



CILSS

---

Note sur les requêtes et les opérations  
d'urgence alimentaire 97-98 au Sénégal

SAH/D(99)495

Janvier 1999

Diffusion générale

---

*OCDE*

Organisation de Coopération  
et de Développement Economiques

*OECD*

Organisation for Economic  
Co-operation and Development

---

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

---

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

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

#### 📄 DOCUMENTS

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

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 4000 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

#### ✉ DIFFUSION

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

##### Europe

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

##### Asie

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

##### Amérique du Nord

*Faculté des sciences de l'agriculture et de  
l'alimentation - Université Laval*  
Pavillon Comtois (Local 4426)  
QUEBEC, G1K 7P4 - Canada  
Téléphone : (1-418)656 2131 #4657

##### Afrique

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

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

#### 📖 CONSULTATION

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

**Centre de Développement de l'OCDE (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 : F640048 OCDE Paris  
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

---

# Note sur les requêtes et les opérations d'urgence alimentaire 97-98 au Sénégal

*Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent  
que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement  
la position des organismes concernés.*

Marc Lautier, Consultant Club du Sahel

Mots clés :

aide alimentaire ; sécurité alimentaire ; systèmes d'information ; coordination ; politique  
d'aide ; Charte



# SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION	5
<b>I. CONTEXTE AGRICOLE RECENT</b>	<b>5</b>
<b>II. CONCERTATION ET COORDINATION</b>	<b>6</b>
1. CALENDRIER DES REQUÊTES ET DES OPÉRATIONS D'URGENCE	6
2. APPRÉCIATION	8
<b>III. SYSTEME D'INFORMATION</b>	<b>10</b>
<b>IV. MISE EN OEUVRE DE L'AIDE D'URGENCE</b>	<b>12</b>
1. OPÉRATIONS SUR FONDS DU GOUVERNEMENT	12
2. AUTRES INTERVENTIONS	13
CONCLUSION	14
ANNEXE	17
PERSONNES RENCONTREES	19



## LISTE DES ABREVIATIONS

CASPAR	Cellule Agro-Sylvo-Pastorale d'Alerte Rapide
CNCR	Conseil National de Concertation des Ruraux
CNSA	Conseil National de la Sécurité Alimentaire
CR	Communautés Rurales
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture
FCCAA	Fonds Commun de Contrepartie de l'Aide Alimentaire
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
OSB	Opération Sauvegarde du Bétail
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PPCL	Programme Promotion des Céréales Locales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAP	Système d'alerte précoce
SIM	Système d'information sur les marchés
SISAAR	Système d'info. sur la sécurité alimentaire et d'alerte rapide
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development
USD	Dollar américain
VCT	Vivres contre travail
ZAR	Zones A Risques Alimentaires





## INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le Sénégal se caractérise par un recul régulier du taux de couverture des besoins céréaliers par la production locale, en raison d'une production stable dans un contexte de forte croissance démographique, et par une diminution régulière de l'aide alimentaire internationale.

La fin de la campagne 1996/97 et l'année 1998 ont été marquées par un étonnant décalage entre, d'une part, des requêtes d'aide d'urgence importantes du gouvernement et la diffusion d'informations alarmistes sur le niveau des disponibilités alimentaires et, d'autre part, l'absence de réactions des bailleurs bilatéraux.

C'est dans ce contexte que le Club du Sahel et le CILSS ont décidé la réalisation d'une revue limitée des opérations d'urgence 1997/98 au Sénégal. Cette mission s'est déroulée du 11 au 15 octobre 1998 à Dakar, sous la forme d'entretiens avec les acteurs impliqués dans le domaine de l'aide alimentaire (voir annexe 1) et d'analyse des données et des documents disponibles.

Rappelons qu'une évaluation complète de l'application de la charte de l'aide alimentaire a été réalisée en 1997 ; elle décrit et analyse en détail le dispositif de l'aide alimentaire au Sénégal.

## I. CONTEXTE AGRICOLE RECENT

Les deux dernières campagnes agricoles ont été perturbées par l'instabilité de la pluviométrie, qui a durement mis à l'épreuve les stratégies d'adaptation des paysans et des éleveurs.

Après un démarrage précoce des pluies (mai), la campagne agricole 96/97 a été marquée par une pause pluviométrique de 20 à 40 jours à partir de début juillet. Cette interruption a d'abord entraîné l'échec d'une partie des semis effectués précocement avec les premières pluies. Elle a ensuite perturbé le calendrier de la campagne en repoussant au mois d'août la deuxième vague de semis.

Cette situation a finalement provoqué une baisse de 20 % de la production céréalière<sup>1</sup>. Ce recul annonçait une période de soudure particulièrement délicate.

Le début de l'hivernage 1998 a également suscité des inquiétudes. Les premières pluies utiles n'ont en effet été enregistrées que fin juillet-début août.

Ce retard de l'hivernage suscite alors de fortes craintes chez les paysans ; anxiété dont le CNCR se fait notamment l'écho et qui est abondamment relayée par les médias locaux au cours du mois de juillet<sup>2</sup>. Les risques d'insécurité alimentaire apparaissent alors accentués par la faiblesse de la récolte précédente et donc des réserves cérésières paysannes.

Les prix de certains aliments traditionnels comme le mil et le niébé augmentent sensiblement en juillet et août 1998, pour s'établir à des niveaux nettement supérieurs à ceux de la même

---

<sup>1</sup> D'après le CNCR, la production de céréales a diminué de près de 40 %, soit nettement plus que les chiffres officiels.

<sup>2</sup> Les articles alarmistes se multiplient dans la presse sénégalaise au cours de la dernière décade de juillet.

période de 1997<sup>3</sup>. Par contre, le prix du riz est resté stable durant l'hivernage, probablement en raison de la pression à la baisse déterminée par plusieurs vagues de distributions gratuites et de capacités d'importation suffisantes.

Au cours du mois de juillet, le bétail apparaît particulièrement touché. Le tapis herbacé se raréfie rapidement et le manque de pâturages pour le bétail devient critique à plusieurs endroits. D'après la fédération des éleveurs, les taux de perte pour les petits et gros ruminants atteignent fréquemment 25% vers fin juillet-début août. Dans le même temps, le manque d'aliments pousse de nombreux éleveurs à vendre des bêtes à des prix très bas ; les prix auraient alors été divisés par trois et parfois plus.

La situation économique des éleveurs s'est donc indiscutablement détériorée ; en terme de patrimoine, en raison des pertes d'animaux, et en terme de revenu en raison de la baisse du prix relatif de leurs productions. Par contre, nous n'avons pas d'informations permettant d'évaluer les conséquences de cette situation sur la sécurité alimentaire des éleveurs eux-mêmes ainsi que des populations qui leurs sont liées. En résumé, si l'impact économique du retard des pluies est sévère, les conséquences du point de vue de la sécurité alimentaire de ces populations sont beaucoup moins évidentes, en tous cas à court terme.

La situation pluviométrique s'est améliorée au cours du mois août, permettant d'absorber assez rapidement le déficit cumulé dans quasiment tout le pays.

Néanmoins le niveau global de la récolte sera probablement pénalisé par la brièveté de l'hivernage ; les pluies "utiles" se sont en effet interrompues dès la troisième décennie de septembre avant que les cycles végétatifs ne soient pleinement achevés. La production devrait néanmoins être nettement supérieure à celle de la campagne précédente, probablement proche de la moyenne pluriannuelle<sup>4</sup>.

La reconstitution rapide du tapis herbacé à partir du mois août permet de disposer en septembre-octobre d'une excellente disponibilité alimentaire pour le bétail<sup>5</sup>.

## II. CONCERTATION ET COORDINATION

### 1. CALENDRIER DES REQUETES ET DES OPERATIONS D'URGENCE

Août 97 La campagne agricole est marquée par une pause pluviométrique de 20 à 40 jours à partir de début juillet (puis par de bonnes pluies à partir de la deuxième décennie d'août). Dans ce contexte, le gouvernement émet une **requête de 33 596 tonnes** de céréales pour couvrir les besoins de 1 977 387 personnes, soit une valeur estimée de 7,4 Mrds CFA, alors que le bilan céréalier prévisionnel estime le déficit à 300 847 tonnes.

Au préalable, apparemment, une mission conjointe de suivi de la sécurité alimentaire avait évalué la requête à 30 405 tonnes de riz, soit 6,7 Mrds CFA, pour couvrir les besoins d'une population de 2 364 614 habitants, et conseillé un

---

<sup>3</sup> Entre août 1997 et août 1998 : + 30% environ pour le mil, + 50 à + 100 % pour le niébé (Source : CSA-SIM).

<sup>4</sup> Une étude beaucoup plus complète sur le suivi de la dernière campagne a été commanditée par le CILSS. Voir : A.M. Konate, Situation agricole et alimentaire, dispositifs de gestion des crises alimentaires au Sénégal, CILSS septembre 1998. Voir également : Rapport de la mission conjointe de suivi de l'hivernage, octobre 1998, Ministère de l'agriculture, Dakar.

<sup>5</sup> Source : Fédération nationale des éleveurs.

prélèvement immédiat d'environ 5 000 tonnes sur les stocks du CSA pour distribution.

Requête de Caritas-Sénégal à Caritas-international de 587 tonnes de céréales (120 Mio CFA) ; avec copie pour information au Ministre de l'Agriculture. Caritas-international répondra à hauteur de 50 Mio CFA.

Sept 97 **Distribution gratuite de 6 000 tonnes de céréales** et de 293 tonnes de pâtes par le CSA, **sur fonds du gouvernement.**

Déc 97 **Autre requête**, qui porte sur **331 056 tonnes** ; montant calculé à partir des déficits de couverture des besoins par la production locale dans les zones déficitaires.

Janv. 98 Réunion des bailleurs au cours de laquelle le Ministre de l'agriculture **demande une aide d'urgence de 82 600 tonnes.**

Le gouvernement achète 13 135 tonnes de riz aux riziculteurs du fleuve (budget de 3 Mrds CFA) pour distribution gratuite.

Fév. 98 Transmission d'une **Requête** du gouvernement, qui précise désormais **82 600 tonnes d'aide d'urgence**. La méthode d'estimation de ce montant n'est pas précisée.

**Requête de la FONGS** directement à la Commission de Bruxelles

1<sup>ère</sup> Opération de Sauvegarde du Bétail (OSB) : 700 Mio CFA sont consacrés par le gouvernement à la distribution d'aliments pour bétail.

Mars 98 **Lettre-réponse conjointe des bailleurs européens** qui critique les estimations, demande que la méthodologie de calcul soit améliorée et suggère la création d'un groupe de travail sécurité alimentaire (Ambassadeurs de Grande-Bretagne, des Pays-Bas, de France, d'Allemagne, d'Italie, Délégué de l'UE).

Avril 98 Le mode de calcul des 82 600 tonnes est partiellement expliqué dans le cadre du groupe de travail sécurité alimentaire animé par la CASPAR : Les **besoins estimés hors Casamance** représentent **42 600 tonnes** ; les autres **40 000 tonnes** proviendraient d'une évaluation **pour la Casamance.**

Lettre du Président de la Commission Européenne au Premier Ministre, qui offre la possibilité de recourir au FCCAA, dont l'UE assure le vice-secrétariat, pour les besoins d'aide d'urgence.

Mai 98 Début de la **1<sup>ère</sup> distribution gratuite (de l'année calendaire) par le gouvernement qui porte sur 13 135 tonnes de riz** (3 Mrds CFA) et ne vise que les zones à risques.

Achat par le gouvernement de 14 772 tonnes de riz importé (3 Mrds CFA) destinées à la distribution gratuite (3<sup>ème</sup> phase).

Elaboration d'une **nouvelle requête** par la CASPAR à la demande du Ministre, destinée à la réunion des bailleurs du 28/5 qui finalement est annulée. Dans cette requête **non transmise officiellement** mais connue, les besoins d'aide sont

estimés à **73 951 tonnes** dont 51 654 tonnes d'aide d'urgence. La diminution du volume demandé serait due à la prise en compte des distributions déjà réalisées.

Création de la Commission Nationale d'Identification des Zones Sinistrées (CNIZS), dont le secrétariat est assuré par le CSA et qui regroupe un membre de la Primature, la CASPAR, le CNCR et un représentant des communautés rurales.

**Elections législatives.** Le Ministre de l'Agriculture, maire de Ziguinchor, est candidat en Casamance.

Juin 98 **Création du Conseil National de la Sécurité Alimentaire (CNSA)** par décret. Il est présidé par la Primature et son secrétariat est assuré par la CASPAR. L'une de ses principales missions est d'établir des requêtes d'aide acceptables par toutes les parties.

Mise en place d'un groupe de travail pour l'élaboration d'un cadre d'analyse pour la sécurité alimentaire, animé par la CASPAR.

Requête de Caritas-Sénégal à l'UE de 1 691 tonnes de vivres pour les populations déplacées de Casamance ; avec copie pour information au Ministre de l'Agriculture.

Juillet 98 **Don par Taiwan de 723 tonnes de riz** d'aide d'urgence, à distribuer par le CSA.

Passage du Directeur Général de la FAO à Dakar.

Campagne d'alerte du CNCR dans les médias.

Août 98 Fin de la **2<sup>ème</sup> distribution gratuite par le gouvernement** qui porte sur **14 772 tonnes de riz** (3 Mrds CFA) et ne concerne que les zones à risques.

**Décision des bailleurs** de consacrer 1,35 Mrds CFA du FCCAA pour répondre aux besoins **d'aide d'urgence, soit 7 820 tonnes.**

2<sup>ème</sup> Opération de Sauvegarde du Bétail (OSB) du gouvernement : 400 Moi F CFA.

Don par l'Arabie Saoudite de 72 tonnes de vivres divers d'aide d'urgence.

Sept 98 A la fin du mois, 1 300 des 7 820 tonnes du FCCAA ont été distribuées aux populations par le CSA.

Oct 98 Les distributions cumulées atteignent 5 500 tonnes, sur les 7 820 du FCCAA, au 14/10. Elles se caractérisent par un faible ciblage.

## 2. APPRECIATION

Le détail de la séquence précédente fait clairement apparaître l'absence de concertation entre le gouvernement et les bailleurs ; les requêtes se succèdent et les différents chiffreages suscitent l'incompréhension des destinataires.

L'un des facteurs qui pénalise la concertation tout au long de l'année est la très grande difficulté du constructeur de la requête, le Ministère de l'Agriculture, à expliquer sa méthodologie de calcul aux destinataires de la requête.

Il est également clair que l'abandon progressif des anciens cadres de coordination par les bailleurs ne facilite pas le dialogue et la concertation<sup>6</sup>.

La concertation ne semble pas non plus très dynamique entre les différents services administratifs nationaux<sup>7</sup>.

Comparativement, les bailleurs européens affichent alors un degré de coordination remarquable. Une concertation d'abord relativement informelle débouche en effet en mars sur une réponse officielle conjointe, signée par les principaux ambassadeurs européens. Cette lettre commune a été initiée par les Pays-Bas, mise en œuvre par l'UE, signée officiellement par les principales ambassades européennes et, après-coup, approuvée officieusement par un certain nombre d'autres bailleurs.

Dans ce courrier, les bailleurs européens constatent le déblocage de 3 Mrds CFA par le gouvernement pour une opération d'urgence (achats de riz en janvier), expliquent pourquoi l'évaluation des besoins ne leur paraît pas fiable en l'état, suggèrent la création d'un groupe de travail conjoint pour redéfinir les besoins et, enfin, proposent un financement permettant de lancer une mission d'information sur le terrain.

La concrétisation des deux dernières initiatives, qui étaient susceptibles de redynamiser la concertation gouvernement-bailleurs, sera perturbée par la proximité des élections (mai). Le gouvernement considère en effet qu'une mission conjointe d'identification des besoins ne sera pas en mesure de travailler correctement juste avant les élections. Après les élections, des réticences apparaissent en raison du caractère tardif d'une éventuelle intervention.

De manière générale, la proximité des élections a clairement troublé l'appréciation des donateurs et la concertation avec le gouvernement<sup>8</sup>.

Par contre de nouvelles structures de concertation sont effectivement instituées à la suite de ces discussions. Elles ont également des attributions de synthèse et d'analyse de l'information. Les nouveaux éléments du dispositif sont les suivants :

(i) Un Conseil national de la sécurité alimentaire a été créé par décret en juin. Il regroupe les ministères concernés ainsi que l'AGETIP, le CNCR,... Les donateurs n'en sont pas membres mais peuvent être invités aux réunions. Il est présidé par la Primature et son secrétariat est assuré par la CASPAR, qui appartient à la Direction de l'agriculture. Les attributions de ce conseil sont larges. Elles portent sur l'évaluation régulière de la situation alimentaire, le suivi de la mise en œuvre des politiques et programmes de sécurité alimentaire et l'appui au système d'information sur la sécurité alimentaire en vue de son développement et sa pérennisation. Il a également comme objectif explicite "*d'offrir un cadre de concertation* aux multiples intervenants...

A court terme, sa principale mission semble surtout d'établir des requêtes d'aide acceptables par tous les intervenants, par la résolution des divergences et malentendus en amont de la requête. A moyen terme, la création d'un lien institutionnel étroit entre la Primature, dont

---

<sup>6</sup> Voir les évaluations précédentes de la charte, notamment celle de 1997.

<sup>7</sup> Voir : Evaluation 1997 de la Charte, notamment sur les difficultés de la CASPAR et du ZAR à coopérer.

<sup>8</sup> Procès d'intention, plus ou moins explicites, sur l'utilisation de l'aide à des fins électorales.

dépend le CSA, et la CASPAR offre l'opportunité d'exploiter les synergies potentielles entre ces deux composantes clés du dispositif.

(ii) Un groupe de travail pour l'élaboration d'un cadre d'analyse pour la sécurité alimentaire a également été installé en juin. Il est animé par la CASPAR ; le PAM, la FAO, l'USAID, l'UE notamment en sont membres. Il devrait être prochainement renforcé par le recrutement de deux consultants nationaux (sur financement FAO).

L'objectif officiel est d'aboutir à la détermination d'un indice d'insécurité alimentaire par département, qui intègre plus largement les variables de revenu. Mais l'enjeu principal est de définir une méthodologie et des indicateurs d'évaluation de la sécurité alimentaire qui soient acceptés par les bailleurs.

Cette implication en amont des bailleurs dans l'évaluation de la vulnérabilité est effectivement susceptible d'éviter à l'avenir les problèmes rencontrés cette année ; à condition que cette nouvelle structure se pérennise, ce qui semble conditionné à sa productivité.

Enfin, il faut souligner que si, après explications, les réticences des bailleurs traditionnels suscitent une certaine compréhension dans les services techniques centraux, elles n'ont absolument pas été admises par les organisations paysannes, en particulier le CNCR.

### **III. SYSTEME D'INFORMATION**

Les besoins d'urgence 98 ont été l'occasion pour les intervenants nationaux, bilatéraux et multilatéraux de constater "à chaud" les insuffisances des dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire au Sénégal. Le manque de fiabilité des chiffres présentés dans la requête d'aide d'urgence du gouvernement constitue en effet l'argument majeur, et que personne ne conteste sérieusement, sur lequel s'appuie la plupart des bailleurs pour motiver leur absence d'intervention.

Un certain accord semble ainsi s'être dégagé à la fois sur l'analyse des faiblesses et sur celles des modifications nécessaires.

Pourtant le dispositif d'information apparaît assez étoffé au Sénégal, par comparaison avec d'autres pays sahéliens<sup>9</sup>. Les faiblesses de ce dispositif, pour la plupart déjà connues, ont été mises en évidence avec une acuité particulière au cours de l'année 1998. Elles se situent principalement à trois niveaux :

(i) Au niveau institutionnel, la coordination, l'exploitation des synergies et la division du travail entre le ZAR/CSA et la CASPAR sont insuffisantes. Ces deux organismes ont tous deux pour objectif de prévenir les crises par un suivi régulier de la situation alimentaire. Mais localisés sous deux tutelles différentes (CSA pour le ZAR et Direction de l'agriculture pour la CASPAR), leur collaboration est restreinte et un certain état d'esprit de concurrence semble exister.

Les procédures de construction des requêtes 1997/98 et de mises en œuvre ont mis en évidence l'absence de coopération entre la CASPAR, le ZAR en amont, pour le calcul des besoins, et en aval pour l'identification des cibles.

---

<sup>9</sup> Pour une présentation complète de ce dispositif, voir : Evaluation 1997 de la Charte, et : Situation agricole et alimentaire, dispositifs de gestion des crises alimentaires au Sénégal (Op.Cit.).

(ii) Au niveau de la production des informations de base utilisées pour l'établissement des bilans céréaliers, la méthodologie est perfectible.

L'estimation des besoins nationaux résulte de l'addition des déficits locaux, sans prise en compte des échanges inter-régionaux des zones excédentaires vers les zones déficitaires. Or ces échanges semblent dynamiques comme l'atteste la relative homogénéité des prix (hors coûts de transport) dans le pays<sup>10</sup>. L'estimation des importations et des besoins pour consommation est également sujette à caution. Sur ce dernier point en particulier, la norme théorique de consommation individuelle utilisée dans le bilan (185 kg) est différente du niveau de consommation réel calculé *ex post* qui s'établit dans une fourchette de 150-170 kg par habitant<sup>11</sup>.

L'une des conséquences du caractère sommaire de ces estimations est d'affaiblir la crédibilité des requêtes. Il est par exemple remarquable qu'en quatre mois, d'août à décembre 1997, l'évaluation des besoins ait été multipliée par dix (cf. supra : calendrier).

(iii) Au niveau du type d'informations collectées, l'adéquation à la nature des risques alimentaires au Sénégal est fragile.

L'identification des zones à risques par le ZAR/CSA est fondée sur l'existence de déficits céréaliers réguliers et prend comme unité l'arrondissement. Ainsi, les arrondissements caractérisés par trois déficits annuels sur les cinq dernières années sont retenus comme zones à risques. Le suivi des populations vulnérables par le ZAR s'effectue ensuite exclusivement au sein de ces zones, classées "à risques" par les statistiques agricoles.

La limite de cette méthode est de ne considérer que la disponibilité céréalière. Elle ne prend pas en compte la question de l'accessibilité financière qui impliquerait une approche en terme de revenu. Or, ce deuxième aspect est déterminant pour la vulnérabilité alimentaire des populations au Sénégal. En conséquence, une partie essentielle de l'insécurité alimentaire n'est pas saisie par ce dispositif<sup>12</sup>.

Les intervenants sont conscients des limites de ce système mais ils ne disposent apparemment pas des moyens de pallier à ses lacunes. Le suivi des variables de revenu impliquerait notamment la mise en œuvre d'une méthodologie de suivi plus complexe.

La prise de conscience de ce dernier aspect constitue l'un des résultats les plus féconds des dysfonctionnements de cette année.

La création en juin du groupe de travail pour l'élaboration d'un cadre d'analyse pour la sécurité alimentaire (cf. supra) répond ainsi clairement à ce besoin d'améliorer la méthodologie. Il doit notamment engager une réflexion sur la prise en compte des critères de revenus dans l'estimation de la vulnérabilité alimentaire.

---

<sup>10</sup> Voir le document de synthèse : Prix moyens au producteur et au consommateur des céréales locales de 1988 à 1997, CSA-SIM, mai 1998.

<sup>11</sup> On peut rappeler que le fonctionnement du projet DIAPER a été considéré comme très satisfaisant par la mission d'évaluation de l'UE. Il se poursuit actuellement sur financement UE. Son budget doit être totalement internalisé en 1999.

<sup>12</sup> Cette méthode aboutit en effet à retenir toujours les mêmes zones, qui sont situées dans le Nord où les déficits agricoles sont les plus marqués. Par contre, les régions Sud du pays ne sont jamais identifiées comme ZAR. Pourtant la vulnérabilité financière est parfois plus forte dans le Sud en raison de l'absence de revenus alternatifs aux revenus agricoles. Par ailleurs, les circuits commerciaux, et donc les canaux d'approvisionnement, sont beaucoup plus développés et efficaces dans le Nord du pays qu'au Sud.

De plus, une Commission nationale d'identification des zones sinistrées a été créée en mai dernier. Son secrétariat est assuré par le CSA (ZAR) et elle regroupe également la CASPAR, le CNCR et un représentant des communautés rurales. Elle est chargée de la répartition de l'aide et du suivi de la distribution.

#### **IV. MISE EN OEUVRE DE L'AIDE D'URGENCE**

En l'absence de réactions significatives des bailleurs, les principales opérations d'urgence ont été engagées dans un premier temps à l'initiative et sur financement du gouvernement.

##### **1. OPERATIONS SUR FONDS DU GOUVERNEMENT**

Deux opérations de distribution gratuites de riz ont été réalisées sur financement gouvernemental en 1998. Chacune de ces deux tranches a porté sur un montant de 3 Mrds F CFA. Elles ont été exécutées respectivement en mai et en juillet-août<sup>13</sup> (cf. supra : calendrier).

La première tranche a été réalisée par l'achat local de riz auprès des riziculteurs de la vallée du fleuve (13 135 tonnes). Cette intervention a permis d'écouler les importants stocks d'invendus de ces producteurs. La seconde tranche a porté sur l'achat aux commerçants de riz d'importation (14 772 tonnes).

Ces deux opérations ont ciblé exclusivement les ZAR " officielles " et la Casamance, selon la procédure suivante :

Le transport des céréales est assuré par le CSA jusqu'aux communautés rurales (CR). Un critère de revenu permettant de distinguer les CR ciblées a été introduit. Dans les CR où le revenu global était considéré comme relativement élevé, principalement en raison de l'existence de revenus alternatifs à la production céréalière, les volumes livrés représentaient 6 kg par personne. Dans les autres CR, ils représentaient 9 kg par personne.

Au niveau local, la distribution est prise en charge par un comité qui comprend notamment le président de la CR, un représentant du CNCR, un représentant de l'Etat. La distribution s'effectue suivant une base égalitaire (hypothèse d'homogénéité de la vulnérabilité)<sup>14</sup>.

Le CNCR, qui était impliqué à différents niveaux dans les distributions, estime que les résultats de ces opérations sont satisfaisants.

De plus, le gouvernement a également mis en œuvre deux opérations de sauvegarde du bétail (OSB), l'une en février pour un montant de 734 Mio CFA (5 200 tonnes d'aliments), l'autre en août pour un montant de 400 Mio CFA (6 400 tonnes d'aliments). Appréciées par les éleveurs, ces opérations n'ont eu néanmoins qu'un impact modéré sur la situation du bétail en raison d'une distribution diffuse des aliments et de la faiblesse des quantités par tête (quelques kilos).

Les conséquences de ces opérations sur la sécurité alimentaire humaine semblent donc extrêmement réduites.

---

<sup>13</sup> Pour la deuxième phase, la totalité des vivres avait été livrée par le CSA aux communautés rurales le 13 juillet. Les distributions au niveau local se sont parfois étalées jusqu'au mois d'août.

<sup>14</sup> Apparemment, un tel comité de distribution " officiel " ne peut discriminer les bénéficiaires suivant des critères individuels de vulnérabilité alimentaire. Une ONG aurait probablement plus de latitude dans ce domaine.



## 2. AUTRES INTERVENTIONS

A notre connaissance, les seules aides d'urgence bilatérales arrivées en 1998 sont celles de Taiwan au mois d'août (don de 723 tonnes de riz) et de l'Arabie Saoudite (don de 72 tonnes de rations militaires).

Au niveau multilatéral, certains projets du PAM se sont élargis à l'urgence alimentaire. Le programme cantines scolaires a ainsi fourni 18 000 repas supplémentaires par jour pendant six mois. De son côté, la FAO a débloqué un budget de 148 000 USD pour fournir des intrants agricoles (semences, engrais, matériel) aux paysans touchés par le retard de l'hivernage.

Enfin, le Fonds commun de contrepartie de l'aide alimentaire, dont l'UE assure pour les bailleurs le vice-secrétariat, a été provisoirement réanimé durant l'hivernage. Le FCCAA ne fonctionnait plus depuis plusieurs années en raison de l'arrêt de l'aide programme des anciens donateurs "réguliers"<sup>15</sup>. En l'absence de trésorerie, ce fonds ne constituait donc plus un outil d'intervention. Son existence a néanmoins été maintenue jusqu'à présent en raison de la présence d'un actif résiduel constitué de créances sur des organismes publics.

Le remboursement de cette dette d'environ 1,5 Mrd CFA est intervenu au cours du premier semestre 1998, libérant ainsi des moyens d'interventions<sup>16</sup>. La commission paritaire du fonds a officiellement décidé le 18 août de réaliser une opération d'urgence. Le 25 août, le montant de l'intervention est fixé à 1,35 Mrd F CFA, ce qui représente 7 820 tonnes de vivres. Elles seront distribuées par le CSA à partir du mois de septembre.

La décision positive des bailleurs s'appuie apparemment sur deux raisons, toutes deux assez opportunistes. Le renflouement du FCCAA permet d'une part de s'associer aux opérations d'urgence 1998, sans devoir reconsidérer les refus initiaux. Répondre aux besoins d'urgence offre d'autre part l'occasion de liquider rapidement l'actif du FCCAA, préalable nécessaire à sa clôture.

Réalisée par le CSA, cette opération prend ainsi la forme d'une troisième vague de distribution gratuite de riz. Comparativement aux deux précédentes opérations (mai et août), le ciblage est restreint ; la couverture géographique des distributions est beaucoup plus large. L'allocation est de 4 kg de vivres par personne dans les ZAR "officielles" et de 1 kg par personne ailleurs. Ce saupoudrage est expliqué par les protestations des CR non bénéficiaires face aux précédentes distributions ciblées et répétées (3 phases) et à la difficulté politique d'effectuer une nouvelle distribution exclusive.

Par ailleurs, il est regrettable qu'à la mi-octobre la distribution de ces vivres ne soit pas encore achevée alors que la lettre officielle du Président de la Commission Européenne suggérant l'utilisation du FCCAA date du 29 avril (cf. supra : calendrier). Ce délai est imputable d'une part à la tardive reconstitution de la trésorerie du fonds et, d'autre part, à une certaine lenteur dans l'exécution au niveau du FCCAA. La réalisation du programme par le CSA s'est effectuée au contraire avec célérité<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir : Evaluation 1997 de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sénégal.

<sup>16</sup> Nous ne disposons pas d'explication sur la décision de remboursement prise par les autorités publiques concernées.

<sup>17</sup> Le CSA a commencé les distributions avant même que les fonds du FCCAA ne soient virés.

## CONCLUSION

La question de l'aide d'urgence 1997/98 au Sénégal peut être résumée ainsi : une succession d'émissions de requêtes non concordantes et très mal argumentées génère une confusion certaine qui conduit les bailleurs sollicités à adopter une position d'attente, alors même que la réalité des besoins d'urgence n'est contestée par personne. Cette position ferme apparaît compréhensible en raison des fondements nettement insuffisants du calcul des requêtes.

Dans ce contexte, le gouvernement décide le financement et l'organisation de deux interventions d'urgence qui aboutiront à la distribution gratuite de près de 28 000 tonnes de riz pendant la période de soudure, entre mai et août 1998.

Le retard de l'hivernage 98, qui succède à une mauvaise campagne, génère par ailleurs de fortes inquiétudes dans le monde rural. Les craintes culminent fin juillet car les pluies utiles n'ont toujours pas démarré et la situation alimentaire du bétail devient très difficile. L'absence de réaction des bailleurs suscite alors de vives critiques.

La situation agricole s'améliorera ensuite rapidement au cours du mois août. Enfin, 7 800 tonnes de vivres sont fournies par le FCCAA, mais elles seront distribuées tardivement.

Ces dysfonctionnements semblent avoir provoqué une remise en cause du fonctionnement des dispositifs d'information et de concertation qui s'est traduite par l'engagement de changements significatifs, aux niveaux institutionnel et méthodologique.

Le déroulement de ces différents épisodes suggère quelques commentaires additionnels :

1) Dans le domaine de l'aide, le concept d'urgence alimentaire est assez systématiquement discuté par les bailleurs. La légitimité d'une requête, l'objectivité des estimations, l'opportunité d'intervenir sont en effet fréquemment contestées.

De ce point de vue, les dysfonctionnements constatés cette année auront permis d'une part d'aboutir à un certain consensus sur les insuffisances en matière d'information et, d'autre part, de susciter la mise en place de coopérations entre les différents intervenants dès l'amont du processus de décision. Ces changements devraient contribuer à améliorer la qualité de l'information et de la concertation à l'avenir.

2) La proximité des élections législatives a indéniablement perturbé le processus de décision des bailleurs, car ces derniers semblent tous avoir envisagé que les requêtes du gouvernement soient dès le départ biaisées par cette proximité électorale

Pourtant, si le contexte électoral a peut-être favorisé la rapidité des décisions du gouvernement, il ne les a pas provoquées, comme le montrent le calendrier de ces opérations, qui déborde largement la période préélectorale, ainsi que les modalités de mise en œuvre (ciblage).

En tout état de cause, ces réticences des bailleurs correspondent de fait à imposer un "coût" au fonctionnement démocratique. En effet, en l'absence d'élections, elles n'interviendraient pas<sup>18</sup>.

3) Ces distributions importantes mises en œuvre par le gouvernement dans un contexte de quasi-absence d'aides extérieures témoignent, de fait, de la capacité endogène du Sénégal à faire face aux situations d'urgence alimentaire. L'argument développé par certains bailleurs sur l'absence de nécessité d'une aide alimentaire d'urgence au Sénégal se trouve donc consolidé *ex post*.

4) Les indiscutables insuffisances méthodologiques des requêtes semblent avoir été instrumentalisées à un certain degré par plusieurs bailleurs. L'UE semble en particulier avoir saisi cette occasion de répreciser vigoureusement sa politique d'aide alimentaire dans le Sahel : concentration des interventions sur quatre pays, dont le Sénégal, ne fait pas partie<sup>19</sup> ; aide de plus en plus conditionnée à la définition et à la mise en place d'une politique nationale de stratégie alimentaire. De même, d'autres bailleurs occidentaux ont apparemment profité de cette occasion pour signifier des insatisfactions diverses à leurs partenaires sénégalais.

5) Néanmoins le comportement des bailleurs d'aide alimentaire en 1998 pose la question de leur aptitude à infléchir la tendance lourde au désengagement du Sénégal, qui caractérise leur comportement depuis plusieurs années, même en cas de crise alimentaire patente.

Dans le cas des bailleurs européens, leur seule contribution aux besoins d'urgence 98 consiste en effet en l'épuisement de l'actif du FCCAA, ce qui les assure de ne plus pouvoir intervenir, en tous cas par ce moyen, à l'avenir.

6) Enfin, dans le secteur de l'élevage, le retard de l'hivernage 1998 a révélé d'importants problèmes d'organisation et de sécurisation de la filière. Ces difficultés semblent provenir au moins autant des stratégies suivies par les éleveurs que des quantités alimentaires disponibles pour le bétail. Etant donnée la variabilité de la pluviométrie au Sénégal, il semble en effet très difficile d'assurer la pérennité des troupeaux sans un recours plus intensif au fourrage, quels que soient les investissements réalisés dans la préservation des pâturages. Une telle évolution pose visiblement de multiples problèmes d'adaptation aux éleveurs nomades. Elle nécessiterait également la constitution d'une offre de fourrage moins incertaine<sup>20</sup>.

Par ailleurs, l'impact sur la sécurité alimentaire des populations de la situation du bétail reste toujours à évaluer, ce qui nécessiterait de disposer des données permettant d'apprécier le degré de dépendance économique vis-à-vis de l'élevage.

---

<sup>18</sup> Il serait utile, peut être dans un autre cadre, de réfléchir sur le degré d'incompatibilité tolérable entre aide et processus électoral.

<sup>19</sup> Dans le Sahel les pays concernés sont : la Mauritanie, le Cap Vert, le Burkina-Faso et le Niger.

<sup>20</sup> Les prix des aliments à bétail semblent en effet excessivement élastiques. D'après la fédération nationale des éleveurs, les prix des substituts traditionnels comme les fanes d'arachides et la paille de riz ont été multipliés par trois ou quatre en juillet-août.



Annexe 1 : Aides alimentaires délivrées en 1997 et 1998

<u>Donateur</u>	<u>Denrée</u>	<u>Volume (tonnes)</u>	<u>Destination</u>
1997			
Allemagne	poissons en boîte	79	PAM
Allemagne	sucre	214	PAM
Allemagne	huile	73	PAM
Australie	riz	853	PAM
Autriche	viande en boîte	162	PAM
Canada	haricots	1041	Ong
Canada	huile	17	PAM
Etats-Unis	huile	79	PAM
Japon	poissons	81	PAM
Japon	riz	5740	Aide programme
Pays-Bas	riz	1639	PAM
Pays-Bas	sorgho	846	PAM
Norvège	poissons en boîte	180	PAM
Norvège	sorgho	1995	PAM
1998			
Allemagne	sucre	86	PAM
Arabie Saoudite	divers	72	don au gouvernement
Australie	riz	600	PAM
Italie	sorgho	71	PAM
Japon	poissons	50	PAM
Norvège	sorgho	1351	PAM
PAM	farine blé-soja	555	PAM
Taiwan	Riz	723	Urgence CSA

Sources : Interfais Rome, CASPAR.



## PERSONNES RENCONTREES

*Le consultant tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé dans sa mission en lui accordant des entretiens et en lui procurant de la documentation. Bien entendu, les opinions exprimées dans ce rapport sont propres au consultant et ne reflètent pas nécessairement celles de ses interlocuteurs ni des organismes concernés.*

M. Mahawa MBODJ	FAO
M. Issa BEYE	PAM
M. Marc SONDJJO	PAM
Colonel I. S. B. FAYE	Directeur du CSA
M. Mamina NDIAYE	CSA-ZAR
M. Moussa CISSE	CSA-SIM
M. Amadou M. KAMARA	Directeur de l'agriculture
M. Amadou M. KONATE	CASPAR
M. Abdul W.M. DIBA	Adjoint, CONACILSS
M. Mamadou CISSOKHO	Président du CNCR
M. AMAR	Secrétaire permanent, CNCR
M. SOW	V.Psd, Fédération Nale des GIE d'éleveurs
M. Mustapha DIA	Fédération Nale des GIE d'éleveurs
M. Samba KA	Fédération Nale des GIE d'éleveurs
Abbé André SENE	CARITAS
M. Pierre DIOKH	CARITAS
M. Jean Louis BOLLY	Union Européenne
M. Antoine Werbrouck	Union Européenne
Mme Cécile BROUTIN	PPCL/GRET

