoptées pour cette nouvelle restructuration de la CotonTchad : tous les postes à responsabilité sont doublés par des expatriés et les doubles signatures sont imposées. La direction a été changée.

La France s'est donc engagée dans des conditions précises à rattraper le déficit sur trois ans et à financer la restructuration.

Les fonctionnaires et les paysans n'étant pas régulièrement payés, le manque de liquidités devient un facteur important d'insécurité alimentaire dans certaines régions.

- Il faut mentionner le poids des commerçants et leur influence sur les producteurs mais ceci se vérifie surtout au nord et dans la zone sahélienne car au sud les paysans dépendent beaucoup moins des commerçants, leur approvisionnement en intrants, graines, etc. étant assuré dans le cadre de la filière coton ou arachide. Des achats directement auprès des producteurs ont été entrepris mais ils portent toujours sur de petites quantités. La spéculation est forte : les achats se font au moment de la récolte et les prix sont parfois multipliés par trois au moment de la soudure.



- L'impact du commerce Tchad-Nigéria et Cameroun est mal connu, de même que ses effets sur la sécurité alimentaire.

Par ailleurs le manque d'infrastructures crée des freins importants aux flux céréaliers (en particulier entre le nord et le sud). Mais le coût des transport est aussi lié aux nombreux prélèvements illégaux pratiqués le long des routes. Le démantèlement de ces barrières est la principale revendication des transporteurs qui ont fait grève fin octobre près de N'Djaména en refusant de livrer le pétrole à la STEE.

- En 93 un recensement de la population a été effectué qui va permettre d'améliorer les sources d'informations statistiques.

## **II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire**

### **II.1. Évolution des systèmes d'information**

#### **II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire**

Malgré le retard lié à la transition entre DIAPER II et DIAPER III, la collecte des statistiques a pu se faire dans des conditions acceptables (mais non optimales), la DSA ayant contracté un emprunt pour faire face aux dépenses nécessaires.

La DSA dispose d'un dispositif d'enquêtes agricoles sur 5 préfectures (Mayo Kebbi, Tandjilé, Logone oriental, Logone occidentale et Moyen Chari).

Les informations sur le terrain sont collectées par l'ONDR, la DSA et SODELAC.

Les méthodologies utilisées par ces trois organismes sont différentes : la détermination des échantillons ne portent pas sur les mêmes découpages.

Ainsi la mission FAO/CILSS d'octobre n'a pas vraiment les moyens de faire un travail précis et satisfaisant au Tchad. Cette année, une semaine avant l'arrivée de la mission FAO/CILSS trois missions ont été rapidement décidées afin d'aller chercher des informations complémentaires, nécessaires à l'évaluation de la campagne. Les conditions réunies n'étaient donc pas des meilleures en particulier dans le nord où il n'existe pas de base de sondage.

Cette année la disponibilité en céréales est estimée à 747.000 t ce qui correspond à une campagne moyenne.

#### **II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire**

Le Tchad a le potentiel productif pour être autosuffisant en année normale. Certaines régions (au sud) ne produisent pas autant qu'elles le pourraient pour des raisons liées à la commercialisation de leurs produits. Le SIM devrait permettre d'améliorer les flux céréaliers mais cette régulation risque d'être limitée par le mauvais état des infrastructures.

## **- SIM**

### *Mise en place et financement*

Il existe depuis 1991 et a été initié et financé au départ par le projet DIAPER. Son comité de pilotage comprend les organismes suivants : CARE, ONC, ONDR, SAP, SECADEV, FEWS, BIEP (Bureau interministériel d'étude de projets), DSA, ministère du commerce, ministère du plan et DIAPER. La réunion du comité se fait à la demande du SIM.

Les enquêteurs sont essentiellement des agents de l'ONC (12), qui fait aussi son propre bulletin.

Des missions de supervision du SIM ont pour but de contrôler les enquêteurs sur le terrain.

Au SIM l'équipement et la formation des hommes ont été assurés par l'USAID. Les frais de fonctionnement sont en principe du ressort du gouvernement (salaires, fournitures, per diem). En fait le gouvernement ne peut fournir entièrement cette participation. Un appui a été assuré par DIAPER. Depuis 1991, 6 millions de F CFA par an ont été octroyés au SIM ce qui représente peu. L'incertitude concernant le financement de DIAPER a conduit les responsables à chercher d'autres sources de financement. L'USAID a apporté un financement supplémentaire de 8 millions en mars 91 sur le fonds de contrepartie. 6 millions supplémentaires vont être octroyés pour terminer l'année.

Une demande qui permettrait d'assurer un financement bilatéral stable du SIM a été déposée auprès du FED. Ce budget porterait sur 5 ans.

Un séminaire qui a eu lieu en 1991 a déterminé les modalités de fonctionnement du SIM. Deux enquêtes préliminaires ont eu lieu : une sur la typologie et une autre a permis des tests de prix.

Les prix sont collectés sur 30 marchés et pour 9 produits.

### *Diffusion des prix à la radio*

Dans un but de régulation le SIM assure la radio-diffusion des prix des céréales et des légumes. Un rapport avait été fait avant de commencer la diffusion pour évaluer les besoins de connaissances des prix des uns et des autres.

A partir du 15 avril 1993, une semaine a été utilisée pour la publicité et deux semaines à une présentation des objectifs du SIM. Il est question d'élargir la collecte au prix aux producteurs.

Les prix sont diffusés à la radio nationale tchadienne qui couvre tout le territoire (ainsi qu'à la radio de Moundou) une fois par semaine le jeudi, en français, Sara et en arabe. 80% des tchadiens peuvent comprendre. Le bulletin dure 20 mn.

Une évaluation est prévue pour la fin de l'année.

### *Diffusion du bulletin mensuel*

Le bulletin du SIM comporte des prix des céréales, et bientôt des légumes, pour l'ensemble du Tchad. Les prix fournis utilisent les unités de mesure locale : le sac de céréales et le coro (environ 2,5 kg).

Les prix de juillet sont diffusés fin août. Les informations pour le bulletin mensuel sont envoyées par la poste et mettent 15 jours à arriver. Ses objectifs sont différents de ceux de la diffusion à la radio.

L'information à la radio est beaucoup plus limitée que celle du bulletin mensuel qui pourtant n'utilisent pas non plus toutes les informations collectées. Le bulletin est diffusé à une centaine d'exemplaires (aux bailleurs, administrations nationales, ONG, etc.).

La publication du bulletin a été entravée en 1993 par la grève de la STEE, les coupures d'électricité empêchant le fonctionnement des ordinateurs et du matériel nécessaire. L'achat d'un groupe électrogène est finalement venu résoudre ce problème. D'autres facteurs ont aussi joué sur la collecte des informations. En conséquence le bulletin suivant a regroupé les informations de trois mois.

### *Bilan et Perspectives*

Il ressort de tables rondes organisées avec des commerçants et des producteurs que beaucoup d'entre eux écoutent les prix et en sont satisfaits.

Peu de commerçants reçoivent le bulletin du SIM. Il est question d'en faire un à l'avenir destiné spécifiquement aux commerçants, qui soit plus simple et mieux adapté.

Le ministère de l'agriculture fait l'évaluation des stocks paysans une fois par an seulement au moment de la récolte. Le SAP souhaiterait qu'il fasse un suivi pour le reste de l'année (au moins les périodes les plus critiques). Ceci semble peu réaliste à certains, étant donné le coût et la lourdeur d'une telle enquête par rapport aux moyens à la disposition du ministère de l'agriculture.

Le SAP collecte les prix sur un plus grand nombre de marchés mais ce uniquement dans la zone sahélienne. Peut être y aurait-il des économies d'échelle à faire en coordonnant les deux dispositifs de collecte de prix ?

On reproche par ailleurs au SIM de diffuser son bulletin assez tardivement : fin octobre le bulletin de septembre n'était pas parvenu à plusieurs destinataires. Un des destinataires a suggéré que le SIM fasse une analyse synthétique des évolutions des prix sur chaque marché, à la façon du résumé présenté dans le bulletin du SAP, pour faciliter la lecture du document.

Indépendamment du SIM, DIAPER a appuyé le Ministère de l'élevage pour la collecte d'informations pour le suivi des marchés à bétail (prix et quantités des présentées sur 17 marchés).

## **- SAP**

Le SAP est un outil efficace qui recueille désormais la confiance de tous les partenaires.

### **Présentation rapide du SAP**

*Il a été mis en place en 86 par l'AEDES et financé par le FED.*

*Le SAP collecte des données sur la zone sahélienne du Tchad. Il s'agit d'informations sur la pluviométrie, l'évolution des cultures, l'état des pâturages, les prix et les approvisionnements des marchés, les ressources des familles, les mouvements de population, les habitudes de consommation, les réserves. L'unité de base est le canton. Chaque mois un bulletin synthétique est publié et distribué largement aux autorités concernées.*

*L'équipe du SAP comprend 70 personnes dont une cinquantaine d'observateurs sur le terrain qui sont eux-mêmes membres d'administrations nationales.*

*Un suivi de la campagne est effectué à partir de questionnaires qui demandent, par exemple, aux paysans pour combien de mois ils ont récolté.*

*Des questions sont posées aux chefs de cantons et quand les informations ne sont pas disponibles elles sont collectées par le responsable. Les 7 responsables au niveau des sous-préfectures travaillent exclusivement pour le SAP.*

*Beaucoup des données collectées par le SAP sont des données qualitatives ; des tentatives avaient été faites en 1987 pour estimer la production, mais la variabilité des rendements observés dans un même village était telle qu'il a fallu renoncer.*

*Les données conjoncturelles sont confrontées à des données structurelles qui elle-mêmes ne reflètent pas une situation où l'autosuffisance est assurée mais une situation habituelle. Elles correspondent aux relevés d'une année normale. Dans certaines régions les années normales peuvent coïncider avec un déficit. Il s'agit en effet de distinguer un déficit lié à une situation exceptionnelle qui est du ressort de l'urgence, d'un déficit structurel à l'égard duquel il faut d'autres moyens d'action.*

*De plus les populations ont des capacités d'adaptation à prendre en compte : migrations, autres cultures, élevage, etc.*

*Il existe une fiche par canton pour les potentiels qui lui sont propres. C'est le croisement des différentes informations qui permet d'établir un diagnostic.*

Un séminaire de pronostic regroupe les informations et les confrontent avec les données structurelles, avec les données des années précédentes, de FEWS, d'AGRHYMET et aussi la comparaison des diagnostics précédents avec les données définitives. Les séminaires ont lieu 2 fois par an (fin octobre et février pour la confirmation du bilan).

Pour cette année, le pronostic du SAP sera disponible à la réunion du CASAAU du 6-11.

Quand un problème se pose on envoie une mission de confirmation pour la collecte de données anthropométriques (CNNTA), travail qui n'est effectué que quand les circonstances l'exigent.

Les données du SAP sont très sensibles c'est la raison pour laquelle les pronostics ne peuvent être donnés à la légère.

Quelques limites ou prolongements possibles au SAP :

- \* Le SAP ne porte que sur la zone sahélienne alors que la zone soudanienne peut aussi être exposée à des déficits céréaliers et que cette région semble avoir moins de ressources alternatives. Le sud présente une inconnue. Des missions y sont faites mais souvent par des non spécialistes. Les cas les plus graves de famines ont été constatés au sud. En effet l'économie est peu diversifiée et si les récoltes de coton et de céréales ne sont pas bonnes, les ressources sont très insuffisantes. Il n'y a pas ou peu d'artisanat, de cultures de contre-saison ou de bétail ; les paysans sont sédentaires et peu habitués aux migrations comme au nord.
- \* Comme dans tous les pays les flux commerciaux informels sont mal connus et il est difficile de bien apprécier leur capacité d'approvisionnement des marchés.
  - Le SIM, le SAP et la DSA ont reçu un appui informatique de FEWS. Par ailleurs les travaux de FEWS s'orientent de plus en plus vers les SIG (systèmes d'informations géographiques).
  - Dans le processus d'évaluation des besoins en aide alimentaire, il faut noter le consensus inhabituel qui existe sur les normes de consommation. Elles semblent faibles à de nombreux acteurs mais sans que cette position puisse être appuyée par des chiffres précis. Une grande attention doit être apportée à la définition des normes de consommation car l'expérience montre qu'une fois adoptées elles sont bien difficiles à remettre en cause. Sans enquête sérieuse portant sur l'ensemble du territoire, rien ne peut justifier leur modification.

## **II.2. Concertation**

### **- Entre les institutions nationales**

Les attributions de chaque administration sont clairement définies et il ne semble pas y avoir de concurrence entre elles comme c'est le cas dans d'autres pays sahéliens.

### **- Entre les donateurs**

Bonne concertation dans l'ensemble. Un point de désaccord cependant qui l'est également entre les deux types de partenaires : le SNS. Il est actuellement de 13 000 t.

Il est géré par l'ONC. L'office est actuellement dans une phase de restructuration. Il n'a jamais réellement rempli le rôle de stabilisation qui lui était attribué lors de sa création. De plus il n'existe plus de stock commercial. En réduisant ses fonctions à la gestion du SNS, la restructuration en cours ne va qu'entériner ce qui est déjà en pratique. Dans le cadre de cette restructuration les objectifs sont de redéfinir le contrôle des apports des bailleurs, de réduire les coûts de fonctionnement de l'ONC et définir les modalités de gestion du SNS.

Le désaccord porte tout d'abord sur le montant du SNS. Le SNS est nettement insuffisant selon plusieurs acteurs pour répondre à une crise alimentaire majeure. Le gouvernement souhaiterait un SNS d'un montant de 30 000 t alors que les bailleurs sont divisés en deux camps : l'USAID souhaiterait l'existence d'un SNS consistant, localisé dans les régions (L'accord cadre FAO/ONC réglementant l'utilisation et la reconstitution du SNS a seulement été signé par l'USAID) alors que les autres principaux bailleurs concernés souhaiteraient un SNS d'un montant très limité, complété par une réserve financière qui permettrait d'effectuer des achats sur le marché en attendant l'arrivée de l'aide.

Les arguments qui justifient les différentes positions sont les suivants : ces dernières années de nombreux "prélèvements intempestifs" ont été pratiqués et l'insécurité, même si elle tend à diminuer, est encore grande au Tchad ; pourtant la crise alimentaire de 1990/91 a montré l'importance d'un SNS<sup>15</sup> et depuis quelques dizaines d'années des crises alimentaires se répètent à peu près tous les 10 ans. Or le Tchad est un pays enclavé difficile d'accès et l'expérience montre que les aides alimentaires mettent longtemps à arriver. La réserve financière peut se révéler utile dans certains cas car il arrive que certaines régions du Tchad soient déficitaires alors que d'autres sont excédentaires mais ne peuvent commercialiser en raison de l'insuffisance des infrastructures et surtout de l'insolvabilité des populations déficitaires. La technique reste cependant à étudier et à améliorer car elle n'a pas donné les résultats escomptés en 1990/91. De plus certains redoutent une perte de valeur du F CFA.

Dans le cadre de la restructuration de l'ONC, une étude a pour but de déterminer quel serait le montant optimal d'un SNS pour répondre à une crise alimentaire.

Les donateurs sont conscients que le SNS est indispensable mais il y a encore des problèmes de confiance. Avant de prendre une décision concernant le SNS, les bailleurs ont demandé au gouvernement de définir sa politique de sécurité alimentaire dans le cadre de la table ronde sur le développement rural. Une étude portant sur la plupart des aspects de la sécurité alimentaire va donner à la publication du PNCSA (Programme National Complet de Sécurité Alimentaire). Ce travail est financé par la FAO.

---

<sup>15</sup> Margaret Buchanan-Smith : "Lacunes entre les systèmes d'alerte précoce et la réponse en cas de famine, Tchad : 1990/91", Étude de cas N° 3, Save the Children Fund, Londres, Institut of Development Studies, Brighton, septembre 1992.

### **Le SNS au Tchad**

*La FAO (Pays Bas) finance le SNS. 7 millions de dollars ont été attribués sur 10 ans. Ce financement a permis la réhabilitation des bâtiments et l'équipement. Le fonds de contrepartie de l'USAID qui provient de la vente de farine sert essentiellement au financement du SNS.*

*Les coûts de fonctionnement sont déterminés par le comité de gestion du SNS émanation plus restreinte du CASAAU.*

*Les coûts sont estimés à 6.300 F/ton. (davantage s'il n'y a qu'une petite quantité en stock). Le financement se fait par ventes liées à la rotation technique.*

*Le SNS comporte 17 lieux de stockage répartis sur le territoire du Tchad. Le plus grand nombre est localisé à N'Djamena et au nord.*

La coordination entre donateurs n'est pas institutionnalisée ; seuls le PAM et l'USAID semblent avoir des contacts suivis.

Le SAP est financé par la délégation européenne. En ce qui concerne l'aide alimentaire le FED réagit quand il voit que les autres donateurs ne sont pas assez rapide ou ne donnent pas assez (voir 1991).

La Suisse et l'Allemagne font peu d'interventions en matière d'aide alimentaire.

Les Pays Bas ont réduit leur aide à l'ONC en raison de sa gestion catastrophique. L'Allemagne participe peu en raison des problèmes d'insécurité.

Le reproche a été fait aux bailleurs de ne pas se tenir suffisamment informé, cette attitude étant confortée par la situation de ces dernières années où tout se passe bien sans crise grave ; mais le fait d'être parfois insuffisamment informé les rend peu capable de réagir ou de fournir des arguments en cas de besoin ou cas de demande non justifiée.

#### **- Entre les deux types d'acteurs**

Le CASAAU constitue un forum où la discussion et la prise de décision se déroulent de façon très acceptable selon les uns et les autres. La participation y est en principe très large : la mission française de coopération, l'USAID, la CEE, le PAM, la FAO les ONG, la croix rouge, AICF, OXFAM, des ONG tchadiennes et parfois des invités.

Le SAP fait souvent une présentation de ses résultats.

Les décisions sont prises immédiatement ; La confiance que le SAP a gagné depuis 1990/91 grâce à ses résultats, mais aussi en ne ménageant pas ses efforts pour bien faire comprendre sa méthodologie, facilite grandement la concertation entre les différents acteurs.

Le CASAAU peut aussi décider d'envoyer des missions de contrôle (de visu) sur le terrain. Cette démarche est toujours ambiguë comme l'expérience de 1990/91 l'a montrée et le risque d'être influencé par des exemples non représentatifs existe toujours.

Mais ces missions peuvent aussi permettre de prendre des décisions argumentées comme ce fût le cas cette année dans le Logone oriental : les membres de la mission qui comprenait 5 représentants des bailleurs a exigé le contrôle des troupes avant toute distribution d'aide alimentaire.

Les pressions politiques ont été fortes en ce qui concerne le Logone Oriental. Le gouvernement souhaitait se racheter en distribuant de l'aide alimentaire à cette région. Pour certains l'envoi d'aide alimentaire a été décidé trop rapidement, sous la pression alors que la situation alimentaire des populations n'était pas encore en cause, la récolte précédente ayant été très bonne. Les avis sont partagés puisque d'autres assurent qu'une réaction rapide était nécessaire même si la distribution a finalement été interrompue plus tôt que prévu, l'aide n'étant plus nécessaire. Il est reproché au CASAAU de ne pas avoir été assez ferme à cette occasion.

Sur le terrain plusieurs personnes s'accordent à reconnaître que les représentants de l'administration (préfets, sous-préfets) ont tendance à accentuer les besoins.

Le fait qu'il n'y ait pas de SNS suffisant créé une situation différente des autres pays sahéliens, au Niger par exemple. Ce dernier se penche sur les besoins en aide alimentaire dans le premier trimestre de l'année en essayant de tenir compte (pour autant que le SAP le permette) des évolutions des stocks et des ressources alternatives des populations observées jusqu'à cette date. Sans la possibilité de recours à un SNS suffisant, il devient nécessaire de déterminer les besoins le plus tôt possible après la récolte, de façon à ce que l'aide puisse, autant que possible, arriver à temps mais, donc, sans avoir beaucoup de recul et d'éléments de suivi pour le faire.

### **III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées**

Le sorgho rouge est diversement apprécié au Tchad. Au sud, il semble mieux accepté qu'au nord où son apparence rebute les consommateurs. Mais en cas de famine, tout le monde l'accepte ; il permet donc de mieux cibler en fonction des besoins et il semble que ce soit la céréale américaine qui s'approche le plus des habitudes alimentaires des populations.

Par ailleurs il a été reproché à l'ONC d'avoir laissé se détériorer du sorgho thaïlandais fourni par la CEE en 1991. Plusieurs tentatives ont été faites par l'ONC pour vendre ce sorgho dont le prix était fixé à un prix trop élevé (fixé par la CEE) par rapport au marché d'une part et par rapport à sa qualité d'autre part. Il était en effet difficilement consommable (pas de germination et décorticage difficile). Il a été finalement vendu au bout de trois ans, à prix réduit et utilisé comme nourriture au bétail car impropre à la consommation humaine.

De l'aide d'urgence a été distribuée pour répondre à des déficits en céréales mais aussi, dans le logone oriental en réponse à une situation d'insécurité liée à des pillages et massacres. Pour que les distributions aient lieu les bailleurs ont demandé au préalable le retrait des troupes qui exerçaient des pressions sur la population. Finalement l'aide alimentaire n'a pas été entièrement distribuée les besoins étant considérés comme moins importants que prévu.

L'aide alimentaire est entièrement distribuée par les ONG ou donateurs.



Les donateurs n'ont pas toujours la possibilité d'agir de la façon qui semble la plus cohérente sur le terrain. Ainsi la mission de coopération peut effectuer des opérations triangulaires (achats dans des pays voisins) mais ne peut effectuer d'achats locaux. Pourtant des achats pourraient parfois être effectués au sud (région excédentaire qui aurait la possibilité de produire plus si elle avait des débouchés) à moindre coût.

Des céréales ont ainsi été achetées au Cameroun, achat qui a nécessité de nombreuses précautions.

Il a fallu exercer un contrôle sur cet approvisionnement, les commerçants pouvant très bien s'approvisionner sur le marché local et non au Cameroun, et empocher les frais de transport non dépensés.

## **AU BURKINA FASO**

### **I Contexte général**

L'agriculture burkinabé fournit près de 94 % de la consommation domestique de céréales en année de bonne production (environ 80 % en année difficile). Les importations de céréales portent presque exclusivement sur le blé et le riz.

Le revenu monétaire permanent des agriculteurs est faible et provient, pour l'essentiel, de la vente de bétail et du travail sauf dans les zones cotonnières.

Le commerce des céréales sèches est assuré à la fois par le privé et l'OFNACER (Office National des Céréales).

Ce dernier achète et vend à des prix fixés par le Gouvernement. Il doit acheter dans les zones excédentaires pour vendre dans les zones déficitaires. L'importation du riz est le monopole de la Caisse Générale de Péréquation (CGP).

### **II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire**

#### **II.1. Évolution des systèmes d'information**

Le C.C.I. (Comité de Coordination de l'Information pour la sécurité alimentaire) est situé auprès du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales. Il est chargé de coordonner les opérations de collectes et d'analyser des données dans différents domaines de la sécurité alimentaire. A ce titre, il doit faire l'évaluation de la situation alimentaire, repérer les populations à risques et déterminer leurs besoins.

### **II.1.1. Évaluation de la situation alimentaire**

Actuellement, la Cellule Technique du C.C.L fonctionne au niveau de la DSAP (Direction de la Statistique Agricole Pastorale) et produit mensuellement un bulletin de suivi sur la situation alimentaire qui intègre les données du SIM et les données du suivi de la Campagne. Ce bulletin est présenté par le Ministre de l'Agriculture et des Ressources Animales au premier conseil des Ministres de chaque mois.

L'enquête de production agricole est la principale source de données pour cette évaluation. Cette enquête a pris cette année l'allure d'un recensement agricole qui intéresse plus de 16.000 ménages agricoles dans 2.000 villages. Les résultats permettront de mettre à jour les connaissances sur la structure des ménages agricoles (démographie, équipement, sol) et d'améliorer l'enquête de production agricole annuelle en fournissant des critères de stratification. Un sous échantillon de 1.000 villages a été retenu pour faire l'enquête de production agricole de 1993 et les prévisions de récolte.

Le dispositif mis en place pour l'évaluation de la production agricole est assez performant. Cependant, son financement pourra poser à terme des difficultés puisqu'il provient de trois sources dans le cadre de projets distincts : financement bilatéral des Pays Bas, financement du CILSS, par la CCE à travers le projet DIAPER, financement national (prêt de la Banque Mondiale). Les réflexions en cours actuellement ont pour but d'en réduire le coût en faisant des aménagements techniques et organisationnels pour le rendre supportable pour le budget national.

Les données sur les importations/exportations commerciales et aides alimentaires proviennent des sources administratives, aussi ne portent-elles que sur les flux officiels. On note cependant qu'il n'y a pas de raison économique pour que les flux non officiels aient une incidence notable sur le niveau des ressources en céréales.

### **II.1.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire**

Le Système d'Alerte Précoce qui était au sein du CONASUR (Comité National d'Aide et de Secours d'Urgence) a cessé de fonctionner parce qu'il ne répondait pas aux besoins des utilisateurs (retard dans l'information, manque de ciblage de la population, information non synthétique) et du fait même qu'il dépende d'une structure chargée de gérer l'aide, il a été décidé de le transférer à la Direction des Statistiques Agricoles du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales.

Le projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition (financement Banque Mondiale) prévoit la mise en place de ce SAP. Une étude méthodologique doit être faite pour déterminer sa structure et son fonctionnement.

En attendant, seul le niveau de prix et les réclamations des élus locaux et des administrations permettent d'attirer l'attention sur telle ou telle zone supposée à risque. Le SIM qui couvre 37 marchés urbains et ruraux permet d'apprécier le niveau des prix hebdomadaires et de relever les zones de tension.

Pour la norme de consommation de 190 kg, il n'y a pas de contestation depuis la publication des résultats de l'enquête "*Consommation céréalière en milieu rural*". Selon ces résultats, la consommation par tête est de 200 kg par an en milieu rural. D'autres enquêtes donnent pour le milieu urbain 144 kg/p/an. En faisant une moyenne pondérée, on a obtenu 196 kg/p/an, ce qui n'est pas statistiquement différent de la norme de 190 kg/p/an utilisée dans le bilan.

## **II.2. Concertation**

Le Comité Restreint Gouvernement/Donateurs qui a permis de faire épisodiquement le point de la situation de l'aide d'urgence en 1991/1992 ne s'est pas réuni cette année. Peut-être parce qu'aucune urgence ne l'exigeait. Il reste cependant que des actions d'aide alimentaire non régulière ont eu lieu, de la part du Gouvernement, avec l'appui de donateurs isolés mais sans concertation préalable.

Le Gouvernement, à travers le CONASUR, suggère la réactivation et la restructuration du comité restreint sans recevoir d'échos pour le moment.

Au niveau national, le CONASUR établit ses enquêtes à partir d'informations "*de terrain*" sans y associer d'autres structures nationales telles que l'OFNACER et la Direction des Statistiques Agricoles, qui, elle, doit piloter le SAP.

On note toutefois une intense activité de concertation donateurs-Gouvernement autour de la mise en oeuvre du plan céréalière, notamment pour la restructuration ou liquidation de l'Office céréalière (OFNACER).

### **Les raisons des pertes cumulées de l'OFNACER**

*L'OFNACER accuse des pertes cumulées qui se chiffrent à près de 3 milliards de Francs CFA. Ces pertes sont dues à des opérations malheureuses dont les plus récentes sont données ci-après.*

1. *Importation de 30.000 tonnes de sorgho américain en 1991.*
  - Taux de déchet : 8 %
  - Dépréciation commerciale du fait que les quantités importées étaient importantes et que les résultats de la campagne 1991/92 étaient bons.

*Le stock a été écoulé sur plusieurs années aux prix successifs de 95, 75, 50, 60 et 70,6, puis 25 F CFA le kg au gré des fluctuations des marchés. On signale que ce sorgho était initialement destiné au SNS mais sa qualité a fait qu'il a été versé au stock commercial (stabilisation).*

2. *Importation du maïs béninois*  
*Ce maïs était impropre au stockage. Plus de 4.000 tonnes ont dû être détruites et 1.180 tonnes déclassées et versées à la consommation animale (différentiel de prix).*

3. *Le sorgho thaïlandais*  
*7.623 tonnes de sorgho thaïlandais sont détenus par l'OFNACER suite au remboursement de 8.000 tonnes de sorgho local prélevé pour le SNS par la CCE pour l'aide d'urgence. Étant donné la mauvaise qualité de conservation de ce sorgho, il n'a pas pu être versé au SNS et l'a été au stock de stabilisation de l'OFNACER. Ce dernier n'a pas pu le vendre, les consommateurs n'en voulant pas pour différentes raisons :*
  - trop de son (3 couches de son),
  - taux de rendement en farine bas (la moitié du sorgho local),
  - couleur rouge à la farine,
  - peu d'amidon.

*Au cours de l'exercice 1992/93, la RFA a autorisé le rachat de ce stock au SNS pour le vendre à prix social.*

*L'opération consiste à créditer le fonds de réserve de la valeur comptable de ce sorgho au prix de 60 F CFA le kg et à vendre le sorgho dans les zones de déficit au prix de 40 F CFA le kg. Le prix de vente a été ramené récemment à 20 F CFA le kg du fait du manque d'engouement des consommateurs.*

### **III. Mise en oeuvre des décisions arrêtées**

La production céréalière pour la campagne 1992/93 a été très bonne. La configuration de la campagne permet de dire que les besoins réels en aide d'urgence étaient minimes et ne pourraient être que de petites quantités en direction de localités spécifiques.

Cependant le CONASUR, sur la base d'informations administratives ou provenant des élus locaux relayés par la presse, a établi une situation faisant ressortir un besoin en aide d'urgence de 8.000 tonnes pour distribution gratuite dans les province du Soum, de l'Oudalam et de la Tapoa et pour vente à prix social dans la Gnagna.

Une requête a été adressée à l'Allemagne qui a consenti un prélèvement de 7.623 tonnes de sorgho sur le SNS. Il s'agit en fait d'un reliquat de sorgho thaïlandais donné par la CEE en restitution d'un prélèvement de 8.000 tonnes de sorgho local, en 1991, pour des besoins d'urgence. Selon les spécialistes de l'OFNACER le sorgho thaïlandais n'est pas conforme aux habitudes alimentaires : manque d'amidon, farine rouge, manque de qualité culinaire.

L'accord de l'Allemagne a été assorti de deux conditions principales :

- La valeur comptable du sorgho établie sur la base de 60 F CFA le kg servira à éponger une partie de la dette de l'OFNACER vis-à-vis du fonds de réserves.
- Le sorgho sera vendu à 40 F CFA le kg (prix social) et la recette versée dans le même fonds.

Du fait de la longueur de la procédure, la première tranche de 3.000 t n'a été mise sur le marché qu'en juin-juillet, c'est-à-dire en fin de période de soudure, au moment où les premiers produits font leur apparition.

En résumé, depuis 1991, il n'y a pas eu de solution satisfaisante au problème du sorgho thaïlandais. Le problème a été seulement déplacé d'institution en institution créant des blocages à chaque étape.

## **AU CAP-VERT**

### **I. Contexte général**

La production céréalière du Cap-Vert varie de 21.000 tonnes les bonnes années (87/88) à 7.000 tonnes, les mauvaises années (89/90 et 1991/92). En 1991/92 sur une consommation intérieure de 78.000 tonnes, la production n'a donc fourni que moins de 10 %.

Toutefois, le niveau de revenus monétaire est relativement élevé. Ils proviennent essentiellement de l'émigration. L'aide alimentaire qui peut atteindre 60.000 tonnes est vendue et le revenu de la vente est utilisé pour payer les salaires des paysans qui travaillent en contre-saisons sur des chantiers de reboisement et de réfection des routes. Il s'agit d'une aide structurelle programmée par donateur sur plusieurs années. Cette aide tout en permettant la réalisation de travaux d'utilité publique est un moyen efficace de limiter quelque peu l'émigration.

## **II. Situation institutionnelle pour la prise de décision et la gestion de l'aide alimentaire**

### **II.1. Évaluation de la situation alimentaire**

Le système d'information n'occupe pas la même place que dans les autres pays du CILSS. Ici, il est moins question d'urgence - ceci parce que le pays étant structurellement déficitaire et à un fort degré, l'échec ou le succès de la campagne ont un impact moindre sur la situation alimentaire de la population. Par ailleurs, les ouvertures sur la mer et des infrastructures adéquates facilitent un approvisionnement rapide et massif.

Dans ce domaine, le CEP (Cabinet d'Études et de Planification) réalise annuellement l'enquête nationale de production agricole. Il faut toutefois signaler les conditions particulières de cette enquête : elle est menée sur plusieurs îles, dont chacune présente une diversité climatique et morphologique du terrain ; elle ne peut donc se faire avec grand succès selon les méthodes classiques ; elle n'est pas plus aisée à réaliser qu'ailleurs.

Actuellement, elle souffre d'un manque de cadre, du fait d'un mouvement incessant du personnel. Si la collecte des données est faite tant bien que mal, le traitement s'en ressent profondément.

### **II.2. Évaluation des besoins en aide alimentaire et concertation**

Il existe cependant un projet SAP/FAO, qui ne cherche pas tant à détecter les situations de crises pour en atténuer les effets, qu'à faire le bilan régulier de la situation alimentaire de façon ex-post, ce qui étant donné le contexte paraît logique dès lors qu'on a accepté son existence.

Il n'y a pas à proprement parlé d'évaluation des besoins comme dans les autres pays du CILSS. Le pays négocie bilatéralement l'aide structurelle et s'y réfère annuellement pour déterminer son niveau d'importation.

## **II. Mise en oeuvre de l'aide alimentaire**

On note deux problèmes au niveau de l'aide programmée :

- a) Il y a une baisse des engagements des donateurs.
- b) La part des engagements livrés baisse.

En 1992/93, les engagements des donateurs non compris le PAM ont été de 63.000 tonnes et les livraisons de 24.700 tonnes. Les livraisons comprennent 3.990 tonnes de farine de Tunisie ne figurant pas dans la programmation.

C'est aussi le lieu de souligner la réception par le Cap-Vert de 3,8 tonnes de lait en poudre avarié et non propre à la consommation.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### SÉNÉGAL

Colonel Mody Amadi Diallo	Directeur du CSA
Moussa Cisse	Chef du SIM
Antoine Werbrouck	FED
Ali Saleh Diop (ex-CSA)	IRIS (Institut de Recherche et d'Investigation par Sondage)
Lance Jepson	Chef du bureau de l'agriculture/USAID
Colette Cowey	Économiste du programme/USAID
Moribadjan Keita	Bureau de l'agriculture/USAID
Peter Marten	Agro-économiste /FCCAA
Mamadou Sidibe	ISRA
Mbassa Mbaye	Informaticien au SAP/FAO
Madeleine Cisse	CONACILSS
Stephano Poretti	FCCAA (communication par fax)

### NIGER

Amadou Ide	SAP
Henry Sprietsma	FED
Gebhard von Katte (GFA)	SIM/OPVN
Bankoula Abdoulaye	Directeur Général OPVN
Marc Mc Guire	FEWS
Helen Soos	USAID
Michel Bacheré	Mission de Coopération
Boubacar Tawayé	Direction de la statistique agricole
Nafoga Adamou	SAP
Harouna Boureima	CONACILSS

### BURKINA FASO

Barry Youmoussa	CONASUR
Sanou Viviane	OFNACER
O. Metz	CCE
M. Saily	Ministère coopération
Jeff Wright	FEWS
Ousseini Yeye	USAID

### CAP-VERT

Madame Garcia	Direction de la Coopération du Cap-Vert
Monsieur Cesbron	PAM - CTP SAP/FAO Conseiller Technique Principal
Natalia Vera-Cruz	PAM

## **TCHAD**

<b>Paul Docteur</b>	<b>Chargé du SIM</b>
<b>Madoumabe Yamadjita</b>	<b>Chef de la division commerciale de l'ONC</b>
<b>Mahonte Daguina</b>	<b>Directeur adjoint de l'ONC</b>
<b>Oumar Patcha</b>	<b>CONACILSS</b>
<b>Jean Jacques Soula</b>	<b>Mission française de coopération</b>
<b>Abdelhamid Mahamat Yacoub</b>	<b>Chercheur associé AMTT/USAID</b>
<b>Christophe de Jaegher</b>	<b>SAP</b>
<b>Père Faure</b>	<b>SECADEV</b>
<b>Katie Kampmann</b>	<b>FEWS/USAID</b>
<b>Pierre Gence</b>	<b>Représentant de la FAO</b>
<b>Mr Mugabe</b>	<b>Direction de la Statistique Agricole</b>
<b>Les Mc Bride</b>	<b>USAID</b>
<b>Etienne Gerendjibaye</b>	<b>PAM</b>
<b>Christine S.M. Hodge</b>	<b>PAM</b>



**LISTE DES PARTICIPANTS**  
**à la**  
**RÉUNION DU RÉSEAU DE PRÉVENTION**  
**DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL**  
**17-18 novembre 1993, OCDE**

**CILSS**

Monsieur Jorge SANTOS OLIVEIRA  
Directeur Général du Centre  
Coordonnateur du Programme AGRHYMET  
B.P. 11011  
NIAMEY (Niger)

Monsieur Ibrahima BA  
Coordonnateur DIAPER  
Projet CILSS/DIAPER  
B.P. 7049  
OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

Monsieur Oumar COULIBALY  
Statisticien Économiste  
Projet CILSS/DIAPER  
B.P. 7049  
OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

Monsieur YADE  
Coordonnateur p.i.  
Projet CILSS/PAROC  
B.P. 7049  
OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

Monsieur Josué DIONE  
Projet CILSS/INSAH/PRISAS  
Institut du Sahel  
B.P. 1530  
BAMAKO (Mali)

**ALLEMAGNE**

Monsieur Georg LUHRS  
Ministère de la Coopération Economique  
Chef Adjoint, Division de l'Aide Alimentaire  
Karl-Marx Strasse 466  
Postfach 120322  
5300 BONN 1 (Allemagne)

**Monsieur Winfried ZARGUES**  
**G.T.Z.**  
**Division Sécurité Alimentaire**  
**Postfach 5180**  
**65726 ESCHBORN 1 (Allemagne)**

#### **CANADA**

**Monsieur André DESROSIERS**  
**Agent Principal de Programme**  
**ACDI**  
**200, Promenade du Portage**  
**HULL, Québec**  
**CANADA K1A 0G4**

**Monsieur Jean-Claude MAILHOT**  
**Unité de Planification Stratégique**  
**ACDI**  
**200, Promenade du Portage**  
**HULL, Québec**  
**CANADA K1A 0G4**

#### **ETATS-UNIS**

**Monsieur Rod KITE**  
**Economist**  
**USAID/SWA/RP**  
**Directeur de l'Afrique**  
**WASHINGTON, D.C. 20523 (USA)**

**Mr. Jeffrey WRIGHT**  
**USAID/FEWS**  
**B.P. 35**  
**OUAGADOUGOU**  
**(Burkina Faso)**

#### **FRANCE**

**Madame Anne-Marie FRENEHARD**  
**Sous-Direction du Développement Rural**  
**Ministère de la Coopération**  
**Ibis, Avenue de Villars**  
**75007 PARIS**

**Monsieur Stéphane MADAULE**  
**Caisse Française de Développement**  
**35-37, rue Boissy d'Anglas**  
**Cité du Retiro**  
**75379 PARIS CEDEX 08**

## **JAPON**

**Mademoiselle Mana KUMEKAWA**  
**Assistante Technique**  
**Délégation Permanente du Japon**  
**auprès de l'OCDE**  
**11, Avenue Hoche**  
**75008 PARIS**

**Monsieur Ken MASUGMA**  
**Assistant Special**  
**Ambassade du Japon**  
**11, Avenue Hoche**  
**75008 PARIS**

## **PAYS-BAS**

**Monsieur Rudolph BRONKHORST**  
**Coordonnateur Développement Rural**  
**Ministère des Affaires Etrangères**  
**Division de l'Afrique de l'Ouest**  
**P.O. Box 20061**  
**2500 EB - LA HAYE (Pays-Bas)**

## **SUISSE**

**Monsieur Markus MULLER**  
**Département Fédéral des Affaires**  
**Etrangères**  
**Direction de la Coopération au**  
**Développement et de l'Aide Humanitaire**  
**3003 BERNE (Suisse)**

## **BANQUE MONDIALE**

**Monsieur Thierry BRUN**  
**The World Bank**  
**Senior Food Security Specialist**  
**1818 H Street, N.W.**  
**WASHINGTON, D.C. 20433 (USA)**

## **CCE**

**Madame Alice GIUDICELLI**  
CCE  
Chef de Secteur  
DG VIII-D1  
GE12-6/111  
200, rue de la Loi  
B-1040 BRUXELLES (Belgique)

**Monsieur Rafael SENAN**  
CCE  
Direction Générale du Développement  
200, rue de la Loi  
B-1049 BRUXELLES (Belgique)

## **FAO/PAM**

**Monsieur Stephane JOST**  
Agro-économiste  
FAO/SMLAR  
ESCG/D 867  
Viale Terme di Caracalla  
00100 ROME (Italie)

**Madame Barbara HUDDLESTON**  
FAO ESCF  
Chef, Division Sécurité Alimentaire  
Viale Terme di Caracalla  
00100 ROME (Italie)

**Monsieur Hans Jorge NEUN**  
Conseiller du Secrétaire Exécutif  
IGADD  
B.P. 2653  
DJIBOUTI

**Monsieur Georges SIMON**  
Interfais PAM  
Chef, Groupe d'Information  
sur l'Aide Alimentaire  
Bureau AX 621  
Via Cristoforo Colombo 426  
00145 ROME (Italie)

## **ONG**

**Monsieur Jean-Pierre D'ALTILIA**  
**AEDES/MSF**  
34, rue Joseph II Koekelberg  
1020 BRUXELLES (Belgique)

**Monsieur Jean-Paul MINVIELLE**  
**Chercheur Economiste**  
**SOLAGRAL**  
11, Passage Penel  
75018 PARIS

## **COBEA**

**Monsieur Jean-Jacques GABAS**  
**Maître de Conférence**  
**COBEA**  
Université de Paris-Sud Paris XI  
IUT d'Orsay  
B.P. 127  
ORSAY CEDEX 91403

**Madame Claire MAINGUY**  
**Enseignante chercheur**  
**COBEA**  
Université de Paris-Sud Paris XI  
IUT d'Orsay  
B.P. 127  
ORSAY CEDEX 91403

## **CONSULTANTS OBSERVATEURS**

**Monsieur Robert BAILHACHE**  
**Economiste Conseil**  
**La Magnanerie**  
**Rue Haute**  
**Cabrières d'Avignon**  
**84220 GORDES**

**Monsieur Serge COELO**  
**Conseillère Ministériel pour le PRMC**  
**Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Transports**  
**B.P. 1626**  
**BAMAKO (Mali)**

**Monsieur Johny EGG**  
**Chercheur**  
**INRA/GEI**  
**Groupe d'Economie Internationale**  
**3191 Route de Mende**  
**B.P. 5056**  
**34033 MONTPELLIER CEDEX 1**

**Monsieur Roger PONS**  
**40, Boulevard des Invalides**  
**75007 PARIS**

**CLUB DU SAHEL**

**Monsieur Roy A. STACY**  
**Directeur**  
**Club du Sahel/OCDE**  
**2, rue André-Pascal**  
**75016 PARIS**

**Monsieur Jean-Marc PRADELLE**  
**Conseiller Spécial**  
**Club du Sahel/OCDE**  
**2, rue André-Pascal**  
**75016 PARIS**

**Monsieur Benoit NINNIN**  
**Consultant**  
**Club du Sahel/OCDE**  
**2, rue André-Pascal**  
**75016 PARIS**

## LISTE DES SIGLES

<b>AEDES</b>	Association Européenne pour le Développement et la Santé
<b>BIEP</b>	Bureau Interministériel d'Étude de Projet
<b>CASAAH</b>	Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence
<b>CCE</b>	Commission de la Communauté Européenne
<b>CCI</b>	Cellule de Coordinatin de l'Information (Burkina Faso)
<b>CILSS</b>	Comité Inter-État de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
<b>CNLES</b>	Cellule Nationale de Lutte contre les Effets de la Sécheresse (Burkina Faso)
<b>CNNTA</b>	Centre National de Nutrition et de Technologie Alimentaire
<b>COC</b>	Comité d'Orientation et de Coordination (Mali)
<b>CONASUR</b>	Comité National d'Aide et de Secours d'Urgence
<b>CRG/D</b>	Comité Restreint Gouvernement/Donateurs (Buurkina Faso)
<b>CSA</b>	Comité à la Sécurité Alimentaire
<b>DA</b>	Direction de l'Agriculture
<b>DIAPER</b>	Projet Diagnostic Permanent
<b>DSA</b>	Direction de la Statistique Agricole
<b>FAO</b>	Organisation des Nations-Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
<b>FCCAA</b>	Fonds Commun de Contrepartie de l'Aide Alimentaire (Sénégal)
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FEWS</b>	Famine Early Warning System (projet américain)
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>MSF</b>	Médecins sans frontière
<b>ONDR</b>	Office National pour le Développement Rural
<b>OFNACER</b>	Office National des Céréales (Burkina Faso)
<b>ONC</b>	Office National des Céréales (Tchad)
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OPAM</b>	Office des Produits Agricoles du Mali
<b>OPVN</b>	Office des Produits Vivriers du Niger
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PNUD</b>	Programme des Nations-Unies pour le Développement
<b>PRMC</b>	Programme de Restructuration du marché Céréaliier (Mali)
<b>SAP</b>	Système d'Alerte Précoce
<b>SIM</b>	Système d'Information sur les Marchés alimentaires
<b>SNS</b>	Stock National de Sécurité
<b>SODELAC</b>	Société de Développement du Lac (Tchad)
<b>UMOA</b>	Union Monétaire Ouest Africaine

