

OCDE/OECD

*Organisation de Coopération
et de Développement économiques*

*Organisation for Economic Co-operation
and Development*



CILSS

*Comité Permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*

*Permanent Inter-State Committee
for Drought Control in the Sahel*

Club du Sahel

*Note de synthèse sur l'application
de la Charte de l'aide alimentaire
dans les pays du Sahel*

SAH/D(91)385
Novembre 1991

Diffusion restreinte
Or. français

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

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

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

DOCUMENTS

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

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

DIFFUSION

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

Europe

CIRAD/CIDARC - Service IST
Avenue du Val de Montferrand
BP 5035 10-5
34032 MONTPELLIER cedex - France
Téléphone : (33) 67-61-58-00

Asie

Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81) 3-269-32-01

Amérique du Nord

Centre Sahel - Université Laval (local 0407)
Pavillon Jean-Charles de Koninck
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418) 656-54-48

Afrique

RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223) 22-21-78

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

CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire constitué par le Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus, ainsi qu'à Paris à l'adresse suivante :

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

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

Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F620160 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

NOTE DE SYNTHÈSE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL

I. PREAMBULE

Ce document de synthèse a été réalisé conjointement par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel. Son objet est d'alimenter et de faciliter la discussion sur le degré d'application de la Charte de l'Aide Alimentaire dans les pays du Sahel.

Une telle évaluation peut se concevoir selon deux directions:

- a) Etablir dans quelle mesure les principes énoncés dans la Charte ont été appliqués;
- b) Examiner dans quelle mesure la Charte a joué un rôle utile, comme cadre de référence. Autrement dit, a-t-elle été:
 - pertinente ?
 - adéquate ?
 - d'application pratique ?

Dans la réflexion sur l'application de la Charte, il faut admettre deux types de difficultés limitantes:

- Son application se fait dans un milieu où concourent un ensemble de processus, de tendances; il est difficile de déterminer quelle a été son influence directe (par exemple quant à l'amélioration de l'information sur la situation alimentaire dans les pays).
- Certains domaines dépassent le cadre spécifique de la Charte, mais influent sur son application ou sa pertinence, par exemple:
 - Le contexte macroéconomique, les grandes politiques agricoles ou alimentaires des pays du CILSS;
 - Le cadre général des politiques des donateurs (ajustement structurel, réformes de politiques, options monétaires, etc.).

L'évaluation de l'application des principes de la Charte par les diverses parties est présentée selon quatre domaines principaux:

- l'état de l'information sur la situation alimentaire;
- la concertation entre acteurs;
- la prise de décisions;
- la gestion de l'aide alimentaire.

II. INFORMATION SUR LA CHARTE ET POINTS DE VUE DES ACTEURS

Information sur la Charte

Il faut d'abord noter que la diffusion du document de la Charte s'est faite de façon quelque peu inégale dans les pays du CILSS.

● Au niveau des autorités politiques nationales, on retiendra le fait que l'existence du document et l'adoption de son contenu ont été très souvent mentionnées dans les comptes rendus de mission des chefs d'Etat de retour de Bissau. Dans certains pays (Sénégal, Mali, Tchad) le document de la Charte alimentaire a été introduit en Conseil des Ministres par le Ministre de tutelle du CILSS. Tout ceci lui confère un caractère officiel au plan national dans ces pays.

● Parmi les techniciens nationaux, la diffusion horizontale s'est faite principalement en direction de ceux ayant directement en charge la gestion de l'aide alimentaire. Les cadres travaillant dans des domaines connexes (évaluation de la production, marché céréalier, par exemple) ignorent encore ou n'ont qu'une vague idée de la charte.

● Parmi les représentations locales des agences d'aide la diffusion a surtout concerné la personne chargée des questions d'aide alimentaire. On constate déjà une certaine déperdition de l'information suite aux mouvements de personnes survenus depuis l'année de première diffusion du document.

Il s'avère donc que pour une meilleure information sur la charte, des actions spécifiques s'avèrent nécessaires.

Point de vue des acteurs

Les appréciations quant à l'intérêt et l'utilité de la Charte font état d'une adhésion unanime à ses principes, nuancée de considérations pragmatiques quant à son application.

● Chez les intervenants nationaux, l'appréciation dominante est une adhésion sans nuance aux principes de la Charte. Les personnes interrogées justifient cela par leur participation à la réflexion lors de la préparation ou de l'adoption de la Charte. Cependant, des appréhensions subsistent quant à son application. Les intervenants nationaux considèrent que la Charte ne leur donne pas de moyen de négociation, étant donné son caractère non contraignant. A la pratique, la détermination de la quantité d'aide à octroyer, observent-ils, se fait de façon discrétionnaire par chaque donateur et non par consensus. Ils pensent dès lors n'avoir que l'option d'accepter ou de refuser un engagement donné.

Au niveau de la gestion de l'aide alimentaire, les problèmes cités le plus souvent par les intervenants nationaux comprennent: la non-réalisation de certains engagements, le manque de contrôle sur les délais de livraisons, la rigueur contraignante de gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire.

● Pour beaucoup de donateurs la charte apparaît comme la formulation claire, dans un cadre formel, de principes qu'ils ont toujours mis en avant. De ce point de vue, son caractère novateur réside moins dans son contenu que dans le fait que ses principes sont acceptés par tous comme règles de conduite.

Dans son application, toutefois, quelques donateurs estiment que certaines évaluations de besoins en aide alimentaire faites par les autorités nationales en 1990/91 ont été peu crédibles. Il est vrai que dans la plupart de ces cas les représentants des donateurs n'avaient pas directement pris part à ces évaluations; ils ont reçu des données sans spécification des limites de leur fiabilité et de leur champ d'application. De plus, la multiplicité des interlocuteurs nationaux, et leurs divergences, ont aussi nui à la crédibilité des informations fournies par les Etats.

Une majorité des donateurs a manqué d'informations quant aux intentions des autres agences. Si en effet les engagements ont été connus des uns et des autres, il y a eu peu d'informations échangées quant à l'utilisation des aides consenties. L'aide octroyée par un donateur a parfois été dommageable aux activités d'une autre agence d'aide. Certains, par exemple, ont procédé à des importations de riz alors que d'autres, intervenant dans le secteur rizicole, étaient confrontés à la mévente du riz local. Dans d'autres cas, les distributions gratuites de céréales ont nui aux actions de banques céréalères ou d'offices céréaliers.

Finalement, certains donateurs et pays du CILSS ont eu à déplorer les entraves à la mobilisation du stock national de sécurité pour répondre aux besoins de première urgence.

III. INFORMATIONS SUR LA SITUATION ALIMENTAIRE

Il est clair que des informations pertinentes et fiables sont un préalable à toute concertation. Il existe un lien direct entre le degré de concertation et le niveau de confiance que l'on peut accorder aux chiffres utilisés. On fait ci-après l'état de l'information pour le suivi de la situation alimentaire.

► Production

Dans la plupart des pays, les données des enquêtes agricoles subissent dorénavant un traitement informatique similaire, à l'aide d'un logiciel (SP6) développé spécialement par le CILSS à cet effet.

L'évaluation des dispositifs d'enquêtes agricoles réalisée par le CILSS en 1991 a

relevé que:

- les données nationales sont relativement précises au sens statistique du terme;
- les données par région ou département sont moins précises mais acceptables;
- les données à un niveau géographique inférieur (arrondissement, cercle, province, etc.) sont sans grande précision statistique, elles ne sont utilisables que de façon qualitative.

D'autre part, les méthodes actuelles de prévision de récolte se basent sur les phénomènes survenus depuis le début de la campagne et ne peuvent nullement intégrer les changements de tendance ultérieurs, ce qui explique souvent les différences notables entre les données provisoires et les estimations finales.

► Stocks

Pour les pays où les stocks paysans ont une forte incidence sur la disponibilité de céréales (Burkina Faso, Niger, Tchad, Mali) les enquêtes stocks paysans sont opérationnelles. Cependant, leur degré de précision et d'efficacité n'a pas encore été évalué.

► Importations/exportations de céréales

Les importations officielles (commerciales et aide alimentaire) sont relativement bien suivies dans l'ensemble des pays. Par contre, les flux informels intra-régionaux de céréales demeurent mal appréhendés. Des études-pilote de ces flux ont récemment été entreprises ou envisagées au Niger (provenance Nigéria), en Gambie (destination Sénégal) et en Mauritanie (destination Mali).

► Consommation

Pour l'instant le statu quo est maintenu sur les niveaux de consommation par tête, sauf dans le cas du Mali où, suite aux résultats de l'enquête consommation 1988-89, les ratios de consommation ont été révisés à la hausse de 167 à 212 kg par tête/an. Cette révision a posé problème particulièrement au niveau de la consommation de riz (50 kg par tête/an, ce qui a paru excessif à de nombreux spécialistes). Des travaux sont en cours pour une actualisation des normes de consommation. Des enquêtes spécifiques de consommation céréalière ont eu lieu en milieu rural au Burkina Faso, au Mali, et au Niger, et en milieu urbain au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et au Tchad. Les conclusions préliminaires sont que:

- le coût de ces enquêtes est relativement bas, ce qui rend envisageable leur conduite à intervalle régulier ou à la demande;
- ces enquêtes pourraient prendre en compte, en plus des céréales, quelques autres produits principaux (produits animaux) sans une augmentation considérable de leur coût et donc pallier en partie l'absence d'enquêtes budget-consommation.

Le séminaire régional de Praia (décembre 1991) doit faire le point sur ces enquêtes pour déterminer le degré de validité des résultats et statuer sur leur utilisation éventuelle dans le calcul des besoins.

► Identification des populations à risque

L'identification des populations à risque par la méthode des bilans décentralisés n'est pas assez précise; d'autres méthodes tentent d'y remédier. Ainsi, au Mali et au Tchad, l'identification et le suivi des populations à risque continuent à être faits par le système d'alerte précoce (SAP). Au Niger, au Burkina Faso et au Sénégal, des dispositifs similaires sont en voie d'expérimentation ou d'implantation.

IV. COORDINATION DE L'INFORMATION ET CONCERTATION ENTRE ACTEURS

Des problèmes de concertation subsistent entre acteurs nationaux d'une part, et entre nationaux et donateurs d'autre part, et entre donateurs.

● Entre nationaux, ils sont révélés par:

- des divergences sur les résultats d'enquêtes de production, dues à des problèmes de coordination et de compréhension entre structures nationales;
- une mauvaise circulation et une spécification imparfaite des données fournies à travers les bilans globaux et décentralisés (problèmes de représentativité, de niveau de signification, de degré de fiabilité et de limites dans l'interprétation des données.

Ainsi, pour la campagne 1990/91, les résultats des prévisions pour le Mali ont suscité de vives contestations de la part des responsables politiques. Ces contestations découlaient du fait que les prévisions partant d'observations effectuées entre mi-juillet et fin-août n'ont pas pu prendre suffisamment en compte l'arrêt exceptionnel des pluies au cours des deux premières décades d'août. Une deuxième mission CILSS/FAO a aidé les structures nationales à obtenir au plus tôt les résultats définitifs de l'enquête, qui se sont révélés sensiblement différents des prévisions.

De même, au Burkina Faso, les prévisions faites courant octobre 1990 et présentées par les structures centrales ont été critiquées par des structures décentralisées de terrain, qui estimaient qu'il y avait une surévaluation de la production: les estimations finales ont en effet été réduites à la baisse par rapport aux prévisions.

Au Niger, il n'y a pas eu unanimité entre les structures nationales centrales et les structures décentralisées de l'Agriculture quant au niveau des récoltes attendues. Ceci a nui à la crédibilité des estimations fournies.

Cependant, des progrès ont été réalisés ou sont en cours.

Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire, incluant le suivi de la charte de l'aide alimentaire, se mettent progressivement en place ou se consolident (Mali, Sénégal, Burkina Faso, Niger).

L'opérationnalité de ces embryons de système a certes été entravée par une insuffisance de ressources mais davantage par le manque d'organisation et d'orientation claire qui leur permettrait de satisfaire efficacement des besoins multiples et souvent mal spécifiés.

Dans ce cadre, le séminaire régional sur la gestion de l'information pour la sécurité alimentaire (Bamako, juin 1991), après avoir constaté sans complaisance l'insuffisance de la coordination, a défini le contour de systèmes nationaux d'information tenant compte des besoins en informations pour les politiques de court terme d'une part, et pour les politiques de moyen et long termes d'autre part.

Ce séminaire a également mis en relief la sous-utilisation des données disponibles dans le sens d'une meilleure préparation de la prise de décision. Ainsi la priorité est moins d'ouvrir de nouveaux champs d'investigation que de valoriser les données existantes et de consolider les dispositifs qui les produisent.

● Entre nationaux et donateurs plusieurs problèmes se posent. D'un côté, la participation des agences locales reste indirecte et partielle dans la production de l'information pour le suivi de la situation alimentaire. Ceci se traduit par un faible degré de concertation. D'autre part, on note une polarisation accrue des activités de production de l'information: d'un côté les questions de sécurité alimentaire, et de l'autre la recherche d'informations dans le cadre des dimensions sociales de l'ajustement structurel. On constate ainsi une concurrence croissante pour les ressources humaines entre ces deux pôles d'activité. Les services nationaux de statistiques qui disposent de l'essentiel des ressources humaines dans le domaine des statistiques ont tendance à se replier sur les activités liées aux PAS. Ceci fragilise les efforts de rationalisation de l'utilisation des ressources. Les techniciens sahéliens militent donc souvent pour une plus grande cohérence entre donateurs et entre les besoins en information et l'allocation de ressources pour la collecte et le traitement des données.

● Du côté des donateurs, on estime aussi que le problème principal est celui de la concertation. Le manque d'informations sur la position des autres donateurs et la multiplicité des interlocuteurs nationaux officiels demeurent des contraintes majeures.

Dans certains cas, les grandes orientations des politiques des donateurs sont assez proches pour faciliter la convergence; le besoin de confronter des informations nationales diverses constitue un autre facteur de rapprochement.

Plusieurs donateurs ont fait remarquer que s'il est bon de connaître les

engagements de diverses agences en matière d'aide alimentaire, il est plus utile de connaître leurs intentions: la concertation étroite sur place est indispensable.

Le cas du PRMC au Mali, bien que non directement transférable, est cité en exemple. Toutefois, certains reconnaissent que même une parfaite concertation ne peut garantir le succès des actions:

"même quand tous sont d'accord pour faire quelque chose, il faut encore qu'on sache exactement quoi faire, et que les actions menées aient l'impact voulu..."

V. DOMAINE DE LA PRISE DE DECISIONS

Ce domaine suit logiquement la concertation sur les informations disponibles pour déboucher sur la prise d'engagements de part et d'autre.

Plusieurs donateurs estiment que dans certain pays le problème est moins celui de l'application de la Charte que du contexte économique ou de politique nationale de sécurité alimentaire dans lequel elle se situe. Quand il y a du flou dans les données et les politiques, chaque donateur peut choisir l'interprétation de la situation qui lui convient. On ne peut donc traiter de la concertation entre donateurs sur l'application de la Charte sans évoquer la concertation plus générale entre donateurs et administrations nationales sur les politiques alimentaires des pays.

Pour l'exercice 1990/91, le fait marquant a été le délai entre la disponibilité de l'information et les prises de décision. Alors que les premières évaluations faisaient état dès début novembre de la probabilité d'une crise alimentaire en mars-avril dans certains pays, confirmant ainsi les conclusions du suivi de campagne, les requêtes officielles n'ont généralement été formulées qu'un ou deux mois plus tard, et les engagements des donateurs confirmés vers la mi-février. On a donc constaté de part et d'autre un temps de flottement. Celui-ci a été en partie imputable à la formalisation du processus de formulation des requêtes d'une part, et de leur prise en compte, d'autre part.

Ceci s'est traduit par un arrivée tardive des céréales importées (entre mai et août), et donc par un retard dans la mise en oeuvre des activités de secours; certaines populations du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Tchad ont eu à souffrir de la faim dès mars-avril 1991.

Dans le cas du Tchad, l'incertitude sur les informations et le faible degré de concertation entre autorités nationales et donateurs ont, dans une large mesure, bloqué la situation et empêché une aide conséquente.

Au Cap Vert, le taux de réalisation des engagements en aide alimentaire a été

faible pour un pays où l'aide alimentaire représente entre 45 et 50 % des ressources totales en céréales.

Par ailleurs, l'utilisation des stocks de sécurité, là où ils existent, n'a été effective qu'au Burkina Faso où près de 15.000 tonnes ont pu être prélevées pour les secours de première urgence, avec l'accord de donateurs qui se sont engagés à restituer les quantités prélevées.

Malgré ces problèmes, le bilan de l'aide alimentaire aux pays du CILSS est relativement bon. Ainsi, au 30 septembre 1991, la majeure partie des engagements avaient été réalisés (dont environ 50% en aide d'urgence gratuite). Les distributions d'urgence ont eu lieu principalement au Burkina Faso, au Niger, en Mauritanie, au Tchad, et au Mali où la production agricole a été particulièrement mauvaise. A l'exception de la Mauritanie, la distribution s'est faite avec des céréales sèches (mil, sorgho, maïs).

Une partie de l'aide alimentaire a d'ailleurs été accordée à travers des achats de céréales locales, en particulier au Burkina Faso (34.000 tonnes), au Niger (17.726 tonnes) et au Mali (12.200 tonnes).

Il y a donc eu, tant du côté des donateurs que de celui des pays bénéficiaires, des actions très positives en appui à des populations en situation de pénurie alimentaire. Bien que tardive, l'aide alimentaire en céréales importées a permis entre juin et août de soulager les souffrances de populations, surtout rurales, en proie à une grave pénurie de vivres. Malgré la précocité des pluies, les observateurs s'accordent généralement à dire que même les interventions faites au mois d'août ont été salutaires dans certains pays (par exemple, au Burkina Faso).

CONCLUSION

Il n'apparaît nulle part dans la conduite des opérations d'aide alimentaire, des attitudes délibérément en contradiction avec l'esprit de la Charte. Celle-ci semble réunir l'assentiment des différents acteurs tant nationaux que bilatéraux et multilatéraux. Cependant, au niveau de l'application des progrès restent à faire dans chaque domaine principal. Quelques types d'actions nécessaires, sur lesquels les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel s'engagent à promouvoir, sont énumérés ci-après:

Sur l'Information

En ce qui concerne la diffusion d'informations sur la Charte dans les pays du CILSS, il convient d'élargir l'ensemble concerné au personnel des domaines connexes à celui de l'aide alimentaire et faire des actions en direction du grand public. Pour cela, un point d'information devrait être consacré à la Charte dans les prochaines rencontres régionales des projets Diagnostic Permanent, PAROC et PROCELOS. Les composantes Nationales de ces projets ainsi que les CONACILSS devront continuer à jouer le rôle de relais pour une plus large diffusion et explication du texte de la Charte. Pour le grand public, une campagne de presse pourrait être envisagée y compris en direction du monde rural. Pour ce qui est de l'information pour le suivi de l'aide alimentaire, il convient de consolider les acquis et d'assurer une meilleure valorisation des données existantes.

La Concertation

Il semble prioritaire de resserrer les liens entre structures nationales concernées par le suivi de la situation alimentaire, et de continuer à créer ou dynamiser les structures nationales chargées de la coordination de l'information et de la concertation. Une recommandation spécifique porte sur l'élaboration de tableaux de bords permettant un meilleur suivi commun de l'aide alimentaire dans chaque pays du CILSS. Du côté des donateurs, il convient d'assurer une plus grande implication des agences locales dans le suivi de la situation alimentaire, et de réduire les interférences entre programmes ou actions influant sur le disponible alimentaire, les marchés.

La Prise de Décisions

Il convient, dans la mesure du possible, de généraliser les aspects positifs de la gestion commune des fonds de contrepartie liés, en amont et en aval, à la problématique de la sécurité alimentaire. Il faut poursuivre la recherche de meilleurs mécanismes de déblocage rapide des stocks de sécurité pour les secours de première urgence en cas de déficit prononcé, y compris l'option de fonds de sécurité alimentaire.

Il est également important d'arriver à une meilleure adéquation entre les besoins identifiés et la capacité nationale d'absorption d'une part, et l'aide alimentaire octroyée, d'autre part, surtout en ce qui concerne des céréales telles que le riz et le blé

---0000000---

