



CILSS

Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel

Diagnostic et perspectives

SAH/D(99)498

Avril 1999

Diffusion générale

OCDE

Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development

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
Ichiguya 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

Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel

Diagnostic et perspectives

Liste des contributeurs :

Mamadou Diouf, Agrhymet

Johny Egg, INRA-ESR

Jean Jacques Gabas, Université Paris XI-COBEA

Franck Galtier, INRA-ENSAM

Sékou Hébié, DIAPER

Stéphane Jost, FAO/SMIAR

Marie-Christine Lebret, Consultante

George André Simon, PAM

Françoise Trine, consultante

SOMMAIRE

SIGLES	3
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1- CARACTÉRISATION DES DISPOSITIFS D'INFORMATION	9
1.1. INTRODUCTION	9
1.1.1. Objectif du travail	9
1.1.2. Outils de caractérisation et de comparaison des SISAS	10
1.1.3. Conventions de présentation des fiches	11
1.2. DISPOSITIFS D'INFORMATION RÉGIONAUX (CILSS) ET INTERNATIONAUX	14
1.2.1. Comparaison des produits (publications et site Web)	14
1.2.2. Analyse comparative	19
1.3. DISPOSITIFS D'INFORMATION PAR PAYS DU CILSS	26
1.3.1. Caractérisation des principaux dispositifs d'information (fiches)	26
1.3.2. Analyse comparative	27
1.3.3. Comparaison des dispositifs de coordination de l'information	34
CHAPITRE 2- COMPARAISON DES SYSTÈMES D'INFORMATION CONTRIBUANT À L'ÉVALUATION DE LA VULNÉRABILITÉ AU SAHEL	37
2.1. INTRODUCTION	37
2.2. PRÉSENTATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION	38
2.3. POINTS DE DIVERGENCES	48
2.4. IMPACT DES DIVERGENCES SUR LES RÉSULTATS	51
2.5. CONCLUSION	53
CHAPITRE 3 - OUTIL D'AIDE À LA LECTURE DES BILANS	57
3.1. INTRODUCTION	57
3.2. STRUCTURE GÉNÉRALE DES BILANS CÉRÉALIERS	58
3.3. REVUE PARALLÈLE DES PARAMÈTRES UTILISÉS DANS LES DEUX SYSTÈMES	59
3.3.1. Bilans céréaliers prévisionnels	59
3.3.2. Bilans céréaliers définitifs	68
3.4. CONCLUSION	70

CHAPITRE 4 - EVALUATION DES BESOINS ET NIVEAUX D'UTILISATION DES INFORMATIONS	77
4.1. EVALUATION DES BESOINS	77
4.2. QUI SONT LES UTILISATEURS ?	79
4.2.1. A l'échelon national	79
4.2.2. A l'échelon régional	79
4.2.3. A l'échelon international	79
4.2.4. Types d'utilisation de l'information	80
4.3. CONCLUSION	81
CHAPITRE 5- QUI DOIT PRENDRE EN CHARGE L'INFORMATION POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL ?	83
5.1. INTRODUCTION	83
5.2. COMMENT ASSURER LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT DES SISAS ?	84
5.2.1. Mission respective des uns et des autres	85
5.2.2. Capacité financière des uns et des autres	89
5.2.3. Volonté de payer	90
5.3. QUESTIONS LIÉES	91
5.3.1. Comment définir l'éventail des informations prises en charge par les SIM ?	92
5.3.2. Qui doit produire l'information pour la sécurité alimentaire ?	94
5.3.3. Comment assurer la neutralité de l'information ?	97
5.4. CONCLUSION	99
CHAPITRE 6- HARMONISATION ET COORDINATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL	103
6.1. HARMONISATION DES SISAS	103
6.1.1. Progrès	103
6.1.2. Difficultés	106
6.1.3. Conclusions	107
6.2. COORDINATION DES SISAS : QUEL SCHÉMA D'ORGANISATION GLOBAL ?	107
6.2.1. Modèle type	108
6.2.2. Coordination organisée	109
CONCLUSION	111
ANNEXES	115

SIGLES

ACMAD	Centre Africain pour l'Application de la Météorologie au Développement
AEDES	Association Européenne pour le Développement et la Santé
Agrhymet	Centre Régional de Formation et d'Application en Agrométéorologie et Hydrologie Opérationnelle
APD	Aide Publique au Développement
CASAGC	Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et la Gestion des Catastrophes - Tchad
CASPAR	Cellule Agro-Sylvo-Pastorale d'Alerte Rapide - Sénégal
CCI	Cellule de Coordination de l'Information - Burkina Faso
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
COBEA	Centre d'Observation des Economies Africaines
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
DIAPER	Projet Diagnostique Permanent (CILSS)
EWS	Early Warning System
FAO	Food and Agricultural Organization
FCFA	Franc CFA
FED	Fonds Européen de Développement
FEWS	Famine Early Warning System
FIVIMS	Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System
GIEWS	Global Information and Early Warning System
GIS	Geographic Information System
GTP	Groupe de Travail Pluridisciplinaire
GTZ	Gesellschaft zur Technische Zusammenarbeit
INTERFAIS	International Food Aid Information System
METEOSAT	Meteorology Satellite
NASA	National Aeronautic and Space Administration
NDVI	Normalized Difference Vegetation Index
NOAA	National Oceanographic and Atmospheric Administration
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OECD)
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONG	Organisation Non Gouvernementale (NGO)
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme Alimentaire Mondial (WFP)
PED	Pays En Développement
PREGEC	Projet de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréalière - Mali
SAP	Système d'Alerte Précoce (EWS)
SAP/GC	Système d'Alerte Précoce/Gestion des Catastrophes - Niger
SAPR	Système d'Alerte Précoce Rapproché - Niger
SCF	Save the Children Fund
SI	Système d'Information
SIM	Système d'Information sur les Marchés

SISAAR	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire et l'Alerte Rapide
SISAS	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire dans le Sahel
SIZAR	Projet de Suivi des Zones et Groupes à Risques Alimentaires
SMIAR	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
SP/CPC	Secrétariat Permanent de la Coordination de la Politique Céréalière
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping
ZAR	Système de suivi des Zones et groupes à Risques

INTRODUCTION

Objectif du dossier

Les Systèmes d'Information sur la Sécurité Alimentaire au Sahel (SISAS) sont nés à la suite de la sécheresse de 1983/84, avec l'objectif d'améliorer la quantité et la qualité des informations disponibles pour gérer les politiques de sécurité alimentaire, en particulier pour déterminer les besoins en aide alimentaire des populations vulnérables dans des situations de crise alimentaire.

Les SISAS ont incontestablement contribué à améliorer l'information sur la sécurité alimentaire, malgré les difficultés évidentes de l'entreprise : manque souvent total de données socio-économiques fiables, populations aux modes de vie très différents, parfois dispersées sur d'immenses territoires, zones enclavées et difficilement accessibles, manque de personnel qualifié, cloisonnement entre services nationaux comme entre bailleurs de fonds, concurrence entre administrations et projets, etc.

Ces progrès ont été accomplis grâce à la mise en place par les Etats et les bailleurs de fonds d'un grand nombre de projets qui ont permis de concevoir, développer, tester et ajuster toute une série de méthodes, essentiellement basées sur des observations empiriques, pour améliorer la détection des crises.

Aujourd'hui, tous les Etats membres du CILSS disposent d'un ensemble relativement complet de SISAS, bien que le niveau d'efficacité et de performance de chacun d'eux soit souvent très différent comme on le verra dans ce dossier.

Ainsi, en considérant les principaux dispositifs - les SISAS de base -, on constate que :

- Tous les Etats membres du CILSS organisent une enquête agricole qui permet de prévoir les récoltes et d'estimer la production céréalière chaque année.
- Tous les Etats membres ont mis en place un système d'information sur les marchés céréaliers (SIM) ; dans les principaux pays producteurs de céréales, les SIM diffusent l'information par radio aux acteurs privés dans un objectif de régulation du marché.
- La plupart des Etats membres (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) disposent d'un système d'alerte précoce (SAP), voire de plusieurs.
- Les Etats membres disposant de ressources animales importantes (Burkina Faso, Gambie, Mali, Niger, Sénégal et Tchad) ont tous mis en place un SIM concernant le bétail.

Si le défi d'arriver à détecter les crises alimentaires et à cibler les populations vulnérables au Sahel peut être considéré comme relevé avec succès, encore que des progrès restent à faire dans ce domaine, un nouveau défi apparaît aujourd'hui concernant la capacité à pérenniser les acquis afin d'assurer que l'amélioration de l'information sur la sécurité alimentaire soit durable. Le retrait annoncé des bailleurs de fonds ou la tendance à la sélectivité de leurs appuis constituent en effet une menace pour le futur des SISAS, la prise en charge par les Etats sahéliens n'étant pas garantie.

L'internalisation pose effectivement de sérieux problèmes aux pays bénéficiaires, d'abord et avant tout, d'ordre financier. La situation financière des Etats sahéliens est critique, caractérisée par une croissance économique faible et un endettement croissant. La marge de manœuvre des gouvernements est aussi limitée par les réformes économiques mises en œuvre dans le cadre de programmes d'ajustement structurel.

Mais les difficultés liées à l'internalisation ne sont pas seulement d'ordre financier. Le Groupe de réflexion sur les SISAS a montré que la production de l'information sur la sécurité alimentaire au niveau national, mais aussi régional et international, est loin d'être optimale, situation imputable au

manque de concertation et de coordination des intervenants. Ce manque de cohérence d'ensemble débouche notamment sur des contradictions, des redondances et des oublis, certaines informations indispensables pour définir la situation alimentaire des populations (échanges transfrontaliers, production non-céréalière, etc.) n'étant pas collectées du tout.

L'objectif du dossier est de présenter les travaux réalisés par le Groupe de réflexion pour améliorer la gestion de l'ensemble des SISAS au niveau de la région en favorisant la concertation et la coordination, sur la base des pistes identifiées lors de la réunion de concertation régionale sur les SISAS organisée par le CILSS à Dakar en septembre 1996. Il fournit à la fois des outils pour la réflexion et des conclusions et recommandations issues de ces travaux, qui viennent compléter celles publiées en 1997 dans l'ouvrage consacré au bilan de dix ans d'action du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel¹.

Origine et action du Groupe de réflexion sur les SISAS

La réflexion sur les SISAS a été initiée lors de la réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel de novembre 1993. Au cours de cette réunion, les participants se sont inquiétés de l'existence de nombreux systèmes d'information qui se connaissaient mal et qui travaillaient sans aucune coordination entre eux. Ils ont donc demandé au Réseau de mener une réflexion sur cette question avec comme objectif de :

"Renforcer la concertation entre les différents systèmes d'information tant au niveau national qu'international pour arriver à une cohérence d'ensemble de tous ces mécanismes d'information et faciliter une pérennisation de ces systèmes et leur prise en charge par les Sahéliens."

La première réunion eut lieu à Niamey en juillet 1994. Elle a permis de mettre sur pied un groupe de réflexion qui réunissait des experts dans le domaine des SISAS et des représentants des bailleurs de fonds impliqués dans le financement des différents systèmes au niveau du Sahel. Suite à cette réunion, un groupe restreint a travaillé à la rédaction d'un document d'orientation devant mener à un programme de coordination des SISAS. Ce document d'orientation a été discuté le 21 mars 1995 à Niamey et un premier programme de travail a été établi. Ce programme de travail prévoyait la réalisation d'études de cas, la validation des résultats obtenus lors d'ateliers nationaux et la restitution de l'ensemble des travaux lors d'une réunion au niveau régional. De plus, il fut convenu de tenir une réunion spéciale sur les systèmes internationaux pour faire ressortir les caractéristiques et les problèmes particuliers liés à ces systèmes.

De juin 1995 à mai 1996, trois études de cas ont été réalisées au Niger, au Sénégal et au Tchad avec les objectifs suivants :

- réaliser un état des lieux des dispositifs d'information en place,
- porter un diagnostic sur les mécanismes de coordination entre producteurs d'information d'une part, et entre producteurs et utilisateurs d'autre part, et
- faire des propositions pour améliorer la concertation afin de disposer d'un système d'information intégré.

Ce travail a été suivi par des ateliers nationaux dans chacun de ces pays qui ont servi à valider les résultats obtenus et à mettre en place un groupe de travail chargé d'approfondir les propositions visant à une meilleure coordination entre les acteurs impliqués dans les dispositifs d'information. Afin d'élargir le débat aux autres Etats membres du CILSS, des documents d'information sur les SISAS au Burkina Faso et au Mali ont été préparés à partir de la littérature existante.

¹ "La prévention des crises alimentaires au Sahel : Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau, 1985-1995", J. Egg et JJ. Gabas, Club du Sahel, OCDE, 1997

Le 19 février 1996, les représentants des systèmes d'information internationaux sur la sécurité alimentaire au Sahel se sont réunis à Paris. L'objectif de cette réunion était de partager la connaissance au niveau de l'organisation et du fonctionnement de chacun des systèmes et de démarrer une dynamique de concertation pour une meilleure harmonisation de ces dispositifs.

Les 19 et 20 septembre 1996 s'est tenue à Dakar une réunion de concertation régionale sur les SISAS. Cette réunion visait à restituer, au niveau de chacun des pays, les résultats des réflexions, à élargir la dynamique de réflexion et de concertation au niveau d'autres pays et à identifier les pistes de travaux à explorer devant conduire le groupe à la préparation d'un document de synthèse et de recommandations pour l'amélioration de la gestion de l'ensemble des SISAS au niveau de la région.

La réunion du Réseau de novembre 1996 a ensuite permis de faire le point sur les travaux du Groupe de réflexion avec l'ensemble des partenaires. La présentation des travaux finaux a été faite lors de la réunion de décembre 1998.

Présentation des travaux

Le premier chapitre présente les principaux dispositifs d'information opérationnels concernant les Etats membres du CILSS, de manière synthétique sous forme de fiches. Pour les dispositifs qui produisent une information à l'échelle régionale des pays du CILSS, la présentation s'étend à une revue exhaustive de leurs publications. Ce travail d'inventaire, unique à notre connaissance, constitue la base indispensable pour faciliter le dialogue entre les intervenants et stimuler la coordination et l'harmonisation des dispositifs. Il permet la comparaison systématique des dispositifs en termes de situation institutionnelle, objectifs, méthode, diffusion des résultats, personnel et financement. Les fiches ont été conçues non pas comme un aboutissement mais comme un point de départ pour améliorer la connaissance des dispositifs. Il s'agira d'en combler les lacunes au fur et à mesure de l'avancement des connaissances.

Le deuxième chapitre a l'objectif de servir de base à une relance du processus d'échange dans le domaine de l'évaluation de la vulnérabilité. Le document analyse les nombreuses différences dans l'approche adoptée par huit systèmes d'information pour évaluer la vulnérabilité des populations sahéniennes et montre leur impact sur les résultats obtenus. Le document ne remet pas en cause les qualités respectives des systèmes mais insiste sur la nécessité pour les initiateurs et les utilisateurs de se rencontrer afin d'échanger leur expériences et de faire évoluer et enrichir les perceptions, les définitions et les méthodes.

Le troisième chapitre a pour but d'expliquer aux utilisateurs des bilans céréaliers pourquoi le DIAPER et le SMIAR aboutissent à des résultats différents. L'auteur montre, à travers un travail fouillé, que les écarts sont principalement dûs à l'adoption de démarches différentes par chacun des dispositifs. Les divergences entre les résultats obtenus proviennent aussi du recours à des méthodes différentes pour calculer certains paramètres du bilan, tels que les pertes et semences, de la prise en compte ou non de la consommation animale et des estimations différentes du volume des importations commerciales et de l'aide alimentaire. L'auteur conclut par une série de suggestions aux deux dispositifs pour harmoniser leurs procédures et améliorer la transparence vis-à-vis des utilisateurs.

Le quatrième chapitre cherche à évaluer les besoins en informations des utilisateurs des SISAS au niveau national, régional et international. Il commence par recenser les informations disponibles dans les Etats membres du CILSS. Il s'attache ensuite à identifier les utilisateurs et les types d'utilisation de l'information aux différents niveaux. La conclusion insiste sur la nécessité pour les SISAS d'augmenter leur flexibilité pour s'adapter aux nouveaux besoins des utilisateurs, y compris des décideurs nationaux et des acteurs privés, besoins qui sont déterminés par des objectifs plus variés que les allocations d'aide alimentaire.

Le cinquième chapitre a pour but d'éclairer le débat sur la prise en charge de l'information pour la sécurité alimentaire en utilisant la théorie économique pour répondre aux différentes questions qui se posent habituellement. L'auteur cherche tout d'abord à déterminer qui doit prendre en charge l'information. Il conclut que les SIM et le SAP doivent être pris en charge par le budget des Etats avec une aide financière des bailleurs de fonds pour les opérations d'investissement. Des éléments de réponse sont fournis à d'autres questions liées au financement concernant l'identification des informations à collecter par les systèmes d'information sur les marchés (SIM), la sélection de l'opérateur pour produire l'information et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la neutralité de l'information.

Le sixième chapitre décrit dans un premier temps, les progrès réalisés en vue de l'harmonisation des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel depuis novembre 1993, date qui signale la création du Groupe de réflexion par le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. Les progrès sont relevés au niveau de la diffusion de l'information et des outils méthodologiques. Le document souligne les difficultés soulevées au niveau national, régional et international par le démarrage de nouvelles initiatives qui n'ont pas toujours été coordonnées de manière efficace. Les changements observés montrent l'intérêt du travail entrepris par le CILSS et le Club du Sahel et la nécessité de continuer à chercher à renforcer la concertation entre les intervenants. Dans un deuxième temps, il explore la question de l'organisation de l'ensemble des dispositifs d'information, de ce que l'on pourrait appeler le système global d'information sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel et cherche à apporter des éléments de réponse à des questions telles que : Quelle division du travail entre les différents dispositifs permettrait de valoriser au mieux les efforts de chacun d'eux et de maximiser l'utilité de l'ensemble ? ou encore : Quelles sont les formes de coordination entre les dispositifs susceptibles d'assurer la plus grande cohérence du système global d'information ?

Chapitre 1 - Caractérisation des dispositifs d'information²

1.1. Introduction

1.1.1. L'objectif du travail

Le but de l'exercice est de fournir un outil opérationnel pour aborder la réflexion sur la rationalisation et la pérennisation des Systèmes d'Information sur la Sécurité Alimentaire au Sahel (SISAS).

La pénurie d'informations qui caractérisait le domaine de la sécurité alimentaire jusqu'au début des années 80, a fait place aujourd'hui à une situation de relative abondance. C'est là un indéniable progrès. Mais au-delà, cette nouvelle situation suscite plusieurs questions quant à la cohérence du dispositif d'ensemble. Celles-ci sont posées avec d'autant plus d'acuité que les ressources allouées à l'information sur la sécurité alimentaire ne sont pas assurées : l'investissement direct des bailleurs de fonds dans les SISAS sous forme de projet se réduit, alors les Etats du CILSS ne sont pas tous en mesure de prendre le relais, par manque de moyens ou parce qu'ils ont d'autres priorités. Par ailleurs, lorsque l'aide extérieure poursuivra ou augmentera son appui aux SISAS, comme dans le cas de l'Union Européenne à travers le RESAL, elle sera sélective (quelques pays) et allouée sous forme d'aide budgétaire.

La réflexion sur la rationalisation des SISAS s'inscrit donc dans le double souci de maximiser l'efficacité des ressources financières qui leur sont allouées (amélioration de la cohérence et de l'efficacité) et de rendre possible leur prise en charge par les Etats (redimensionnement en vue de l'internalisation).

Dans ce contexte, trois grandes questions ont été posées :

- La multiplication des systèmes information n'a-t-elle pas entraîné des double-emplois ; certaines des informations publiées ne sont-elles pas redondantes ? C'est la première question posée par les utilisateurs-bailleurs qui se demandent, en période de réduction de l'aide au Sahel et de faiblesse des budgets des pays du CILSS, s'il n'y a pas de double-emplois des ressources. La question se pose à la fois au niveau de la collecte de l'information (par exemple à propos des SIM et des SAP qui produisent chacun une information sur les prix des céréales et du bétail) et au niveau de la diffusion (par exemple à propos des nombreuses variables du suivi de campagne diffusées par les bulletins d'Agrhymet et du SMIAR).

Cette interrogation repose sur l'hypothèse implicite qu'il y aurait un réservoir important d'économies à réaliser dans la recherche d'une meilleure complémentarité entre les dispositifs d'information.

La réponse à cette question renvoie à un examen plus précis de la nature de l'information produite et mise à disposition. En effet, la redondance peut n'être qu'apparente : une information étant définie par plusieurs paramètres (au niveau de la qualification de la variable, de la méthode de collecte, de la périodicité...), il est possible que deux informations apparemment semblables soient en réalité nettement différentes. La différenciation peut se trouver également au niveau de la diffusion : deux dispositifs peuvent produire une information du même type mais la destiner à des utilisateurs de nature distincte.

- L'abondance d'information ne cache-t-elle pas des lacunes importantes dans la couverture des besoins ? Cette question traduit la crainte que les dispositifs se focalisent plus ou moins tous sur les

² Par Johny Egg, chercheur à l'INRA-ESR, Montpellier, en collaboration avec Jean-Jacques Gabas, maître de conférence à l'Université Paris XI-COBEA, Orsay, pour les sections 1.3.1. et 1.3.2.a) et André Nanssounon, doctorant à l'université de Montpellier I-LASER.

mêmes aspects et que des variables ou des domaines importants soient négligés. L'hypothèse implicite est qu'une amélioration de la division du travail entre les dispositifs pourrait aboutir à une couverture plus large des paramètres de la sécurité alimentaire.

- **La multiplication des dispositifs ne risque-t-elle pas de conduire à des diagnostics contradictoires, source de confusion pour les décideurs ?** L'hypothèse implicite est ici que la multiplication des dispositifs (ayant des objectifs et méthodes différents) et des publications engendre un risque de confusion qui nuit à la prise de décision.

Cette question recouvre plusieurs problèmes liés au manque de coordination entre les dispositifs. En fait, ce n'est pas la multiplication des dispositifs en elle-même qui est source de confusion, mais le manque de transparence de la plupart des dispositifs dans les méthodes, plus précisément le manque d'explication donnée au lecteur sur la méthode de collecte et de traitement des données. Par exemple, on a vu que des divergences dans l'évaluation des niveaux de déficits céréaliers entre DIAPER et le FEWS s'expliquaient dans certains cas (Niger) par l'utilisation de normes différentes dans le calcul du bilan à partir de la même donnée concernant la production brute. Le manque de transparence dans les méthodes a également des effets dans le processus même de production du diagnostic. C'est le cas lorsque l'utilisateur de données secondaires ne maîtrise pas leur degré de validité. L'exemple le plus connu est l'utilisation, souvent abusive, des estimations de production céréalière par département ou arrondissement, alors que la méthode d'échantillonnage ne garantit un degré de fiabilité acceptable pour cette information qu'à l'échelle nationale ou de grandes régions.

Pour répondre à ces inquiétudes, il est nécessaire de rentrer dans les détails de la structure des différents systèmes d'information, de comparer leurs objectifs, leurs méthodes et leurs produits.

1.1.2. Les outils de caractérisation et de comparaison des SISAS

Pour disposer d'un outil d'analyse adapté à la réflexion sur la rationalisation des SISAS, on a procédé à un état des lieux des principaux SISAS en élaborant une série de fiches-types sur les dispositifs à l'œuvre à l'échelle régionale du CILSS, sur le plan international (lorsqu'ils traitent du Sahel) et dans chacun des pays du CILSS. Il s'agissait de caractériser de manière systématique l'ensemble des dispositifs d'information publics auxquels les acteurs (publics) ont recours pour l'alerte précoce et le suivi de la sécurité alimentaire au Sahel.

La caractérisation est effectuée aussi précisément que possible (les informations ont été recoupées) et en cherchant à distinguer les objectifs affichés (souvent ambitieux) et le rôle effectif (plus modeste ou plus réaliste) joué par chacun des dispositifs.

Pour ce qui concerne les dispositifs de chacun des pays du CILSS, l'analyse se limite aux dispositifs suivants : enquête agricole, SAP, SIM céréales et SIM bétail. Elle aurait pu être étendue à d'autres dispositifs de base, notamment inclure les autres composantes du suivi de campagne, telles que les services agro-météorologiques. A défaut, on peut considérer que l'information produite par ces services est contenue dans le descriptif du système d'information régional d'Agrhymet. Cette focalisation sur une série de dispositifs de base qui se retrouvent dans la plupart des pays, ne doit pas faire oublier que d'autres dispositifs sont à l'œuvre dans les pays, qu'ils aient un statut de projet national, régional ou international. Par exemple, au Niger, pas moins de 11 dispositifs ont participé aux ateliers de mai et juin 1996 sur la coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire : en dehors des dispositifs de base (les différents services impliqués de l'agriculture, le SAP et les SIM céréales et bétail) on relevait la participation du SNIS (système d'information sur la santé), de la DSCN (direction de la statistique et des comptes nationaux), d'Agrhymet, de l'ACMAD (Centre africain pour les applications de la météorologie au développement) et du projet FEWS.

Dans le cas des systèmes d'information régionaux (CILSS) et internationaux, l'inventaire a été étendu aux différents produits et une série de fiches ont été établies de façon exhaustive sur leurs publications.

L'outil que constituent ces fiches peut être utilisé de différentes manières :

- Son utilité première est de donner une vision d'ensemble des SISAS, de façon à identifier les éventuelles redondances, les informations manquantes et d'autres insuffisances à l'échelle globale. Dans cette optique, l'outil permet aussi des comparaisons horizontales spécifiques sur les objectifs, les méthodes, les variables utilisées, la diffusion.
- Pour répondre aux préoccupations de coordination entre les dispositifs, une attention particulière a été accordée dans les fiches à la distinction entre utilisation de données primaires et secondaires, à la connaissance des sources lorsque des données de seconde main sont utilisées, à l'explicitation dans les publications des termes et des méthodes employés. Par ailleurs, on a cherché à réunir les données permettant de cerner la question de l'internalisation. Celles-ci sont à compléter, en particulier en ce qui concerne les coûts des dispositifs.
- Les fiches peuvent aussi servir à situer un dispositif par rapport aux autres ou à juger de la cohérence d'un dispositif en confrontant par exemple ses objectifs à ses moyens et méthodes. Par exemple, un SIM qui se donne un objectif de régulation du marché par la diffusion d'information, doit pratiquer une diffusion à travers le canal des radio locales.
- A terme, on peut imaginer que les fiches constituent un outil de pilotage ou d'évaluation des SISAS dans le cadre du suivi de la charte de l'aide alimentaire ou plus largement des activités du Réseau de prévention. Elles pourraient être réactualisées de manière périodique et donner lieu à une analyse en fonction de critères adaptés à la question du moment.

1.1.3. Les conventions de présentation des fiches

La construction d'une grille d'analyse comparative des SISAS a nécessité de caractériser de manière précise les différentes rubriques, de façon à ce qu'elles puissent être remplies de façon homogène. Les conventions suivantes ont été adoptées, aussi bien pour les dispositifs d'information régionaux (CILSS) et internationaux et les dispositifs nationaux. Le lecteur pourra s'y référer.

Situation institutionnelle

La rubrique doit permettre de situer le dispositif d'information.

maître d'œuvre : institution qui met en œuvre (implication active) ou abrite (implication institutionnelle) le dispositif

statut : statut du dispositif dans l'organisation maître d'œuvre (projet, service, direction...) et/ou nature du dispositif (enquête permanente, simple relevé, véritable système d'information...)

appui extérieur : financement actuel

origine : date de mise en place du dispositif et appui extérieur dans la première phase

couverture : pays (zone) couverts par le dispositif

Objectifs

La rubrique doit permettre de présenter à la fois le but visé et le rôle effectivement joué par le dispositif.

finalité : objectif général, fonction que le dispositif se donne pour mission de remplir, pondérée au vu des moyens mis en œuvre.

rôle dans le SISAS : fonction que le dispositif joue effectivement (en interaction avec les autres) dans le système d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel ; autrement dit, rôle que lui reconnaissent les utilisateurs dans la pratique.

objectifs spécifiques : principales activités du dispositif, autrement dit, objectifs visés par le dispositif qui sont réalisés (au moins en partie) (ex : dans le cas d'un SIM, on ne mentionnera pas comme objectif la diffusion de l'information aux acteurs privés du marché s'il n'y a pas de diffusion radio de l'information).

utilisateurs: consommateurs effectifs de l'information produite et diffusée, classés par ordre décroissant.

Méthode

La rubrique doit fournir des indications sur la méthode de collecte ou de traitement des données (concernant l'enquête ou l'activité principale), sur les variables suivies et les outils utilisés.

- Pour les dispositifs régionaux et internationaux :

méthode : caractéristique de la ou des méthodes pour les activités principales

données primaires : données collectées directement par le dispositif

Qu'appeler données primaires dans le cas des projets ou programmes du CILSS, si l'on considère que les données de base (estimation de la production céréalière par exemple) sont produites par les services nationaux avec l'appui du dispositif régional CILSS ? Nous proposons d'adopter la convention suivante : sont considérées comme données primaires pour les dispositifs régionaux ou internationaux, celles pour lesquelles le dispositif a contribué largement à la production dans les Etats et pour lesquelles il peut/doit répondre de leur qualité (en positif ou négatif). Ainsi, dans le cas de DIAPER, les produits de l'enquête agricole (production prévue et estimée, stocks paysans,..) sont considérés comme des données primaires.

données secondaires : données utilisées mais non collectées par le dispositif :

- origine de ces données : source primaire
- connaissance méthode de collecte : les limites de ces données sont-elles connues de l'utilisateur ?
- accords avec sources : existence et type d'arrangement entre l'utilisateur et le producteur ou diffuseur des données primaires

traitement :

- comparaison : le traitement donne-t-il lieu à des opérations de comparaison de données ?
- traitement informatique : logiciel ou modèles utilisés
- vérification : existence d'opérations de vérification systématique des données utilisées
- extraction/sélection : méthode

analyse : objet de l'analyse de données

- **Pour les dispositifs par pays** (dans le cas des SIM par exemple) :

échantillon : méthode d'échantillonnage et nombre de marchés retenus

variables : on notera notamment :

- . estimation des quantités : les volumes des transactions associées aux prix sont-ils estimés ?
- . autres variables : les autres variables suivies

questionnaire : type de questionnaire

manuels : existence de manuels d'enquêteur

transmission des données : mode de transmission du " terrain " (collecte) à la cellule centrale (traitement-analyse)

traitement : logiciel de traitement des données

Diffusion des résultats

La rubrique doit présenter les divers produits du dispositif et donner une indication sur son souci de répondre à la demande.

- **Pour les dispositifs régionaux et internationaux**, on distingue notamment :

information conjoncturelle : bulletin hebdo et bimensuel, courrier électronique

publications : mensuelles et annuelles (nombre d'exemplaires)

- **Pour les dispositifs par pays** (SIM/céréales par ex), on distingue notamment :

Media : radio, presse, TV

bulletin conjoncturel : hebdomadaire ou bimensuel (nombre d'exemplaires)

bulletin d'analyse : publication présentant une analyse construite des données; périodicité et nombre d'exemplaires

annuaire: publication de séries de données

dialogue avec les utilisateurs : réponses à demandes, questionnaires, comité...

Personnel

La rubrique doit donner des indications sur la capacité du dispositif à assurer la collecte de l'information et le contrôle de la qualité

- **Pour les dispositifs régionaux et internationaux** :

équipe centrale

- nombre : personnel affecté à l'activité
- statut : permanent, temporaire

- Pour les dispositifs par pays:

statut : personnel (de terrain) appartenant à l'institution, issu d'une coopération entre plusieurs institutions ou recruté pour les besoins de l'enquête

enquêteurs : participants à l'enquête (à temps plein ou le plus souvent partiel)

contrôleurs : pour les dispositifs autres que l'enquête agricole, contrôleurs et superviseurs dans les régions

superviseurs pour l'enquête agricole

équipe centrale : pour les dispositifs autres que l'enquête agricole, comprend les superviseurs à l'échelle nationale

Financement

La rubrique doit donner une indication sur la capacité du dispositif à réaliser ses objectifs et sur sa " durabilité "

coût moyen estimé : budget " de croisière " (une fois l'investissement de mise en route réalisé), éventuellement fourchette avec le minimum en dessous duquel le dispositif ne peut fonctionner

mode de financement : projet ou budget de l'Etat

niveau actuel : suffisant ou non pour remplir les objectifs

perspectives : avenir à moyen terme : financement prévu et internalisation

1.2. Dispositifs d'information régionaux (CILSS) et internationaux

Cette catégorie regroupe les dispositifs qui constituent la principale source d'information des bailleurs de fonds et des gouvernements à l'échelle régionale du CILSS (globalement et par pays) dans le domaine de la prévention des crises alimentaires.

Elle comprend les dispositifs d'information du CILSS (Agrhymet et le programme DIAPER), les systèmes internationaux de la FAO (le SMIAR) et du PAM (INTERFAIS), ainsi qu'un dispositif tourné prioritairement vers les besoins d'information d'une agence (le FEWS de l'USAID), mais dont les bulletins sont publics. Un nouveau programme destiné prioritairement aux besoins d'un bailleur est en cours de mise de place par l'Union Européenne (le RESAL).

Les sources d'information pour l'établissement des fiches sont les communications des dispositifs dans le cadre du groupe de réflexion sur les SISAS. Ces fiches sont fournies en annexe 1.

1.2.1. Comparaison des produits (publications et sites Web)

Dans cette section, on procédera à la comparaison des produits des dispositifs d'information décrits précédemment³. Ceux-ci prennent la forme de publications sur support papier et, de plus en plus, d'informations mises à disposition des utilisateurs sur site Web.

Bien que la diffusion de l'information via Internet soit appelée à prendre rapidement de l'ampleur, la majeure partie du travail sera consacrée à l'examen des publications de type bulletins. En effet, à l'exception du SMIAR *et, dans une moindre mesure du FEWS*, les sites Web restent pour l'instant en grande partie organisés autour de la diffusion de ces bulletins, à l'origine sur support papier.

³ A l'exception du RESAL, récemment mis en place.

Le travail est structuré autour de fiches, une par publication, selon la typologie des publications proposée ci-dessous.

La lecture des fiches peut se faire de différentes manières. Elles ont été conçues principalement dans l'objectif de comparer les publications des différents dispositifs régionaux et internationaux, autrement dit, de comparer ces dispositifs à travers leurs produits : quel type de publication, quelles sont les variables suivies pour aboutir au diagnostic, quelle est la nature de ce diagnostic, débouche-t-il sur des recommandations ? Mais, chaque dispositif proposant plusieurs types de publication, les fiches peuvent servir également à comparer les différents produits offerts par un même dispositif. Elles peuvent aussi être utilisées, indépendamment d'un objectif de comparaison, comme outil de diagnostic : telle publication propose-t-elle des recommandations, mentionne-t-elle les sources et la méthode utilisées... ?

a) La typologie des publications

La grille d'analyse est construite de façon à permettre une comparaison des publications à la fois :

- par objectif et fonction
- dans le temps, selon deux périodes pour apprécier l'évolution.

Nous proposons de distinguer :

- 1) Les publications qui servent l'objectif d'alerte précoce, au sens d'une alerte à destination de la communauté internationale (permettant d'organiser une aide extérieure à temps). Cette information s'étend au Sahel sur la période de mai à novembre au plus tard. Dans cette catégorie, on distinguera deux fonctions :

a. Le suivi de campagne (mai-octobre)

La rubrique regroupe les publications décadaires et mensuelles qui fournissent une information permettant de suivre le déroulement de la campagne agricole dans un but de prévision des récoltes et d'alerte précoce. Les données utilisées (données chiffrées et indicateurs qualitatifs) fournissent un diagnostic qualitatif de prévision des récoltes.

La rubrique comprend les publications centrées exclusivement sur cet objectif (celles d'Agrhymet et du SMIAR) et celles à objectif plus large de suivi des groupes de populations vulnérables (FEWS).

b. La situation prévisionnelle (novembre)

La rubrique regroupe les publications qui fournissent une prévision quantifiée des récoltes et du bilan céréalier (DIAPER, FAO) ou qui fournissent des éléments pour ce bilan (INTERFAIS) et celles qui proposent un pronostic plus global sur la situation alimentaire et nutritionnelle (FEWS).

- 2) Les publications qui proposent une synthèse ou un bilan de la campagne écoulée: estimation des récoltes et bilan céréalier consolidé (DIAPER, FAO), synthèse des données sur le déroulement de la campagne (Agrhymet), situation alimentaire (FEWS), situation des flux d'aide alimentaire (INTERFAIS). Ces publications servent un objectif d'analyse et de constitution de base de données (étant entendu que les données sont disponibles sur supports informatiques).

Les fiches, qui sont présentées en annexe 2, sont organisées en trois catégories selon cette typologie :

- I. Suivi de campagne
- II. Situation prévisionnelle
- III. Synthèse ou bilan de campagne

Les deux périodes retenues pour apprécier l'évolution des publications dans leur présentation (et méthodes) et leur degré d'harmonisation sont :

- 1995 (suivi de campagne 1995 et bilan ex-post 1994)
- et la plus récente, 1998 (ex-post 1997)

Lorsque les publications n'ont pas connu de changement notable entre ces deux périodes, seule la publication 1998 est retenue (les modifications dans certaines rubriques sont alors signalées, s'il y a lieu, au moyen de caractères en italiques). Au contraire, dans certains cas, lorsque les bulletins se différencient nettement dans leur contenu, on a choisi de présenter une troisième publication. C'est le cas pour le bulletin FEWS.

b) Les sites Web

Tous les dispositifs d'information régionaux ou internationaux considérés ont mis en place un site sur le réseau Internet permettant l'accès à leurs données via le World Wide Web. Certains de ces sites sont aujourd'hui plus développés que d'autres, mais tous restent en perpétuelle évolution. La présentation de leur contenu tient compte de leur caractère évolutif et se limite aux principales caractéristiques.

- **Le site Agrhymet** (<http://www.agrhymet.ne>)

Il comporte plusieurs parties dont trois concernent directement notre propos : le suivi de campagne, les publications et la présentation des produits et services fournis par le Centre Agrhymet.

Le suivi de campagne

Cette partie propose l'accès aux 3 bulletins AGRHYMET Flash, Spécial et Mensuel, selon deux rubriques : le dernier numéro et les archives de la campagne en cours (et de la précédente pour le Flash). Les bulletins annuels et d'alerte spéciale ne sont, par contre, pas disponibles pour l'instant. Les rapports du projet DIAPER sont accessibles par la rubrique suivante.

Les publications

Les rubriques actuellement accessibles concernent :

- ❖ les statistiques (annuelles, régionales et nationales) de la production agricole au Sahel depuis 1960. La rubrique ne contient pour l'instant que les deux publications de DIAPER en mode téléchargeable : " Situation alimentaire céréalière des pays du CILSS (exercice 1996/97) " et " Situation alimentaire céréalière prévisionnelle des pays du CILSS (exercice 1997/98) " ;
- ❖ les bulletins de la campagne agricole ;
- ❖ et les bulletins d'alerte précoce de suivi de campagne.

Ces deux rubriques recouvrent pour l'instant les publications contenue dans la partie précédente.

Les produits et services

Outre la description des formations et prestations de services offertes par le Centre Agrhymet, cette partie est consacrée principalement à la présentation de :

- ❖ trois métabases⁴ (par métabase, on entend ici un descriptif des données disponibles au centre sans accès à celles-ci):
- les données de base sur les situations climatologique, hydrologique, agricole, alimentaire, phytosanitaire, acridienne et pastorale ;

⁴ Auxquelles s'ajoute la base de données sur les produits biologiques (concernant principalement les ennemis des cultures).

- les données des produits satellitaires et vidéographiques (données NOAA, données METEOSAT, vidéographie aérienne, estimation des pluies par Satellite METEOSAT, animation d'images satellitaires, suivi des lacs et mares par NOAA)
- les données des produits cartographiques : cartes administratives, du réseau routier, des forêts, des sols, de la pluviométrie et suivi des cultures, de l'hydrographie, des points d'eau, de l'indice de végétation, des températures continentales et maritimes.

☛ **Le site INTERFAIS** (http://www.wfp.org/InfoServs_Home.html)

Le système d'information sur l'aide alimentaire (INTERFAIS) ne dispose pas de son propre site ; les informations sont accessibles sur celui du PAM, dans la rubrique " statistiques ".

Les statistiques de l'aide alimentaire sont présentées à partir des numéros spéciaux du Moniteur de l'aide alimentaire dressant un bilan des flux pour une année. Le site présente :

- la dernière édition spéciale consacrée aux pays membres du CILSS (novembre 1998, analysant les flux de 1997-98)
- les trois dernières éditions concernant les flux globaux d'aide alimentaire (1997, 1996, 1995).

Notons que le site du PAM offre d'autres rubriques utiles aux utilisateurs des SISAS, en particulier, sont fournis :

- un descriptif par pays des projets du PAM et les liens avec les institutions partenaires ;
- et un descriptif du système d'évaluation de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire de groupes cibles de population (*Vulnerability Analysis and Mapping project*). Parmi les pays du CILSS, il est appliqué au Sénégal et au Tchad (voir chapitre 2). Des données sont téléchargeables, organisées sous forme de système d'information géographique.

☛ **Le site du SMIAR** (<http://www.fao.org/giews>)

Le site du SMIAR est rattaché au serveur de la FAO. Il est organisé en 4 parties : les publications, les bases de données, les listes de diffusions électroniques et la présentation/téléchargement du logiciel Windisp . Le site est entièrement consultable en français et en anglais (en espagnol pour certaines publications). Une copie du site en français est aussi accessible sur le serveur du CIRAD de Montpellier (<http://www.cirad.fr/giews/french/smiar>)

Les publications et rapports

La rubrique donne accès aux publications suivantes depuis 1996 (1995 pour certaines) :

- ❖ Trois publications à couverture mondiale : Perspectives de l'alimentation ; Cultures et Pénuries Alimentaires ; Alertes spéciales.
- ❖ Une publication consacrée à l'Afrique : *Situation des récoltes et des approvisionnements en Afrique sub-saharienne*. Ce rapport trimestriel détaille, par pays, la situation des approvisionnements alimentaires en présentant notamment le bilan céréalier de l'année commerciale en cours et les éventuels besoins d'importations commerciales et d'aide alimentaire ainsi que les contributions annoncées des donateurs. Le site donne un accès aisé aux rapports (avec de nombreux tableaux).
- ❖ Le bulletin de suivi de l'hivernage au Sahel (avec accès au film de la saison agricole) : bulletin mensuel publié de juin à octobre, complété par un rapport final en novembre/décembre. Dans chaque bulletin sont proposés pour chaque pays les images satellites des trois dernières décades et un renvoi direct à la base de données sur le pays (voir ci-dessous). A noter qu'à ce niveau, sont également accessibles les rapports décennaires du Centre Agrhymet de 1996 et 1997, hébergés par le site du SMIAR avant que le Centre ne lance son propre site.

Les bases de données

Elles sont organisées par régions (Afrique de l'Ouest, de l'Est et australe), puis par pays. Elles comprennent trois rubriques :

- ❖ Les données de base qui comprennent une présentation générale par pays, des données sur l'agriculture, l'alimentation et l'accès à la banque de données FAOSTAT qui dispose de séries chronologiques (production agricole, indices de production, commerce, bilans imports/exports par produits, population, utilisation des terres, aide alimentaire, données sur les pêches, données forestières), des renvois sélectionnés sur d'autres pages sur l'agriculture et l'alimentation dans ce pays du site de la FAO ou d'autres sites extérieurs.
- ❖ La situation agricole et alimentaire qui inclut la situation agricole actuelle et antérieure, les bilans céréaliers, des images satellites (incluant la série complète des images décennales CCD ou NDVI de l'année en cours) et une information sur les déprédateurs.
- ❖ Des cartes : administrative, profils météorologiques, zones de culture, calendrier cultural et population.

La consultation de ces informations est rendue interactive par des renvois à partir de cartes sensibles ou de liens vers d'autres pages de la FAO ou de sites d'autres institutions.

Pour ce qui concerne les statistiques, l'interface proposée permet de choisir un ou plusieurs pays, produits, types de données et années. Il est possible de sélectionner plusieurs éléments dans une même liste, de choisir le type de présentation des données, d'effectuer des agrégations ou des calculs simples (moyennes...) et d'obtenir une représentation graphique des données.

La " station de travail " intégrée (Geo Web) facilite l'exploitation conjointe de données de sources diverses (base de données statistiques, cartes, images satellites...) à travers un module de type système d'information géographique qui est lié à un outil de cartographie des risques (logiciel *Risk Map*) et qui permet de créer des cartes personnalisées.

Un système de requêtes permet d'éviter le chargement de plusieurs pages du serveur pour obtenir la sélection demandée (gain de temps), le serveur générant automatiquement le produit de la requête.

Les listes de diffusions électroniques

La rubrique comprend la liste de diffusion des alertes et rapports spéciaux publiés par le SMIAR et la procédure (immédiate) d'abonnement sur ces listes soit en français, soit en anglais. Les personnes qui s'abonnent à la liste Sahel reçoivent ainsi automatiquement les bulletins de suivi de l'hivernage et diverses notes d'information sur la situation agricole et alimentaire au Sahel.

Le logiciel Windisp de manipulation des images satellites

WinDisp est un logiciel développé par le SMIAR pour l'affichage et l'analyse d'images satellite, de cartes et de bases de données associées, l'accent étant porté sur l'alerte rapide pour la sécurité alimentaire. Il permet notamment :

- d'afficher et d'analyser des images satellite,
- de comparer deux images entre elles et d'analyser par des graphes des tendances dans une série d'images,
- de cartographier des données statistiques,
- de construire des produits personnalisés en combinant des images, des cartes et des légendes spécialisées,
- de construire des interfaces personnalisés sous forme de projets contenant des menus détaillés à partir des données disponibles pour un pays ou une région particulière.

La version actuelle, WinDisp 3.5, est multilingue, c'est-à-dire que tous ses menus, fichiers d'aide en ligne et documents de référence sont disponibles en anglais et en français. Une version en espagnol est actuellement en préparation. Sur le site du SMIAR, le logiciel, de domaine public, et les manuels d'utilisation correspondants peuvent être téléchargés.

☛ **Le site FEWS** (<http://www.info.usaid.gov/fews/fews.html>)

Le FEWS dispose de son propre site rattaché à celui de l'USAID. Le site est organisé en cinq volets :

Les publications du FEWS

Cette partie reprend :

- tous les bulletins et rapports spéciaux, en anglais et en français, de 1995 au plus récent,
- les “ analyses en profondeur ” de 1997 (dont celle sur le Sahel).

Un volet original de sensibilisation du jeune public aux problèmes alimentaires à l'activité du projet FEWS. La présentation courte et didactique comprend des cartes (dont une animée), des photos et une information sur un phénomène d'actualité, el Niño.

L'analyse des données météorologiques, information de base du FEWS. Elaborée de façon à la fois très pédagogique et très technique, cette partie du site comprend :

- une analyse des images satellitaires NOAA sur 3 zones d'Afrique (de l'ouest, de l'est, australe) et sur l'Afrique globale à l'aide de cartes et graphes ;
- le suivi d'el Niño/la Niña présentant une rétrospective et les indicateurs récents du phénomène à l'aide de cartes, graphes et commentaires ;
- la localisation des pluies en Afrique de l'Ouest au moyen d'images/cartes et de commentaires ;
- ainsi que des liens avec les sites Web américains présentant une information spécialisée sur la météo (NOAA, NASA,...).

Une présentation du système d'information FEWS et les liens avec les sites FAO et PAM...

Un volet proposant des liens avec d'autres dispositifs d'information de ou soutenus par l'USAID , notamment la base de données ADDS (Africa Data Dissemination Service). ADDS fournit un outil de travail très utile qui comprend en autres des cartes digitales et des données sur les prix qui peuvent être téléchargées.

☛ **Le site du RESAL** (<http://www.resal.org>) a été mis en place tout récemment⁵, selon une formule distinguant le site public donnant accès aux rapports définitifs et un site d'accès limité aux membres du RESAL, dédié aux fonctions internes du réseau. Des renvois sur les pages du site SMIAR ont été prévues pour l'accès aux données de base sur les pays.

1.2.2. Analyse comparative

L'analyse sera menée à deux niveaux complémentaires. On comparera tout d'abord les dispositifs en tant que tels, puis on examinera leurs produits, en particulier leurs publications considérées comme la manifestation de leurs pratiques.

a) La comparaison des dispositifs

Le premier constat qui apparaît à la lecture des fiches présentant les SISAS régionaux et internationaux est la nette différenciation de ces systèmes, les uns par rapport aux autres. Alors que les non spécialistes du domaine ou les utilisateurs occasionnels ont souvent donné l'impression

⁵ Sa conception et sa gestion sont assurées par SOLAGRAL, coordinateur du réseau.

d'avoir une image confuse des différences entre ces dispositifs, les fiches montrent au contraire la spécificité des dispositifs en termes d'objectifs et de méthodes (ce qui ne préjuge pas que l'on trouve une spécificité aussi nette dans la pratique, comme on le verra plus loin).

Le statut et la couverture

Les différences de statut des SISAS considérés impliquent une clientèle, des obligations et des objectifs de nature différente. Les systèmes d'information des Nations Unies répondent à des préoccupations à l'échelle mondiale. Les programmes du CILSS ont vocation à informer les gouvernements des pays de la région et les bailleurs qui les financent ; ils sont donc soumis à davantage de pressions, mais ils intègrent aussi des objectifs de formation.

Le FEWS, quant à lui, est destiné prioritairement aux besoins d'information propres à l'agence qui le finance, même s'il s'efforce de diffuser plus largement ses résultats. On pourrait ajouter que le statut privé du maître d'œuvre dans ce cas, s'il offre des atouts en termes d'efficacité, incite par contre à réduire la transparence sur les méthodes pour préserver un avantage sur la concurrence lors des appels d'offre. De la même manière, la procédure d'appels d'offre pour le renouvellement des contrats avec les prestataires, a pour revers de la médaille le risque de rupture des séries de données du dispositif (non transmission des éléments, changement de méthodologie...), ce qui signifie dans le domaine de l'alerte précoce un affaiblissement technique des systèmes. Le projet FEWS focalise son attention sur 14 pays en Afrique sub-saharienne, dont 5 du CILSS (Burkina, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad).

Dans cette dernière catégorie, on peut inscrire aussi le projet RESAL de l'Union européenne (réseau européen de sécurité alimentaire) mis en place actuellement durant le deuxième semestre 1998, qui vise en priorité l'aide à la décision concernant les actions de la Commission européenne, mais qui souhaite diffuser plus largement son information. Le projet concerne 4 pays du CILSS pour lesquels l'Union européenne engage un programme d'appui à la politique de sécurité alimentaire : Burkina, Cap Vert, Mauritanie et Niger.

Les objectifs et les fonctions

Les SISAS considérés ont des finalités différentes autour d'une même fonction générale d'appui à la décision en matière d'aide et de sécurité alimentaire :

- Le programme Agrhymet du CILSS est un système d'alerte sur les paramètres biophysique. Il a pour objectif le suivi du déroulement de la campagne agricole, de la situation acridienne et de l'état des pâturages. Il utilise des méthodes basées sur l'imagerie satellitaire, couplée à des observations au sol effectuées par les services de l'agro-météo et de la protection des végétaux principalement.
- Le programme DIAPER du CILSS, qui se termine sous sa forme actuelle, est schématiquement un dispositif d'appui à l'amélioration des statistiques agricoles pour l'alerte précoce et, plus généralement, pour la formulation des politiques de sécurité alimentaire. Cet appui concerne la prévision des récoltes céréalières et l'estimation de la production, les bilans céréalières et, dans une moindre mesure, les systèmes d'information sur les marchés (SIM).
- Le SMIAR de la FAO s'inscrit, à une échelle différente, dans le champ combiné des deux dispositifs précédents, avec les objectifs de suivi de l'état des cultures (au moyen, entre autres, de l'analyse des images satellitaires) et de suivi d'indicateurs de la sécurité alimentaire. A ce titre, il apporte un appui à l'élaboration des bilans céréalières dans les pays du CILSS. Mais le SMIAR se distingue par un autre objectif qui est le développement d'outils d'analyse, tels que la station de travail accessible par Internet.

- INTERFAIS est un service du PAM qui fournit une information spécialisée sur un paramètre essentiel pour la gestion de la sécurité alimentaire à court terme : l'aide alimentaire. C'est un dispositif d'information qui a sa propre clientèle, mais dont le rôle de fournisseur d'input (données sur l'aide alimentaire) aux autres systèmes est important.
- Le FEWS est un système d'alerte précoce qui a pour objectif de suivre la situation alimentaire, d'identifier les risques et les groupes vulnérables et de faire à l'USAID des propositions de stratégies de réponse.

De manière globale, les SISAS régionaux et internationaux ont des spécificités marquées et peuvent être considérés comme complémentaires.

Du reste, dans la pratique une certaine idée de division du travail entre les SISAS considérés s'est progressivement imposée. On la retrouve dans les fiches à la rubrique " rôle du dispositif dans les SISAS ", ce rôle étant défini comme celui que les utilisateurs reconnaissent dans la pratique au dispositif en question.

Agrhymet est ainsi clairement associé au suivi de campagne et des pâturages, DIAPER à l'estimation de la production et aux bilans céréaliers prévisionnels et consolidés. Le SMIAR est utilisé également pour le suivi de campagne au Sahel, et aussi, ou surtout, pour ses autres ressources : ses données harmonisées sur d'autres produits que les céréales, sur les pays hors CILSS et sous forme de séries longues ; sa capacité d'analyse critique des données et ses outils d'analyse. INTERFAIS est le spécialiste des flux d'aide alimentaire, qui offre l'avantage de fournir des données selon des définitions harmonisées à la fois sur les origines et sur les livraisons. Enfin, FEWS est considéré comme une ressource techniquement performante qu'il est utile ou nécessaire de consulter, soit sur des aspects complémentaires aux autres SISAS, soit pour confronter les diagnostics généraux.

Les méthodes

La comparaison des méthodes fait apparaître une cohérence interne à chaque dispositif en même temps que de nettes spécificités :

- Agrhymet conduit son analyse à partir d'un modèle de suivi des cultures et de prévision de rendement. Il produit des données sous forme d'analyse des images NOAA (indices de végétation NDVI) et METEOSAT, qu'il combine avec les données de terrain collectées par les services nationaux sur la situation des cultures, la pluviométrie, l'hydrologie, l'état des pâturages, la situation acridienne.
- DIAPER était directement impliqué jusqu'ici dans l'appui à l'enquête agricole produisant les données sur la production et les stocks paysans (selon des procédures harmonisées à l'échelle régionale). Il utilise une série de données secondaires notamment sur le commerce extérieur, l'aide alimentaire, la population et la consommation pour le calcul du déficit/excédent céréalier à partir de normes (notamment de consommation).
- Le SMIAR établit une base de données par pays avec une grille d'analyse uniforme. Comme Agrhymet, il produit des données à partir des images METEOSAT et NOAA et fournit de l'information primaire notamment sur la situation acridienne et les exportations de céréales vers les pays du CILSS.
- INTERFAIS collecte des données sur les arrivées d'aide alimentaire et les utilisations via les représentations du PAM dans les pays et utilise des données secondaires de plusieurs origines.

- La méthodologie de FEWS repose sur un modèle de vulnérabilité des populations (aux conditions structurelles et aux chocs) et sur la collecte d'un large éventail de données secondaires centrées sur les paramètres biophysique et les données socio-économiques. L'accent est mis sur le développement de méthodes d'analyse d'une part et sur la formulation de diagnostics pour l'aide à la décision, d'autre part.

Ces différences dans les méthodes sont en général mal connues, car les dispositifs ne les explicitent que rarement.

La diffusion

De manière générale, les dispositifs considérés assurent une diffusion très diversifiée de leurs résultats. Le SMIAR, FEWS et plus récemment AGRHYMET et INTERFAIS et maintenant le RESAL disposent d'un site WEB et leurs publications sont accessibles par Internet.

Mais l'intérêt du site WEB va bien au delà de la diffusion des produits en cours : il permet une autre utilisation de l'information, beaucoup mieux adaptée à la nature des besoins des utilisateurs qui ont pour caractéristiques d'être divers (car spécifiques à chaque catégorie d'acteurs), évolutifs et très larges (les demandes d'analyse ne remplaçant pas le besoin de données brutes et de séries). La station de travail intégrée du SMIAR en est un bon exemple.

b) La comparaison des publications

Le suivi de campagne

C'est dans ce domaine que les publications des SISAS considérés sont les plus nombreuses, puisque l'utilisateur peut en théorie consulter durant un mois (sur la période de mai à octobre) :

- 3 numéros du Flash Agrhymet (publication décadaire),
- 1 mensuel Agrhymet,
- 1 rapport SMIAR " situation météorologique et état des cultures au Sahel ",
- en principe un numéro spécial Agrhymet,
- un bulletin FEWS (mensuel),
- des rapports bimestriels plus globaux du SMIAR, " Perspectives de l'alimentation " ou " Cultures et pénuries alimentaires ",
- éventuellement un rapport du SMIAR sur la " Situation alimentaire et perspectives de récolte en Afrique sub-saharienne ", incluant des bilans céréaliers (trois publications par an),
- et éventuellement un rapport FEWS " évaluation de la vulnérabilité " (publication annuelle).

Considérons tout d'abord les publications ayant le suivi de campagne pour objectif strict, celles d'Agrhymet et du SMIAR :

- Agrhymet a adopté une division des tâches entre ses publications qui évite les redondances : un bulletin décadaire de 3 pages limité à la description des principales variables (front intertropical, pluviométrie, semis, état des cultures, sautériaux); un mensuel d'une vingtaine de pages avec une analyse des principales variables à travers un grand nombre de tableaux et cartes ; un numéro spécial (traitant des mêmes variables) lorsqu'un diagnostic particulier s'impose (par exemple, au 15 juillet 1998 : " retard des pluies et fortes pression des sautériaux "). L'ensemble de ces données sont reprises ensuite en mars de l'année suivante dans un rapport de synthèse du suivi de la campagne écoulée.
- Le rapport SMIAR sur la situation météorologique et l'état des cultures au Sahel, qui est diffusé depuis 1976 (antérieurement aux bulletins du CILSS), traite des mêmes variables qu'Agrhymet, avec quelques cartes, mais ajoute des indications sur les pays côtiers. Bien que les bulletins SMIAR et Agrhymet ne soient diffusés qu'en partie à la même clientèle, il y avait une situation de

redondance que le SMIAR a réduite depuis 1996 en limitant la périodicité de son bulletin devenu mensuel (cf. chap. 6).

Le bulletin FEWS se situe dans une approche très différente : celle du suivi de la situation alimentaire. Aux variables du suivi agro-météo s'ajoute le suivi des prix des céréales, des disponibilités et des stocks, des livraisons d'aide alimentaire, des indicateurs de situation de crise (aliments de soudure, malnutrition, migrations)... Toutefois, en dehors de tableaux ou graphes sur les prix, ces données sont intégrées dans l'analyse ; le lecteur ne peut donc pas les utiliser pour se forger sa propre opinion. L'optique est en effet différente de celles des publications précédentes qui fournissent davantage de données brutes au décideur ; ici l'effort est mis sur la mise à disposition d'une analyse synthétique.

Enfin, mentionnons les publications du SMIAR :

- “ Perspectives de l'alimentation ” qui fournit des informations sur le marché international, notamment les prix et les stocks, informations qui ne sont pas reprises dans les publications précédentes ;
- “ Cultures et pénuries alimentaires ”, donnant des informations plus détaillées sur la situation des approvisionnements alimentaires (prix, marchés, aides,...) ;
- et le rapport sur la “ Situation alimentaire et les perspectives de récolte en Afrique Sub-saharienne ”, incluant des bilans céréaliers.

La situation prévisionnelle et les synthèses ou bilan de campagne

Au mois de novembre, pour faire le point sur la situation prévisionnelle, on dispose des publications de DIAPER (situation alimentaire céréalière prévisionnelle des pays du CILSS), du SMIAR (évaluation préliminaire de la production céréalière en Afrique de l'Ouest), d'INTERFAIS (édition spéciale du moniteur de l'aide alimentaire) et du bulletin FEWS.

La publication de DIAPER récapitule le déroulement de la campagne (selon les variables vues précédemment) et présente une estimation prévisionnelle de la production céréalière, puis du bilan céréalier en incluant notamment l'estimation des stocks paysans de fin de campagne et les prévisions d'importation. L'amélioration qui a été apportée dans les dernières publications est la mention de la localisation des populations vulnérables. La situation est présentée par pays et pour l'ensemble CILSS. Des recommandations sont faites sur les aides d'urgence et les mesures d'accompagnement à court et moyen terme.

La publication du SMIAR suit le même schéma, mais elle met l'accent sur le bilan des facteurs ayant influencé la production au cours de la campagne (facteurs décrits précédemment dans le suivi de campagne) à l'aide de cartes. De plus, elle présente la situation des pays du CILSS et des pays côtiers. Elle ne comporte pas de recommandations.

Ces publications, largement rodées, ont donc trouvé une complémentarité effective dans la forme. Par contre, lorsque l'on considère les publications de synthèse ou bilans de campagne, c'est au contraire une impression de redondance qui domine, la synthèse régionale du suivi de campagne d'Agrymet reprenant les éléments vus dans le rapport du SMIAR.

Dans la mesure où les synthèses de ce type ont un objectif de constitution de base de données, on peut considérer qu'elles sont d'une autre nature et que d'autres formes de présentation ou de diffusion pourraient être étudiées, qui ne reprennent pas systématiquement les données déjà publiées.

Le FEWS reprend les estimations prévisionnelles de la production mentionnées ci-dessus dans son bulletin de fin décembre. Il peut alors faire des recommandations d'aide (comme en 1997 pour les populations vulnérables en Mauritanie), mais son diagnostic met aussi en avant des changements structurels à prendre en compte dans les stratégies de sécurité alimentaire.

Au total, l'analyse des publications permet de tirer les conclusions suivantes :

- Une des principales redondances entre les publications des SISAS portait sur les bulletins Agrhymet et SMIAR de suivi de campagne. Elle a été limitée fortement en réduisant la périodicité de publication du bulletin SMIAR. Elle pourrait l'être encore en jouant davantage sur la complémentarité dans la diffusion. Ceci étant, la diffusion par internet, appelée à se développer, modifie ce problème puisque la régulation est réalisée dans ce cas par la demande (l'utilisateur choisit de consulter) et non plus par l'offre.

En dehors de ces cas, l'information diffusée par les SISAS apparaît complémentaire.

- Par contre, on peut se demander si les publications ne sont pas, au total, trop nombreuses, notamment dans le domaine des paramètres biophysiques ? Mais là aussi, on peut penser que la diffusion par internet permettra une meilleure adaptation entre l'offre et la demande.
- L'information des SISAS reste au total très focalisée sur l'approche agro-météo. En dehors du FEWS, dont on a souligné les limites de la diffusion, les bulletins ne disent rien sur les prix (excepté quelques mots dans le Spécial Agrhymet), dans une période où pourtant on assiste à une flambée des prix des céréales dans les pays sahéliens. Par ailleurs, on manque d'indicateurs permettant une vision plus large de la situation alimentaire ou des réponses à donner. L'aspect régional de la question, limité aux indications sur les prévisions de production dans les pays côtiers, devrait notamment être développé.
- L'explicitation des méthodes n'apparaît pas suffisamment dans les publications. Seuls le SMIAR et INTERFAIS donnent des indications (précises) sur les méthodes employées. Ce manque de transparence est probablement une des principales sources d'incompréhension et de confusion de la part des utilisateurs. On ne sait par exemple que rarement quelles sont les données produites par le dispositif et les données secondaires utilisées. On ne donne pas d'indications sur les limites de validité des données produites. De ce fait, la relation entre utilisateur (intermédiaire ou final) et producteur de données ne peut être fondée sur des bases claires.

c) La comparaison des sites Web

Les sites Web des SISAS régionaux et internationaux concernant le Sahel sont de nature très différente. Ils exercent tous la fonction de support de diffusion des bulletins et rapports existant. Mais plusieurs sites vont déjà bien au delà.

Actuellement on peut ainsi classer les sites Web des SISAS régionaux et internationaux en deux catégories selon la fonction qu'ils exercent :

- ceux qui jouent essentiellement un rôle de support de diffusion des publications pour les SISAS ;
 - ceux qui apportent une nouvelle dimension aux SISAS et qui tendent à devenir le cœur du système d'information.
- Les sites du Centre AGRHYMET et d'INTERFAIS relèvent de la première catégorie. Ils se limitent, pour l'instant, à mettre à disposition des utilisateurs les derniers numéros des publications conjoncturelles ; ils n'entretiennent pas d'importantes archives et ne fournissent pas d'accès direct à des données. Le site " public " du RESAL entre aussi dans cette catégorie.

Pour l'instant, ces SISAS se servent d'Internet essentiellement comme support de diffusion de leurs bulletins et moyen de faire connaître leur dispositif (ses services et produits). Toutefois, en dehors du fait que ces sites sont en cours d'évolution, la commodité de consultation et d'édition offerte sur le Web apporte un plus à la fonction " diffusion des publications ". En outre, dans le cas d'INTERFAIS,

la liaison fonctionnelle avec le site du PAM permet d'accéder à des sources d'information comme le *Vulnerability Analysis and Mapping*.

- Les sites du SMIAR et de FEWS relèvent de la deuxième catégorie. Ils disposent de leur propre site, tout en bénéficiant de liens privilégiés avec des sites institutionnels offrant de grandes ressources (FAO et USAID). Ils proposent une gamme variée de produits : publications avec un large archivage, accès très aisé (et très large pour le SMIAR) à la base de données du système d'information, liaisons fonctionnelles avec d'autres bases de données et des outils d'analyse.

Le SMIAR est allé loin dans cette voie. La station de travail intégrée qu'il a mise au point facilite l'exploitation conjointe de données de sources et de formats divers, notamment sur une base géographique à l'aide d'outils spécifiques. Elle offre des moyens de traitement adaptés à plusieurs types d'analyse, ainsi que des connexions avec d'autres sites.

Le SMIAR a mis l'accent sur l'aspect interactif de son site à l'aide de la station de travail et des listes de diffusion (qui accélèrent les opérations d'abonnement), alors que le FEWS s'est attaché à développer les aspects didactiques de son site, notamment en direction de la jeunesse.

Tableau 1: Les fonctions proposées par les sites Web
(limitées aux applications concernant les pays du CILSS)

	AGRHYMET	SMIAR	INTERFAIS	FEWS
Accès au site	Informations intégrées dans site institutionnel Agrhymet	Site propre rattaché au site FAO	Informations rattachées au site PAM	Site propre rattaché au site USAID
Publications: conjoncture	- trois bulletins du suivi de campagne (derniers) - deux rapports DIAPER (annuels)	- suivi hivernage au Sahel (bulletins mensuels) - situation en ASS (bulletins trimestriels)	numéro spécial du moniteur pays du CILSS (annuel)	dernier bulletin
Publications: archives	année en cours	depuis 1995	depuis 1996 (numéros sur flux globaux seulement)	depuis 1995 (bulletins et rapports spéciaux)
Accès à base de données propre	description de la base uniquement	Accès interactif à large base		Pluviométrie et végétation (images satellit.)
Liaison fonctionnelle avec autre base		FAOSTAT, ARTEMIS, liaisons intégrées avec autres sites	PAM	ADDS/US Gouv. avec séries statistiques dont prix céréales
Outils d'analyse		Station de travail intégrée, <i>Risk Map</i>		
Autre		listes de diffusions électroniques		Sensibilisation jeune public

NB : Lorsqu'une cellule du tableau est vide, la réponse est " non "

Nul doute que la fonction de diffusion des bulletins des SISAS est appelée à prendre de l'ampleur dans les années à venir à mesure que l'utilisation des ressources du Web se généralisera dans la pratique des demandeurs (et producteurs) d'information. Les progrès techniques tant du côté des

logiciels d'accès que de celui de la conception des sites (et des connexions entre eux) favorisent ce mouvement.

Cependant, il est probable que le recours croissant à Internet modifiera la nature de cette fonction :

- A court et moyen terme, il modifiera l'utilisation faite des bulletins. Leur consultation deviendra plus facile d'accès et plus conviviale d'emploi, l'utilisateur pouvant sélectionner l'information qui l'intéresse directement au moment qui lui convient. La logique d'utilisation des bulletins sera de ce fait davantage pilotée par la demande.
- A moyen et long terme, on peut penser que le poids des bulletins dans la fourniture d'information va diminuer au profit d'une information "à la carte" que l'utilisateur sera en mesure de construire à l'aide des données et des outils (SIG,...) proposés sur les différents sites.

C'est donc désormais dans ce cadre conceptuel qu'il faut raisonner l'organisation de la diffusion de l'information des SISAS régionaux et internationaux.

1.3. Dispositifs d'information par pays du CILSS

Dans cette rubrique sont présentés les dispositifs de base de la prévention des crises alimentaires dans les pays du CILSS, ainsi que les principaux dispositifs de concertation ou de coordination de cette information.

Les dispositifs de base comprennent l'enquête agricole (le pilier de la construction du bilan céréalier), les SAP (un pays peut en compter plusieurs), le SIM céréales et le SIM bétail. Comme on l'a noté en introduction, le dispositif de suivi de campagne (agro-météo, suivi des cultures, acridiens...) ne fait pas l'objet d'une fiche/dispositif. Cependant, les produits de ce dispositif étant repris par Agrhymet, les bulletins du Centre présentés ci-dessus permettent de se faire une idée assez précise du travail effectué par ce dispositif d'information.

Les dispositifs de concertation et de coordination de l'information ne font pas l'objet de fiches par pays, en raison des difficultés à obtenir des renseignements détaillés et actualisés sur le fonctionnement réel de ces structures. Leur présentation se limite à un tableau de synthèse.

Les sources d'information qui ont permis de construire les fiches sont composites. La base provient du programme DIAPER (notamment de documents d'évaluation interne) et des connaissances accumulées par le Réseau de prévention des crises alimentaires (à travers les missions d'évaluation de la charte notamment). Les travaux du groupe de réflexion sur les SISAS (les missions dans 3 pays et la réunion de Dakar de septembre 1996) ont fourni des informations de première main. Enfin, des compléments ont été apportés par contact direct avec certains dispositifs, en particulier dans le cas des SIM bétail avec l'aide de SOLAGRAL (appui au bulletin Marchés bétail-viandes de la CMA/AOC).

Un important travail de recoupement de l'information a été réalisé. Mais des lacunes subsistent qui ne pourront être comblées que par un contact direct avec les responsables des dispositifs. Les principales difficultés tiennent à l'actualisation de l'information pour prendre en compte les ajustements (par rapport aux objectifs) liés aux diverses contraintes rencontrées. Ainsi, tel SIM qui s'était donné pour objectif de suivre un grand nombre de marchés a dû réduire récemment son échantillon, tel autre n'a pas les moyens de diffuser régulièrement le bulletin annoncé... Ce sont ces renseignements difficiles à obtenir qui permettent de faire un véritable état des lieux des SISAS.

1.3.1. Caractérisation des principaux dispositifs d'information (fiches)

La caractérisation des dispositifs d'information est faite à l'aide de fiches qui sont présentées en annexe 3. L'absence de fiche pour un dispositif/pays (par exemple SAP en Gambie ou en Guinée

Bissau) signifie que ce dispositif n'existe pas ou n'est qu'embryonnaire. Certaines rubriques (parfois nombreuses dans certaines fiches) ne sont pas renseignées ; il est alors mentionné "nc" (non communiqué) : cela signifie que l'information n'a pu être trouvée ou qu'un doute subsiste sur sa fiabilité.

1.3.2. Analyse comparative

Aujourd'hui, tous les pays du CILSS disposent d'un ensemble relativement complet de SISAS, bien que le niveau d'efficacité et de performance de chacun d'eux soit souvent très différent. L'analyse comparative est menée par type de dispositif, une présentation globale n'ayant guère de signification.

a) Les SAP (cf. tableau 2)

Le degré de couverture

Tous les pays du CILSS ne disposent pas d'un SAP (Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau). Par contre, l'ensemble de la zone sahélienne est couverte par les différents dispositifs. Cela montre que le critère ayant prévalu à la mise en place de ces systèmes, a été celui du risque élevé de sécheresse (et non celui de la pauvreté par exemple).

Degré de cohérence (complémentarité / concurrence entre les dispositifs)

On distingue deux grandes catégories de SAP dans les pays du CILSS : les systèmes " généralistes " et les systèmes de suivi des zones ou populations à risques.

Par système " généraliste ", on entend les dispositifs qui réalisent un diagnostic à partir de l'information existante produite par différents services. Dans le cas du Niger, le dispositif généraliste est organisé à partir de groupes de travail interdisciplinaires (GTI). Les données sont structurées autour de l'établissement d'une fiche de vulnérabilité par arrondissement en novembre ; les arrondissements les plus vulnérables sont ensuite suivis par le SAP rapproché. Dans les cas du Sénégal et du Cap-Vert, les dispositifs généralistes ne sont pas reliés à un suivi rapproché. Au Sénégal, les difficultés de coordination entre ces deux niveaux persistent. L'absence de SAP généralistes de coordination au Mali, Burkina Faso ou Tchad ne signifie pas un défaut de coordination, celle-ci est faite à un niveau plus global à partir des conclusions du SAP rapproché.

Les dispositifs de suivis des zones ou populations à risques couvrent l'ensemble de la zone sahélienne des pays du CILSS. Parmi ceux-ci, on peut distinguer deux grandes " familles " :

- les dispositifs de suivi des zones à risques mis en place selon la méthodologie préconisée par la FAO. Dans le cas de la Mauritanie, le diagnostic repose sur le croisement de données secondaires. Au Sénégal, il est établi à partir de la collecte de données secondaires et primaires.
- les dispositifs de suivi rapproché des populations à risques mis en place selon la méthode à focalisation successive préconisée par l'AEDES (Mali, Tchad, Niger) : un suivi au niveau des arrondissements retenus pour déterminer les groupes les plus vulnérables ; ensuite, un suivi plus rapproché de ceux-ci et éventuellement l'organisation d'une enquête sanitaire et nutritionnelle plus fine (au niveau des ménages). C'est à partir de ces dispositifs que peuvent être établies des recommandations quantifiées sur les besoins en aide alimentaire, voire sur d'autres types d'interventions.

Le SAP du Burkina, plus récent, semble se positionner entre ces deux type d'approche. Par ailleurs, il faut mentionner le micro SAP mis en œuvre au Mali par SADS/SCF dans le delta du Seno.

Efficacité des dispositifs

On l'examinera à partir de deux critères : celui de la capacité à fournir un diagnostic adapté aux besoins de la prise de décision et celui de la crédibilité vis-à-vis des décideurs.

Ce premier critère recouvre une série de problèmes qui vont de la pertinence de l'information à son calendrier de production, sa forme de diffusion (cf. fiches) etc. Dans cette comparaison on s'intéresse à la qualité, au ciblage des besoins d'aide alimentaire et à la capacité des recommandations à induire d'autres formes d'interventions. Des recommandations quantifiées et ciblées sur des groupes de populations sont établies seulement au Mali, Niger et Tchad.

Les problèmes de crédibilité se retrouvent au Niger et au Sénégal, pour des raisons différentes. Dans le cas du Niger ils viennent principalement du fait que jusqu'à tout récemment le SAPGC était à la fois chargé du diagnostic et de la décision. Dans le cas du Sénégal, le manque de crédibilité est dû au manque de coordination entre le SIZAR et la CASPAR. D'une façon générale, la crédibilité des SAP pourrait être renforcée en rendant les méthodes davantage transparentes.

Toutefois, la question de l'efficacité du dispositif d'information est indissociable de celle de la réponse et de l'exécution des décisions (cf. Trine, 1990).

Pérennité

Dans l'ensemble des pays où existent des SAP, ils sont financés sur la base de projets. Dans la phase de démarrage des SAP, ce mode de financement (lié à l'appui d'un opérateur extérieur, comme dans le cas de l'AEDES) a eu l'avantage de conférer une certaine neutralité dans la production d'une information sensible, mais aujourd'hui il fait peser une hypothèque sur la pérennité des dispositifs. D'une part, les SAP sont dépendants des financements extérieurs pour le fonctionnement (comme le montre le cas du Tchad actuellement). D'autre part, le mode projet a induit souvent des coûts peu ou pas compatibles avec l'internalisation, c'est-à-dire une prise en charge par les budgets des Etats (cf. chapitre 5).

Tableau 2 : Les différents SAP dans les pays du CILSS

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Coordination générale de l'information existante		CNASA <i>Min. agr.</i>					SAPGC <i>Primature</i>	CASPAR <i>Min. agr.</i>	
Suivi des zones et populations à risques avec données secondaires	SAP <i>Min. agr.</i>				SAP/AEDES <i>Min. adm. ter.</i>	SISAAR <i>Min. dev. rural</i>	SAP rapproché SAPGC	SIZAR <i>Primature</i>	SAP/AEDES <i>Min. agr.</i>
Suivi des zones et populations à risques avec collecte de données primaires	SAP <i>Min. agr.</i>				SAP/AEDES <i>Min. adm. ter.</i>		SAP rapproché SAPGC	SIZAR <i>Primature</i>	SAP/AEDES <i>Min. agr.</i>
Suivi des populations à risques avec focalisations successives					SAP/AEDES <i>Min. adm. ter.</i>		SAP rapproché SAPGC		SAP/AEDES <i>Min. agr.</i>
Recommandations quantifiées					oui		oui		oui

b) L'enquête agricole dans les pays du CILSS (cf. tableau 3)

La couverture et les méthodes

Tous les pays du CILSS disposent d'une enquête agricole dont les méthodes ont été élaborées dans les deux premières phases du programme DIAPER.

La finalité de l'enquête est la même dans chaque pays. Elle vise à établir la situation alimentaire nationale, à fournir des données pour la comptabilité nationale et pour la définition et l'évaluation des politiques agricoles. Dans tous les pays, l'enquête a pour principal objectif de fournir une prévision des récoltes céréalières en octobre, accompagnée d'une estimation des stocks paysans résiduels, et une estimation de la production quelques mois plus tard. Elle constitue le pilier des bilans céréalières prévisionnel et *ex post*.

Ces objectifs sont réalisés avec plus ou moins d'efficacité dans tous les pays, à l'exception de l'estimation des stocks paysans qui n'est pas faite au Cap Vert, en Guinée Bissau et en Mauritanie (campagne 1995/96).

L'enquête se focalise sur l'estimation de la production des céréales et des produits " connexes " (arachide, niébé...). Suivant les pays, elle concerne aussi la démographie des exploitations, les thèmes techniques, l'élevage...

Les enquêtes visent essentiellement les zones rurales dites traditionnelles et ne prennent pas en compte les zones urbaines et périurbaines (ni dans certains pays les zones aménagées), ce qui peut entraîner un biais dans le sens de la sous-estimation de la production.

Les méthodes sont en général similaires : sondage à deux degrés, mesure des superficies et estimation de la production à partir des carrés de rendement. Les prévisions de récolte ont recours de manière croissante à l'interview des paysans, méthode plus rapide que la mesure.

L'efficacité du dispositif

Elle peut être abordée à travers trois éléments :

- La fiabilité des données, au sens statistique du respect des procédures concernant le plan de sondage, les mesures de terrain (contrôle des enquêtes), le traitement. Les procédures de traitement, qui recouvrent les problèmes statistiques d'agrégation et d'extrapolation et les problèmes informatiques liés au système de saisie et de vérification de cohérence, sont considérés comme un des points faibles de l'enquête. Les évaluations concluent que la qualité statistique des données a progressé ces dernières années en particulier au Mali, au Cap Vert, au Tchad, au Burkina et dans une moindre mesure au Niger et au Sénégal. En Gambie l'enquête est jugée de bonne qualité.

- Le respect du calendrier et des délais : c'est dans ce domaine que les améliorations ont été les plus significatives ces dernières années. L'an dernier, tous les dispositifs ont publié les prévisions de récoltes fin octobre.

- La précision statistique des résultats, c'est-à-dire la marge d'erreur (variances et coefficients de variation). Sur ce point, souvent débattu, les évaluations concordent : dans pratiquement tous les pays, l'enquête fournit de bons résultats à l'échelle nationale (et pour les cultures céréalières principales) et des résultats utilisables au niveau du premier découpage sub-national (pour autant que la base de sondage ne soit pas trop ancienne). Mais elle n'est pas en mesure de fournir des estimations correctes à des niveaux de signification plus fins ou pour les cultures secondaires.

Ces limites dans la précision des résultats semblent tenir davantage à la base de sondage qu'au plan de sondage. Avec les méthodes actuelles, le dépassement de ces limites (l'obtention de résultats significatifs à un niveau plus fin) apparaît peu réaliste, car il entraînerait des coûts élevés, peu compatibles avec la prise en charge de l'enquête par les budgets des Etats.

La pérennité de l'enquête

Quelles sont les perspectives de l'enquête agricole suite au désengagement du programme DIAPER du financement des opérations de collecte ? La situation diffère selon les pays. Le processus d'internalisation est avancé au Cap Vert, en Gambie, au Mali et au Sénégal, alors qu'au Burkina l'enquête repose encore sur un financement projet. Mais les moyens octroyés par l'Etat sont insuffisants dans ces pays ; ils sont quasi inexistantes en Guinée Bissau et au Tchad. Au Niger, les perspectives sont encore incertaines.

De manière générale, les évaluations sont relativement optimistes sur la capacité des Etats qui ont assuré jusqu'ici la contrepartie nationale à prendre en charge les frais de fonctionnement de l'enquête. Par contre la question du retrait de l'indemnisation du personnel d'enquête et celle de l'équipement (notamment en moyens de déplacement) sont des sources d'inquiétude sur l'avenir de la qualité de l'information produite, voire de l'enquête elle-même dans les cas du Tchad et de la Guinée Bissau.

Ces inquiétudes sont renforcées par le fait, comme le notent les experts de DIAPER, que l'enquête agricole est soumise dans la plupart des pays à une demande croissante de la part des utilisateurs et que la prise en compte de ces nouveaux besoins aboutit à alourdir la charge de travail et les coûts.

Tableau 3 : L'enquête agricole dans les pays du CILSS

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Base de sondage	Popul. 1995	Popul. 1988	Agric. 1988	Popul. 1990	Popul. 1987	Popul. 1988	Popul. 1988	Popul. 1988	Popul. 1988
Estimation des superficies	Mesures	Déclaration des paysans	Mesures	Mesures	Mesures	Mesures	Mesures	Mesures	Mesures
Prévision de récoltes	Déclarations des paysans	Comptage de la densité en épis	Dire d'expert	Déclarations des paysans	Déclarations des paysans	Déclarations des paysans	Comptage des épis	Comptage des épis	Déclarations des paysans
Estimation de la production	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement	Carrés de rendement
Stock paysans	Déclarations + Mesures		Déclarations		Déclarations		Déclarations	Déclarations	Déclarations
Niveau de financement	Incomplet	Insuffisant	Insuffisant	Très faible	Incomplet	Satisfaisant	Incomplet	Insuffisant	Très faible

NB : Les cases vides signifient absence de l'enquête

c) Les SIM " céréales " dans les pays du CILSS (cf. tableau 4)

Le degré de couverture

Chaque pays du CILSS dispose aujourd'hui d'un dispositif de collecte d'informations sur les marchés céréaliers, en premier lieu des prix. Même si tous ces dispositifs ne peuvent être qualifiés de systèmes d'information sur les marchés, il n'en reste pas moins que les grands pays sahéliens producteurs de céréales disposent tous d'un système d'information qui a pour objectif de contribuer à la régulation du marché céréalier par la diffusion de l'information. Dans ces pays, les SIM ont été mis en place à la fin des années quatre-vingt : en 1986 au Burkina, 1987 au Sénégal, 1988 au Mali, 1989 au Niger, et 1991 au Tchad.

Dans tous les cas, les SIM couvrent un large échantillon de marchés à l'échelle nationale : entre 30 et près de 60 si l'on excepte les petits pays (Gambie et Cap Vert). A l'exception de la Mauritanie et de la Gambie, tous les dispositifs collectent au moins deux types de prix : prix détail consommation et production.

Par rapport aux relevés de prix effectués par les services de la statistique pour l'indice des prix, qui sont limités aux principaux centres de consommation, la particularité des SIM est notamment de couvrir un échantillon significatif de marchés ruraux. Leur contribution à l'analyse de l'impact de la

dévaluation du FCFA a été de ce fait très utile. On notera que le SIM du Niger s'est organisé pour collecter également des informations sur 4 marchés du Nigeria, en raison du rôle primordial joué par le commerce transfrontalier en provenance de son grand voisin dans l'évolution du marché nigérien.

En dehors des céréales (et des différentes variétés de céréales), certains SIM suivent également d'autres produits. Les SIM du Niger, Tchad, Sénégal et Gambie suivent également l'arachide et/ou le niébé. Ceux du Burkina et du Cap Vert étendent le suivi aux légumes et celui de Guinée Bissau aux viandes et poisson. Si l'on tient compte de la restructuration programmée du SIM Mali qui va dans le sens d'une diversification des produits suivis, seul le dispositif mauritanien reste dans une spécialisation céréalière exclusive.

L'efficacité des dispositifs

On l'examinera à partir des méthodes employées et des pratiques dans la diffusion de l'information.

Comme indiqué précédemment, tous les dispositifs présentés n'ont pas les mêmes ambitions, ni les mêmes capacités. En Mauritanie, le dispositif se limite pour l'instant à un relevé périodique des prix à la consommation ; en Gambie, le dispositif ne procède à aucune diffusion large de l'information. De fait, ces dispositifs servent d'appui à la gestion de l'aide alimentaire et ne peuvent pas afficher un objectif de régulation du marché. La situation des dispositifs du Cap Vert, qui diffusent l'information prix par la presse écrite, et de Guinée Bissau, qui a interrompu sa diffusion radio, est différente, mais là aussi, les ambitions sont modestes et les dispositifs n'ont pas les moyens d'atteindre les opérateurs privés.

Dans les 5 autres pays, les relativement " grands " producteurs de céréales, les dispositifs revêtent tous les caractéristiques d'un véritable système d'information sur le marché. Ils sont basés sur une typologie des marchés et circuits qui distingue les marchés de consommation des centres urbains, ceux des centres ruraux, les marchés de regroupement, ceux de collecte et les marchés frontaliers. Ils sont cohérents avec l'objectif de régulation du marché en diffusant l'information aux acteurs privés par le canal des radios.

Plusieurs différences entre ces dispositifs peuvent être interprétées comme des différences dans les niveaux d'efficacité. Parmi celles-ci, on peut mentionner les variables suivies, la régularité de la diffusion de l'information et la qualité de l'analyse. Les quantités associées aux prix sont estimées dans le cas des SIM du Mali et du Sénégal, le Niger procédant à une estimation des flux transfrontaliers en provenance du Nigeria (selon une méthode qui doit du reste être revue). Ces dispositifs collectent par ailleurs de l'information qualitative sur d'autres indicateurs, concernant le marché et la sécurité alimentaire, ce qui n'est pas le cas des SIM du Burkina et du Tchad.

Le SIM du Mali dispose d'une large gamme de moyens de diffusion de l'information (radio, TV, journaux, bulletins d'information brute, notes spécifiques, bulletin d'analyse). Les SIM du Burkina et du Sénégal font preuve d'une capacité opérationnelle de diffusion et d'analyse ; le SIM du Niger connaît des difficultés pour assurer la régularité de sa diffusion, alors que celui du Tchad fonctionne de manière plus modeste.

La discussion sur l'efficacité des SIM est enrichie par le projet en cours de restructuration de celui du Mali en observatoire des marchés agricoles, autour de deux idées principales :

- la décentralisation dans les zones de production de la collecte et de la diffusion de l'information (radios de proximité) et la diversification des produits suivis pour se " rapprocher " de la demande ;
- le suivi des indicateurs clés du secteur agricole, pour l'ensemble des filières, au niveau d'une unité centrale de coordination logée au Ministère.

Enfin, se pose la question de l'efficacité des SIM à l'échelle régionale, entendue comme la capacité des SIM " nationaux " à produire des données utilisables à l'échelle régionale, c'est à dire des données dont la comparaison ait un sens du point de vue statistique et économique. Bien que cette question ait été soulevée à plusieurs occasions, aucune action ne s'est consacrée jusqu'ici au travail d'harmonisation des méthodes des SIM à l'échelle régionale. Ce que l'on sait aujourd'hui, c'est que la diversité de ces méthodes (dans la typologie des marchés, dans la collecte et le traitement des données et, surtout, dans la caractérisation des variétés des produits) rend la notion de prix difficilement comparable d'un pays à l'autre en valeur absolue. Par contre, les tendances dans l'évolution des prix peuvent être comparées de manière significative d'un pays à l'autre, à condition que l'analyse porte sur des niveaux de prix comparables.

Pérennité

A l'exception du cas du Mali où le SIM a bénéficié dès ses débuts du soutien du PRMC, la pérennité des SIM n'est pas assurée.

Le retrait de l'appui structurel des bailleurs (notamment de la GTZ) est généralisé, à l'exception du Mali où l'USAID poursuit son appui à travers un nouveau projet. En dehors de l'appui de DIAPER/CILSS/UE qui se termine, la plupart des SIM sont en situation de " quasi-internalisation ". Dans tous les cas les moyens actuels sont insuffisants pour atteindre les objectifs, et dans certains, comme le Niger, l'activité (contrôle des données sur le terrain, analyse) est ralentie ou bloquée.

Les perspectives d'internalisation garantissant un rapport coût/efficacité satisfaisant ne sont pas acquises pour tous les SIM. La probabilité qu'elles le deviennent rapidement est forte dans les pays retenus pour une aide sélective à la politique de sécurité alimentaire (Niger, Burkina et Mauritanie dans le cas des appuis de l'Union européenne), elle est faible dans les autres.

Tableau 4 : Les SIM "céréales" dans les pays du CILSS

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Typologie des marchés et des circuits	oui				oui		oui	oui	oui
nombre de marchés suivis	37	21	16	44	58	53	52	45	30
Diffusion radio	oui			oui, jusqu'en 1997	oui		oui	oui	oui
Bulletin d'analyse	mensuel				semesriel		semestriel irrégulier	annuel	annuel
Niveau actuel de financement	insuffisant	insuffisant	minimal	insuffisant	suffisant	minimal	insuffisant	insuffisant	insuffisant

NB : lorsqu'une cellule du tableau est vide la réponse est "non".

d) Les SIM "bétail" dans les pays du CILSS (cf. tableau 5)

Le degré de couverture

Les SIM bétail sont présents dans 6 des 9 pays du CILSS. A l'exception de la Mauritanie qui ne compte pas de SIM bétail, les pays disposant d'un cheptel important sont donc tous dotés d'un tel dispositif.

Les objectifs des SIM bétail au Sahel vont d'un simple suivi des marchés (Burkina) à l'amélioration de la régulation du marché du bétail et de la viande (Mali, Niger, Sénégal et Tchad). Le nombre de marchés suivis se situe entre 13 et 25, les produits comprennent au minimum les bovins, ovins et caprins sur pied. Le nombre de variables suivies est très différent selon les dispositifs : au Burkina, il

est réduit au nombre et prix des animaux offerts sur le marché, alors qu'au Mali et Sénégal, il est élargi aux poids, quantités et prix du bétail vendu, aux abattages, aux exportations, aux prix de détail des viandes et des cuirs et peaux.

Au Mali, Niger, Sénégal et Tchad, les SIM bétail jouent un rôle explicite dans l'information pour la sécurité alimentaire en fournissant des indicateurs sur les revenus des populations d'éleveurs et sur l'accessibilité.

L'efficacité des dispositifs

Elle est globalement inférieure à celle des SIM céréales. Deux raisons peuvent être invoquées pour expliquer cet état de fait. D'une part, la pression de la demande (d'information) a été moins forte sur les SIM bétail, les débats sur la libéralisation et la sécurité alimentaire ayant mis l'accent en premier lieu sur les céréales. D'autre part, selon l'avis des statisticiens, les SIM bétail, rattachés le plus souvent au Ministère de l'Élevage, " souffrent de l'isolement des statistiques animales dans le dispositif général des statistiques agricoles ".

En dehors du SIM du Mali, qui a amélioré certains aspects de son enquête ces dernières années, les autres dispositifs fonctionnent tant bien que mal avec souvent des retards très importants dans la diffusion de l'information.

La diffusion des prix à la radio apparaît régulière seulement au Mali, au Tchad et en Gambie. Et ce n'est que récemment que la publication d'analyses a repris de manière systématique dans tous les SIM, dans le cadre de la contribution au nouveau bulletin régional " marchés bétail-viandes " de la CMA/AOC. Mais pour plusieurs dispositifs, la publication est limitée à cette contribution.

La pérennité

Les perspectives des SIM bétail dans les pays du CILSS apparaissent encore plus incertaines et, surtout, plus diverses, que celles des SIM céréales.

Les coûts de la collecte sont internalisés, DIAPER ayant été pratiquement le seul appui financier extérieur des SIM bétail ces dernières années. Mais les budgets sont faibles et souvent mal identifiés dans des lignes plus globales. De surcroît, la disponibilité des agents de l'élevage, sur lesquels reposent actuellement les enquêtes, pourrait être remise en cause. Dans ce contexte, il est possible que l'on s'achemine vers deux catégories de SIM bétail à l'échelle des pays du CILSS : ceux qui se maintiendront dans une configuration minimum et ceux qui bénéficieront de moyens conséquents à travers l'appui des bailleurs aux politiques de sécurité alimentaire.

Tableau 5 : Les SIM "bétail" dans les pays du CILSS

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Typologie des marchés et des circuits					oui		oui	oui	
nombre de marchés suivis	13		13		20		25	15	21
Diffusion radio	oui		oui		oui		?	non	oui
Bulletin d'analyse	trimestriel		trimestriel et annuel		hebdo et trimestriel		trimestriel	trimestriel	semestriel et annuel
Niveau actuel de financement	?		insuffisant		?		insuffisant	insuffisant	insuffisant

NB : lorsqu'une cellule du tableau est vide la réponse est "non".

1.3.3. Comparaison des dispositifs de coordination de l'information (cf. tableau 6)

Historique de la démarche de travail du CILSS et du Club du Sahel

Coordination⁶: de quoi parle-t-on ? On parle de coordination des dispositifs d'information dans chacun des pays de façon à ce que :

- les principaux pans de la sécurité alimentaire fassent l'objet d'un suivi,
- les dispositifs ne soient pas redondants,
- ces dispositifs tendent vers une organisation en termes de système d'information : ensemble cohérent hiérarchisé et finalisé où les rôles respectifs des divers intervenants sont définis, et
- ces dispositifs aient la confiance des bailleurs de fonds, des administrations nationales, des commerçants, producteurs consommateurs.

Les aspects coordination des dispositifs d'information sur la sécurité alimentaire ont été régulièrement présentés lors de l'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire. De façon plus "pointue", la question de la coordination a fait l'objet de trois missions conjointes CILSS/Club du Sahel au Niger, Sénégal et Tchad au cours de l'année 1995⁷. Suite à ces missions, des ateliers nationaux se sont tenus dans ces trois pays afin que ces aspects coordination soient davantage "internalisés" par les structures nationales, qu'un espace de dialogue soit créé sur ces questions. Le CILSS a joué un rôle essentiel de catalyseur, laissant aux divers dispositifs nationaux la latitude nécessaire pour mener un diagnostic et faire des propositions : ne pas rédiger à la place de leurs représentants mais apporter un soutien (en termes de méthode et sur le plan financier) sachant que le besoin de coordination était exprimé par les divers acteurs des dispositifs. Il n'y a pas eu par contre un "suivi" de ces ateliers nationaux.

⁶ Cf. Egg J., Gabas J.J (sous la direction) " La prévention des crises alimentaires au Sahel ", p. 95-113, Club du Sahel/OCDE, Paris octobre 1997.

⁷ Démarche pour une meilleure coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel. Etudes de cas. Document de travail présenté à la réunion du Réseau de Prévention des crises alimentaires au Sahel, 23-24 novembre 1995. Club du Sahel, OCDE Paris novembre 1995, doc. N°9.

Etat d'avancement, leçons à tirer

Degré d'efficacité

A partir du tableau ci-joint, le premier niveau de coordination technique autour des principales enquêtes où intervient le projet DIAPER (enquêtes agricoles et SIM) indique deux groupes de pays :

- ceux dans lesquels existe un secrétariat permanent ad-hoc, chargé de compléter les données, réunir les compétences, préparer et diffuser l'information (Cap-Vert, Burkina Faso, Niger, Mali), et,
- ceux où la structure de coordination est " informelle ".

La seconde ligne du tableau représente les dispositifs de coordination plus large de la sécurité alimentaire à court terme. Dans certains cas, ce sont les mêmes que la composante DIAPER (Burkina Faso, Cap-Vert, Guinée Bissau, Niger).

La troisième ligne indique les institutions chargées de fixer les requêtes d'aide alimentaire, donc de prévenir les crises. Dans la plupart des pays cette fonction est aujourd'hui assurée par les mêmes institutions qui coordonnent l'information.

La concertation entre les administrations et les dispositifs d'information existants est variable selon les pays. Cette concertation peut être considérée comme " satisfaisante " lorsque les structures nationales y participent, qu'elle est relativement structurée (réunions périodiques...), se traduisant par une définition claire des tâches de chacun (absence de conflit de compétence).

La concertation entre les administrations nationales et les bailleurs de fonds est, elle aussi, variable selon les pays. On peut la considérer comme satisfaisante lorsqu'un minimum de relations sont régulières et structurées et lorsqu'une confiance mutuelle a été établie.

Globalement, la concertation considérée à ces deux niveaux :

- reste insuffisante ou informelle au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, en Gambie et au Sénégal,
- est structurée au Burkina Faso, au Mali et au Tchad,
- est structurée entre les administrations nationales au Niger mais insuffisante avec les bailleurs de fonds,
- est en cours de structuration en Mauritanie entre les administrations nationales mais est de qualité irrégulière avec les bailleurs de fonds,

Confiance avec les bailleurs de fonds

Dans plusieurs pays, le manque de confiance des bailleurs de fonds dans l'information n'a pas été surmonté. Le manque de transparence dans les méthodes a joué un rôle important comme l'ont exprimé les participants aux divers ateliers nationaux. Il en est ainsi au Niger où les problèmes techniques ont été sérieux : normes de consommation, échanges frontaliers, échantillonnage. Dans plusieurs cas, le rétablissement de la confiance ne peut pas aboutir grâce à des actions portant sur les SISAS car le manque de confiance est beaucoup plus général et concerne l'ensemble des relations entre les bailleurs de fonds et l'Etat. Les actions au niveau des SISAS sont donc dépendantes d'une amélioration du contexte relationnel général.

Il est nécessaire qu'une sensibilisation politique à ces questions d'information qui ne sont pas uniquement des questions techniques, soit initiée auprès des autorités nationales ainsi qu'auprès des bailleurs de fonds.

Mode d'organisation

- Une des conclusions claires des missions a été que la coordination de l'information est particulièrement délicate à organiser, à réaliser lorsque la coordination au niveau des politiques de sécurité alimentaire est défailante, voire absente. Le dialogue politique sur la sécurité alimentaire devient en quelque sorte un préalable à la coordination sur les dispositifs d'information.
- La coordination ne se décrète pas de l'extérieur mais doit être adaptée aux caractéristiques de chacune des situations. Elle ne porte pas en elle-même un schéma unique organisationnel. L'exemple du Mali est souvent mis en avant comme modèle de coordination. Mais il ne peut être reproduit tel quel dans d'autres pays. Un espace organisé de coordination entre les différents intervenants nationaux et extérieurs doit réellement naître dans le pays à son propre rythme, adapté à ses contraintes.
- La coordination au niveau des structures nationales doit aussi intégrer les dispositifs internationaux (SMIAR, Agrhymet notamment), ceci afin de bénéficier des externalités positives.
- La qualité de la coordination est fonction des rôles clairement définis de chacun quant à la production et l'analyse des informations.

Tableau 6 : Les principaux dispositifs de concertation ou coordination de l'information sur la sécurité alimentaire au Sahel

	Burkina Faso	Cap-Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
Composantes DIAPER	CCI	CNASA	GTP AGRHYMET	Informelle	Structure formelle depuis 1995	Informelle	Structure GTI/SAP	Informelle	Sous-comité technique du CASAGC
Dispositifs de coordination de l'information	CCI intégré au SP/CPC	CNASA	Department of planing	CISA	COC/PRMC	CPA	SAPGC	CASPAR	CASAGC
Institutions chargées de fixer les requêtes d'aide alimentaire	SP/CPC	DGCI	Drought Relief Committee		COC/PRMC	CSA	SAPGC	CSA	CASAGC
Concertation entre les administrations nationales	Satisfaisante	Insuffisante		Insuffisante	Satisfaisante	Satisfaisante	Satisfaisante	Insuffisante	Satisfaisante
Concertation avec les bailleurs de fonds	Satisfaisante	Informelle		Insuffisante	Satisfaisante	Qualité irrégulière	Insuffisante	Insuffisante	Satisfaisante

Chapitre 2 - Comparaison des systèmes d'information contribuant à l'évaluation de la vulnérabilité au Sahel⁸

2.1. Introduction

Depuis le début des années 1990, la plupart des pays sahéliens se sont dotés de systèmes d'information pour le suivi de la situation alimentaire. Ces systèmes visant la prévention se sont axés sur une collecte et une analyse des facteurs favorisant l'émergence de crises (climat, catastrophes, fortes fluctuations des prix) et déterminant l'impact et la durabilité de leurs effets (situation de l'année précédente, état sanito-nutritionnel des populations, enclavement des zones, présence de revenus alternatifs à l'agriculture, etc...). Cette recherche des risques de crises et des facteurs contributifs ont amené à considérer les populations sous l'angle de leurs réactions et réactivité aux crises. La notion de vulnérabilité est alors apparue dans le langage courant des systèmes de prévention et de gestion des crises alimentaires. Auparavant réservé à des catégories de populations bien précises (les femmes enceintes et allaitantes, les enfants de moins de 5 ans, les personnes âgées et handicapées) et utilisé principalement dans les programmes médicaux ou d'urgence, le terme s'étend aujourd'hui à des catégories définies par d'autres déterminants (types d'activités, lieux d'habitation, composition du ménage...). La plupart des systèmes de suivi de la situation alimentaire aujourd'hui font donc appel à une notion de vulnérabilité et de risque de crise alimentaire pour des populations et/ou des zones géographiques.

Alors que les problématiques d'insécurité alimentaire auxquelles sont confrontés les pays sahéliens ne sont pas tellement éloignées d'un pays à un autre, on assiste à l'émergence de systèmes très différents. Le terme vulnérabilité prend différents sens suivant le système qui l'utilise et le processus dans lequel il est employé. Cela ne facilite ni les échanges d'informations, qu'il faut souvent décrypter au préalable, ni les décisions en matière d'aide qui sont parfois freinées par des incompréhensions ou des doutes quant à la fiabilité des informations.

Face à la confusion ou parfois à l'absence d'informations estimées fiables et/ou directement opérationnelles, certains bailleurs ont initié et financé certains de ces systèmes pour répondre à leur propre demande d'informations. Il en est ainsi du FEWS (Famine Early Warning System) de l'USAID (United States Agency for International Development) dont la diffusion des bulletins mensuels touche cependant de nombreux acteurs hors du circuit de l'aide américaine et du VAM (Vulnerability Analysis and Mapping) du PAM (Programme Alimentaire Mondial) qui se destine essentiellement à la conception des programmes du PAM.

Aujourd'hui, on constate que peu est fait au sein de la sous-région sahélienne pour favoriser les échanges de connaissances et de savoir faire accumulés par les différents pays, les différents bailleurs et experts en matière d'évaluation de la vulnérabilité. Cependant, dans le cadre des activités de coordination de la FAO, le SMIAR a initié deux rencontres successives sur les méthodologies d'évaluation de la vulnérabilité. Si ces rencontres ne couvraient pas exhaustivement l'ensemble des systèmes d'information sahéliens, et privilégiaient l'exposé de l'avancée de la recherche dans le domaine, elles ont néanmoins initié les premiers échanges entre certaines catégories d'acteurs.

Ce document a pour objectif de servir de base à une relance du processus d'échange et des débats dans le domaine des systèmes d'information contribuant à l'évaluation de la vulnérabilité. Une description succincte de huit systèmes d'information est présentée en termes d'objectifs, de définitions employées et d'approche (deuxième partie). Les divergences entre les systèmes sont analysées sur base de critères sélectionnés pour faciliter la comparaison (troisième partie). Enfin, l'impact des différences observées sur les résultats est illustré par quelques exemples réels (quatrième partie). Les conclusions insistent

⁸ Par Marie-Christine Lebet, Consultante Club du Sahel

sur l'importance du dialogue entre les initiateurs et utilisateurs afin de faire évoluer et d'enrichir les perceptions, les définitions et les méthodes.

2.2. Présentation des systèmes d'information

Le tableau A présente les systèmes d'information qui ont été retenus.

A - Liste des systèmes d'information retenus

Système	Opérateur	Couverture	date de création	Pays traité	donateur
Famine Early Warning System	FEWS	Régional	1985	Mauritanie, Niger, Tchad, Mali, Burkina Faso	USAID
Système d'Alerte Précoce	AEDES	Sous national - 7 préfectures	1986	Tchad - 225 cantons	UE
Système d'Alerte Précoce	AEDES	Sous national - arrdts>14e parallèle	1986	Mali - 168 arrdts	PRMC
Risk Mapping	SCF	Sous national	1993	Mali - 4 Cercles	SCF/UE
Vulnerability Analysis and Mapping (VAM)	PAM	National	1996	Sénégal	PAM
Système d'alerte précoce/Gestion des catastrophes (SAP/GC)	SAP/GC	National		Niger	UE
Zones A Risques (ZAR)	CSA	Sous national		Sénégal	UE
Système d'Alerte Précoce (SAP)	CCI/SPCPC	Sous national - Zone sahélienne	1994	Burkina Faso - 11 provinces	UE
Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System (FIVIMS)	FAO	National	1997/98	N/A	FAO

NB : Informations mises à jour en 1998

<i>Systeme</i>	Famine Early Warning System (FEWS) , initié par l'USAID, couvre cinq pays sahéliens : Niger, Mauritanie, Burkina Faso, Niger et Tchad
<i>Objectif du systeme</i>	L'objectif du systeme est de fournir des informations au décideur afin de prévenir les crises alimentaires et les famines. Pour cela, le FEWS réalise des analyses de vulnérabilité dont l'objectif premier est d'identifier à l'avance les régions et les groupes de populations les plus susceptibles de souffrir de déficits alimentaires épisodiques et de problèmes d'accès à la nourriture.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	La notion de vulnérabilité du FEWS repose sur la combinaison de deux facteurs : 1/ le risque d'apparition d'un événement et les facteurs qui y contribuent et 2/ la capacité d'un groupe ou d'un ménage de faire face aux conséquences et l'ensemble des facteurs qui conditionnent cette capacité.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	S'appuyant sur un modèle de réponses des ménages aux changements économiques les affectant ⁹ , une première analyse de la vulnérabilité chronique est conduite ("baseline vulnerability") s'appuyant sur la construction d'indicateurs illustrant les différentes dimensions de la vulnérabilité selon les pays. Cette analyse porte principalement sur des déterminants de la vulnérabilité qui subissent des modifications lentes (qualité et importance des actifs, accessibilité au marché, accès aux sources alternatives de revenus, pouvoir politique, classe sociale/caste, sexe). Ces indicateurs sont approchés géographiquement suivant l'unité administrative commune la plus petite. Au sein des entités géographiques, des distinctions sont faites aussi en fonction des stratégies de production des ménages (classiquement on retrouve les pasteurs, les agriculteurs et les artisans). Les dimensions précédemment citées varient suivant les pays mais les cinq systèmes sahéliens s'accordent sur trois d'entre elles : les ressources physiques à la disposition des ménages, le niveau relatif de développement de la zone observée (route, école, infrastructures de santé), les ressources économiques de la zone et des groupes considérés. Pour qualifier ces dimensions, des index sont construits à partir d'indicateurs standardisés et pondérés en fonction de leur importance (et variables suivant les pays); une fois les indicateurs standardisés et pondérés, ils sont additionnés et forment un index de scores pour chaque zone observée. Une fois l'ensemble des dimensions indexées constitué, les index sont additionnés et forment l'index de vulnérabilité chronique. Bi-annuellement (avant et après la récolte), des analyses de la vulnérabilité conjoncturelle sont conduites à partir de la revue des changements affectant les indicateurs composant la vulnérabilité chronique et d'autres facteurs courants comme les prix de marché, l'activité du marché en général et l'évolution des termes de l'échange.
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Le système FEWS n'offre pas d'évaluation des réponses face au diagnostic effectué. Il offre cependant, par groupe de populations suivies, un calcul du nombre de personnes vulnérables. A la demande de certains acteurs, le FEWS peut être amené à évaluer les besoins alimentaires des populations et à recommander certains types d'intervention.

⁹ Ayant pour origine les travaux de Watts, de Corbett et d'Hutchinson, ce modèle montre qu'il existe une progression dans l'utilisation des alternatives : vente des actifs liquides, vente des actifs productifs et migration massive.

<i>Systeme</i>	Systèmes d'alerte précoce du Mali et du Tchad conçus par AEDES
<i>Objectif du système</i>	L'objectif des systèmes est de disposer à tout moment d'une évaluation qualitative de la situation socio-économique et alimentaire des populations des zones arides du pays et d'une prévision sur le risque d'apparition de crises alimentaires ; d'apporter aux responsables de la politique de sécurité alimentaire les informations et les analyses nécessaires à la prise de décision en matière d'aide alimentaire (gestion du stock national de sécurité) ; et de mettre ces informations à la disposition des pouvoirs publics aux différents niveaux: (local, provincial, national) pour l'entretien d'une préoccupation pour la sécurité alimentaire.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	Si la méthodologie mise en œuvre fait peu usage de la notion de vulnérabilité, AEDES néanmoins considère comme vulnérable tout ménage qui se trouve insuffisamment assuré contre le risque alimentaire inhérent à son environnement naturel et humain et ce, pour l'une ou l'autre (ou plusieurs) des raisons suivantes : il ne dispose pas d'un "portefeuille" d'activités suffisamment large ou suffisamment diversifié pour se mettre à l'abri d'un risque mineur, très localisé ou très spécifique ; il ne dispose pas, ou plus, d'une épargne de précaution suffisante pour faire face à une baisse temporelle de revenu ; il ne dispose pas d'un réseau d'alliances suffisant ou a épuisé ses possibilités de recours à la solidarité du groupe.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	<p>L'évaluation de la vulnérabilité consiste donc d'abord à identifier les différentes activités économiques qui contribuent à la formation du revenu disponible des ménages puis à en suivre les fluctuations conjoncturelles au gré des aléas naturels, socio-politiques ou économiques. Une base de données structurelles décrit ainsi pour chaque population ce portefeuille d'activités, l'importance relative de chacune d'elles, leur niveau habituel de rendement, l'ampleur possible de leurs fluctuations. Il s'agit des différentes productions agricoles, de leur destination principale (autoconsommation ou vente), des habitudes en matière de cueillette, des différentes formes et utilisations de l'élevage, du commerce, de l'artisanat, de la pêche, etc. Le suivi conjoncturel consiste à évaluer comment ces différentes activités évoluent en regard de ce qui se passe dans une année "normale" afin d'apprécier si l'on se situe dans une conjoncture favorable ou défavorable et de déterminer ainsi l'évolution du <i>revenu disponible (en nature et en monnaie)</i> de la population. Ce revenu est lui-même transformé en "pouvoir d'achat" par confrontation avec les prix des denrées alimentaires.</p> <p>Le pronostic de risque alimentaire ne se limite pas à l'examen du revenu de l'exercice en cours (variables de flux) et intègre toute l'histoire antérieure : greniers paysans, épargne de précaution accumulée sous forme de bétail ou de métaux précieux ou endettement. Enfin, en cas de conjoncture défavorable, le fonctionnement de l'"économie morale" (sécurité sociale traditionnelle) est pris en considération afin de déterminer si une situation de déficit alimentaire peut être absorbée localement ou nécessite au contraire l'intervention des responsables de l'aide alimentaire.</p> <p>Ce travail d'évaluation est réalisé à deux moments différents de l'année (à la fin de la saison des pluies et au début de la période de soudure) par l'équipe des techniciens du système au cours de séminaires où le cas de chaque unité territoriale est discuté en profondeur . Elle est aidée en cela par un outil informatique d'aide au diagnostic (système expert) intégrant certaines techniques d'intelligence artificielle. A noter enfin que, mis à part les prix, tous les indicateurs recueillis sont de type qualitatif ou semi-quantitatif, y compris pour l'évaluation des productions agricoles.</p>
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Les SAP ont été, jusqu'ici, principalement confinés à la définition des montants et des formes (distribution gratuite, ventes d'intervention, food for work) de l'aide alimentaire ciblée. Ils sont cependant de plus en plus consultés en vue de politiques à plus long terme en matière de sécurité alimentaire.

<i>Système</i>	Risk Mapping (cartographie du risque) de Save the Children Fund
<i>Objectif du système</i>	Le risk mapping est une méthode visant à identifier la proportion de populations souffrant d'un déficit alimentaire et l'ampleur de celui-ci, suite à un événement donné.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	Dans ce système, la vulnérabilité fait référence à l'intensité avec laquelle une population est susceptible de souffrir d'un effet spécifique, lorsqu'un événement spécifique est intervenu. ("Vulnerability refers to the degree to which a population is likely to suffer a defined outcome when a defined event has occurred " Seaman, 1993). La notion de risque d'un événement fait référence à la probabilité qu'un tel événement apparaisse dans une période de temps définie. Une population peut donc être fortement vulnérable à un événement mais courir peu de risques d'y être exposée. Une population est vulnérable à un événement donné, et l'importance de cette vulnérabilité se traduit par l'ampleur des conséquences subies par la population. Dans la perception de SCF, la vulnérabilité se définit par rapport à un événement donné. Il n'existe pas de facteurs déterminants de la vulnérabilité en général. Chaque type d'économie alimentaire est associé à une certaine vulnérabilité à un certain événement.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	<p>Le système n'évalue pas la vulnérabilité des populations mais les effets d'un événement spécifique sur la situation alimentaire des populations. Pour cela, il se base sur la compréhension des moyens employés par les ménages pour obtenir leurs revenus monétaire et alimentaire lors d'une année normale (économie alimentaire) et sur l'observation des changements dans les sources de revenus lors de mauvaises années : rôle du marché, de son comportement dans différentes circonstances et de ses contributions au revenu financier des familles, de l'emploi occasionnel, des ventes de bétail et des produits des cultures, des revenus d'émigration et du commerce.</p> <p>La population est organisée en groupes suivant des profils homogènes d'économie alimentaire. Le système permet d'évaluer la proportion de population touchée dans chaque groupe et l'ampleur de leur déficit alimentaire conséquent à un problème défini (en relation avec une baisse de production et/ou une baisse de l'accès des population aux marchés).</p>
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Le niveau de déficit calculé sur chaque groupe de population permet de calculer le niveau d'assistance alimentaire nécessaire pour couvrir en partie le déficit. Il est à noter que ce système a été réalisé avec l'objectif final d'un calcul de besoins d'aide alimentaire en réponse à une crise spécifique.

<i>Systeme</i>	L'analyse de la vulnérabilité et sa cartographie (Vulnerability Mapping - VAM) est un outil développé par le PAM. Un VAM a déjà été réalisé au Sénégal et un autre a été initié au Tchad. C'est celui du Sénégal qui sera décrit ici, le contenu pouvant varier suivant le type de données disponibles dans les pays.
<i>Objectif du systeme</i>	L'objectif est d'identifier les zones à insécurité alimentaire et de comprendre les causes de cette insécurité. L'objectif de l'analyse est aussi de comprendre où et dans quelle mesure l'aide alimentaire peut répondre aux types d'insécurité alimentaire relevés et si cette forme d'aide a un avantage comparatif dans ces conditions par rapport aux autres formes. L'objectif final est l'amélioration de la planification, du ciblage et de la mise en œuvre des programmes de développement et de préparation aux crises du PAM.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	La vulnérabilité d'une population est fonction de son niveau d'exposition à des facteurs de risques (sécheresse, conflits, marché, etc.) et de sa capacité à faire face à de tels risques. Elle se définit comme la probabilité d'un déclin dans l'accès à l'alimentation ou dans les niveaux de consommation.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	Le produit final de l'analyse est le rassemblement des zones (unités administratives de niveau 3) en profils homogènes de vulnérabilité à partir de l'observation d'indicateurs clés. Pour le Sénégal, l'analyse retient deux facteurs de risque essentiels : la sécheresse et le marché. L'observation d'indicateurs comme les indices de pluviométrie, la variabilité interannuelle du rendement des cultures, etc. , permet de qualifier le facteur de risque sécheresse et de dresser une cartographie du niveau de ce risque par département. Un exercice similaire est conduit pour le facteur de risque marché à partir de l'observation des prix des céréales. Enfin, afin d'évaluer la capacité des populations à faire face à ces risques précédemment définis, une analyse et une cartographie par département sont conduites pour chacun des indicateurs reflétant les conditions d'insécurité socio-économique des ménages et identifiés comme influençant la capacité des populations à faire face (coping capacity) : la pauvreté, les activités primaires des ruraux, la diversification des revenus, la détention d'actifs productifs (bétail, équipements), la malnutrition et la santé, l'accès à l'eau et aux infrastructures sanitaires et la scolarisation. La réconciliation entre les analyses des risques et des capacités d'adaptation se fait à travers une analyse statistique en composantes principales, permettant d'élaborer les profils homogènes les plus représentatifs de différentes combinaisons risques et facteurs d'adaptation.
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Cette analyse ne comporte pas d'éléments de réponses ; cependant, elle cherche à aider le PAM, le gouvernement du pays récipiendaire et les partenaires dans l'élaboration de programmes nationaux d'assistance alimentaire.

<i>Systeme</i>	Systeme d'alerte precoce/Gestion des catastrophes - Niger
<i>Objectif du systeme</i>	L'objectif du systeme est d'evaluer, sur une base annuelle, le niveau de vulnerabilite des populations dans chaque arrondissement et son evolution.
<i>Définition de la Vulnerabilite</i>	Il n'existe pas de définition officielle de la vulnerabilite dans ce systeme. Le systeme suit un ensemble d'indicateurs et établit un diagnostic de la situation. Ces indicateurs sont d'ordre conjoncturel et structurel : <ul style="list-style-type: none"> - les conditions météorologiques, - la situation des cultures, - la situation pastorale, - la production céréalière prévisionnelle, - le comportement des marchés céréaliers et de bétail, - l'état sanito-nutritionnel des populations, - les ventes anormales sur les marchés, l'évolution des termes de l'échange, - le changement de comportement des populations dans les domaines économiques et alimentaires et, sous un angle plus structurel, - les différentes capacités d'ajustement à la disposition des populations (par l'appareil commercial, accessibilité de la zone, solvabilité des populations, présence de culture de contre saison; présence d'artisanat, de ventes de bois et/ou de paille, de ressources halieutiques, d'exode rural ou autres).
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnerabilite</i>	Ces indicateurs sont suivis au niveau de l'arrondissement (unité administrative de niveau 3) et notés annuellement en fin d'année avec une pondération variable suivant les facteurs (ainsi la note attribuée aux conditions météorologiques varie jusqu'à 4 alors que l'excédent/déficit prévisionnel peut varier jusqu'à 6). Ces notes sont additionnées et le résultat forme le niveau de vulnerabilite de chaque arrondissement pour l'année à venir qui varie de " faiblement vulnerable " à " état de famine ".
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Le systeme propose un calcul des besoins alimentaires et des volumes d'aide alimentaire d'urgence nécessaires (couvrant partiellement les besoins) à partir des niveaux de vulnerabilite calculés et des déficits céréaliers constatés (convertis en nombre de personnes déficitaires). L'aide alimentaire est calculée globalement, l'utilisation finale qui en sera faite n'étant pas précisée.

<i>Systeme</i>	Systeme des Zones et Groupes à Risques (ZAR) - Sénégal
<i>Objectif du systeme</i>	Réaliser un suivi mensuel de la situation alimentaire des zones identifiées à risques. L'approche par groupe n'est pas opérationnelle.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	Il n'y a pas de définition formalisée de la notion de zone ou groupe à risques.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	La détermination des zones à risques se fait sur la base de l'analyse des bilans céréaliers (hors échanges) des cinq dernières années. Les arrondissements ayant enregistré trois années déficitaires sur cinq sont retenus comme zones à risques.
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Le système ne fournit pas d'éléments de réponses . Il s'arrête au diagnostic.

<i>Systeme</i>	Systeme d'Alerte Précoce - Burkina Faso
<i>Objectif du systeme</i>	Appréhender au jour le jour la situation alimentaire dans les zones à risques.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	Le concept de vulnérabilité utilisé est celui de la vulnérabilité structurelle (vulnérabilité estimée pour 5 ans). Dans Coulibaly (1994), on note que la vulnérabilité est "...l'incapacité de la population à compenser de façon autonome les effets d'un déséquilibre conjoncturel climatique et ou économique". Quoique la définition porte sur les populations, c'est la situation au niveau des cantons (unité administrative de niveau 4) qui est évaluée. Pour les évaluations à plus court terme, c'est le terme de risque qui est utilisé ; aucune définition n'est donnée sur ce qu'est un département à risque (élevé, moyen et faible). La vulnérabilité structurelle calculée est fonction de facteurs physiques (saison de pluies), humains (instruction, alphabétisation, proportion de chefs de ménages femmes...), de production (agriculture céréalière, agriculture diversifiée, nombre de charrues, nombre de parcelles par actif ...), de revenus monétaires (nombre de tête de bétail, transfert privé, indice de diversification agricole...).
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	La vulnérabilité structurelle est évaluée sur une base quinquennale ; l'indicateur trouvé est un des déterminants du pronostic annuel des départements à risques de crises alimentaires et du modèle de suivi-diagnostic rapproché mensuel (sur les départements du Nord et de l'Ouest). Le modèle de pronostic annonce la probabilité qu'un département soit "en crise". La situation "à risque de crise" d'un canton est donc fonction de sa vulnérabilité structurelle, de la production par tête en céréales du canton, et de sa situation alimentaire de l'année précédente. Le modèle de diagnostic annonce mensuellement la situation alimentaire courante. Les déterminants sont le pronostic précédemment effectué, l'analyse qualitative d'indicateurs socio-économiques et l'analyse des prix des céréales et bétail.
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	Le modèle ne fournit pas d'éléments de réponses ou de typologie d'intervention. Mais le SAP/CCI s'est doté d'une estimation des besoins en aide alimentaire pour l'année 1998 basée sur le nombre de personnes vulnérables, la durée de la période de soudure et la nécessité d'une ration de 400 g de céréales par jour et par personne.

<i>Système</i>	" Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System " de la FAO. Plus qu'un réel système opérationnel, le FIVIMS est avant tout un objectif issu d'une recommandation formulée par la FAO durant le Sommet mondial sur l'alimentation. FIVIMS est aussi un terme générique pour qualifier les différents dispositifs d'informations sur la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire des populations dont est pourvu un pays.
<i>Objectif du système</i>	L'objectif de la FAO est que tous les pays en voie de développement se dotent d'un FIVIMS fonctionnel. Pour cela, elle établit un schéma théorique d'analyse de la sécurité alimentaire à travers un cadre logique de collecte, de circulation, de traitement, d'analyse et diffusion des informations, qui aspire à être un modèle pour l'ensemble des pays. Ce cadre, quoique assez large, se base sur quelques concepts et notions relativement précis comme : les populations vulnérables ou en insécurité alimentaire.
<i>Définition de la Vulnérabilité</i>	Le Guide de mise en place d'un FIVIMS, mentionne les personnes vulnérables comme étant les individus exposés à des conditions pouvant mener à une détérioration de leur statut nutritionnel (qui dans ce cas n'est pas uniquement restreint à l'inadéquation diététique); l'ampleur de cette dernière dépend des capacités de chacun à faire face aux chocs et à supporter ces conditions de stress. Une zone vulnérable est une zone géographique où une importante proportion de la population court ce risque ou est susceptible de devenir à risque. La vulnérabilité à la famine est déterminée par deux facteurs principaux : - le risque d'apparition d'une perturbation du mode de vie des ménages et - la capacité des personnes d'y faire face. On constate les plus forts niveaux de vulnérabilité lorsque le risque de l'apparition de la perturbation est élevé et les capacités d'y faire face sont basses.
<i>Approche en matière d'évaluation de la vulnérabilité</i>	Aucune approche opérationnelle n'est définie.
<i>Intégration d'éléments de réponses</i>	La FAO ne demande pas à ce qu'un FIVIMS soit capable de proposer des réponses. Elle fixe comme objectif la connaissance 1/ des populations actuellement sous alimentées ou exposées au risque de sous-alimentation, 2/ des localisations de ces populations et 3/ des causes de ces difficultés.

2.3. Points de divergences

Afin de faciliter la comparaison de ces systèmes¹⁰, des critères clés ont été sélectionnés. Les résultats sont indiqués dans le tableau B. Les critères sont les suivants:

- **l'unité d'analyse** : Unité d'analyse à laquelle se rapportent les variables utilisées, à savoir les zones géographiques ou les groupes de populations (par exemple, la production céréalière se rapporte à la zone et le type d'activités économiques au groupe).
- **l'unité de résultats** : Unité utilisée pour l'appréciation de la vulnérabilité ou du risque.
- **l'emploi de la notion de vulnérabilité structurelle** : Tous les systèmes emploient des indicateurs d'ordre structurel (comme la production alimentaire dite "normale") et d'ordre conjoncturel (comme la production observée pour l'année en cours). Cependant, tous ne font pas la distinction entre la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité conjoncturelle. Il nous a semblé important de distinguer les systèmes qui utilisaient cette notion et suggéraient donc par là-même une vision des problèmes à plus long terme appelant d'autres types de réponses que celles liées aux crises.
- **la période couverte par l'exercice d'évaluation**: Indique sur quelle période on considère valable l'exercice d'évaluation.
- **le type de variables utilisées par ordre d'importance** : Précise si le système utilise des variables de type qualitatif et/ou quantitatif. Suivant les pays, les systèmes et les "écoles" de méthodologie, le type de données utilisées varie. Les systèmes s'appuient avec plus ou moins de force sur des données quantitatives ou qualitatives. Ces dernières couvrent des domaines plus subjectifs comme l'appréciation par les évaluateurs de la présence de possibilités d'ajustement de la zone (présence d'activités alternatives....) comme pour le SAP/GC du Niger.
- **le raisonnement** : décrit le raisonnement employé par le système pour son évaluation. Dans la plupart des cas il s'agit d'indexer l'ensemble des variables, et de les combiner entre elles par addition (après une pondération éventuelle). Seul un système échappe à cette logique linéaire pour employer une approche plus complexe montrant ainsi que ce n'est pas les variables qui sont indépendamment déterminantes mais la combinaison de ces variables entre elles. Le modèle employé se base sur une approche par étapes itératives, soulignant le caractère dynamique de la vulnérabilité, alors qu'un calcul par combinaison de variables lui donne un caractère statique relativement inéluctable.
- **des déterminants de la vulnérabilité** : Le tableau B fournit la liste des principaux déterminants utilisés pour l'évaluation de la vulnérabilité. Le tableau ne fournit pas de détails sur les variables utilisées. On remarquera que deux systèmes peuvent utiliser les mêmes déterminants mais des variables différentes. En effet, l'ensemble des systèmes s'accordent sur le fait qu'il faut utiliser la notion de production agricole par zone/groupe observé mais ils ne s'entendent pas forcément sur la variable la plus pertinente: le VAM observe le rendement interannuel moyen ; le SAP/GC du Niger combine la production de l'année en cours avec la moyenne des cinq dernières années, etc. Le tableau ne procure pas non plus d'indications sur les poids à donner à chacun des déterminants dans l'évaluation, l'exercice étant périlleux car nécessitant une connaissance très approfondie des systèmes que les documents à notre disposition ne nous permettent pas d'acquérir. On notera que certains systèmes utilisent des notions non usitées par l'ensemble. Ainsi l'accès à l'eau (EAU) n'est utilisé que dans le cas du VAM. La notion d'éducation est aussi un facteur qui ne semble pas

¹⁰ hors FIVIMS, ce dernier étant considéré plus comme un ensemble de recommandations aux pays souhaitant se doter d'un système efficace de suivi de la situation alimentaire plutôt que comme un véritable système opérationnel d'évaluation de la vulnérabilité.

déterminant pour tous. Par contre, les variables qualifiant la production agricole sont utilisées par tous. On notera enfin que seuls les déterminants principaux ont été reportés dans le tableau pour en faciliter la lecture.

Abréviations employées dans la colonne Déterminants du tableau B :

PHY : variables du domaine physiques : saison pluies, sols, végétation ;

INFRA : variables qualifiant les infrastructures (routes, écoles) ;

PROD : variables qualifiant la production agricole (culture et bétail) ;

REV : variables qualifiant l'ensemble des revenus autres que ceux directement liés aux activités agricoles,

PRIX : variables qualifiant les tendances des prix sur les marchés;

MARCHE : variables qualifiant les marchés ;

SITAD : variables qualifiant la situation alimentaire de l'année précédente ;

CAP : variables qualifiant le capital détenu par les ménages ;

POV : variables qualifiant la pauvreté des groupes de population ;

SANIT : variables qualifiant les niveaux nutritionnels et de santé des populations ;

EDU : variables qualifiant les niveaux d'éducation des populations ;

COPING : variables qualifiant les diverses capacités d'ajustement à la disposition des populations ;

ALIM : variables qualifiant les modes d'approvisionnement et d'alimentation des ménages

Tableau B. Comparaison des systèmes d'informations utilisant un concept de vulnérabilité

Système	Unité d'analyse	Unité de résultat	Emploi du concept de vulnérabilité structurelle	Période couverte par l'exercice	Type de variables par d'importance	Raisonnement	Déterminants de la vulnérabilité
Famine Early Warning System	Zones/ Groupes	Zones/ groupes	Oui "baseline vulnerability"	Triennal/ Annuel	Quanti	Quantification, Indexation des variables et addition	PHY/PROD/REV/ COPING/INFRA/PRIX/ autres variables suivant pays
Système d'Alerte Précoce/AEDES	Zones/ Groupes	Zones	Distinction entre variable structurelle et conjoncturelle	Annuel	Quanti/Quali	Appréciation des variables, indexation et addition	ALIM/REV/COPING/ MARCHE/PRIX/ SITAD
Risk Mapping/SCF	Zones/ Groupes	Groupes	Distinction entre variables descriptives des économies alimentaires et contextuelles (perturbations)	Variable, fonction de la perturbation	Quali (par RRA ¹¹)/Quanti	Modélisation de l'impact des perturbations sur l'équilibre alimentaire des groupes par étapes successives	REV/PROD/CAP/ POV/MARCHE/ COPING/PRIX
Vulnerability Analysis and Mapping (VAM)	Zones/ Groupes	Zones	Les variables utilisées sont des moyennes, reflétant plutôt le caractère structurel que conjoncturel	Objectif : Annuel	Quanti	Quantification, indexation et analyse en composante principale	PHY/PRIX/REV/POV/ CAP/COPING/SANIT/ EDU/EAU
Système d'alerte précoce/Gestion des catastrophes/Niger	Zones/ Groupes	Zones		Annuel	Quanti/Quali	Indexation et addition	PHY/PROD/PRIX/ SANIT/COPING
Zones A Risques/Sénégal Système d'Alerte Précoce/Burkina Faso	Zones Zones/ Groupes	Zones Zones	Oui Oui	Quinquennal Quinquennal/A nnuel/Mens.	Quanti Quanti/Quali	Quantification Quantification, indexation et addition	PROD PHY/PROD/REV/ EDU/SANIT/PRIX/ ALIM/SITAD/

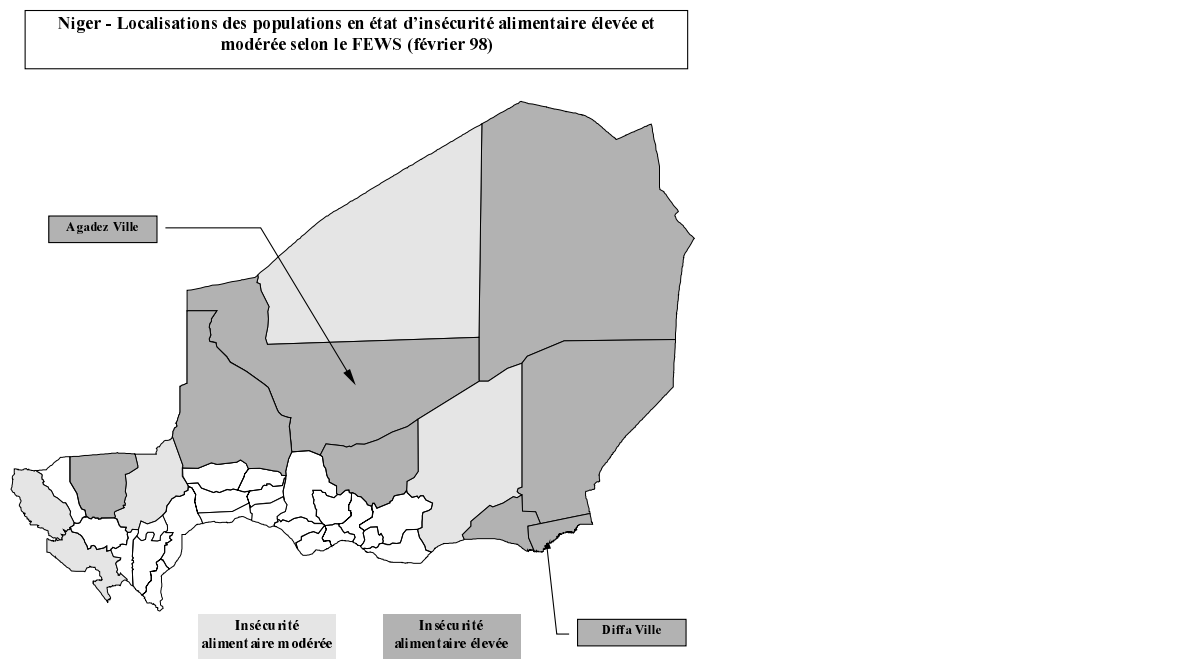
¹¹ RRA : Rapid Rural Appraisal

2.4. Impact des divergences sur les résultats

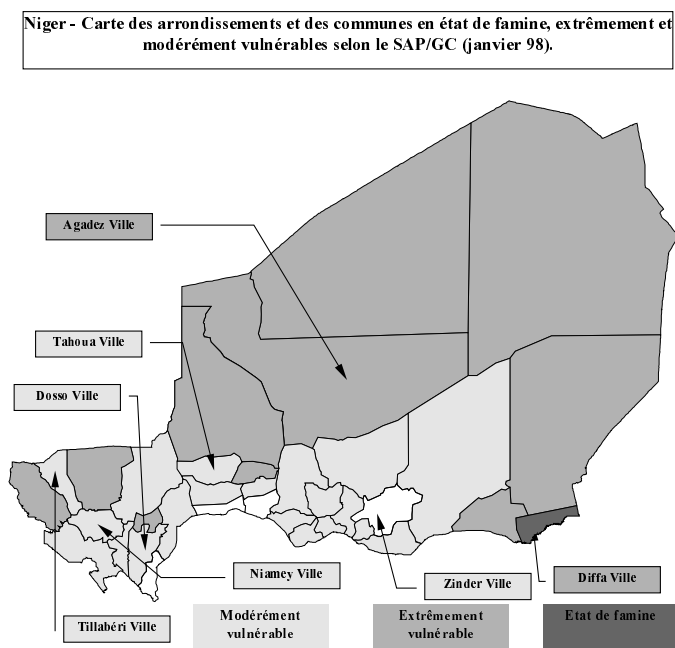
L'aspect réducteur de la description des systèmes et de leur comparaison ne permet pas d'apprécier la réelle ampleur des différences et son impact sur les résultats. Pour cela, nous nous sommes intéressés aux résultats de ces systèmes et les avons simplement rapprochés et comparés entre eux.

La figure 1 montre les résultats obtenus par le FEWS et SAP/GC en 1998 suite à l'évaluation de la vulnérabilité des populations et des zones au Niger.

Figure 1 : Comparaison des résultats obtenus par le FEWS et le SAP/GC en 1998 au Niger



Source : FEWS rapport spécial N°2, 26 février 1998



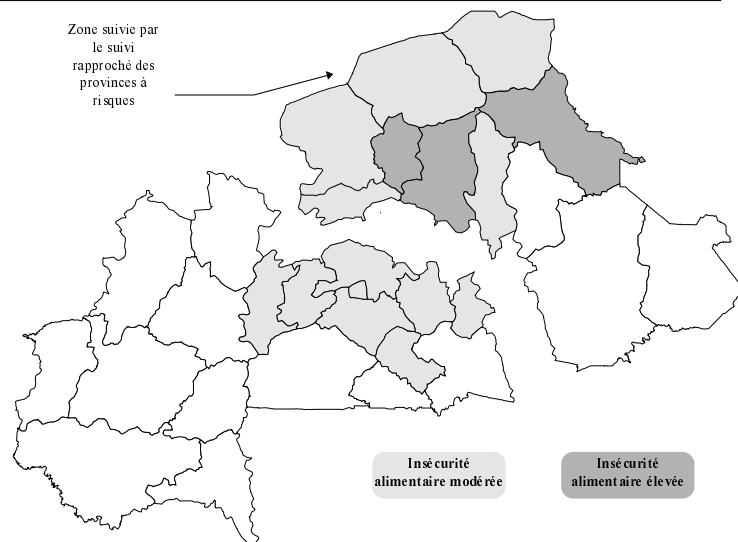
Source : SAP/GC

Des différences importantes existent. Goure est "modérément vulnérable" par le SAP/GC et en "insécurité alimentaire élevée" pour le FEWS ; Loga, "extrêmement vulnérable" pour le SAP/GC, n'est même pas relevé par le FEWS.

Le même type d'exercice appliqué au Burkina Faso fait aussi apparaître de nombreuses différences. La figure 2 montre que sur cinq arrondissements jugés par les deux systèmes en insécurité alimentaire élevée ou en situation alimentaire difficile (suivant les terminologies respectives du FEWS et de la FAO), les deux systèmes ne s'accordent que sur le Sanmatenga et le Seno. Alors que le SAP/CCI au Burkina Faso classe le Passoré et l'Oudalan en situation alimentaire difficile, ces provinces ne vivent qu'une insécurité alimentaire modérée selon le FEWS. Inversement, ce dernier attire l'attention sur l'insécurité alimentaire élevée du Bam, qui vit une situation alimentaire normale selon le SAP/CCI.

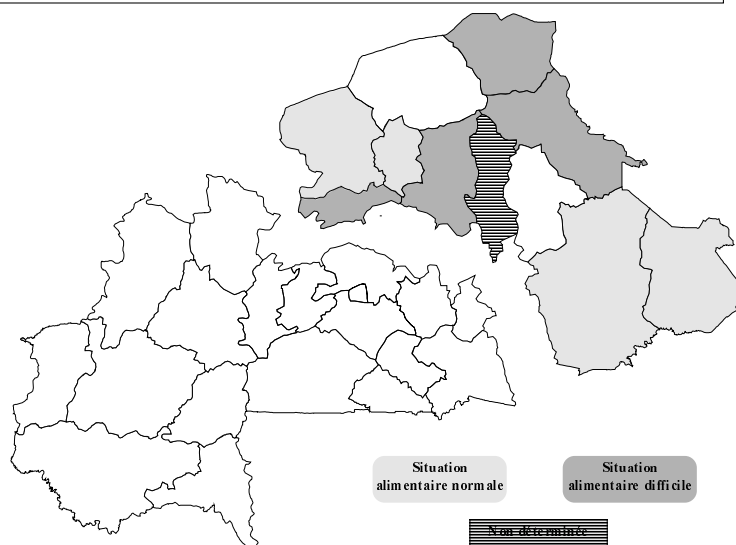
Figure 2 : Comparaison des résultats obtenus en 1998 par deux systèmes dans l'évaluation de la vulnérabilité au Burkina Faso

Burkina Faso - Localisations des populations en état d'insécurité alimentaire élevée et modérée selon le FEWS (février 98)



Source : FEWS rapport spécial N°2, 26 février 1998

Burkina Faso - Provinces touchées par une situation alimentaire difficile et normales selon le suivi rapproché des provinces à risques (Décembre 97)



Source : Suivi de la situation alimentaire, spécial décembre 1997 - janvier 1998, Comité de Coordination de l'Information pour la sécurité alimentaire - Cellule technique

L'évaluation de la vulnérabilité aboutit aussi à des résultats divergents dans l'estimation du nombre de personnes vulnérables. Ainsi au Tchad, alors que le FEWS évalue à 93 800 le nombre de personnes vivant en insécurité alimentaire élevée et à 522 000 celles vivant une insécurité alimentaire modérée, le SAP (AEDES) estime que 236 000 personnes sont en situation de difficulté alimentaire nécessitant une intervention.

Dans le cas des systèmes fournissant une estimation des besoins en aide alimentaire, réponse généralement apportée pour pallier à l'insécurité alimentaire, des différences existent aussi entre les normes utilisées pour calculer ces besoins. Ainsi au Burkina Faso, par exemple, les besoins en aide alimentaire des populations vulnérables se calculent sur la base d'une ration de 400 g de céréales par jour et par personne durant la période de soudure, couvrant 100 % des besoins alimentaires des populations. Alors qu'au Niger, les besoins en aide alimentaire sont estimés pour couvrir 40 % seulement des besoins alimentaires pour les populations dans les zones vulnérables (50 % dans les zones à vulnérabilité extrême, 30 % dans les zones à vulnérabilité modérée).

2.5. Conclusion

La comparaison de huit systèmes d'information a permis de mettre en avant de nombreuses différences dans l'approche adoptée pour évaluer la vulnérabilité des populations sahéniennes. Ces différences ont un impact significatif sur les résultats. L'objectif ici n'est pas de remettre en cause les qualités respectives de chacun de ces systèmes mais d'insister sur l'importance du dialogue : il est nécessaire que les initiateurs et utilisateurs se rencontrent afin d'échanger leurs expériences dans le but de faire évoluer et d'enrichir les perceptions, les définitions et les méthodes.

Les exemples proposés dans le document montrent la difficulté pour les décideurs de se faire une idée claire de ce que vivent les populations sahéniennes ; une personne 'vulnérable' au Burkina Faso ne sera pas nécessairement identifiée comme telle au Niger d'une part car les causes de vulnérabilité sont par essence différentes entre les pays mais aussi parce que les systèmes ont une notion de vulnérabilité qui leur est propre. Il est certain que dans le cas d'une approche régionale, l'utilisation d'un système comme le FEWS est préférable dans la mesure où il existe une certaine homogénéité dans l'approche, l'utilisation des concepts et des méthodologies entre les pays couverts. L'analyse présentée ici souligne également la subjectivité de mots comme sécurité et insécurité alimentaire, difficulté alimentaire, vulnérabilité et des degrés qu'on lui associe (modérée, élevée, extrême, etc.) et bien sûr la relativité des réponses recommandées.

Bibliographie

Association Européenne pour le Développement et la Santé (AEDES), 1994, Méthode d'évaluation rapide, préparée par D. Michiels pour MSF Belgique, mars 1994.

Buchanan-Smith M., S. Davies et R. Lambert, 1991, A guide to Famine early warning and food information systems in the Sahel and Horn of Africa, Volume two, Institute of Development Studies, Research Report N°21, Décembre 1991.

Checchi & Company & Louis Berger Int., 1998, Mid Term Evaluation, Famine Early Warning System (FEWS III) Project, version provisoire, USAID/AFR/SD, juillet 1998.

Club du Sahel/OCDE, 1997, Aide alimentaire au Niger : analyse spatiale 1993-95, SAH/D(96)465, juin 1997.

Club du Sahel/OCDE/CILSS, 1998, Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sénégal, SAH/D(98)476, janvier 1998.

Conte A., 1997, Senegal : A Vulnerability Analysis, World Food Programme, VAM, Dakar, 1997.

Coulibaly O., 1994, "Mise au point du cadre d'analyse du système d'alerte précoce", Projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition PSAN/2414/BUR/06/92 (volet alerte précoce), Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Direction des Statistiques Agro-pastorales, Volume I et Volume II, rapport général et synthèse, octobre 1994.

Coulibaly O., 1994, Mise en œuvre du cadre d'analyse du système d'alerte précoce : Guide à l'intention des équipes de suivi de la situation alimentaire, Projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition PSAN/2414/BUR/06/92, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Direction des Statistiques Agro-pastorales, février 1996.

Comité Technique/Cellule de Coordination de l'Information (CT/CCI), 1997, Système d'alerte précoce, note de travail, mars 1997.

Egg J., 1992, Le système d'alerte précoce (SAP) du Mali, note d'intervention au CA de MSF, février 1992.

Egg J. et B. Teme, 1990, Rapport de mission d'évaluation du projet "système d'alerte précoce" (SAP) au Mali, INRA/IER/PRMC, novembre 1990

ESAF, 1996, Systèmes d'Informations sur la Sécurité Alimentaire et l'Alerte Rapide, Schéma Théorique, note interne, juin 1996.

Famine Early Warning System (FEWS), 1996, Practical Guide to Vulnerability Analysis, Version provisoire, avril 1996.

Food and Agricultural Organization (FAO), Save the Children Fund (SCF) and World Food Programme (WFP), 1993, Informal Meeting on Methodology for Vulnerability Assessment, Summary report, Rome, novembre 1993..

FAO, 1997, FIVIMS Guidelines : Technical Guidelines for the Establishment of a National Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System, version provisoire, novembre 1997.

Global Information and Early Warning System (GIEWS), 1996, Second Informal Meeting on Methodology for Vulnerability Assessment, Summary report, FAO, ES:GCP/INT/535/EEC, Technical report, Décembre 1996.

Hutchinson, C.F., 1996, Evolution of Vulnerability Assessment in Famine Early Warning, version provisoire, mars 1996.

Lambert R., 1994, Monitoring food security and coping strategies, lessons learnt from the SADS project, Mopti region, Mali, SCF, Working paper number 8, mai 1994.

Système d'alerte Précoce/Gestion des Catastrophes (SPA/GC), 1995, Guide de remplissage de la fiche d'identification des zones vulnérables, Secrétariat Permanent, août 1995.

Save the Children Fund, 1996, Does Risk Map work ? , An overview of recent experience, Risk-mapping Project Working Paper, SCF (UK), juillet 1996.

Seaman J., J. Holt and P. Allen, 1993, A new approach to vulnerability mapping for areas at risk of food crises, Interim report on the Risk-mapping project, Save the Children Fund, Mai 1993.

Terpend N., Dispositif de pilotage de la politique céréalière au Burkina Faso, UE/SP/CPC, non daté.

Wright J., F. Lee, M. Mc Guire, J. Johnson et M. Mitchell, 1995, A Model for Assessing Vulnerability to Famine in Burkina Faso, Chad, Mali and Niger, 1995.

Chapitre 3 - Outil d'aide à la lecture des bilans céréaliers¹²

3.1. Introduction

Deux organismes réalisent sur une base régulière des bilans céréaliers pour l'ensemble des pays du Sahel : le Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (ONUAA/FAO) et le projet DIAGNOSTIC PERMANENT (DIAPER) du Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS).

Ces deux organismes ne suivent pas le même raisonnement dans la réalisation des bilans céréaliers ; cette disparité mène à la réalisation de bilans céréaliers globalement différents. Ainsi le volume disponible apparent par habitant et par an du Cap Vert s'élevait pour la période 1996/97 à 169 kg dans le système DIAPER et à 248 kg dans le système SMIAR ; pour la même période la variation prévisionnelle des stocks s'élevait pour le Sénégal à une utilisation des stocks à hauteur de 4 000 tonnes pour DIAPER et de 75 000 de tonnes pour le SMIAR. De même, lors des résultats des bilans définitifs concernant la période 1995/96, le système DIAPER présentait une consommation définitive par habitant pour la Mauritanie de 168 kg alors que le SMIAR calculait un résultat de 139 kg pour la même période.

Ces résultats disparates sont dus essentiellement à une différence de logique et d'objectifs entre les deux systèmes. Il est certain qu'un écart inférieur à 5% voire 10% n'est pas significatif. Cependant, les différences observées ici sont bien souvent supérieures à 10%. Et dans les pays sahéliens aux équilibres céréaliers fragiles et toujours limites, une variation de 10% dans les paramètres d'un bilan peut largement faire basculer un excédent en déficit et inversement. Il est donc essentiel que les décideurs, en particulier, et les utilisateurs, en général, appréhendent parfaitement les notions et les hypothèses contenues dans chacun des termes employés dans ces bilans. Ce document a pour objectif de donner une clé de lecture de ces termes, en les situant dans le contexte où ils sont utilisés afin que l'utilisateur puisse mieux comprendre les différentes informations diffusées par ces systèmes et les exploiter plus efficacement.

Une première partie de ce document se consacre à un descriptif de la structure générale d'un bilan céréalier. La seconde partie aborde une revue parallèle des variables employées par les deux systèmes et leur terminologie associée en tentant d'expliquer leur contenu, à la fois par les méthodes d'estimation utilisées et par l'objectif recherché par le système.

Après certaines revues parallèles de variables, sous la rubrique intitulée "**POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION**", peut être mentionnée une terminologie plus appropriée ou une recommandation visant une certaine harmonisation des systèmes.

Il faut aussi mentionner la réalisation de bilans céréaliers par d'autres institutions. Les gouvernements sahéliens peuvent aussi élaborer des bilans comportant des hypothèses qui leur sont propres. Ainsi le ministère de l'agriculture au Sénégal réalise un bilan céréalier qui se rapproche fortement du bilan céréalier de DIAPER mais grève les disponibilités (production nette, importations, stocks...) d'un taux supplémentaire de 22% sur les céréales mil, sorgho et maïs et de 30% sur la céréale blé. Ce taux permet de calculer un équivalent de céréales directement disponibles à la consommation des ménages¹³. Par ailleurs, l'USAID réalise aussi un bilan céréalier sur le Sénégal et l'USDA sur certains grands pays sahéliens. Les objectifs de ces bilans sont avant tout d'ordre commercial et observent les

¹² Par Marie-Christine Leuret, consultante Club du Sahel

¹³ Cette hypothèse tiendrait compte de l'existence d'une perte supplémentaire sur le produit céréalier (au cours de sa préparation par exemple) avant sa consommation réelle.

potentialités en matière d'échanges commerciaux avec le Sahel. Ils ne sont pas utilisés par la communauté des acteurs de l'aide.

3.2. Structure générale des bilans céréaliers

Le bilan céréalier est une présentation analytique indiquant en volume, la composition des ressources et des emplois en céréales d'un pays donné pour une période de 12 mois. Globalement la composition des ressources et des emplois se décline ainsi :

Ressources cérésières	DIAPER	SMIAR	Emplois cérésières	DIAPER	SMIAR
Production brute			Consommation humaine en céréales		
Production nette			Consommation animale en céréales	(1)	
Stocks de début de période			Pertes et semences	(2)	
Importations commerciales			Stocks de fin de période		
Aide alimentaire importée			Exportations		

Déficit			Excédent		
---------	--	--	----------	--	--

■ signifie que cette variable est présentée dans le bilan céréalier du système en question

(1) non prise en compte par DIAPER

(2) Dans le Sahel, les autres consommations en céréales sont composées principalement d'un volume de pertes et de semences. DIAPER déduit directement ces autres consommations de la production brute et obtient une production nette ; ces deux types de production brute et nette sont donc présentés par DIAPER dans la partie ressources alors que le SMIAR ne présente dans cette même partie que la production brute et présente les pertes et semences dans la partie emplois.

Période couverte

Au Sahel, les récoltes cérésières (de type pluvial) démarrent dans l'ensemble en octobre. Le bilan couvre un cycle de douze mois démarrant au moment de la récolte cérésière. Cette période est en général appelée année commerciale et fait référence à la période durant laquelle sera utilisée la majeure partie de la récolte cérésière. Par souci d'homogénéité sur l'ensemble de la région sahélienne, l'année commerciale a été fixée de novembre de l'année n à octobre n+1. C'est l'activité de cette période que reflètent les bilans cérésières. Le bilan démarre donc au début de la récolte de l'année n, soit le 1^{er} novembre de l'année n et se termine douze mois après, juste avant la prochaine récolte, celle de l'année n+1, soit le 31 octobre n+1. La période du bilan est notée année commerciale n/n+1 par le système SMIAR. DIAPER élabore son bilan sur la même période mais l'appelle Exercice n/n+1.

Ces deux termes ne doivent pas être confondus avec la campagne agricole n/n+1, qui fait référence à la période du déroulement complet de la campagne agricole, période démarrant au début des pluies (variables entre les pays, démarrant en général vers mai) et allant jusqu'à la fin de la récolte. Cette période au Sahel couvre environ 8 mois de mai de l'année n à décembre de l'année n (pour les cultures pluviales) et couvre aussi la période des cultures de contre-saison, de novembre n à mars/avril n+1. Les bilans cérésières couvrant la période n/n+1 sont donc des bilans traitant de la récolte cérésière issue de la campagne agricole de l'année n parfois notée aussi n/n+1.

Céréales traitées

L'ensemble des calculs et estimations se fait céréale par céréale pour le SMIAR. Le système DIAPER distingue les calculs et les estimations pour le riz et le blé ; cependant, l'élaboration du bilan est agrégée pour les céréales secondaires.

Lors des publications, les deux systèmes distinguent dans leur présentation respective les céréales riz et blé et agrègent les résultats des autres céréales. Ces dernières sont appelées céréales secondaires par le SMIAR. DIAPER les intitule mil/sorgho/maïs/autres, ou céréales sèches ou céréales locales. Ces autres céréales sont donc principalement composées de mil, de sorgho et de maïs, mais aussi des céréales propres au pays comme le fonio au Burkina Faso ou le berbéré au Tchad.

Les parutions

Les parutions sont fonction de l'objectif que le système souhaite atteindre. Les parutions portent soit sur une période écoulée, et sont donc appelées bilans définitifs ou *ex post*, soit sur une période en cours ou à venir et relatent donc une situation prévisionnelle. Notons que l'ensemble des parutions du SMIAR porte sur des situations prévisionnelles. Les situations définitives du SMIAR sont des outils internes et ne sont pas publiées. Concernant le SMIAR, le nombre de parutions théoriques est de 4 durant l'année commerciale. Cependant, du fait du retard dans la collecte d'informations ou l'absence d'informations majeures nouvelles, le nombre peut se limiter à 3. Au Sahel, si le SMIAR publie en octobre un bilan, ce dernier concernera l'année commerciale presque terminée, i.e. n-1/n ; si ce bilan est publié en novembre, il concerne l'année commerciale débutant, i.e. n/n+1.

DIAPER		SMIAR	
Date	Intitulé	Date	Intitulé
novembre n	bilan <i>ex post</i> exercice n-1/n	octobre n ou	bilan année commerciale n-1/n
novembre n	bilan prévisionnel exercice n/n+1	novembre n	ou bilan année commerciale n/n+1
avril/mai n+1	bilan prévisionnel exercice n/n+1, après publications des résultats définitifs de l'enquête agricole.	janvier/février n+1	bilan année commerciale n/n+1
		avril/mai n+1	bilan année commerciale n/n+1
		juillet/août n+1	bilan année commerciale n/n+1

3.3. Revue parallèle des paramètres utilisés dans les deux systèmes

Les objectifs étant différents entre les systèmes et différents suivant la période traitée dans le bilan, il convient de distinguer les termes suivant qu'ils sont employés pour décrire une situation prévisionnelle ou une situation définitive.

3.3.1. Les bilans céréaliers prévisionnels

Les approches des bilans céréaliers prévisionnels

Les deux systèmes visent à faciliter la décision et la formulation des politiques d'aide et cherchent aussi à servir de base pour la prévision des importations commerciales et de la programmation de l'aide alimentaire importée.

SMIAR

Le bilan céréalier du SMIAR est un indicateur d'alerte à court terme et cherche à montrer ce qui risque le plus probablement d'arriver à court terme dans la composition des postes du bilan céréalier. Il montre les types et les volumes les plus probables des ressources et des emplois à venir. Le "probable" dans la terminologie du SMIAR est essentiellement une continuité des tendances passées, tout en tenant compte des contraintes posées par certains paramètres du présent comme le volume de la population résidente actuelle et le niveau de production prévisionnelle.

DIAPER

Le bilan céréalier de DIAPER est un indicateur montrant une comparaison entre un objectif à atteindre en terme de consommation humaine en céréales et les ressources disponibles telles que prévues aujourd'hui. Il indique si ces ressources prévisionnelles parviennent à couvrir ou non l'objectif de consommation optimale prévue en dégagant un déficit ou un excédent des ressources par rapport aux emplois. Les ressources reflètent les disponibilités prévisionnelles ; la consommation optimale reflète ce que le pays doit atteindre en termes de consommation humaine en céréales afin de satisfaire les besoins céréaliers de sa population.

La consommation humaine en céréales

SMIAR

Dans la logique du SMIAR, la consommation humaine prévisionnelle est appelée " alimentation humaine " et est avant tout un reflet de la situation la plus probable et non un objectif à atteindre. Le plus probable au sens du SMIAR est un reflet de ce qui s'est déjà réalisé dans les années antérieures, compte tenu des contraintes du présent.

La logique du SMIAR est de rendre homogène le niveau de la consommation humaine *per capita* avec le niveau atteint durant les années antérieures. Un arbitrage va donc s'effectuer sur les paramètres qui jouent sur le niveau de la consommation humaine, et qui n'ont pas de contraintes fixes dans le système des bilans céréaliers prévisionnels du SMIAR comme les importations et le niveau d'utilisation des stocks (les paramètres fixés étant le niveau prévisionnel annuel de la production, la population et le stock d'ouverture).

DÉFINITION : L'alimentation humaine, au sens du SMIAR, est le volume total de céréales qui sera le plus vraisemblablement consommé par la population résidente durant la période couverte par le bilan. Le plus vraisemblable au sens du SMIAR est un reflet de ce qui s'est déjà réalisé dans les années antérieures, compte tenu des contraintes posées par les ressources présentes.

DIAPER

Dans les bilans prévisionnels de DIAPER, la consommation humaine prévisionnelle est représentée par un niveau optimal de consommation céréalière. Celui-ci est déterminé sur la base d'une norme de consommation céréalière (estimée *per capita*) reconnue par les autorités de chacun des pays¹⁴. La norme est le reflet d'une consommation moyenne en céréales d'un individu, consommation satisfaisant des besoins céréaliers moyens. Cette moyenne se base sur l'observation de tendances annuelles ou sur

¹⁴ Et pour la plupart d'entre elles par la FAO (cf. Les normes de consommation céréalière dans les pays du CILSS, CILSS/UE/DIAPER III, septembre 1996) qui a contribué, pour certaines d'entre elles, à leur estimation dans les années 1984-86. Depuis, certaines normes ont évolué (Niger, Mali..) suite à la réalisation de nouvelles enquêtes de consommation. Cependant, l'appellation usuelle de ces normes en tant que "normes FAO/CILSS" est erronée dans la mesure où la FAO (et même le CILSS) n'a pas forcément contribué aux changements intervenus sur certaines depuis leur première estimation.

des enquêtes budget-consommation ; du fait de régimes alimentaires différents suivant les régions et de différences dans les hypothèses de calcul, la valeur de la norme diffère énormément entre pays¹⁵.

DÉFINITION : La consommation humaine totale, au sens de DIAPER, est le volume total de céréales que la population résidente doit consommer pour satisfaire un certain niveau de besoins céréaliers issu de l'application d'une norme de consommation céréalière à la population résidente. C'est un niveau optimal¹⁶ de consommation céréalière.

Le bilan prévisionnel de DIAPER met aussi en valeur une notion de " disponible apparent par habitant ". Cet indicateur montre ce qu'un résident, compte tenu des prévisions actuelles sur les ressources, peut espérer disposer en moyenne pour son alimentation en céréales sur 12 mois. Il constitue une base de comparaison avec la notion de norme de consommation évoquée précédemment, qui, elle, reflète un niveau optimal de consommation. La différence entre les deux indicateurs montre le déficit ou l'excédent net par habitant.

DÉFINITION : Le disponible apparent par habitant, selon DIAPER, représente le volume moyen de céréales apparemment disponible pour la consommation en céréales d'un résident.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION...

Dans les deux cas, la consommation humaine relève bien de prévisions. Au sens du SMIAR, il s'agit des prévisions d'un futur probable ; au sens de DIAPER, il s'agit des prévisions d'un futur optimal. Cependant, les termes employés ne permettent pas de comprendre ces différences. A la place de " alimentation humaine " du SMIAR, il faut comprendre " Alimentation humaine probable ". A la place de la notion de " consommation humaine totale " de DIAPER, il faut comprendre " Objectif de consommation humaine totale ".

La population

SMIAR ET DIAPER

Les deux systèmes utilisent un chiffre de population similaire provenant de source officielle nationale. Ce chiffre de population concerne la population résidente sur le territoire national, à laquelle sont ajoutées le cas échéant les populations réfugiées d'autres pays. Le chiffre de la population résidente découle des données des recensements généraux effectués dans tous les pays, auxquelles est appliqué le taux d'accroissement annuel issu des mêmes recensements. Ces données sont aussi améliorées par les enquêtes complémentaires traitant de certains phénomènes pouvant affecter la démographie : santé, nutrition, planning familial, migration.

DÉFINITION : La population reflète une estimation de la population résidente sur le territoire au 30 avril de l'année n+1 (milieu de l'année commerciale).

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION...

Dans les deux systèmes, des indicateurs sont calculés comme la consommation en céréales prévisionnelle ou définitive par individu. L'individu auquel se rapporte cette consommation est appelé l'habitant : " disponible apparent par habitant (DIAPER) ", " consommation par habitant (SMIAR) ", etc. Or le calcul prend en compte la population résidente. A la place d'" habitant ", il faut donc comprendre " résident ", qui sous-entend que les populations non ressortissantes du pays, issues de mouvements migratoires volontaires ou forcés, sont prises en compte dans les bilans.

¹⁵ Les normes actuelles s'élèvent pour chacun des pays, par an et per capita à : Burkina Faso 190 kg, Cap-Vert 206 kg, Gambie 165 kg, Guinée Bissau 175 kg, Mali 204 kg, Mauritanie 176 kg, Niger 242 kg, Sénégal 185 kg, Tchad 141 kg.

¹⁶ Le terme optimal est ici utilisé au sens de " objectif à atteindre " et non au sens de satisfaction idéale des besoins.

La production

a. La production brute

SMIAR ET DIAPER

Les deux systèmes s'accordent sur le niveau prévisionnel et définitif de la production brute par céréales. Ce niveau de production brute par céréales provient des travaux des services nationaux de l'agriculture basés sur les enquêtes permanentes agricoles nationales, appuyées par DIAPER, dont les résultats sont examinés et validés par des missions conjointes CILSS/FAO.

b. Le passage à la production nette

Le taux de pertes et semences sur les céréales secondaires et sur le blé

SMIAR ET DIAPER

Les deux systèmes s'accordent sur le taux de semences et pertes à appliquer sur la production brute de céréales secondaires pour estimer la partie de la production qui sera consacrée aux semences de la prochaine campagne agricole et la partie de la production qui est perdue à tous les stades compris entre le niveau où la production est mesurée et le ménage, c'est-à-dire les pertes en cours de stockage et de transport. Le taux appliqué est de 15% pour les céréales secondaires (mil, sorgho, maïs et autres céréales traditionnelles nationales) et pour le blé.

Disparité des taux d'usinage et de pertes et semences sur le riz

SMIAR

Le SMIAR distingue dans le bilan les deux étapes de transformation du riz brut en riz net : l'usinage et les pertes et semences. Le volume de riz usiné est mentionné dans la partie ressources sous l'intitulé " Production (riz usiné) ". Le volume de pertes et semences est considéré comme une consommation des ressources et apparaît dans la partie emplois. Le taux de perte et semences doit s'élever à 12%. Le taux d'usinage diffère suivant les pays et a une origine ancienne non déterminée.

DIAPER

DIAPER distingue, dans son bilan, la production brute et la production disponible de riz. Cette dernière tient compte de l'usinage, des pertes et semences globalement. Les taux de pertes et semences et les taux d'usinage sont issus d'enquêtes nationales et sont donc hétérogènes suivant les pays.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION..

Outre des présentations hétérogènes sur la production de riz, les taux employés pour les pertes et semences et pour l'usinage sont aussi différents entre le SMIAR et DIAPER. Ces différences sont parfois fortes sur certains pays (il a été constaté une différence de plus de 16 points sur la Guinée Bissau et de 12 points sur le Niger, par exemple). Il semble nécessaire d'harmoniser les méthodes de calcul de l'usinage, des pertes et des semences sur la production du riz, entre les deux systèmes.

Les pertes et semences : une ressource en moins ou un emploi en plus ?

La méthode d'enregistrement des volumes consacrés aux pertes et aux semences des céréales diffère dans les deux systèmes.

SMIAR

Pour le SMIAR, le volume des pertes et semences est considéré comme une utilisation des ressources céréalières et apparaît dans la partie emplois. Dans la partie ressources, n'apparaissent que les volumes de production brute et de production en riz usiné (i.e. après l'usinage).

DIAPER

Pour DIAPER, le volume consacré aux pertes et semences de l'ensemble des céréales (et à l'usinage du riz) est directement déduit de la production brute dans la partie ressources, qui fait donc apparaître à la suite de la variable production brute la variable production disponible, nette du volume consacré aux pertes et semences de l'ensemble des céréales (et à l'usinage du riz).

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION...

Les volumes de céréales perdues ou destinées à l'ensemencement de la campagne suivante sont des formes d'utilisations des volumes de céréales récoltées¹⁷. En cela, il faut, à notre avis les considérer comme des emplois céréalières qui devraient apparaître dans la partie emploi du bilan.

Les importations commerciales

SMIAR

Au sens du SMIAR, la variable importations commerciales prévisionnelles intitulées " importations commerciales prévues " sert à ajuster la consommation humaine en céréales à un niveau probable, fonction des années précédentes. Cet ajustement s'effectue en fonction des résultats de la production. L'estimation des importations ne repose sur les sources nationales que lorsqu'une intention réaliste d'importations est officiellement exprimée.

Lors de l'établissement du premier bilan prévisionnel (début de l'année commerciale), les importations commerciales prévues sont en général basées sur la moyenne des importations commerciales des 5 dernières années. Des ajustements à la hausse ou à la baisse sont faits si ce niveau retenu implique un important changement dans la consommation humaine *per capita* par rapport à la consommation humaine moyenne observée sur les dernières années. Lors de la réalisation des deuxième, troisième et quatrième bilans prévisionnels (avril/mai, juin/juillet et octobre/novembre n+1), l'estimation des importations évolue en fonction de la production dont le niveau définitif est désormais connu. Le précédent niveau retenu des importations peut être augmenté si la production s'avère inférieure à la production prévisionnelle ou diminué si la production définitive est supérieure. Cependant, les modifications ne sont pas proportionnelles aux changements dans les niveaux de production dans la mesure où un arbitrage est effectué par le SMIAR avec d'autres variables comme l'estimation de l'aide et de l'utilisation des stocks ou de leur reconstitution. Enfin, l'estimation peut aussi être ajustée en fonction des connaissances sur les échanges non officiels transfrontaliers (cf. cas du Niger/Nigeria).

DEFINITION : *Au sens du SMIAR, les importations commerciales prévues sont un agrégat entre les intentions d'importations connues, la moyenne des volumes importés durant les cinq dernières années, les hypothèses et les connaissances du volume de commerce transfrontalier et le volume nécessaire pour maintenir une consommation humaine per capita homogène avec la tendance des dernières années.*

¹⁷ Cela ne concerne pas l'usinage du riz car il faut tenir compte que dans la partie ressources apparaissent aussi les importations de riz qui sont, elles, exprimées en riz usiné. Afin que l'unité d'addition soit la même dans la partie ressources du bilan, il est nécessaire de conserver la production de riz exprimée en riz usiné, ce qui est fait par les deux systèmes aujourd'hui.

DIAPER

Au sens de DIAPER, les importations prévisionnelles intitulées " importations commerciales prévues " sont en général le reflet des intentions d'importations des opérateurs privés et publics mais plus souvent le reflet des importations de l'année antérieure, lorsque les intentions des importateurs privés sont méconnues. Cette estimation peut aussi être ajustée en fonction des connaissances sur les échanges transfrontaliers (cf. cas du Niger/Nigeria).

DÉFINITION : Au sens de DIAPER, les importations commerciales prévues sont un agrégat entre les intentions d'importations connues et les volumes d'importations connus de l'année précédente, ajusté des hypothèses et des connaissances sur le commerce transfrontalier.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION

Sous la terminologie " importations commerciales prévues ", se cache donc un agrégat de notions :

1. les importations commerciales prévues suite à une connaissance des intentions des importateurs : notion utilisée par DIAPER et SMIAR ;
2. les importations commerciales prévues sur la base des importations de l'année passée : notion utilisée par DIAPER ;
3. les importations commerciales prévues sur la base de la moyenne des importations commerciales réalisées sur les cinq dernières années : notion utilisée par le SMIAR ;
4. les importations commerciales ajustées de manière à obtenir une consommation humaine *per capita* relativement homogène avec les tendances antérieures : notion utilisée par le SMIAR ;
5. les importations transfrontalières : notion utilisée par DIAPER et SMIAR.

Dans la plupart des cas, les deux systèmes n'utilisent pas une notion mais une base composite de ces notions pour estimer les importations. Il serait préférable pour le lecteur que les deux systèmes fassent un renvoi en bas de bilan pour expliquer la méthode d'estimation de leurs importations.

Par ailleurs, des progrès restent à faire dans l'estimation régulière et fiable des importations (et exportations) transfrontalières, qui constituent pour certains pays des ressources non négligeables.

L'aide alimentaire

SMIAR

Au sens du SMIAR, le terme " besoins d'aide alimentaire " fait référence aux volumes de céréales nécessaires pour maintenir un certain niveau de consommation céréalière en complément des importations commerciales et des prélèvements sur les stocks.

Lors du premier bilan prévisionnel, si le niveau d'aide alimentaire observé sur les cinq dernières années permet de maintenir la consommation alimentaire par habitant, c'est ce niveau qui est retenu ; sinon, ce niveau est ajusté afin que la consommation prévisionnelle *per capita* soit la plus proche possible de la tendance observée sur le passé.

Lors des deuxième et troisième bilans prévisionnels (mai et octobre n+1), l'estimation du besoin d'aide évolue en fonction de la production dont le niveau définitif est désormais connu. Le besoin d'aide peut être augmenté si la production s'avère inférieure au prévisionnel ou diminué si la production définitive est supérieure. Cependant, les modifications ne sont pas proportionnelles aux changements dans les résultats de la production dans la mesure où un arbitrage est effectué par le SMIAR avec d'autres variables comme les importations et le niveau d'utilisation des stocks ou de leur reconstitution.

DEFINITION : *Au sens du SMIAR, les besoins d'aide alimentaire prévus sont un agrégat entre la moyenne des volumes importés d'aide durant les cinq dernières années et le volume nécessaire pour maintenir une consommation humaine per capita homogène avec la tendance des dernières années.*

DIAPER

Au sens de DIAPER, le niveau d'aide alimentaire prévisionnelle intitulé " aides prévues " correspond au niveau d'aide alimentaire importée pour laquelle un engagement formel a été donné de la part d'un ou plusieurs donateurs au moment de la réalisation du bilan céréalier prévisionnel. Ce paramètre ne comprend pas l'aide alimentaire couverte par l'achat local, qui n'a pas d'incidence sur le bilan.

DEFINITION : *Au sens de DIAPER, les aides prévues sont les volumes d'aide alimentaire importés pour lesquels un engagement formel a été donné.*

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION

Dans le cas de DIAPER, il faut comprendre l'" aide prévue ", en tant qu'" engagement d'importations d'aide alimentaire ".

L'appellation du SMIAR " besoins d'aide alimentaire " est ambiguë ; en effet, elle sous-entend que le volume présenté dans la ligne est le volume nécessaire pour satisfaire un certain besoin. Or, le besoin en question est seulement celui qui permet de maintenir le niveau de consommation humaine *per capita* à un niveau homogène avec les années antérieures, ce qui ne signifie pas que les besoins réels de la population seront satisfaits par l'apport de ce volume d'aide alimentaire.

Au même titre que les importations commerciales abordées précédemment, l'estimation de l'aide alimentaire au sens du SMIAR relève de plusieurs concepts :

1. l'aide alimentaire prévue sur la base de la moyenne des aides alimentaires réalisées sur les cinq dernières années ;
2. l'aide alimentaire ajustée de manière à obtenir une consommation humaine *per capita* relativement homogène avec les tendances antérieures.

La consommation animale en céréales

SMIAR

Le bilan du SMIAR consacre un pourcentage de la production en céréales à la consommation animale : environ 1%. Ce pourcentage n'a pas d'origine formelle. Ce volume calculé est appelé " consommation animale " et est présenté dans la partie emplois.

DIAPER

Le bilan de DIAPER ne dégage pas d'emplois au profit de la consommation animale.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION

Il faut tenir compte qu'une partie de la production céréalière peut être consommée par le cheptel. Il est donc recommandé d'introduire cette notion dans les bilans DIAPER.

Cependant, pour les deux systèmes, il semble nécessaire de conduire une étude sur les comportements de consommation animale dans les pays du CILSS afin d'estimer un taux de consommation animale reflétant une réalité nationale. Ce taux doit être appliqué de façon homogène par les deux systèmes.

Les stocks

a. Les stocks initiaux ou d'ouverture

Dans les deux systèmes DIAPER et SMIAR, les stocks initiaux du bilan céréalier prévisionnel n/n+1 correspondent aux stocks finaux du bilan céréalier définitif n-1/n. C'est par ce paramètre qu'est assurée la continuité d'une année sur l'autre. Cependant, l'estimation du stock final du bilan définitif n-1/n étant différent entre les deux systèmes, les systèmes reporteront un niveau de stock initial aussi différent dans le bilan n/n+1 (cf. partie bilans céréaliers définitifs pour la méthode d'estimation des stocks finaux des bilans définitifs).

DEFINITION : Les stocks initiaux du bilan prévisionnel sont égaux aux stocks finaux du bilan définitif de la période précédente.

b. Les stocks finaux ou de clôture

SMIAR

Dans le bilan prévisionnel publié par le SMIAR, apparaissent la " baisse des stocks " ou la " reconstitution des stocks ", c'est-à-dire la variation des stocks¹⁸.

L'estimation du stock de clôture prévisionnel ne repose pas sur l'estimation d'un niveau de stock nécessaire en fin de période. C'est un paramètre qui vise à rendre la consommation humaine homogène avec les années précédentes. Ainsi si la production prévisionnelle puis définitive (une fois connue) ne permet pas de contribuer à la consommation humaine de manière homogène avec les années précédentes, il sera prélevé une partie plus importante (comparativement aux autres années) sur le stock afin de ramener les disponibilités au niveau désiré ; la baisse des stocks en sera donc plus importante. Cependant, les modifications ne sont pas proportionnelles aux changements dans les résultats de la production dans la mesure où un arbitrage est effectué par le SMIAR avec d'autres variables comme les importations et l'aide alimentaire.

DEFINITION : Au sens du SMIAR, la baisse ou la reconstitution des stocks n'est qu'un paramètre d'ajustement permettant de rendre la consommation en céréales par habitant relativement homogène avec les années précédentes.

DIAPER

Le système DIAPER distingue dans le bilan les stocks initiaux et les stocks finaux. Ces stocks sont eux mêmes différenciés en deux types de stocks : les stocks paysans et les stocks autres. Les stocks autres sont constitués de tous les stocks connus publics et privés non paysans relevant des offices publics (stock de sécurité), des entreprises, des coopératives de commercialisation ou de transformation de produits céréaliers et de certains gros commerçants.

Les stocks de clôture prévisionnels intitulés " stocks finaux " sont :

- les " autres stocks " reflétant les intentions de stockage déclarées par les opérateurs cités précédemment ; et

¹⁸ Dans la base de données CCBS (comprenant l'historique des bilans céréaliers définitifs par pays complété du bilan prévisionnel de l'année en cours), sont détaillés les stocks d'ouverture (stocks initiaux) et les stocks de clôture (stocks finaux) pour chaque type de céréales.

- les " stocks paysans " : traditionnellement considérés nuls dans le passé, ils sont l'objet actuellement de tentatives d'estimations, à partir des tendances passées et de la contrainte du niveau prévisionnel de la récolte.

DÉFINITION : Les stocks finaux prévisionnels, au sens de DIAPER, se composent des stocks des acteurs privés et publics hors paysans reflétant les intentions de stockage et des stocks paysans estimés à partir des tendances passées.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION...

Il faut comprendre les appellations " baisse des stocks " et " reconstitution des stocks " du SMIAR comme des variables d'ajustement ; en effet, ces variables ne sont pas estimées indépendamment des autres et elles sont utilisées pour ajuster une autre variable : la consommation humaine *per capita*.

Dans un bilan prévisionnel DIAPER, les stocks finaux non paysans sont à comprendre en tant qu'" intentions de stockage ".

Jusqu'à aujourd'hui, les stocks paysans au sens de DIAPER étaient généralement estimés comme nuls, au moment du bilan prévisionnel. On retenait l'hypothèse qu'ils étaient totalement consommés à la fin de la campagne commerciale. Or pour l'élaboration du bilan définitif, ces stocks (considérés alors comme stocks initiaux du bilan définitif) étaient évalués durant l'enquête agricole et présentaient des volumes en général différents de zéro. Des efforts sont actuellement engagés pour estimer, lors du bilan prévisionnel, le stock final paysans à partir des tendances passées de ce stock.

L'équilibre du bilan

SMIAR

Dans les bilans céréaliers prévisionnels du SMIAR, seuls la production prévisionnelle et les stocks d'ouverture¹⁹ sont fixés. Les autres variables, c'est-à-dire les importations commerciales (et éventuellement les exportations), l'aide alimentaire et les stocks de clôture s'ajustent afin de donner à la consommation humaine *per capita* le reflet le plus probable, tout en respectant l'équilibre entre les emplois et les ressources.

DIAPER

Le volume de consommation humaine est fixé indépendamment des niveaux prévisionnels de production, d'importations ou de stocks. Ce rapprochement entre un niveau " probable " des ressources et un niveau " objectif " des emplois aboutit à un décalage qui se traduit dans le bilan par la notion d'excédent (lorsque les ressources sont supérieures aux emplois) ou de déficit (lorsque les ressources sont inférieures aux emplois).

Il existe une première notion de déficit/excédent brut qui fait référence au déséquilibre du bilan avant échanges avec l'extérieur (importations/exportations) et une notion de déficit/excédent net après échanges commerciaux et aide alimentaire.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION...

Un bilan doit toujours être équilibré. Les deux systèmes présentent des méthodes d'équilibre en phase avec leurs objectifs. La méthode DIAPER met en valeur le sens de l'équilibre et apporte un jugement sur la suffisance des ressources par rapport aux emplois.

¹⁹ et par conséquent les pertes, semences, et la consommation animale, qui sont calculées en fonction de cette production.

Le SMIAR lui n'émet pas de jugement sur la suffisance de la consommation humaine. L'utilisateur manque de référence pour juger du caractère suffisant du niveau prévisionnel de consommation humaine. Pourtant ce paramètre est, avant tout, l'information essentielle du bilan ; quelques indicateurs sont donnés sur les niveaux " normaux " de la production et des importations (permettant de juger la qualité des importations et de la production prévisionnelles), mais aucun indicateur n'est donné, permettant une comparaison avec la consommation humaine prévisionnelle. Ces niveaux " normaux " de la production et des importations sont en fait la moyenne des volumes de production brute et d'importations des 5 dernières années.

Dans les bilans céréaliers sahéliens du système SMIAR²⁰, il faut comprendre le terme " production normale " en tant que " production moyenne " et le terme " importations normales " en tant que " importations moyennes " ; rajouter un indicateur de consommation humaine par résident (calculé sur la moyenne des cinq dernières années) serait pertinent en tant qu'indicateur de comparaison.

3.3.2. Les bilans céréaliers définitifs

L'objectif des bilans céréaliers définitifs

SMIAR

Pour le SMIAR, la publication du bilan *ex post* n'est pas effectuée dans la mesure où la publication de ce bilan n'offre pas d'informations sur la consommation future à court terme. Cependant, l'hypothèse de base des bilans prévisionnels est que l'avenir le plus probable est une fonction de ce qui s'est déjà déroulé. Donc la réalisation de ces bilans *ex post* reste nécessaire pour calculer les tendances qui seront à l'origine des estimations des chiffres prévisionnels de certains paramètres.

DIAPER

Seul DIAPER publie officiellement un bilan céréalier reflétant selon ses hypothèses la composition définitive des ressources et des emplois en céréales. Cette publication a pour objectif de fournir des indications récurrentes sur le niveau et la structure de la consommation et sur le degré et le niveau de dépendance du pays concerné vis-à-vis du reste du monde en matière de satisfaction de ses besoins céréaliers. Dans ce cadre, la consommation humaine en céréales n'est plus un objectif à atteindre mais une résultante de l'estimation définitive des autres paramètres.

La consommation humaine en céréales

SMIAR

L'alimentation humaine mentionnée dans le bilan définitif reflète le volume le plus probablement consommé au sens du SMIAR, par la population résidente une fois l'année commerciale écoulée.

DEFINITION : *Au sens du SMIAR, l'alimentation humaine définitive est le volume de céréales le plus probablement consommé par la population résidente, i.e. homogène avec les tendances des dernières années, compte tenu des contraintes posées par les ressources, les importations et l'aide alimentaire définitives.*

²⁰ Les bilans céréaliers du SMIAR portant sur d'autres pays que les pays sahéliens peuvent entendre sous l'appellation production normale ou importations normales d'autres notions que la moyenne. La moyenne sur des années récentes a été retenue dans le cas du Sahel car c'est l'indicateur traduisant le mieux le niveau habituel de production céréalière, du fait de l'existence de fortes variations inter-années, que l'utilisation de la moyenne permet de lisser.

DIAPER

Dans les bilans *ex post*, la consommation humaine selon DIAPER est une variable calculée. Elle résulte de la déduction sur les disponibilités définitives de tous les volumes définitifs retenus pour les emplois à des fins autres que la consommation humaine. La consommation humaine dégagée est appelée " consommation apparente ".

DEFINITION : Au sens de DIAPER, la consommation apparente définitive est le volume de céréales disponibles à la consommation humaine, résultant de la différence entre l'ensemble des ressources définitives, et les exportations et les stocks de clôture.

Les importations commerciales

SMIAR

Les importations commerciales définitives sont issues soit de sources officielles en provenance des statistiques nationales, soit d'informations du terrain mais aussi d'une base de données établie à la FAO qui affecte par pays destinataires de ces importations commerciales, les informations reçues sur les exportations des principaux pays exportateurs, ajustées des connaissances et des hypothèses du SMIAR sur le commerce transfrontalier.

DIAPER

Les importations du bilan *ex post* se basent sur un inventaire des importations commerciales publiques et privées connues. Ce chiffre s'ajuste parfois aussi des connaissances et des hypothèses de DIAPER sur le commerce transfrontalier²¹. Ce volume doit logiquement correspondre à celui du SMIAR.

DEFINITION : Au sens du SMIAR et de DIAPER, les importations commerciales définitives sont les approvisionnements à titre commercial déclarés, ajustés le cas échéant d'une estimation des importations transfrontalières.

L'aide alimentaire

SMIAR

Le volume d'aide alimentaire définitif est issu soit de sources officielles en provenance des statistiques nationales, soit d'informations du terrain mais aussi d'une base de données établie au PAM (Interfais) et doit logiquement correspondre à celui de DIAPER.

DIAPER

Le volume d'aide alimentaire définitif est issu de sources officielles nationales et correspond à l'ensemble des importations d'aide alimentaire réalisées. Ce volume doit logiquement correspondre à celui du SMIAR.

DEFINITION : Au sens du SMIAR et de DIAPER, les volumes d'aide alimentaire définitifs sont les dons officiels de céréales importées.

²¹ Le bilan Niger *ex post* 1995/96 tient par exemple compte d'un important volume de céréales importées du Nigeria et ceci pour la première fois depuis l'existence de bilan céréalier DIAPER sur le Niger. Ce volume multiplie par 5 environ le volume habituellement mentionné pour les importations de ce pays.

Les stocks de clôture

SMIAR

Dans le bilan céréalier définitif, le stock de clôture devient le seul paramètre que le SMIAR peut encore ajuster pour atteindre une consommation humaine homogène aux années précédentes, puisque les importations commerciales et l'aide alimentaire sont issues soit de sources officielles nationales, soit de bases de données.

DEFINITION : Au sens du SMIAR, le stock de clôture est une variable d'ajustement permettant de maintenir le volume de la consommation humaine homogène avec les tendances des dernières années.

DIAPER

Les stocks finaux des bilans céréaliens définitifs sont obtenus pour la partie stocks paysans, par des enquêtes auprès des producteurs. Les autres stocks finaux sont obtenus suite aux déclarations des détenteurs à une date donnée.

DEFINITION : Au sens de DIAPER, le stock de clôture est un cumul entre le volume déclaré de stockage des acteurs privés et publics hors paysans et les stocks paysans estimés par enquête.

Dans les deux systèmes, ces stocks de clôture constituent les stocks initiaux des bilans céréaliens traitant de la période suivante.

3.4. Conclusion

Aujourd'hui, l'appréciation d'un déficit -ou d'un excédent- de la capacité d'importations, et du niveau des stocks est essentielle dans la détermination des politiques d'aide à la sécurité alimentaire des pays sahéliens. Cette information est contenue dans le bilan céréalier mais diffère suivant l'approche employée pour réaliser le bilan. Cette disparité des résultats rend parfois difficile l'appréciation et la prise de décision. Afin que les décideurs puissent se reposer sur des informations pertinentes, deux questions parallèles se posent sur les objectifs à poursuivre par un bilan céréalier prévisionnel et par un bilan céréalier définitif :

1. D'une part, sur quoi doit se baser la prévision d'un bilan céréalier sahélien : sur une logique reposant essentiellement sur l'observation du passé (SMIAR), ou sur une logique reposant sur un objectif à atteindre (DIAPER) ?
2. D'autre part, sur quoi doit se baser le chiffrage d'un bilan céréalier définitif : sur une logique reposant sur l'observation des évolutions du passé (SMIAR), ou sur une logique reposant sur la constatation du présent (par des inventaires, des enquêtes et des sondages) sans mise en perspective du passé (DIAPER) ?

Les réponses doivent tenir compte du manque de fiabilité des données collectées. Ce dernier point relativise fortement les disparités constatées dans les résultats produits par les deux systèmes.

Une solution catégorique serait de ne disposer que d'un système. Cependant, une telle réponse n'est pas idéale. En effet, aujourd'hui, les systèmes d'évaluation du bilan prévisionnel se complètent plus qu'ils ne s'opposent. L'un présente ce qui risque d'arriver (selon une hypothèse de continuité du passé) et l'autre présente ce vers quoi il faudrait tendre. Ces deux notions n'ont rien d'opposé et sont pertinentes pour la décision. Par contre, rien ne s'oppose à ce que chacun des systèmes évolue pour s'enrichir de la logique qui lui manque aujourd'hui.

Quant aux bilans définitifs, la question d'un ou deux systèmes reste posée. Les deux systèmes sont en théorie d'accord sur la composition des ressources (à la différence du calcul de la production disponible de riz, près) mais différent d'opinion sur la composition finale des emplois. Les utilisateurs sont, alors, confrontés à deux interprétations possibles du passé : le SMIAR continue d'envisager la consommation céréalière *ex post* comme la plus probable selon ses hypothèses et le système ajuste en dernier recours les stocks de clôture (dernier paramètre modifiable) pour lisser cette consommation afin de la rapprocher des tendances antérieures ; le système DIAPER considère la consommation finale comme une résultante des autres variables une fois ces dernières fixées et évaluées à partir d'enquêtes ou d'inventaires concernant l'année courante. En d'autres termes, le SMIAR se réserve la possibilité de ne pas retenir les niveaux des stocks proposé par les pays et de les faire varier à la hausse ou à la baisse.

L'utilisateur, afin qu'il utilise au mieux l'information, doit donc bien connaître les hypothèses qui sous-tendent chacun des systèmes. C'est cette connaissance que nous avons essayée d'améliorer dans ce document. Et pour la compléter, quelques recommandations peuvent être encore faites.

Des terminologies plus appropriées aux logiques

Modifier les terminologies employées en terminologies plus appropriées à leur contenu, peut aider à la compréhension. Cependant, les deux systèmes associent parfois plusieurs concepts sous un seul terme, ce qui rend difficile l'utilisation d'une terminologie unique et pertinente.

Par ailleurs, la trame de publication des bilans pour chacun des systèmes doit rester homogène entre les pays (et pour le SMIAR entre les différents bilans élaborés au cours de la même année commerciale). Ces constats mettent un frein à l'utilisation de terminologies appropriées, mais littéralement différentes entre les pays et à chaque établissement de bilan. Par ailleurs, les bilans sahéliens du SMIAR ne sont qu'une petite partie de la base de données CCBS (Country Cereal Balance Sheet) intégrant un historique des bilans céréaliers depuis 1978-79 pour tous les pays du monde. La construction d'une telle base avec un objectif opérationnel au niveau mondial implique forcément des choix d'homogénéisation sur les méthodes et les concepts que la revue des neuf pays sahéliens ne peut remettre en question que partiellement.

Cependant et dans la mesure du possible, utiliser une terminologie plus appropriée à la logique et au contenu des valeurs serait un élément essentiel de meilleure compréhension des informations diffusées dans les bilans. De même, on peut aussi envisager une annexe aux bilans expliquant précisément, pour chacun ou chaque série de publications, la méthode d'appréciation des paramètres.

Des améliorations possibles

Certaines recommandations peuvent être faites de manière à diffuser une information plus pertinente. En voici quelques exemples :

- Dans le système SMIAR, le prévisionnel est une fonction du passé, compte tenu des contraintes posées par le présent (en particulier par le niveau de production prévisionnel puis définitif une fois connu). Cela risque de normaliser à terme une situation qui n'a rien de satisfaisant. Il serait nécessaire d'utiliser pour les variables importations et aide alimentaire, des estimations plus proches des notions d'intentions, de capacité ou d'engagements, plutôt que des notions s'appuyant sur les tendances passées principalement.

- Dans le système DIAPER, il serait souhaitable, lors du bilan prévisionnel, de poursuivre les efforts et de systématiser l'estimation d'un niveau de stock final paysans à partir des tendances passées, et non de prendre l'hypothèse qu'il aura été consommé en fin d'année commerciale, car annuellement, l'enquête agricole prouve le contraire.
- Dans les bilans prévisionnels de DIAPER et du SMIAR, les importations sont estimées à partir de l'année passée, des engagements formels des donateurs ou à partir d'autres hypothèses non liées à la réalité économique présente du pays. Ces volumes ne reflètent que partiellement la situation probable à venir. Il semble nécessaire de prendre en compte d'autres paramètres permettant d'apprécier les capacités d'importations commerciales des pays et en particulier améliorer la connaissance des échanges transfrontaliers.
- Il est écrit dans ce document que les niveaux définitifs d'importations et d'aide alimentaire sont logiquement similaires dans les deux systèmes. Ceci est vrai en théorie ; cependant, il n'est pas rare de constater encore des différences dans ces volumes mentionnés par les deux systèmes (qui peuvent notamment être dues à des différences de comptabilisation des quantités quand il s'agit de farines, devant être converties en équivalent céréales). Ces différences ne devraient pas être et il faut contribuer à les éliminer.
- Le niveau prévisionnel et définitif de production brute et le chiffre de population employé sont en théorie similaire entre les deux systèmes. Cependant, du fait de parutions décalées dans le temps (novembre et avril/mai pour DIAPER et janvier/février, avril/mai, juillet/août et octobre/novembre pour le SMIAR) et donc d'une prise en compte différente des changements intervenus dans les sources nationales, il arrive que les valeurs des variables population et production brute diffèrent entre les deux systèmes. Il faut viser l'élimination de ces décalages.
- Enfin, entre les deux systèmes, il existe des différences dans le calcul de la production disponible de céréales dues à des méthodes hétérogènes dans le calcul des pertes et semences et de l'usinage pour le riz et de la consommation animale. Rien ne justifie des approches différentes en matière de production disponible de riz et de consommation animale. Il est nécessaire que les deux systèmes s'accordent et harmonisent leurs méthodes.

Recommandation à l'utilisateur

Enfin, pour clore ce chapitre, une recommandation sera faite à l'utilisateur.

Aujourd'hui, on constate une mauvaise utilisation des informations pour différentes raisons : c'est parfois le seul système existant dans un pays pour évaluer la situation alimentaire ; certaines des hypothèses retenues pour la réalisation des bilans ont subi de nombreuses critiques ayant amoindri la confiance dans les systèmes d'évaluation ; etc. Il faut replacer le bilan céréalier à sa juste place et ne pas sur ou sous-utiliser les informations diffusées dans un bilan.

Il est globalement accepté que la sécurité alimentaire se définisse suivant trois dimensions mesurables : disponibilité - accessibilité - stabilité. Le bilan céréalier contribue à la mesure de la première dimension et ce, au niveau national et dans le domaine des céréales uniquement. Le bilan assure la mesure des disponibilités cérésières du pays, donne des indications globales sur les tendances des stocks, sur les capacités d'importations du pays, sur les besoins cérésières totaux de la population, etc.

En aucun cas, ce bilan ne permet d'évaluer la situation alimentaire complète des populations ; ce serait oublier la diversification alimentaire des populations sahéniennes, la répartition des ressources dans l'espace, le temps et au sein des différents groupes démographiques et économiques, les autres formes d'économies génératrices de revenus, etc.

De même, le bilan céréalier ne permet pas de juger que chaque personne mangera à sa faim durant l'année à venir et en cela, il ne peut pas servir de base unique à l'évaluation des besoins en aide alimentaire. Le bilan doit être complété par d'autres systèmes d'informations appréciant plus finement les réalités vécues par certains groupes de population ou certaines zones sahéliennes.

Par contre, c'est l'instrument indispensable pour apprécier globalement l'équilibre céréalier du pays. Par ailleurs, la régularité et la récurrence de l'exercice permettent, désormais, des analyses pertinentes à partir de séries homogènes. Contribuer à la disparition des bilans céréaliers, en l'utilisant mal ou en le sur-critiquant, serait néfaste à l'information de base et essentielle sur la sécurité alimentaire des pays sahéliens. En cela, l'utilisateur a un rôle constructif à jouer auprès du bilan céréalier en l'employant de manière plus efficace grâce à une meilleure compréhension des informations qu'il comporte. Dans cet objectif, deux fiches résumant les définitions évoquées dans cette étude ont été créées au profit des utilisateurs et sont disponibles en annexe 4.

Bibliographie

Association Européenne pour le Développement et la Santé (AEDES), 1994, Méthode d'évaluation rapide, préparée par D. Michiels pour MSF Belgique, mars 1994.

Buchanan-Smith M., S. Davies et R. Lambert, 1991, A guide to Famine early warning and food information systems in the Sahel and Horn of Africa, Volume two, Institute of Development Studies, Research Report N°21, Décembre 1991.

Checchi & Company & Louis Berger Int., 1998, Mid Term Evaluation, Famine Early Warning System (FEWS III) Project, version provisoire, USAID/AFR/SD, juillet 1998.

Club du Sahel/OCDE, 1997, Aide alimentaire au Niger : analyse spatiale 1993-95, SAH/D(96)465, juin 1997.

Club du Sahel/OCDE/CILSS, 1998, Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Sénégal, SAH/D(98)476, janvier 1998.

Conte A., 1997, Senegal : A Vulnerability Analysis, World Food Programme, VAM, Dakar, 1997.

Coulibaly O., 1994, "Mise au point du cadre d'analyse du système d'alerte précoce", Projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition PSAN/2414/BUR/06/92 (volet alerte précoce), Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Direction des Statistiques Agro-pastorales, Volume I et Volume II, rapport général et synthèse, octobre 1994.

Coulibaly O., 1994, "Mise en oeuvre du cadre d'analyse du système d'alerte précoce : Guide à l'intention des équipes de suivi de la situation alimentaire, Projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition PSAN/2414/BUR/06/92, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Direction des Statistiques Agro-pastorales, février 1996.

Comité Technique/Cellule de Coordination de l'Information (CT/CCI), 1997, Système d'alerte précoce, note de travail, mars 1997.

Egg J., 1992, Le système d'alerte précoce (SAP) du Mali, note d'intervention au CA de MSF, février 1992..

Egg J. et B. Teme, 1990, Rapport de mission d'évaluation du projet "système d'alerte précoce" (SAP) au Mali, INRA/IER/PRMC, novembre 1990

ESAF, 1996, Systèmes d'Informations sur la Sécurité Alimentaire et l'Alerte Rapide, Schéma Théorique, note interne, juin 1996.

Famine Early Warning System (FEWS), 1996, Practical Guide to Vulnerability Analysis, Version provisoire, avril 1996.

Food and Agricultural Organization (FAO), Save the Children Fund (SCF) and World Food Programme (WFP), 1993, Informal Meeting on Methodology for Vulnerability Assessment, Summary report, Rome, novembre 1993..

FAO, 1997, FIVIMS Guidelines : Technical Guidelines for the Establishment of a National Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System, version provisoire, novembre 1997.

Global Information and Early Warning System (GIEWS), 1996, Second Informal Meeting on Methodology for Vulnerability Assessment, Summary report, FAO, ES:GCP/INT/535/EEC, Technical report, Décembre 1996.

Hutchinson, C.F., 1996, Evolution of Vulnerability Assessment in Famine Early Warning, version provisoire, mars 1996.

Lambert R., 1994, Monitoring food security and coping strategies, lessons learnt from the SADS project, Mopti region, Mali, SCF, Working paper number 8, mai 1994.

Système d'alerte Précoce/Gestion des Catastrophes (SPA/GC), 1995, Guide remplissage de la fiche d'identification des zones vulnérables, Secrétariat Permanent, août 1995.

Save the Children Fund, 1996, Does Risk Map work ?, An overview of recent experience, Risk-mapping Project Working Paper, SCF (UK), juillet 1996.

Seaman J., J. Holt and P. Allen, 1993, A new approach to vulnerability mapping for areas at risk of food crises, Interim report on the Risk-mapping project, Save the Children Fund, Mai 1993.

Terpend N., Dispositif de pilotage de la politique céréalière au Burkina Faso, UE/SP/CPC, non daté.

Wright J., F. Lee, M. Mc Guire, J. Johnson et M. Mitchell, 1995, A Model for Assessing Vulnerability to Famine in Burkina Faso, Chad, Mali and Niger, 1995.

Chapitre 4 - Evaluation des besoins et niveaux d'utilisation des informations²²

4.1. Evaluation des besoins

Jusqu'à présent, le choix des informations collectées et traitées par les SISAS a été principalement dicté par la nécessité d'aider à la prise de décision des donateurs en matière d'allocation d'aide alimentaire sur la base des calculs de déficits céréaliers au niveau national.

Les crises alimentaires successives ont montré que suivre les variations de l'offre de produits alimentaires ne suffisait pas et qu'il convenait également de chercher à suivre la demande qui dépend de l'accès des populations à la nourriture. Ce constat a conduit à développer des méthodes pour identifier les régions ou zones affectées par un déficit alimentaire ainsi que pour cibler les populations les plus démunies.

A l'heure actuelle on considère que ce ciblage peut être encore amélioré et surtout mieux préparé en identifiant, avant l'apparition du déficit, les populations que celui-ci affecterait le plus fortement dans les régions ou zones les plus vulnérables.

Au cours des dernières années, les utilisateurs d'information ont suggéré aux producteurs de concentrer leurs efforts afin d'obtenir le plus tôt possible dans la saison des informations relatives aux cultures dans le Sahel. Ceci permettrait aux utilisateurs d'identifier le plus rapidement possible d'éventuels déficits et de prendre - le plus tôt possible - des décisions d'allocations d'aide alimentaire.

Cette approche n'est pas sans risque. Confondant le suivi et la veille avec la phase opérationnelle, certains acteurs peuvent en effet être tentés de prendre des décisions d'allocations d'aide alimentaire de manière trop hâtive.

Le développement des politiques de sécurité alimentaire a conduit les décideurs à revoir leurs besoins. En effet, on reconnaît aujourd'hui que si l'aide alimentaire est l'un des éléments qui permet de faire face aux conséquences des crises alimentaires, elle n'est plus le seul outil disponible pour assurer la sécurité alimentaire des populations du Sahel.

Les politiques de sécurité alimentaire ont pour objet d'éviter l'apparition ou le développement des crises alors que l'aide alimentaire a pour effets d'en limiter les effets.

Ces nouvelles préoccupations permettent de diversifier les informations collectées par les dispositifs d'information dans le Sahel afin d'offrir certains produits théoriquement mieux adaptés aux besoins des gouvernements. Ceux-ci ont pris conscience de ce que la sécurité alimentaire dépendait d'une série de facteurs et de décisions politiques qui dépassaient la seule allocation par les bailleurs de ressources destinées à fournir l'aide alimentaire.

Avant d'établir une liste des informations collectées et disséminées, il peut être utile de rappeler que la dynamique de l'évolution du type d'information traitées par les systèmes d'information relatifs à la sécurité alimentaire au Sahel résulte d'un débat complexe entre ces mêmes dispositifs, leurs utilisateurs et certains observateurs.

Par observateur on entend un certain nombre de groupements et d'institutions qui, au moyen d'études, d'évaluations et de réflexions, ont fait des suggestions et des recommandations concernant l'élargissement ou la diversification de la collecte et du traitement des données liées à la sécurité alimentaire au Sahel.

²² Par George Simon, économiste, PAM, Rome

On pourrait s'attendre à trouver d'autres liens que financiers entre les utilisateurs et les producteurs d'information. Par cette voie, les utilisateurs exprimeraient clairement aux producteurs leurs besoins. Certes, lorsque les premiers SISAS furent créés, ils savaient leur rôle lié à la détermination des besoins en aide alimentaire. A l'heure actuelle, pourtant, on ne perçoit plus ce lien au Sahel et c'est pourquoi on peut parler d'un débat complexe.

Les informations actuellement collectées, traitées et diffusées afin de faciliter les processus décisionnels dans le Sahel sont les suivantes:

1. Informations liées au suivi de campagne agricole, elles-mêmes ventilées en plusieurs domaines:

Informations climatiques et pluviométriques: ces informations permettent le suivi de la pluviométrie, sa répartition spatiale, sa répartition au cours de l'année et les excédents ou déficits par rapport aux années de références.

Informations sur l'état de la campagne agricole. Ce sont toutes les informations liées à l'enquête agricole: suivi des cultures, estimation des rendements, des productions céréalières, stocks paysans, échanges régionaux ainsi que les informations sur l'état des stocks de sécurité.

Informations sur le plan pastoral: état et développement de la végétation; quantités de fourrage naturel.

Informations phytosanitaires: situation phytosanitaire et acridienne observée et comparée aux zones voisines, évolution globale des maladies et des ravageurs, en particulier les populations de criquets pèlerins; mesure de la pullulation d'oiseaux granivores dans les bassins fluviaux.

Informations concernant l'hydrologie: état de remplissage des réservoirs et lacs; débits de crue et d'étiage; comparaison avec des situations de référence; risques d'inondation; disponibilité en eau potable et d'irrigation.

2. Informations liées au système d'alerte précoce (SAP):

Il s'agit de l'information sur les zones ou populations vulnérables (état nutritionnel), les sources de revenus des populations.

3. Informations liées au système d'information sur les marchés céréaliers et du bétail (SIM):

Il s'agit des informations sur les prix des céréales, du bétail et de la viande en zones de consommation et de collecte.

Ces informations sont disponibles, quoique de manière inégale, dans les pays du CILSS et résultent des besoins exprimés ou estimés afin, originellement, de faciliter les décisions d'allocations d'aide alimentaire et, petit à petit, de favoriser d'autres actions relatives à la sécurité alimentaire. Pourtant, des informations différentes seront vraisemblablement nécessaires aux différents acteurs, aussi bien publics que privés pour améliorer la sécurité alimentaire au Sahel. Toutefois les utilisateurs ne savent pas encore de manière exhaustive quelles seront ces informations.

Dans cette optique, il est souhaitable que les organes de coordination existants établissent mieux que par le passé des liens fonctionnels entre les utilisateurs et les producteurs d'information. Il faut aussi que les SISAS aussi bien nationaux, régionaux qu'internationaux, offrent une flexibilité suffisante et les ressources nécessaires pour faire face à ces demandes nouvelles.

4.2. Qui sont les utilisateurs ?

4.2.1. A l'échelon national

On a fait remarquer ci-dessus que des dispositifs d'information créés à l'origine pour permettre à des acteurs extérieurs à la sous région d'allouer des ressources d'aide alimentaire servent maintenant de fait à des acteurs nationaux et de la sous-région afin de contribuer aux prises de décisions pour assurer la sécurité alimentaire. On constate donc, depuis quelques années, un changement d'utilisateurs.

A l'échelon national, le premier cercle de décideurs politiques, utilisateurs de l'information, est constitué par le gouvernement, qui, dans la plupart des pays, s'organise autour d'un Comité interministériel de suivi de la campagne agricole et de la situation alimentaire. Il s'agit d'une instance politique nationale qui associe généralement les bailleurs de fonds aux prises de décision. Les structures de coordination des intervenants dans chacun des Etats membres du CILSS sont présentées au Chapitre 1 de ce dossier. Ce Comité a un secrétariat qui fait la jonction entre le politique (niveau décisionnel supérieur) et le technique (services techniques de l'administration). Il exerce une certaine surveillance de l'évolution de la campagne agricole et de la situation alimentaire en général. Le Comité reçoit les informations provenant des systèmes nationaux parmi lesquels on notera : les services de l'agriculture, de l'élevage, de la protection des végétaux, de l'hydrologie et la climatologie, les services de statistiques agricoles, les offices céréaliers et les systèmes d'alerte précoce, les instituts de recherche et centres de formation.

A l'échelon national, outre les instances gouvernementales, les acteurs privés jouent un rôle sans cesse croissant dans le domaine de la sécurité alimentaire. Les organisations non gouvernementales locales jouent également un rôle nouveau.

Les acteurs privés auxquels les Etats ont rétrocédé certaines de leurs compétences, telles que les décisions d'importations de céréales ou de semences, sont devenus des consommateurs (et producteurs) d'information.

Commerçants, négociants, associations de commerçants, chambre de commerce et d'agriculture sont également des décideurs dont les actions influencent directement la sécurité alimentaire.

Toutefois, à la différence des pouvoirs publics, leur objectif n'est pas d'assurer la sécurité alimentaire des populations. Leur action n'y contribuera que s'ils y trouvent leur intérêt.

Les organisations non gouvernementales locales ont, en revanche, des objectifs qui se rapprochent de ceux du gouvernement en matière de sécurité alimentaire. Ces organisations ont aussi besoin d'informations qui les aideront à mieux déterminer où et comment porter leur action.

4.2.2. A l'échelon régional

A l'échelon régional, les responsables du CILSS et de ses institutions spécialisées sont à la fois producteurs et utilisateurs d'information. Ils utilisent des informations pour en produire d'autres plus globales, plus sophistiquées mais également pour proposer des décisions aux instances politiques régionales (Conseil des Ministres du CILSS) qui sont, en dernière instance, les principaux consommateurs d'informations au niveau régional.

4.2.3. A l'échelon international

Les partenaires de coopération technique, les organisations internationales, les ONG internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux sont eux aussi, et de manière plus traditionnelle, des utilisateurs d'informations.

Certaines institutions internationales, telles que la FAO et le PAM, utilisent des données collectées ou traitées dans la région pour produire, à leur tour, de l'information à l'intention des bailleurs de fonds ou des pays du Sahel.

4.2.4. Types d'utilisation de l'information

L'information sur la sécurité alimentaire est principalement utilisée pour le suivi de divers types de situations et pour les prises de décisions dans des domaines variés.

a. A l'échelon national

Les autorités nationales s'informent et suivent la situation alimentaire en général et l'évolution de la production agro-pastorale en particulier. Pour influencer la situation dans le but d'assurer la sécurité alimentaire des populations ces autorités disposent, réellement ou théoriquement, de certains outils qui permettent, par exemple, de prendre des décisions relatives:

- aux importations d'engrais ou de semences;
- aux importations de produits alimentaires, en particulier de céréales;
- aux subventions sur le prix des céréales
- à la distribution gratuite de céréales
- à la réduction ou à la rationalisation de la consommation d'électricité
- à la gestion des stocks de sécurité alimentaire
- à la modification des surfaces cultivées
- à la détermination des politiques nationales de sécurité alimentaire à court, moyen et long terme.

Les acteurs privés utilisent les informations pour déterminer, par exemple, le meilleur moment pour acheter, le type de produits à acheter ou importer et les meilleurs moment et endroit pour les revendre.

b. A l'échelon régional

La situation phytosanitaire et acridienne est suivie avec beaucoup d'attention. En début de saison, des actions de lutte (traitements phytosanitaires) sont préconisées contre le criquet sénégalais et les maladies fongiques. En ce qui concerne le criquet pèlerin ou le criquet migrateur africain, les informations du système Agrhymet sont complétées par celles d'autres organisations telles que l'OCLALAV. Dans ce cas, les actions régionales consistent à demander un appui supplémentaire à la communauté internationale.

En cas de crise alimentaire, des décisions de coordination peuvent également être prises au niveau régional. En particulier, les décideurs utilisent les bilans céréaliers comme un instrument stratégique pour la programmation des interventions conjoncturelles, en particulier l'aide d'urgence. Le bilan céréalier est également utilisé dans la définition des politiques de sécurité alimentaire ou dans des études de projets du secteur agricole.

c. A l'échelon international

Une enquête a été menée par le Club du Sahel auprès des bailleurs participants au Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel afin de mieux comprendre quelles informations ils utilisent et ce à quoi ils les destinent. L'analyse suivante en a été tirée.

On distingue 4 niveaux d'utilisation:

1. Suivi de la situation
2. Décisions d'intervention, d'allocation
3. Etablissement de politiques à moyen et à long terme
4. Evaluation

1. Suivi de la situation

Pour assurer le suivi de la situation agricole et alimentaire dans les pays du CILSS, les bailleurs de fonds utilisent largement les informations diffusées par les différents dispositifs d'information régionaux et internationaux. La préférence des bailleurs pour un ou plusieurs dispositifs est fonction de critères variables qui semblent d'ailleurs plus "politiques" (confiance générale en l'institution qui accueille le dispositif) que financier (l'on peut soutenir financièrement des systèmes auxquels on ne se fie pas) même si les décisions sont souvent prises en combinant plusieurs sources d'information.

Les dispositifs les plus utilisés sont le SMIAR, INTERFAIS, DIAPER, FEWS et Agrhymet. On constate toutefois une utilisation croissante des systèmes régionaux.

2. Décisions d'intervention, d'allocation

Dans tous les cas, les bailleurs de fonds utilisent les informations produites par des dispositifs pour décider d'une intervention. Souvent, ils ne s'en satisfont pas et, avant de prendre une décision finale, font appel à leur propre représentation dans le pays ou la région afin de confirmer ou infirmer l'information.

L'information produite par les dispositifs régionaux et internationaux sert donc souvent d'élément moteur au processus décisionnel mais ne suffit pas toujours à justifier une décision d'intervention, d'allocation de ressources ou de modification de programme. Les donateurs, en effet, prennent en compte d'autres aspects politiques, économiques et financiers propres.

Dans certains cas, rares heureusement, des décisions peuvent être préparées, voire prises, en ignorant les informations fournies par les systèmes ou en contradiction avec leurs recommandations.

3. Etablissement de politiques à moyen et à long terme

Il ressort de l'enquête que l'établissement de politiques à moyen et long terme est basé principalement sur des contraintes internes aux donateurs et en particulier le besoin d'assurer une cohérence avec leurs propres priorités globales. Ce genre d'activités recourt de manière secondaire aux informations relatives aux pays fournis par les dispositifs régionaux ou internationaux.

4. Evaluation

Il apparaît que les exercices d'évaluation menés par les bailleurs de fonds ont largement recours aux informations diffusées par les dispositifs régionaux et internationaux.

4.3. Conclusion

Les premiers SISAS servaient avant tout à la détermination des besoins en aide alimentaire. Les dispositifs savaient ce que l'on attendait d'eux. Ils avaient une conception relativement claire des besoins en information. L'expérience accumulée durant les crises alimentaires a conduit les utilisateurs à préciser et développer leurs besoins en faveur d'une information qui tienne compte non seulement de l'offre alimentaire mais aussi de la demande, de l'évolution des prix du marché, de la situation climatique et pluviométrique, de la situation phytosanitaire, etc. Les SISAS ont modifié leurs produits en conséquence.

La multiplication des dispositifs ainsi que la diversification des demandes d'information suggérées ou faites par divers acteurs ont contribué à rendre la situation plus complexe. De nombreux besoins potentiels ont été exprimés, souvent à juste titre par d'autres acteurs que les utilisateurs habituels. Des suggestions ont été faites à certains dispositifs, dont ce n'était pas la tâche, de se lancer dans des domaines nouveaux parfois déjà couverts par d'autres dispositifs.

A l'heure actuelle il est plus difficile d'identifier un processus clair par lequel les utilisateurs des SISAS informeraient les producteurs de leurs besoins réels.

Des informations relativement exhaustives et assez fiables sont disponibles pour faciliter les décisions d'allocations d'aide alimentaire, néanmoins les utilisateurs ont moins d'expérience en ce qui concerne les décisions relatives à la sécurité alimentaire.

Il importe que les acteurs internationaux, régionaux et nationaux s'efforcent de mieux connaître leurs besoins en information dans le domaine de la sécurité alimentaire. Or, on ne dispose pas encore d'une liste exhaustive des différentes informations qui sont requises pour faciliter les processus décisionnels destinés à assurer la sécurité alimentaire des populations du Sahel.

Les dispositifs devront augmenter leur flexibilité pour s'adapter à ces nouveaux besoins, pas encore connus, tournés vers des objectifs plus variés que l'allocation d'aide alimentaire.

Les besoins en information des nouveaux acteurs privés, qui jouent un rôle de plus en plus important, ne sont pas non plus connus de manière exhaustive.

Les acteurs nationaux utilisent de plus en plus l'information pour faciliter leur processus de décision, même si ces décisions sont encore davantage destinées à combler des déficits alimentaires qu'à assurer une réelle sécurité alimentaire. Toutefois, les changements sont très rapides dans ce domaine et les SISAS devront être prêts à relever ces nouveaux défis.

Trop de décisions sont encore prises qui ne reposent pas sur une analyse des informations disponibles. Les décideurs devront donc s'équiper afin de pouvoir assimiler les informations qui leur sont nécessaires.

Les acteurs internationaux utilisent les informations disponibles comme intrants indirects et non directs de leur processus décisionnel

Chapitre 5 - Qui doit prendre en charge l'information pour la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel ?

L'éclairage de la théorie économique²³

5.1. Introduction

La mise en place des Systèmes d'Information pour la Sécurité Alimentaire au Sahel (SISAS) s'est faite pour l'essentiel dans les années 1980. Elle résultait d'une conjonction de facteurs: famines de 1973 et 1984, nouvelle vision de la sécurité alimentaire (au-delà de la notion " d'auto-suffisance ") et des moyens pour y parvenir (libéralisation, alerte précoce) (EGG et GABAS, 1997).

On a ainsi vu naître différentes sortes de dispositifs ayant des statuts bien différents. Certains ont pris la forme de structures nationales autonomes financées par les bailleurs de fonds comme les Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM) ou les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP). D'autres ont pris la forme de projet d'appui aux administrations nationales comme le projet DIAPER du CILSS (financé par l'Union Européenne). Enfin d'autres dispositifs étaient intégrés à des organismes internationaux (SMIAR de la FAO) ou à des agences de développement (FEWS de l'USAID).

Mais depuis quelques années, on assiste à un retournement de conjoncture. Sous l'effet de différents facteurs (contraction et réorientation géographique de l'APD des pays du Nord, scepticisme sur l'utilité des SISAS et surtout sur les redondances entre eux, sentiment que les SISAS doivent être repris et " intériorisés " par les pays sahéliens), les bailleurs manifestent leur volonté de réduire leur financement aux SISAS. Ce retrait annoncé²⁴ pose concrètement le problème de la prise en charge des SISAS. Ce retrait n'est-il pas excessif ou prématuré ? La relève doit-elle être assurée par les Etats et/ou les acteurs privés nationaux ? En ont-ils les moyens ? Faut-il procéder à un allègement des systèmes d'information (SI) ? Quelles conséquences craindre pour la qualité et la fiabilité de l'information ?

Ce sont ces questions et ces craintes qui ont conduit à mettre sur pied un groupe de réflexion CILSS-Club du Sahel sur les SISAS. La réflexion a été engagée dans les pays et au niveau régional à propos de cas concrets. Ici, on propose une contribution d'un autre ordre à ce débat, en examinant en quoi la théorie économique peut nous aider à poser et résoudre ces problèmes. Il n'est évidemment pas question d'avoir un point de vue " très normatif " sur la question en donnant le " mode d'emploi du financement des SISAS ". Il s'agit seulement de donner un éclairage théorique avec toutes les limites inhérentes à ce genre d'exercice : si certains aspects sont correctement " mis à plat " par la théorie, d'autres y sont négligés ou abordés de manière simpliste. L'objectif est donc simplement de fournir un " appel " et un support à la réflexion et au débat.

L'analyse ne portera que sur le cas des SIM, des SAP et (un peu) du projet DIAPER. Le cas des SISAS " internationaux " (SMIAR, FEWS) pour lesquels le problème se pose un peu différemment ne sera pas abordé ici.

Nous examinerons en premier lieu la question de la pérennité financière des SISAS. Cependant, la question du financement des SISAS revêt bien d'autres aspects : Quels doivent être la taille (et le coût) des SISAS ? Quelles structures sont les mieux placées pour produire l'information pour la sécurité alimentaire ? Comment faire pour protéger l'information contre les risques de manipulation et

²³ Par Franck Galtier, doctorant INRA/ENSAM-Université Montpellier, en collaboration avec Johny EGG. Remerciements particuliers à Françoise TRINE et Jean-Jacques GABAS pour leurs commentaires.

²⁴ Aujourd'hui, il apparaît que ce retrait annoncé à l'échelle de l'ensemble des pays du CILSS s'accompagne d'un investissement sélectif des bailleurs sur quelques pays réunissant certaines conditions en matière de politique de sécurité alimentaire. Mais cela ne réduit pas l'utilité de la réflexion menée ici.

préserver sa neutralité ? Ce sont ces différentes " questions liées " que nous aborderons dans une seconde partie.

Outre la réflexion théorique, ce travail s'est nourri d'un certain nombre de discussions avec des personnes-ressources que nous avons pu rencontrer lors d'un récent passage au Mali et au Bénin. Nous tenons ici à vivement les remercier²⁵.

5.2. Comment assurer la pérennité du financement des SISAS ?

Il s'agit ici essentiellement d'analyser la question de la survie financière des SISAS à l'aide des outils de la théorie économique. Le retrait (annoncé ou déjà amorcé) des bailleurs conduit inévitablement à poser la question " Qui doit prendre en charge l'information pour la sécurité alimentaire ? ".

La science économique doit permettre de jeter un éclairage sur cette épineuse question. Elle nous donne en particulier (i) une classification simple des différents opérateurs susceptibles de prendre en charge l'information pour la sécurité alimentaire et (ii) des critères simples permettant de dire qui doit faire quoi :

(i) Les acteurs envisageables pour assumer la prise en charge financière des SISAS peuvent être schématiquement regroupés en trois catégories :

- les Etats
- les acteurs privés (producteurs, commerçants, transformateurs, consommateurs...)
- les bailleurs

(ii) Les trois conditions requises (simultanément) pour que la pérennité des SISAS soit assurée sont les suivantes :

- La prise en charge de l'information pour la sécurité alimentaire doit être en phase avec la "mission" du ou des opérateur(s) qui assume(nt) effectivement cette prise en charge. Cet élément est important car c'est seulement si l'information pour la sécurité alimentaire fait partie du domaine d'intervention légitime d'un opérateur qu'il pourra justifier devant autrui le fait que des ressources y sont consacrées. Or, cette " justifiabilité " est souvent cruciale pour la pérennité d'un financement (quels que soient les acteurs concernés). Ainsi, un ministre doit justifier ses dépenses devant les autres membres du gouvernement, les Etats devant leurs contribuables (notamment chez les bailleurs) et aussi parfois devant le couple FMI / Banque Mondiale (s'il est sous ajustement structurel), un commerçant devant ses associés... En outre, le fait que l'opérateur soit investi d'une mission d'information pour la sécurité alimentaire implique pour lui le devoir de s'acquitter au mieux de cette obligation : l'absence d'action dans ce domaine peut en effet lui être reprochée. C'est pourquoi seule une prise en charge des SISAS par des acteurs habilités à le faire peut permettre un financement durable de ces dispositifs. Or, la théorie économique donne des indications utiles sur les rôles respectifs de l'Etat, des opérateurs privés et des bailleurs de fonds dans la vie économique. Nous commencerons donc par appliquer les principes de la théorie économique à l'information pour la sécurité alimentaire. Nous aurons alors une vision plus claire des droits et devoirs de chacun dans ce domaine.
- Le deuxième aspect à prendre en considération est la capacité financière des uns et des autres : si un opérateur n'a pas les moyens d'assumer sa mission, on ne doit pas s'attendre à une pérennité dans son action.

²⁵ Il s'agit : a) au Mali de D. MIGNOT (PRMC), S. DIARRA et A. TRAORE (SIM), N. DEMBELE (APECAM), S. SOW (FEWS), M. FOFANA (DIAPER), A. KAH (GEC-MALI) et 2 personnes du SAP et b) au Bénin de Y. AFOUDA (LARES-ONASA), M. MOUFTAR (SIAR-ONASA) et E. HAUSER (GTZ).

- Le troisième (et dernier) aspect concerne la volonté de payer (ou l'incitation à payer) de l'opérateur dont c'est le devoir de prendre en charge le financement de certaines catégories d'informations. En effet, la théorie économique montre qu'il est toujours possible que celui-ci se refuse à financer l'information pour la sécurité alimentaire même si c'est sa mission et s'il a par ailleurs les moyens de la mener à bien.

Nous considérerons successivement ces différents points.

5.2.1. La mission respective des uns et des autres

Nous donnerons d'abord les principes généraux de la théorie économique puis nous les appliquerons au cas de l'information pour la sécurité alimentaire.

a) Les principes généraux

Commençons par régler la question du rôle des bailleurs de fonds. Le rôle des " partenaires au développement " (bailleurs, ONG) a été peu étudié par la théorie économique mais on admet généralement que leur domaine d'intervention couvre aussi bien la sphère publique que la sphère privée²⁶. Cependant, dans les deux cas, il doit s'agir d'interventions temporaires destinées à lancer, aider ou appuyer des initiatives nouvelles. En aucun cas il n'est question de se substituer aux acteurs du pays pour financer de manière permanente des biens privés ou publics.

Considérons à présent le cas des acteurs " nationaux ". Le problème consiste à opérer un partage des rôles entre acteurs privés et acteurs publics. Depuis longtemps les économistes réfléchissent sur le rôle et la place que doit occuper l'Etat dans l'économie. Si le sujet a longtemps été conflictuel entre les écoles de pensée, il est aujourd'hui devenu beaucoup plus consensuel.

En principe, l'activité économique doit être prise en charge par le secteur privé : les gens qui souhaitent avoir un bien doivent soit le produire eux-mêmes soit l'acheter. Ceci présente un énorme avantage : les efforts qu'ils sont prêts à faire ou la somme qu'ils sont prêts à payer pour obtenir un bien sont les meilleurs indicateurs possibles de l'utilité que ce bien présente pour eux. Les producteurs du bien sont ainsi incités à fournir le produit qui " colle " au mieux aux souhaits de leurs clients (en qualité, quantité, délais, prix etc.).

Mais il arrive que pour certains biens utiles aux populations, la demande privée soit insuffisante (voire inexistante). Cette bizarrerie peut se produire dans 3 situations différentes (cf. encadré n°1). Alors la production du bien ne peut pas être financée de manière privée (c'est à dire par la vente du bien). Le secteur privé sera alors incapable de fournir le bien en quantité ou en qualité suffisantes. L'Etat doit donc intervenir : il impose le financement du bien par la contrainte (l'impôt) et le met ensuite gratuitement à disposition des populations. C'est donc la manière de financer le bien (par l'impôt plutôt que par la vente) qui est " publique " et qui caractérise le bien public. La théorie insiste beaucoup sur le fait que ceci n'implique pas que l'Etat doive produire lui-même le bien mais simplement qu'il doit assurer les conditions de son financement (par l'impôt) quitte à confier la production du bien à une structure privée (ce que la théorie recommande chaque fois que c'est possible).

²⁶ Dans le cas de l'aide au secteur privé, les bailleurs doivent faire attention à ne pas perturber le libre jeu de la concurrence en aidant certains opérateurs plus que d'autres.

Encadré n°1 :
Les biens publics

Au sens le plus large²⁷, les biens publics constituent l'ensemble des biens que le système privé ne peut pas financer correctement (même si les consommateurs souhaitent ces biens). L'inexistence (ou l'insuffisance) d'une demande privée pour des biens utiles peut s'expliquer de 3 manières différentes :

1. Compte tenu des " dotations initiales " des agents (l'ensemble des ressources matérielles et immatérielles qu'ils possèdent), il est possible que le fonctionnement de l'économie de marché ne permette pas à certains d'entre eux d'acheter les biens les plus essentiels (nourriture, logis, soins, médicaments...). Selon la situation et les moyens des différents pays, ces biens et services de première nécessité peuvent faire l'objet d'une prise en charge permanente par l'Etat (cas des soins et médicaments en France à travers la sécurité sociale) ou seulement en situation de crise (aide alimentaire en cas de famine, vaccination systématique en cas d'épidémie...). Dans ce cas ce n'est pas l'alimentation ou la santé qui sont des biens publics mais l'assurance contre les risques de crise : la sécurité alimentaire, la sécurité épidémiologique etc.. Ceci n'implique pas que l'Etat produise lui-même des logements, de la nourriture, des soins, des médicaments etc. mais qu'il les finance (au moins dans les cas de dénuement extrême).

2. L'existence de contraintes " techniques " :

- l'absence de rivalités pour la consommation du bien: pour un bien public " pur ", la consommation du bien par un individu n'enlève rien à la consommation des autres (par exemple la défense nationale);
- l'impossibilité d'exclure quelqu'un de la consommation du bien : pour un bien public " pur " l'exclusion d'un individu de la consommation du bien est impossible (par exemple l'éclairage public);

Dans une telle situation, les individus n'ont pas intérêt à acheter le bien : chacun attend en espérant profiter du bien (que les autres financeront) sans le payer. Mais au total personne ne paie et le bien n'est pas produit. C'est pourquoi une contrainte (l'impôt) est ici nécessaire pour que le bien soit financé.

3. L'existence d'" externalités positives " :

Il arrive que la consommation d'un bien par quelques individus ait un effet bénéfique sur les autres individus (par exemple pour un vaccin). Cet effet bénéfique baptisé " externalité positive " conduit à ce que l'incitation des individus à consommer le bien est inférieure à ce qui serait socialement optimal. En effet, le calcul utilité/coût de l'individu qui hésite à acheter un vaccin ne prend pas en compte l'ensemble des bénéfices qu'en retire son entourage (au sens large). Réciproquement, un individu peut choisir de ne pas se faire vacciner en espérant être protégé par la vaccination des autres (c'est le phénomène dit du " passager clandestin "). Au total, les risques d'épidémie sont plus élevés qu'au niveau de protection " optimal " (c'est-à-dire arbitrant au mieux entre la fréquence et la gravité de la maladie d'une part et le coût des vaccins d'autre part). L'idée majeure est donc que le secteur privé génère ce type de biens en quantité insuffisante (c'est-à-dire que la demande privée de ces biens est inférieure à ce qui serait souhaitable pour la société dans son ensemble). L'Etat peut alors avoir à financer une partie de ces biens ou à les subventionner...

Le fait que le financement du bien ne se fasse pas " directement " (par la vente) mais " indirectement " (par l'impôt) implique que l'utilité des biens publics est problématique. En effet, leur financement repose sur la contrainte (l'impôt) contrairement aux biens privés pour lesquels les décisions d'achat des individus révèlent sans ambiguïté l'utilité que les biens ont pour eux. Or, la théorie n'est pas capable de dire quels biens publics doivent être produits (et en quelles quantités). Elle dit simplement que certains biens ne peuvent pas être financés de manière privée (par la vente) et

²⁷ Certains auteurs emploient le terme " bien public " dans un sens plus restreint.

doivent donc être financés par l'impôt si on souhaite qu'ils soient produits. Pour savoir si ces biens doivent être effectivement produits (et en quelle quantité), il faut en outre connaître les préférences des populations (l'utilité que ces biens ont pour elles). Plusieurs méthodes existent pour cela²⁸.

b) Application de ces principes à l'information des SISAS

Considérons d'abord le rôle des bailleurs de fonds. A priori, ce n'est pas leur mission de financer durablement des biens ou services dans les pays du Sahel. Ce principe est valable que ces biens soient publics ou privés. Cependant, ils ont un rôle d'appui à jouer. Cet appui était souvent nécessaire au moment du lancement des SISAS. De fait, il a presque toujours été conséquent notamment sur les plans méthodologiques et financiers. Un appui des bailleurs est-il encore nécessaire aujourd'hui ?

Si on suppose que les SISAS sont à présent opérationnels (en règle générale), on peut penser qu'un appui extérieur permanent est devenu superflu. Le retrait des bailleurs se trouverait alors pleinement justifié. On peut d'ailleurs penser que c'est en partie cette analyse qui a conduit concrètement au retrait des bailleurs du financement des SIM, des SAP et du projet DIAPER.

La question des bailleurs étant réglée, considérons à présent le partage des rôles entre acteurs nationaux (privés et publics). Pour cela nous allons prendre successivement les deux grandes catégories d'information produites par les SISAS (l'information " pour l'alerte précoce " et l'information " pour le marché ") et voir si les caractéristiques des biens publics s'appliquent à ces informations.

L'information concernant l'alerte précoce

Elles font partie intégrante du dispositif de sécurité alimentaire. En effet ce sont ces informations qui permettent d'identifier les zones et populations touchées par les risques de famine et de déclencher l'aide d'urgence. Ces informations sont très diversifiées : informations sur les récoltes, les stocks, les flux commerciaux, les revenus des populations, leur état de malnutrition etc.. On a ainsi recours à de multiples indicateurs. Par exemple, pour le niveau des revenus, on tient compte des phénomènes migratoires, du prix du bétail etc.. Pour l'estimation des récoltes, on prend en compte des données sur la pluviométrie, les superficies emblavées, les invasions de criquets etc..

Elles constituent donc un élément du service public " sécurité alimentaire " et à ce titre leur prise en charge financière incombe sans ambiguïté à l'État. Ceci semble régler la question du financement des SAP (dans les pays où ils existent).

Mais on peut aussi ranger dans cette catégorie des informations collectées par d'autres dispositifs (et souvent utilisées par les SAP) : prix des produits vivriers (et parfois du bétail) dans les zones déficitaires, bilans céréaliers prévisionnels... Une partie des activités des SIM ou des services statistiques qui produisent les bilans céréaliers (souvent avec l'appui du projet DIAPER) pourrait donc rentrer dans cette catégorie et " mériter " ainsi un financement public au titre de leur participation à la sécurité alimentaire à court terme.

Mais la situation est cependant plus ambiguë pour elles. En effet, les données sur les prix et les bilans céréaliers ont une autre mission principale : améliorer l'intégration des marchés (pour les données des SIM sur les prix) ou parfaire la comptabilité nationale (pour les bilans céréaliers).

²⁸ Ces méthodes ont toutes en commun de tenter de " rendre la parole aux populations " (d'une manière ou d'une autre). Ainsi la Méthode d'Evaluation Contingente (MEC) propose de faire des enquêtes auprès des populations pour connaître leurs préférences. La théorie des marchés politiques analyse comment des procédures de votes peuvent permettre la révélation des préférences des populations. J'ai essayé pour ma part d'aborder cette question pour le cas des SIM dans le § 5.2.1.de la présente note (c'est à dire de suggérer des moyens de rendre la parole aux acteurs pour qu'ils infléchissent la production du SIM vers une plus grande satisfaction de leurs besoins réels).

L'information " pour le marché "

Il s'agit des informations destinée à guider les actions des acteurs du commerce (producteurs, commerçants, consommateurs): informations sur les prix, l'approvisionnement des marchés, les qualités disponibles, les flux, les stocks etc.. C'est le domaine par excellence des SIM mais certaines informations des bilans céréaliers et des SAP peuvent aussi jouer ce rôle (prévisions de récolte, niveau des stocks dans les zones déficitaires, flux transfrontaliers etc.).

Concernant ce type d'information, c'est la présence d'externalités positives qui justifie la prise en charge des SIM par les acteurs publics²⁹. L'information " pour le marché " est donc un bien public " impur " au même titre que les vaccins). Ceci implique que ces informations existent mais en quantités insuffisantes et très inégales selon les acteurs. Que voulons-nous dire lorsque nous disons que les opérateurs du marché (ou au moins certains d'entre eux) sont " sous-informés " ? Nous entendons par là que la collectivité dans son ensemble aurait intérêt à ce que les informations pour le marché soient plus importantes et mieux réparties.

Pourquoi cela ? Parce que certains individus peuvent tirer profit du fait que les autres soient mieux informés (même s'ils ne sont pas informés eux-mêmes). Ainsi, l'information des grossistes sur de nouvelles opportunités d'approvisionnement en produits vivriers moins chers ou de meilleure qualité va in fine profiter aux consommateurs (si la concurrence est suffisamment forte). Cet exemple montre qu'il est important que l'information soit généralisée à de nombreux commerçants afin que la pression concurrentielle les contraigne à répercuter la baisse des prix d'achat sur les prix de vente.

L'intervention de l'Etat dans le domaine de l'information pour le marché paraît donc légitime puisqu'il semble que cette action serait de nature à améliorer le bien-être collectif. Remarquons cependant que toute l'information " pour le marché " ne relève pas de l'Etat (contrairement à l'information du type " alerte précoce ") puisqu'une telle information est déjà en partie générée par le secteur privé : son rôle se limite à apporter un complément.

Remarquons aussi que la théorie ne spécifie ni la nature précise des informations nécessaires, ni leur volume, ni leurs caractéristiques (degré de précision, délai de diffusion etc.). La question de la taille des SISAS reste donc ouverte ainsi que celle des arbitrages entre différents types d'information (par exemple, un SIM doit-il plutôt choisir une large gamme de produits à suivre avec un nombre de marchés plus restreint ? ou le contraire ?). Nous reviendrons plus tard sur ce point (§ 5.2.1.).

Conclusion du 5.2.1. :

Résumons les principaux résultats sur **la MISSION** des différents acteurs dans l'information pour la sécurité alimentaire:

1) Les bailleurs de fonds n'ont pas à prendre en charge durablement l'information pour la sécurité alimentaire. Leur rôle se limite à fournir un appui ponctuel aux opérateurs nationaux.

²⁹ Certains auteurs considèrent que l'information est un bien public parce qu'il n'existe pas de rivalités pour l'obtention de ce bien et que l'exclusion d'un individu de l'accès à l'information serait impossible (pour une application de ce raisonnement au cas des SIM, voir STEFFEN 1989). Ce raisonnement ne nous semble pas très convaincant : 1) Il arrive fréquemment qu'il y ait rivalité entre les acteurs du marché pour obtenir des informations pertinentes (ainsi, un opérateur aura souvent intérêt à ne pas révéler sa source d'approvisionnement en céréales bon marché, au risque de subir une concurrence accrue qui risque de réduire ses bénéfices : augmentation du prix d'achat, rationnement des approvisionnements etc.) ; 2) L'exclusion de certains acteurs du marché est souvent possible (ainsi, dans les réseaux de commerce sahéliens, l'information " transpire " rarement hors du réseau ; s'il est vrai que le comportement des quelques individus bien informés, lorsqu'il est observable, joue souvent le rôle de signal pour les autres opérateurs du marché (et que le niveau des prix joue aussi le rôle d'indicateur synthétique sur l'information que possèdent les autres concernant le niveau des stocks, les prochaines récoltes, les échanges avec les pays voisins etc.), pour profiter des opportunités du marché il est parfois crucial d'avoir l'information avant les autres, ce qui fait que les individus informés en dernier reçoivent une information déjà périmée).

2) Les deux catégories d'information (celle de type " alerte précoce " et celle " pour le marché ") sont toutes les deux des biens publics : elles doivent être prises en charge par les budgets des Etats (intégralement pour la première et partiellement pour la seconde... ce qui pose le problème de la délimitation entre l'information que le SIM prend en charge et celle qu'il laisse les acteurs trouver par eux-mêmes).

3) La théorie ne précise ni la nature précise des informations nécessaires, ni leur volume. La question de la taille des SISAS reste donc ouverte.

Il ne suffit pas de considérer la mission des uns et des autres : il est aussi indispensable de considérer leur capacité financière avant de porter un jugement sur le ou les acteur(s) à qui doit incomber la tâche de prendre en charge l'information pour la sécurité alimentaire. C'est ce que nous allons considérer à présent.

5.2.2. La capacité financière des uns et des autres

Les informations pour la sécurité alimentaire appartiennent à la catégorie "bien public" et relèvent donc (au moins partiellement) de la responsabilité de l'Etat. Mais les Etats africains ont des budgets très limités. La question se pose donc de savoir quel appui financier les bailleurs peuvent leur apporter.

Il importe ici de faire une distinction importante entre coûts de fonctionnement et coûts d'investissement. Les premiers (qui comprennent les salaires et les dépenses courantes telles que loyer, électricité, téléphone, carburant) représentent en général des montants beaucoup plus modestes que les seconds (bâtiments, véhicules, ordinateurs, logiciels, formation du personnel, mise au point d'une méthodologie, création d'un site WEB etc.). Ils revêtent en outre un caractère beaucoup plus stratégique : tant que les frais de fonctionnement sont assurés le SI peut continuer ses activités. Par contraste, les dépenses d'investissement renvoient à des actions beaucoup plus ponctuelles (une fois passée la phase de lancement des dispositifs) mais nécessitant des budgets plus importants.

Les bailleurs de fonds sont donc assez naturellement à leur place dans leur rôle de prise en charge des dépenses d'investissement (appuis ponctuels aux systèmes en place). En revanche, les dépenses courantes (frais de fonctionnement) incombent clairement aux Etats. En effet, les bailleurs n'ont pas pour mission de financer des services publics dans les pays africains (sinon de manière transitoire) mais de susciter et d'appuyer des initiatives appelées ensuite à " voler de leurs propres ailes ".

Il est également envisageable pour les bailleurs de mener certaines actions d'appui au secteur privé en matière d'information. Dans ce cas des précautions supplémentaires doivent être prises pour que l'action de l'Etat n'entraîne pas de distorsion de concurrence (qu'elle ne favorise pas certains acteurs au détriment d'autres). Par exemple au Mali, un projet MSU / USAID envisage de mettre en place des réunions annuelles ouvertes à l'ensemble des acteurs de la filière. Ces réunions auraient pour objectif de susciter les échanges d'information entre opérateurs privés et publics sur des thèmes aussi variés que : prévisions de récoltes, échanges transfrontaliers, niveau des stocks, prix mondiaux, niveau de taxation des importations et exportations etc.. L'objectif serait donc d'améliorer les anticipations de tous les opérateurs sur le déroulement de la prochaine soudure. A terme, une fois le système " rôdé ", ces réunions seraient financées par les acteurs privés. D'une certaine façon, l'investissement dans la méthodologie serait ainsi assumé par les bailleurs avant une prise en charge par les opérateurs privés.

Conclusion du 5.2.2. :

La prise en compte de **la CAPACITE FINANCIERE** des acteurs nous conduit à mieux préciser la nature de l'appui attendu des bailleurs de fonds :

Les nationaux (Etats ou opérateurs privés) doivent assumer les frais de fonctionnement de leurs dispositifs d'information. En revanche, une aide des bailleurs est envisageable (et souvent souhaitable) pour les dépenses d'investissement. Ceci nous permet de mieux préciser la nature de " l'appui " demandé aux bailleurs de fonds : il s'agit d'un soutien financier pour les opérations d'investissement.

Pour permettre un financement durable des SISAS, ceux-ci doivent être pris en charge par des opérateurs dont c'est la mission de fournir de l'information pour la sécurité alimentaire et qui ont les moyens de mener cette mission à bien. Cependant, ce ne sont pas là des conditions suffisantes. Il faut aussi que les opérateurs ayant la charge des SISAS aient des incitations à accomplir au mieux leur mission.

5.2.3. La volonté de payer

En effet, il n'est pas évident que les autorités politiques et administratives des Etats aient la volonté de financer les SISAS. N'y a-t-il donc pas un risque que ces dispositifs soient un peu délaissés ? De fait certains SISAS ont dû s'arrêter temporairement de fonctionner. Pour d'autres, l'insuffisance des moyens financiers octroyés ne permet pas un fonctionnement correct des dispositifs. Ainsi, dans certains pays, les agents chargés de la collecte et de l'affichage des prix sur les marchés ne reçoivent pas l'argent nécessaire à la couverture des frais de déplacement³⁰). Dès lors, l'affichage des prix sur les marchés accuse souvent beaucoup de retard. Ailleurs, l'argent manque pour superviser les enquêteurs et la qualité des données s'en ressent.

Ce phénomène (connu dans la théorie économique sous le nom de " problème d'agence ") est un problème récurrent de tous les services publics et des grandes entreprises privées. En revanche, pour les opérateurs individuels privés, ce problème ne se pose jamais. En effet, la seule " mission " dont ils sont investis est la recherche de leur propre intérêt. Il existe donc pour eux une incitation " naturelle " à accomplir leur mission.

Pour les autres, la solution consiste bien évidemment à créer un système d'incitation et de contrôle pour motiver les agents à accomplir au mieux la mission qui leur est confiée. S'agissant des SISAS, la question essentielle réside dans leur prise en charge par le budget des Etats. Comment garantir un financement à long terme (sachant que le budget est voté chaque année) ? La voie la plus intuitive consiste à créer un système d'obligations mutuelles entre plusieurs opérateurs publics (ou parapublics) ou avec des bailleurs. Ainsi, la structure qui n'aurait pas accompli sa mission devrait rendre des comptes et se justifier. Une autre approche consiste à constituer une force de pression (lobbying) de nature à assurer la permanence du financement des SISAS.

Conclusion du 5.2.3. :

La question de **l'INCITATION** des Etats (à financer les frais de fonctionnement des SISAS) peut être résolue en créant des engagements réciproques entre différentes structures publiques ou avec les bailleurs et/ou en mettant en place des lobbies.

Au terme de ce tour d'horizon, nous avons dégagé certaines conclusions sur la prise en charge des SISAS. A titre d'illustration, on peut examiner comment ces différents principes ont été (ou n'ont pas été) appliqués dans le cas du Mali (cf. encadré n°2).

Jusqu'ici nous n'avons considéré la prise en charge des SISAS que du point de vue de leur pérennité financière. Cependant, le financement des SISAS interfère avec nombre d'autres questions : Qui doit définir l'information pertinente ? Qui doit produire l'information ? Comment empêcher les manipulations d'information ? Ce sont ces " questions liées " que nous allons aborder à présent...

³⁰ Certains résident relativement loin des marchés qu'ils sont censés enquêter.

5.3. Questions liées

Nous considérerons trois questions qui restent pour l'instant un peu dans le flou :

1. Comment les SIM doivent-ils s'y prendre pour circonscrire leur domaine d'intervention (les informations qu'ils doivent collecter et celles qu'ils doivent laisser au secteur privé) ? Cette question est directement liée à celle du financement des SISAS puisque les informations couvertes par le SIM reçoivent un financement public, alors que celles qu'il ne couvre pas relèvent de financements privés (quand elles sont effectivement produites).

2. Comment les responsabilités des uns et des autres vis-à-vis du financement (que nous venons de mettre en évidence) interfèrent-elles avec le rôle des uns et des autres en matière de production ? Par exemple, il arrive que certains SISAS réalisent des travaux d'expertise rémunérés. Cela est-il ou non compatible avec leur mission de service public ? Quel impact ces sources de revenu annexes des SISAS doivent-elles avoir sur leur financement ?

3. Le fait de disposer du financement des SISAS ou d'être impliqué dans le travail de production d'information donne un certain pouvoir. L'information risque ainsi d'être volontairement déformée ou diffusée de manière discriminatoire. Comment éviter ce genre de pratique et préserver la neutralité de l'information ?

Encadré n°2 :

La prise en charge financière des SISAS : la théorie et la pratique L'exemple du MALI

Au Mali, il existe un SIM, un SAP et des bilans céréaliers prévisionnels sont élaborés chaque année par l'administration avec l'appui du projet DIAPER.

a) Jusqu'à une date récente, les SIM et les SAP étaient intégralement pris en charge par le PRMC (collectif de bailleurs de fonds) : les salaires, téléphone et autres frais de fonctionnement aussi bien que les investissements lourds comme la formation du personnel, les ordinateurs, les mobylettes des enquêteurs. En revanche, les bilans céréaliers étaient financés par les Etats avec un appui financier (et méthodologique) des bailleurs à travers le projet DIAPER. Celui-ci prenait en charge quelques frais de fonctionnement (comme le carburant utilisé par les enquêteurs) mais pour l'essentiel il a financé des dépenses d'investissement (mobylettes des enquêteurs, méthodologies et manuels d'enquête, de saisie, de traitement et de supervision etc..). On peut donc dire que le mécanisme de financement semblait proche des préceptes théoriques pour le projet DIAPER mais pas pour les SIM et les SAP. Les réformes en cours semblent aller dans le bon sens car la prise en charge des frais de fonctionnement de ces deux systèmes va incomber à l'Etat, les dépenses d'investissement bénéficiant d'un appui des bailleurs (vraisemblablement PRMC pour le SAP et USAID pour le SIM). S'agissant du projet DIAPER, on peut supposer qu'il a accompli sa mission (le gros des investissements étant concentré dans la phase de lancement des bilans). Des investissements complémentaires éventuels pourraient sans doute être pris en charge ponctuellement par des bailleurs sans que cela nécessite le maintien d'un projet d'appui en tant que tel.

b) Le champ des SI publics tournés vers l'aide d'urgence (SAP, structures qui établissent les bilans céréaliers prévisionnels etc..) couvre sans ambiguïté toute l'information pertinente de type " alerte précoce ". En revanche, s'agissant de l'information " pour le marché ", un problème se pose de répartition des rôles entre le SI public (les SIM) et les SI des acteurs privés. Cette question n'a pas été tranchée jusqu'à présent. Depuis sa création en 1989, le SIM a considérablement étendu son champ d'investigation : il collecte en effet chaque semaine autant de données que ce qui avait été initialement prévu pour une année. Cependant, un doute subsiste sur la pertinence de ce choix.

c) L'inscription annuelle des coûts de SISAS dans le budget des Etats devrait être garantie par différents mécanismes. Pour le SAP, il s'agit des engagements réciproques de l'Etat malien et du collectif des bailleurs (le PRMC) à prendre en charge chacun une partie du dispositif de sécurité alimentaire. S'agissant du SIM, il s'agit du groupe de pression que représente la structure qui est désormais appelée à héberger le SIM : l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APECAM).

5.3.1. Comment définir l'éventail des informations prises en charge par les SIM ?

L'enjeu de cette question réside dans l'adéquation de l'information des SISAS aux buts qu'ils sont censés servir.

Cette question se pose plus particulièrement pour l'information " pour le marché ". En effet (à la différence de l'information de type " alerte précoce "), l'Etat i) ne doit prendre en charge qu'une partie de l'information ii) ceux qui financent le dispositif (l'Etat avec un appui des bailleurs) ne sont pas les utilisateurs principaux de l'information qu'ils génèrent.

Comment a-t-on procédé pour assurer que l'information des SIM réponde bien aux besoins des acteurs privés ? Comment pourrait-on faire pour que ça fonctionne mieux ?

a) Modalités actuelles et insuffisances

Le choix des données pertinentes n'a pas été une chose facile pour les SIM. Quelles informations devaient-ils prendre en charge et quelles informations devaient-ils laisser au secteur privé ? Fallait-il privilégier l'information sur les prix, les approvisionnements, les flux, les stocks, les prévisions de production... ou même les disponibilités en intrants (crédit notamment) ? La plupart des SIM ont décidé de se centrer principalement (ou exclusivement) sur les prix des produits vivriers. Mais d'autres questions restaient à trancher sur la nature des données à collecter : les prix de quels produits fallait-il relever ? sur quels marchés ? à quel(s) niveau(x) dans la filière ? avec quel niveau de détail sur les variétés et degrés de qualité ? avec quelle fréquence faire les relevés et la diffusion ?

La réponse n'est évidente pour aucune de ces questions : certains SIM ont choisi de relever seulement les prix à la consommation, d'autres à plusieurs niveaux dans la filière ; certains ont opté pour relever les prix des céréales uniquement, d'autres ont élargi à d'autres produits substituables pour les consommateurs (tubercules, haricots etc.) tandis que d'autres encore envisagent la prise en compte de produits substituables ou " liés " pour les producteurs (produits maraîchers, niébé etc.) ou aux intrants (engrais notamment) ; certains relèvent les prix une fois par mois, d'autres chaque semaine et enfin d'autres encore envisagent même des relevés quotidiens pour les marchés journaliers etc..

En fait, seuls les acteurs du marché (producteurs, commerçants et consommateurs à qui l'information est destinée) sont à même de dire s'ils préfèrent avoir de l'information sur moins de marchés mais l'avoir dans la journée, une information sur moins de produits mais avec une précision plus grande des variétés etc.. Même le choix initial de privilégier l'information sur les prix n'était pas incontestable (EGG et GALTIER, 1998).

La méthode suivie a essentiellement consisté à réaliser des enquêtes sur les besoins d'information des acteurs du marché. Ces enquêtes sont en principe réalisées périodiquement (avant le lancement du SIM et de temps en temps pendant l'activité du SIM). Le dispositif peut aussi être complété par des réunions périodiques de discussion avec quelques opérateurs économiques.

Ces enquêtes auprès des opérateurs du marché ont-elles permis d'assurer une bonne adéquation entre l'information collectée et diffusée par les SIM et les besoins des acteurs ?

Il ne semble pas... même dans le cas (favorable) du SIM Mali pour lequel trois enquêtes sur les besoins des acteurs ont été réalisées (une quelques mois avant le lancement du SIM, une autre après un an d'existence du SIM et la dernière quatre ans plus tard) ! Ainsi, la première enquête (AMSELLE et BAGAYOGO, 1988) mettait au premier plan les besoins d'information sur les possibilités de crédit. Pourtant, les informations relatives à cet aspect n'ont jamais été prises en compte dans le SIM. Les études suivantes (STEFFEN, 1990 ; DIARRA et GALTIER, 1994) ont montré que les acteurs se considèrent relativement bien informés sur les prix et préféreraient que le SIM leur fournisse une information sur les possibilités de crédit, le niveau des récoltes dans les pays voisins, les distributions d'aides alimentaires etc.. Pourtant, le SIM n'a pas pris en compte ces variables et est resté focalisé sur les prix³¹.

Cet exemple montre que la réalisation d'enquêtes auprès des acteurs n'est pas une condition suffisante pour permettre une bonne adéquation de l'information des SIM à leurs besoins.

Ceci s'explique assez facilement par le fait que l'étude apporte des informations sur les besoins d'information des acteurs mais ne fournit aucune incitation aux SISAS pour s'y conformer ni aucune légitimité aux opérateurs économiques pour réclamer et obtenir l'information dont ils ont besoin. Comment faire pour obtenir une information plus pertinente ?

b) Comment assurer une meilleure adéquation de l'information aux besoins des opérateurs ?

La réponse apportée par la théorie économique est claire : le financement des différents types d'information des SISAS doit être (au moins en partie) contrôlé par les utilisateurs potentiels (ou leurs représentants). C'est souvent déjà le cas pour l'information de type " alerte rapide " qui est financée par les Etats et/ou les bailleurs, c'est à dire les artisans de l'aide alimentaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est ce qui explique que le problème d'adéquation de l'information aux besoins se pose moins pour les SAP.

Par exemple, le ministère et la chambre de commerce ont leur mot à dire concernant le financement d'une information destinée aux commerçants, le ministère et la chambre d'agriculture pour les informations destinées aux paysans, les collectivités locales concernant l'information ciblée sur une zone (par exemple zone irriguée où des cultures maraîchères de contre saison sont possibles)...

Comment peut s'effectuer ce contrôle du financement de l'information par les utilisateurs potentiels ?

Une solution consiste à octroyer aux représentants de ces utilisateurs les moyens financiers nécessaires, charge à eux de financer la production des informations pertinentes. On pourrait ainsi imaginer qu'une partie de la TVA soit versée à des associations de consommateurs ayant le devoir d'assumer la production d'information adaptée aux besoins des consommateurs. Dans le même style, une partie des taxes prélevées sur les commerçants (patentes, impôt sur les bénéfices commerciaux etc.) pourrait servir à approvisionner un fonds à la chambre de commerce afin de financer la production d'informations de nature à aider les commerçants. Une collectivité locale pourrait affecter une partie des impôts locaux (ou recevoir une subvention de l'Etat central) pour financer une information utile spécifiquement aux opérateurs de sa zone etc..

Ainsi, les groupes d'utilisateurs potentiels auraient une incitation et une légitimité pour mener une action collective pour changer la qualité, quantité ou nature de l'information³². Cette action (menée à

³¹ De manière plus générale, la synthèse mondiale sur les SIM réalisée par la FAO (SHEPERD, 1997) révèle une grande homogénéité des SIM (quelques soient les produits et pays concernés). Comme il semble évident que les problèmes rencontrés par ces différents systèmes de commercialisation sont assez différents, ceci suggère que l'adaptation des SIM aux réalités locales laisse à désirer.

³² Même sans avoir " officiellement " leur mot à dire sur le choix de l'information que le SIM doit collecter, certains acteurs privés manifestent (individuellement ou collectivement) leur intérêt pour telle ou telle information . Ainsi, pendant une

travers des syndicats, associations, chambre d'agriculture ou de commerce, collectivités locales etc.) permettrait de retrouver la notion de choix par les individus concernés par l'information qu'ils souhaitent et pour laquelle ils sont prêts à payer (comme pour les biens privés). Cependant, alors que dans le cas des biens privés ce choix est individuel, dans le cas des biens publics, il ne peut s'opérer qu'au niveau du groupe des utilisateurs potentiels d'information (ou de ses représentants). En effet, on peut penser que les opérateurs économiques ont un pouvoir de pression plus fort (lobbying) sur leurs représentants directs que sur les fonctionnaires de l'administration centrale.

Le fait qu'il est en pratique nécessaire d'avoir recours aux " représentants des utilisateurs potentiels " fait peser un risque lié au comportement opportuniste de ces représentants (détournements de fonds, rétention d'information etc.). Il est donc indispensable que l'Etat central contrôle l'utilisation qui est faite des fonds octroyés et la diffusion effective auprès de tous de l'ensemble des informations produites.

Conclusion du 5.3.1. : La délimitation du domaine d'intervention des SIM

Il semble souhaitable de mettre en place un mécanisme incitatif pour que l'information du SIM corresponde le mieux possible aux besoins des acteurs du marché (qu'elle ait un fort rapport utilité/coût). Ce mécanisme consiste à associer des représentants des opérateurs (chambres d'agriculture et de commerce, collectivités locales etc.) à la décision sur le financement de l'information. De cette manière, les acteurs seront à même de faire pression sur leurs représentants pour que l'information du SIM réponde mieux à leurs besoins. Ce mécanisme réclame un contrôle fort de la puissance publique pour s'assurer que les fonds sont bien utilisés pour l'information et que les données obtenues sont bien diffusées auprès du plus grand nombre.

5.3.2. Qui doit produire l'information pour la sécurité alimentaire ?

La théorie économique montre que cette question est très différente de celle du financement. En effet, un bien ou un service public doit être pris en charge par des fonds publics mais peut être produit par une entreprise privée. Dans ce cas, les caractéristiques du bien ou du service sont spécifiées dans un cahier des charges élaboré par la structure publique qui commande et finance le bien.

Le principe est que la production d'un bien doit être réalisée par l'opérateur économique le plus compétent et le plus efficace (qu'il soit public ou privé). C'est ainsi que pourra être obtenue la meilleure qualité au meilleur prix³³.

Ce principe peut avoir deux implications distinctes sur les SISAS :

a) Il peut arriver que certains opérateurs privés soient mieux placés que les structures publiques pour élaborer les informations publiques sur la sécurité alimentaire (informations de type " pour le marché " ou " alerte précoce "). Il devient alors nécessaire d'envisager de confier la production de tout ou partie de ses informations à des structures privées (le financement restant public).

b) Réciproquement, il peut aussi arriver que les SISAS soient les mieux placés pour produire certains biens à caractère privé (études, expertises etc.). Dès lors, les SISAS doivent-ils envisager la production et la vente de ces biens (sachant que ceci ne relève pas de leur mission de service public) ?

interruption du fonctionnement du SIM, les producteurs de riz de la région de l'Office du Niger ont demandé au SIM de continuer à diffuser le prix du riz à Bamako, preuve que cette information leur est utile. Mais on peut penser que le fait d'officialiser le rôle des acteurs privés dans le choix des informations que le SIM doit prendre en charge renforcerait l'adéquation de l'information du SIM aux besoins des acteurs...

³³ Ceci a rarement été mis en pratique au moment de la mise en place des SIM dans le contexte de la restructuration des offices. Les SIM ont donc presque toujours été basés dans les offices céréaliers.

Nous allons considérer ces deux aspects séparément.

a) Les SISAS doivent-ils envisager le recours à des opérateurs extérieurs (éventuellement privés) pour la production d'une partie de leurs informations ?

Cette question se pose au niveau des différents types d'information. Ainsi, dans le cadre des SAP, les différentes informations utilisées pour l'alerte précoce (pluviométrie, prévisions de récolte, prix des produits vivriers et du bétail, niveau des stocks paysans et commerçants, situation sanitaire des populations etc.) sont fournies par des structures différentes (selon leur domaine de compétence).

Mais cette question se pose aussi au niveau des différentes fonctions des SISAS (collecte, centralisation, mémorisation, traitement, diffusion). Il peut apparaître ainsi souhaitable " d'éclater " les différentes fonctions entre différents opérateurs économiques (privés ou publics), le SISAS assumant le financement et la coordination de l'ensemble. Le problème a été posé de cette manière pour le cas des SIM (ALDRIDGE et STAATZ, 1993) et est en cours d'expérimentation au SIM céréalier du Mali.

Il a ainsi été envisagé de confier l'analyse à des structures de recherche en économie (Université, Institut d'Economie Rurale...) et la diffusion à différents types de média (radios et TV nationales, journaux mais aussi et surtout radios rurales). Il a aussi été un moment envisagé de confier le travail de collecte à des opérateurs privés. Ceci semblait extrêmement important pour la survie et l'amélioration du SIM. En effet, les coûts de collecte représentaient environ 60% des coûts totaux des SIM. Or, on avait de bonnes raisons de penser que la collecte des données (prix, quantités échangées, stocks etc.) pourrait être effectuée mieux et à moindre coût par les paysans ou les commerçants.

En effet, ceux-ci ont une meilleure connaissance du terrain et des liens de confiance déjà établis avec les informateurs primaires, ce qui aurait renforcé la fiabilité de l'information. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer la grande efficacité des réseaux de négoce dans la gestion de l'information. En effet, les réseaux de commerce sahéliens jouent le rôle de systèmes d'information " informels " qui fournissent une information " sur mesure " (précise, complète et en temps réel) (EGG, GALTIER et GREGOIRE, 1996). La position des patrons-grossistes au cœur de ces réseaux organisés en toile d'araignée leur permet de réaliser des arbitrages à grande échelle qui offrent en retour aux petits commerçants des opportunités d'affaires intéressantes. Grâce à différents moyens (acteurs spécialisés dans les réseaux, coups de fil, réunions, discussions informelles etc.), ces organisations exploitent au mieux la connaissance fine de tel ou tel segment du marché par les différents commerçants membres du réseau.

On pourrait donc penser que le recours aux opérateurs privés pour la collecte permettrait de renforcer l'efficacité des SIM tout en réduisant leur coût. Ceci permettrait ainsi de profiter de la compétence des acteurs privés et de diffuser auprès de tous les opérateurs du marché des informations qui jusque là restaient confidentielles au sein d'un réseau.

En fait, cette option pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. D'une part, la disponibilité des acteurs privés risque d'être problématique à certaines périodes de l'année du fait des travaux champêtres (pour les paysans) ou de la période de pleine commercialisation (pour les commerçants). Enfin et surtout elle risque de poser des problèmes de neutralité de l'information et de confiance des opérateurs économique dans l'information des SISAS. Les commerçants pourraient-ils avoir confiance dans des prix collectés par des producteurs et vice-versa ? Chacun n'a-t-il pas intérêt à déformer l'information en sa faveur ?

Au total, le recours à d'autres structures (publiques ou privées) doit être envisagé... dans la mesure où le risque que ces structures biaisent l'information en leur faveur n'est pas trop grand. Dans ce cas, le financement et la fonction de coordination restent assurés par une structure publique.

b) Les SISAS peuvent-ils produire des informations à caractère privé ?

A priori, la logique voudrait que les SISAS se concentrent sur leur mission de service public et laissent la production d'informations à caractère privé au secteur privé.

Cependant, les choses sont un peu plus compliquées et beaucoup prônent plutôt le développement des activités privées au sein des SISAS (production et vente d'information aux acteurs privés). Ils s'appuient pour cela sur *l'existence d'économies d'échelle*. Celles-ci s'expliquent de la manière suivante : comme les SI doivent de toute façon suivre certaines variables pour leur mission de service public, la diffusion de ces données (pluies, récoltes, prix, approvisionnement, stocks, migrations, etc.) ne représente pas un grand coût supplémentaire. Les SI auraient donc intérêt à produire les deux services (l'information publique et celle pour les acteurs privés) en vendant le second.

Ces activités à caractère privé sont déjà développées par nombre de SISAS (les SIM notamment) : réalisation d'études diverses, traitements réalisés à la demande à partir de la base de données, diffusion de petites annonces payantes pendant les communiqués radiodiffusés du SIM (offres d'achat et de vente de céréales) etc.. Parfois, lorsque les SISAS n'ont pas l'autonomie budgétaire (ce qui est le cas de quelques SIM intégrés au sein des offices comme au Bénin), ils peuvent bénéficier des fonds procurés par d'autres activités privées de l'office (location de camions, de magasins, de silos etc.).

Ces activités privées présentent un certain nombre d'avantages pour la sécurité alimentaire : renforcement de la connaissance du fonctionnement des marchés céréaliers (dans le cas des études), contribution à une meilleure fluidité des échanges (cas des petites annonces radiodiffusées) etc.. Elles doivent donc être développées par les SISAS si toutefois elles ne nuisent pas à la pleine réalisation de leur mission de service public. Ce dernier point renvoie à deux éléments :

- La disponibilité des facteurs de production (notamment la main d'œuvre, mais aussi les ordinateurs, les moyens de déplacement etc.) doit permettre de produire ces informations privées sans porter préjudice à la production des informations à caractère public.
- Les recettes issues des activités marchandes des SISAS ne doivent pas servir à couvrir les coûts de production des informations publiques. En effet, ces fonds sont aléatoires. Les informations à caractère public doivent donc être financées à 100% par des fonds publics (au risque de mettre en péril leur pérennité). L'argent gagné grâce aux contrats doit être consacré à des investissements additionnels.

Conclusion du 5.3.2. : Financement et production d'information pour la sécurité alimentaire

a) Le recours à d'autres structures publiques ou privées pour produire une partie de l'information que les SISAS ont en charge peut être envisagé. Dans ce cas, le financement et la fonction de coordination restent assurés par une structure publique. Il peut sembler tentant d'impliquer certains acteurs du marché (producteurs, commerçants) dans la collecte d'information " pour le marché " des SIM (en raison de leur bonne connaissance du marché). Il apparaît cependant que cette option pose de sérieux problèmes de neutralité de l'information.

b) Les SISAS peuvent cumuler leur activité de service public et des activités marchandes (expertises) à condition toutefois que i) les ressources soient suffisantes pour cela ii) le financement des informations publiques ne soit pas dépendant des ressources gagnées par les activités marchandes.

5.3.3. Comment assurer la neutralité de l'information ?

a) Le problème

Cependant un autre critère doit être pris en compte : la possibilité de manipuler l'information. L'idée est ici que le fait de financer et/ou de produire l'information confère une source de pouvoir : contrôle de la nature des informations collectées, de leur élaboration et de leur diffusion. Or, ce pouvoir risque d'être utilisé pour faire de la rétention d'information ou de la désinformation.

Prenons le cas de l'information "pour le marché". Certains acteurs du marché (producteurs, commerçants...) doivent inévitablement être impliqués dans la production d'information des SISAS. Ce peut être à titre de simples informateurs (comme c'est le cas dans les SIM et les SAP actuels) ou comme enquêteurs (comme cela a été parfois envisagé). Dans tous les cas de figure, ceci leur donne la possibilité de biaiser l'information en leur faveur. Or, ils y ont fréquemment intérêt. L'exemple suivant (réel) permet d'illustrer une telle situation :

"J'ai téléphoné à un grossiste écossais et ai demandé, au titre de ma fonction officielle, le prix des tomates : £1.20. Trente secondes plus tard, j'ai pu entendre un exportateur irlandais poser la même question au même homme. Cette fois la réponse fut £2.40, réponse plus proche de la réalité puisque l'exportateur espérait être payé ce montant. Ce mensonge semblait donc avoir été fait pour que le prix publié soit bas et que le grossiste puisse montrer à tous ses fournisseurs à quel point il est un meilleur client que le grossiste lambda" (BOWBRICK, 1988).

Mais le problème se pose aussi pour l'information du type "alerte précoce". En effet, les Etats et les bailleurs ne sont pas totalement "transparents" (ils abritent chacun des conflits internes, des jeux d'intérêt, des rapports de force). On ne peut pas les représenter comme les garants abstraits de l'intérêt général. Or, l'évaluation des besoins en aide alimentaire est par nature un sujet impliquant de nombreux intérêts contradictoires (donc un sujet générateur de rentes et de conflits). De fait dans certains pays, les estimations des besoins en aide alimentaire s'apparentent à la " guerre des chiffres " entre les différentes institutions.

Il ne faudrait cependant pas exagérer le problème : les risques de manipulation d'information sont bien réels mais ne concernent pas tous les types d'information. Ainsi, dans les situations réelles les acteurs ont souvent intérêt à révéler la véritable information : un commerçant peut informer ses clients potentiels sur la composition de ses stocks, des concurrents peuvent s'informer mutuellement sur leur opérations de vente pour éviter des situations d'engorgement, des transporteurs renseignent les commerçants sur la localisation de l'offre afin d'obtenir des contrats avec eux etc..

De fait, du point de vue de la neutralité de l'information des SISAS, la situation paraît mitigée. Ainsi, les informations des SIM sont souvent considérées comme fiables par les opérateurs économiques (même s'ils les trouvent parfois périmées). Par contre, localement des problèmes de confiance peuvent se poser (DIARRA et GALTIER, 1994). S'agissant de l'information de type " alerte précoce " , la situation paraît très contrastée selon les pays. Si parfois les évaluations des besoins en aide alimentaire varient du simple au triple selon les observateurs, ailleurs le consensus règne. Ainsi au Mali, les recommandations du SAP servent de référence incontestée (la quasi-totalité des bailleurs et ONG s'y réfèrent pour leurs opérations d'aide alimentaire).

b) Une solution ?

Une solution semble être de développer les recoupements d'information. Par exemple, les enquêteurs du SIM du Mali font cinq relevés de prix pour chaque produit et calculent ensuite le prix moyen et le prix modal. Dans le cas de l'information " alerte précoce " (toujours au Mali), la procédure est encore plus sophistiquée car plusieurs niveaux de redondance et de contrôle interviennent : plusieurs

échelons administratifs, plusieurs types d'indicateurs différents et plusieurs institutions. Une description sommaire du dispositif d'information pour l'alerte précoce peut illustrer au mieux notre propos (cf. encadré n°3).

Encadré n°3 :
Une information incontestée : celle du SAP du Mali

Au centre du dispositif se trouve le SAP de " suivi rapproché ". Au sein de celui-ci, deux procédures de contrôle cohabitent :

1. Chaque type d'information est collectée par les agents des services techniques compétents (agriculture, santé...) à un niveau très local. Cette information est progressivement agrégée à chaque niveau de découpage administratif (arrondissement, cercle, région, pays). Il s'exerce donc à chaque niveau géographique un contrôle de l'information qui peut entraîner des allers-retours avec les niveaux plus locaux. Si par exemple des disparités importantes apparaissent entre les différents arrondissements d'un même cercle ou avec les années précédentes, les services techniques peuvent demander un complément d'information qui peut déboucher sur une mission d'investigation.

2. Les informations de différente nature sont mises en confrontation et des incohérences peuvent apparaître qui nécessiteront des approfondissements théoriques. Ces réunions multi-services techniques ont lieu à chaque niveau administratif. Par exemple, si la pluviométrie a été bonne dans une zone, que par ailleurs on n'observe pas les hausses de prix et d'autres phénomènes (par exemple migratoires) caractéristiques des périodes de pénurie, et qu'on sait que les stocks sont faibles du fait de la mauvaise récolte des années précédentes, on est en droit d'avoir des doutes sur des prévisions de récolte alarmistes.

3. Plusieurs institutions sont impliquées dans l'élaboration de l'information " alerte précoce ". Ainsi, le SAP est évalué chaque année (par un consultant extérieur), les données du SAP sont discutées zone par zone avec les experts du FEWS, une mission conjointe FEWS - FAO - DIAPER sur les prévisions de récolte a lieu chaque année, les recommandations du SAP sont avaluées chaque année par une commission impliquant l'ensemble des structures concernées, un groupe d'analyse sur la sécurité alimentaire a été constitué (comprenant outre le SAP, le SIM, DIAPER et FEWS les directions de nombreux ministères).

Conclusion du 5.3.3. : Comment garantir la neutralité de l'information ?

L'exemple ci-dessus d'un SISAS qui fonctionne remarquablement bien³⁴ met en évidence la nécessité de maintenir un certain niveau de recoupement au sein de chaque SISAS et/ou entre SISAS. Aussi, les redondances constatées entre les SISAS ne résultent pas toujours d'un manque de coordination (EGG et GABAS, 1997). Le couplage de données de différente nature et de différentes institutions permet de recouper l'information et joue donc un rôle crucial de garantie dans la prévention des crises alimentaires.

³⁴ Même si des améliorations sont toujours possibles notamment en ce qui concerne la prise en compte des flux transfrontaliers dont l'importance pour la sécurité alimentaire des populations sahéliennes n'est plus à démontrer (EGG et LAMBERT, 1995).

5.4. Conclusion

Rappelons très brièvement les principaux résultats obtenus :

1. Les SIM et les SAP doivent être pris en charge par le budget des Etats. Une aide financière des bailleurs de fonds est souhaitable pour les opérations d'investissement. De même, les bilans céréaliers doivent être fournis par des structures nationales (selon les pays : services statistiques, ministère de l'agriculture...). Ces structures peuvent également recevoir un appui des bailleurs pour leurs opérations d'investissement (sous la forme d'une continuation du projet DIAPER ou sous une autre forme).
2. Les SISAS peuvent développer des activités marchandes (études, expertises) en plus de leur mission de service public mais i) ces activités ne doivent pas mobiliser des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission de service public ii) le financement des missions de service public ne doit pas dépendre de ces activités " marchandes ". En résumé, l'activité de service public des SISAS doit être financée à 100 % sur des fonds publics (budget des Etats et éventuellement aide des bailleurs pour l'investissement). L'argent gagné grâce aux activités " marchandes " peut éventuellement être investi dans les SISAS.
3. Les SIM doivent cibler soigneusement leur domaine d'intervention. Le critère est simple à énoncer : " le SIM doit financer et rendre publiques les informations pour lesquelles le coût de collecte, traitement et diffusion est inférieur aux effets bénéfiques qu'elles ont sur le fonctionnement du marché " ... mais souvent difficile à mettre en œuvre ! Comment mesurer ces effets bénéfiques ? Pour cela, le plus simple consiste à s'en remettre aux opérateurs du marché qui sont les mieux placés pour savoir quelles informations leur sont utiles. Il paraît donc souhaitable d'associer des représentants des opérateurs (chambres d'agriculture et de commerce, collectivités locales etc.) à la décision sur le financement de l'information. De cette manière, les acteurs seront à même de faire pression sur leurs représentants pour que l'information du SIM réponde mieux à leurs besoins. Ce mécanisme réclame un contrôle fort de la puissance publique pour s'assurer que les fonds sont bien utilisés pour l'information et que les données obtenues sont bien diffusées auprès du plus grand nombre.
4. Le problème de l'incitation des Etats (à financer les frais de fonctionnement des SISAS) peut être résolu en créant des engagements réciproques entre différentes structures publiques ou avec les bailleurs et/ou en mettant en place des lobbies.
5. La production des " informations publiques " que les SISAS ont pour mission de fournir peut être en partie confiée à d'autres structures (publiques ou privées). Dans ce cas, le financement et la fonction de coordination restent assurés par les SISAS. Il peut sembler tentant d'impliquer certains acteurs du marché (producteurs, commerçants) dans la collecte d'information " pour le marché " des SIM (en raison de leur bonne connaissance du marché). Il apparaît cependant que cette option pose de sérieux problèmes de neutralité de l'information.
6. La neutralité de l'information peut être assurée par le maintien d'un certain niveau de recoupement au sein de chaque SISAS et/ou entre SISAS (cf. encadré n°3 pour l'exemple du SAP Mali).

Bibliographie

AMSELLE J.L. et BAGAYOGO D. (1988) - Marché des céréales au Mali et système d'information des commerçants privés. OSCE au Mali. Bamako, novembre 1988. 27 p. + annexes.

BOWBRICK, P. (1988). Are Price Reporting Systems of Any Use ? *British Food Journal* 90(2): 65-69.

COMAC (Réseau Connaissance des Marchés Céréaliers) (1992) - Quelle peut être la contribution des SIM à l'information sur la sécurité alimentaire à court terme (en Afrique de l'Ouest). Débats techniques, dossier n° 2. octobre 1992. 55p.

COMAC (Réseau Connaissance des Marchés Céréaliers) (1994) - Quelle analyse du marché céréalier à partir des données SIM? Débats techniques, dossier n° 3. janvier 1994. 78 p.

DEMBELE N. et STAATZ J. (1989) - Transparence des marchés céréaliers et rôle de l'Etat : La mise en place d'un système d'information des marchés au Mali. Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID. Doc. de travail n°89-83. Doc. préparé pour le Séminaire Européen des Economistes Agricoles de Montpellier du 29 mai au 2 juin 1989. 20 pages.

DIARRA A. et GALTIER F. (1994) - Evaluation de l'impact du SIM sur les acteurs du marché : résultats d'enquêtes menées auprès de producteurs, d'AV, de collecteurs et de regroupers des zones de Ségou, Koutiala et Kita. Programme de Restructuration du Marché Céréalier, Mission Française de Coopération, SOLAGRAL-Réseau Stratégie Alimentaire, COMAC. Bamako, juin 1994. 42 p.

EGG J. (1994). L'approche de la commercialisation et des échanges de céréales en Afrique de l'Ouest par les SIM (systèmes d'information sur le marché). Paris, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Montpellier, INRA-ESR, 89 p.

EGG J. et GABAS J.-J. (1997) - La prévention des crises alimentaires au Sahel - Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau (1985 - 1995). Club du Sahel OECD, 210 p.

EGG J. et GALTIER F. (1998). From Price Reporting Systems to Variable Geometry Oriented Market Information Services Paper presented to the 57th EAAE Seminar, Wageningen (The Netherlands), September 23-26, 21p.

EGG, J., GALTIER F., et GREGOIRE E. (1996). Systèmes d'information formels et informels - La régulation des marchés céréaliers au Sahel. *Cahiers des Sciences Humaines* 32(4): 845-868.

EGG J. et LAMBERT A. (1995). Quels dispositifs d'information pour la construction du marché régional ? Analyse des besoins d'information et des dispositifs existants. Etude préparatoire n°4 pour la construction d'un marché céréalier régional en Afrique de l'Ouest et du Centre dans le cadre de la CMA/AOC. IRAM, juin, 46 p.

SHEPHERD A. (1997). Market Information Services : Theory and Practice. - Extrait chap 1 et 2. - Rome : FAO.

STEFFEN P. (1988) - Une critique des rôles alternatifs pour l'OPAM sur le marché céréalier à travers des concepts de biens publics. Document de travail 88-02. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID. 80 p.

STEFFEN Philip (1990) - Un sondage : sources et besoin d'information des commerçants sur le marché céréalier au Mali. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA. Doc de travail n° 90-01. avril 1990.

Chapitre 6 - Harmonisation et coordination des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel

Introduction

Ce chapitre se décline en deux temps. Une première partie³⁵ se consacre à la description des progrès réalisés par les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel dans le sens d'une harmonisation et d'une meilleure coordination depuis novembre 1993, début de la réflexion menée par le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel sur les systèmes d'information. Elle souligne également les difficultés soulevées au niveau national, régional et international par le démarrage de nouvelles initiatives qui n'ont pas toujours été coordonnées comme il conviendrait.

La deuxième partie³⁶ se consacre à la question de l'organisation de l'ensemble, de ce que l'on pourrait appeler le système global d'information sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel. Quelle division du travail entre les différents dispositifs permettrait de valoriser au mieux les efforts de chacun d'eux et de maximiser l'utilité de l'ensemble. Quelles sont les formes de coordination entre les dispositifs susceptibles d'assurer la plus grande cohérence du système global d'information ? Autrement dit, quel schéma d'organisation envisager pour l'ensemble ?

6.1. Harmonisation des SISAS

6.1.1. Les progrès

a) Harmonisation au niveau de la diffusion de l'information

Plusieurs systèmes d'information dits "internationaux", par opposition aux systèmes nationaux, interviennent dans le Sahel. Tout d'abord au niveau régional avec le Centre Agrhymet et le projet DIAPER, puis au-delà du niveau régional avec le Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide de la FAO (SMIAR) et le Système international d'information sur l'aide alimentaire (INTERFAIS) du PAM qui couvrent l'ensemble des pays du monde. Le projet FEWS couvre 5 pays sahéliens mais aussi d'autres pays africains.

Le SMIAR a été créé en 1975 suite aux recommandations de la Conférence Mondiale de l'Alimentation organisée par la FAO en 1974 et à la grave sécheresse au Sahel en 1973-74. Dès 1976, il a diffusé un rapport spécifique de suivi de l'hivernage au Sahel ("Situation météorologique et état des cultures au Sahel"). Ce rapport est diffusé en français et en anglais. Jusqu'en 1982, ce rapport a été publié environ toutes les 3 semaines (entre 5 et 7 numéros selon les années), puis, à partir de 1983, il est devenu un bulletin décadaire, publié de fin juin à mi-octobre, période du démarrage des missions conjointes FAO/CILSS d'évaluation des récoltes dans les pays. Un dernier rapport était diffusé courant novembre à l'issue de ces missions pour fournir les premières estimations de récolte dans les différents pays. Au total, le SMIAR diffusait donc entre dix et onze bulletins décadaires.

En 1984, le PAM commença à diffuser des bulletins d'information sur l'aide alimentaire aux pays d'Afrique affectés par les crises alimentaires. Suite à l'intérêt suscité par cette initiative, la communauté des donateurs demanda au PAM d'étendre la couverture géographique de son système à l'ensemble des pays du monde, ce qui fut fait en 1985 avec la création d'INTERFAIS. Le SMIAR ayant mis en place quelques années plus tôt un suivi statistique des dotations d'aide alimentaire des différents donateurs par l'intermédiaire de questionnaires envoyés aux principaux donateurs d'aide

³⁵ Par Stéphane Jost, agroéconomiste FAO/SMIAR, Rome et Mamadou Diouf, Centre Agrhymet.

³⁶ Par Johny Egg et Jean-Jacques Gabas.

alimentaire, une coordination fut nécessaire afin d'éviter les double-emplois. L'objectif d'INTERFAIS de fournir une information plus opérationnelle pouvait être mis en oeuvre grâce aux contacts opérationnels que le PAM entretient avec les principaux donateurs. Au terme d'un long processus, INTERFAIS fournit maintenant l'information sur les flux d'aide alimentaire à la FAO ainsi qu'à d'autres utilisateurs. En plus de ses publications sur les flux mondiaux d'aide alimentaire, INTERFAIS prépare chaque année un numéro spécial du "Moniteur de l'aide alimentaire" sur les flux d'aide alimentaire en faveur du Sahel. INTERFAIS a également donné accès aux membres du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel à des informations sur l'aide alimentaire en cours de campagne. Enfin, en 1998, et pour la première fois, les données détaillées des livraisons d'aide alimentaire au Sahel seront accessibles sur le site INTERNET du PAM.

En 1973, les pays sahéliens ont créé le CILSS pour, entre autres, mieux prévoir les situations de crise alimentaire et mieux organiser l'aide alimentaire dans le Sahel. Dans ce but, le CILSS a mis en place des structures, sous forme de projets et d'institutions parmi lesquelles le Centre Agrhymet, pour soutenir les pays membres dans la préparation et la gestion de situations de crise. En 1983/84, suite à une nouvelle sécheresse, le projet Diagnostic Permanent (DIAPER) a été mis en place.

Le Centre Agrhymet publie depuis 1983 un bulletin décadaire qui présente l'évolution des différents paramètres agro-météorologiques dans chaque pays. Ce bulletin décadaire est complété par un bulletin mensuel et par un récapitulatif annuel qui donnent notamment les données pluviométriques par pays et présentent diverses cartes sur la pluviométrie, l'indice de satisfaction des besoins en eau et les rendements espérés en mil calculés par bilan hydrique. Parfois, des bulletins spéciaux peuvent aussi être préparés, comme en 1998 dans le cadre de l'initiative de suivi rapproché de l'hivernage lancée par le CILSS. Le bulletin décadaire, imprimé à 500 exemplaires, est diffusé par la poste ou par télécopie notamment auprès des services des ministères concernés des pays du CILSS et de divers organismes internationaux. Une enquête auprès des lecteurs a été engagée récemment pour recevoir les avis des lecteurs sur la forme et le contenu du bulletin. Le bulletin n'est disponible qu'en français mais une traduction en anglais pourrait être envisagée à l'avenir.

En 1990, le projet Famine Early Warning System (FEWS) de l'USAID, qui auparavant préparait des rapports individuels sur les cinq pays qu'il couvrait dans le Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) a publié un bulletin regroupant les informations sur tous ces pays ainsi que sur le Soudan et l'Ethiopie. Avec la phase III du projet qui a démarré début 1995, la couverture géographique a été élargie à plusieurs pays d'Afrique australe. La régularité des bulletins publiés a varié selon les années mais leur nombre a dépassé en général les dix numéros (14 en 1991 et 1993, mais seulement 6 en 1992). La taille du bulletin s'est également étoffée au fil des années depuis les recto-verso de 1991 à 1993 jusqu'aux bulletins de 10 à 12 pages après l'élargissement à l'Afrique australe à partir de 1995. Les thèmes abordés se sont aussi souvent concentrés sur l'évaluation des zones ou populations à risques, ce qui complétait les bulletins SMIAR ou du Centre Agrhymet. Après avoir diffusé des informations sur les dotations d'aide alimentaire dans la première partie des années 1990, le bulletin FEWS a arrêté cette activité laissant la diffusion de telles informations à INTERFAIS.

La collaboration entre les systèmes d'information, favorisée par la création du Groupe de réflexion, a permis de mettre en évidence une certaine duplication des efforts, avec d'une part les bulletins du SMIAR et du Centre Agrhymet traitant tous les deux des conditions agro-météorologiques et de croissance des cultures dans les pays du Sahel et d'autre part la publication par le SMIAR et le DIAPER de données sur l'aide alimentaire. Cette duplication s'est encore accentuée avec la diffusion à partir du début des années 1990 des rapports du projet FEWS. Suite à ce constat, le SMIAR a décidé dès 1994, de réduire le rythme de parution de ses bulletins durant l'hivernage d'une fréquence décadaire à tous les 20 jours (analyse de deux décades) puis, en 1996, à une fréquence mensuelle (analyse de trois décades). Actuellement, il diffuse donc de juin à octobre un bulletin mensuel sur les informations disponibles à la fin de chaque mois, éventuellement actualisées au vu des dernières images satellite ou informations reçues le jour d'envoi, en principe le 10 de chaque mois. Ce document

est envoyé par courrier électronique, télécopié ou envoyé par la poste. Il est aussi accessible sur l'INTERNET. La version imprimée est envoyée à environ 700 personnes.

Parallèlement, le contenu des bulletins a été légèrement modifié. D'une part, sa rédaction a été conçue de manière plus synthétique avec l'introduction d'une carte de synthèse sur l'évolution de la situation regroupant les informations d'ordre agro-météorologique, acridiennes et sur l'état des cultures. D'autre part, dans un rapport sur deux, une information complémentaire a été ajoutée sur le déroulement de la saison agricole dans les pays côtiers voisins des pays du Sahel. Le bulletin est traduit en français et en anglais et diffusé dans les deux langues le même jour.

Depuis 1995, le SMIAR a également amélioré la diffusion de ses informations en donnant accès à leur contenu sur un serveur World Wide Web sur l'Internet, ce qui rend plus interactif leur consultation par des renvois internes à partir de cartes sensibles ou de liens vers d'autres pages de la FAO ou d'autres sites (Centre Agrhymet, Club du Sahel, FEWS, OMM, OCHA) fournissant des informations complémentaires sur le pays ou la région. Ainsi, pour chaque pays sont présentées les images satellite des trois dernières décades et un lien est proposé vers la base de données du SMIAR. En 1997, le SMIAR a aussi hébergé sur son site les bulletins décennaires du centre Agrhymet pour permettre leur consultation sur l'INTERNET avant que le Centre ne lance son propre site en 1998.

En 1997, le SMIAR a également mis en place des listes de diffusion automatisées par courrier électronique (Listserv) pour faciliter la gestion et l'envoi rapide des textes des bulletins. Une liste a été créée pour le rapport Sahel en français (SMIARSahel) et une autre pour le rapport en anglais (GIEWSSahel). En décembre 1998, il y avait environ 200 personnes inscrites sur la liste en français et 150 sur la liste en anglais. En 1998, compte tenu du caractère plus sensible de l'hivernage 1998 suite aux perturbations climatiques liées notamment au phénomène El Niño observées fin 1997 et début 1998 dans d'autres régions du monde et aux mauvaises récoltes engrangées fin 1997 dans plusieurs zones du Sahel, le SMIAR a proposé d'élargir l'utilisation de ces listes électroniques pour diffuser d'autres informations sur le déroulement de l'hivernage pouvant provenir d'autres sources. Des notes complémentaires ont ainsi été diffusées sur les rencontres régionales organisées dans le cadre de l'initiative prise par le CILSS pour un suivi renforcé de l'hivernage (rencontres de Niamey de juin et de septembre 1998), sur l'aide alimentaire au Sahel, sur la réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, etc.

Le public du bulletin mensuel du SMIAR est en prédominance constitué par les agences de coopération, ONG ou media, notamment du fait qu'il est traduit en anglais. Une enquête auprès des lecteurs en 1995 avait montré que ce bulletin est en général assez bien apprécié et qu'il est souvent utilisé pour le choix ou l'orientation des décisions en matière d'assistance aux pays du Sahel. Le bulletin du Centre Agrhymet semble davantage diffusé auprès des pays sahéliens et de leurs administrations. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces bulletins sont utilisés pour les décisions au niveau national en matière de sécurité alimentaire, la plupart des pays ayant par ailleurs mis en place des structures nationales éditant des bulletins réguliers sur l'évolution de la situation dans le pays.

Dans le domaine des systèmes internationaux d'information sur la situation alimentaire dans les pays du Sahel, on peut aussi mentionner les efforts d'harmonisation des systèmes de suivi des données sur l'aide alimentaire. Des discussions techniques entre le SMIAR et INTERFAIS ont permis de mieux adapter la présentation des données pour les besoins d'analyse dans le cadre des bilans céréaliers : présentation par année commerciale, calcul des "équivalents céréaliers". Les données INTERFAIS seront également d'ici peu disponibles sur la station de travail du SMIAR bien que des contraintes diverses aient retardé ce projet. De même, INTERFAIS partage avec le DIAPER les données disponibles sur les flux d'aide alimentaire en céréales et aidera ce dernier dans ses efforts pour étendre le suivi aux produits non céréaliers.

b) Harmonisation au niveau des outils méthodologiques

Du point de vue méthodologique, la FAO a aussi cherché à renforcer les collaborations et faciliter les échanges avec d'autres partenaires. Elle a ainsi proposé gratuitement à d'autres structures d'utiliser la station de travail informatisée (Géofile) que le SMIAR a développée avec un appui de l'Union européenne et de l'Université d'Arizona depuis 1991. Cette station de travail permet d'accéder plus facilement à une série d'informations : données statistiques, cartes, rapports, bases de données, images satellite, etc., et de les traiter à travers un module de type SIG (système d'information géographique) intitulé WinDisp (Windows Display). Un autre module CCBS (Country Cereal Balance sheets) permet de consulter et mettre à jour les bilans céréaliers par pays en permettant de voir et de faire des calculs statistiques sur toute la série historique. La station de travail et les formats de données et cartes que ce logiciel utilise ont ainsi été adoptés par le projet FEWS et par l'unité de sécurité alimentaire de la SADC en Afrique australe. Le FEWS et la SADC ont par la suite participé financièrement et techniquement à l'adjonction de nouvelles fonctionnalités au logiciel. Le SMIAR a de la même façon proposé de transférer la station de travail auprès du Centre Agrhymet et du programme DIAPER. Il a négocié dans cette optique avec les autorités françaises un projet d'appui pour assurer la traduction en français et l'adaptation de cet outil pour son utilisation en Afrique de l'ouest. Un manuel de l'utilisateur et des modules de formation en français ont également été préparés. Après l'installation de la station de travail auprès du centre, des sessions de formation sont en effet prévues pour les utilisateurs et pour les personnes responsables de la maintenance de cet outil. La station de travail a ainsi été présentée aux participants lors d'une formation organisée par le projet DIAPER en septembre 1998.

Des discussions sont en cours avec le projet italien d'appui au Centre Agrhymet qui a développé des bases de données détaillées et un système d'information géographique sur quatre pays du Sahel (dans une première phase) afin d'harmoniser les produits respectifs et permettre la consultation de ces données à partir de la station de travail. L'intégration des données sur les autres pays et des activités de formation communes sont envisagées lors de la seconde phase du projet.

6.1.2. Les difficultés

a) A l'échelon national

Dans le cadre des activités du groupe de réflexion sur les SISAS trois études de cas ont été réalisées en 1996 au Niger, au Tchad et au Sénégal. Par la suite, des réunions de coordination ont eu lieu sur place avec l'ensemble des services nationaux. Certains se rencontraient pour la première fois. Les tables rondes ont mis en exergue des doubles emplois, des divergences voire des incompatibilités de méthodologie. Le diagnostic qui a été établi mettait en évidence la multiplication des acteurs, l'incohérence ou l'inopérabilité des mécanismes de concertation et de coordination.

Il y a eu consensus sur le fait qu'un effort serait fait, à la fois par les pays et par les partenaires pour aller vers une convergence dans les discussions et les interventions en matière de sécurité alimentaire or jusqu'à présent il n'y a pas eu de suivi à ces initiatives et les acteurs nationaux qui ont pu découvrir les problèmes sont restés un peu déconcertés par le manque de capacités des acteurs concernés à les résoudre.

b) A l'échelon régional et international

Au niveau international ou régional, les dispositifs Agrhymet et DIAPER devaient servir de base et de référence pour l'information au Sahel. Mais, dans les pays, avec la libéralisation du commerce et le démantèlement des monopoles, de nouveaux dispositifs ont été créés, ce qui a multiplié les intervenants. Au plan régional sahélien, on a aussi parfois constaté l'absence de relais politique permettant de bien valoriser et transcrire en actions concrètes les informations sur la sécurité

alimentaire du Programme majeur Information. C'est d'ailleurs un des objectifs retenus dans le processus de création du projet PREGEC (Prévention et Gestion des Catastrophes). Ce projet qui est en cours de lancement devra bien veiller à éviter les duplications avec les dispositifs déjà existants au niveau national ou régional.. Par ailleurs, comme le financement du projet DIAPER doit finir sous peu, il est important de s'assurer que les fonctions de coordination et d'appui aux services nationaux dans le domaine des statistiques agricoles se poursuivent.

Au niveau international, les objectifs divergents poursuivis par les agences responsables des dispositifs et le besoin d'exister ou de faire ses preuves face à une communauté internationale exigeante ont poussé ces dispositifs à « descendre » sur le terrain ; ce qui se traduit parfois par des tendances à la substitution à l'existant. Certains bailleurs de fonds ont ainsi financé des opérations qui paraissent s'ajouter aux dispositifs existants qu'ils financent parfois par ailleurs. Réciproquement, le niveau national ou régional ne profite pas toujours des innovations qui peuvent lui être proposées par des partenaires extérieurs. La coordination entre initiatives internationales et régionales reste donc difficile.

Dans cette optique il est regrettable que la nouvelle "centrale d'information" développée par DIAPER durant le deuxième trimestre 1998 n'ait pas pris en compte les possibilités d'utilisation de la station de travail du SMIAR dont une version partiellement traduite avait pourtant été installée pour test sur les ordinateurs du projet en novembre 1997. La mise en place de cette centrale d'information nécessitera une nouvelle saisie de données qui ont déjà été en grande partie intégrées dans la station de travail ou les bases de données du projet italien auprès du Centre Agrhymet (voisin d'une dizaine de mètres...). Cette centrale d'information a par ailleurs été développée sous environnement DOS et non Windows, ce qui ne permet aucune exploitation spatialisée des données contrairement à la station de travail du SMIAR.

Par ailleurs, en 1998 le nouveau bureau régional du PAM à Ouagadougou s'est aussi intéressé au suivi des dotations d'aide alimentaire dans les pays du CILSS indépendamment du système INTERFAIS. Il a retenu des définitions différentes de l'aide alimentaire en incluant des opérations d'assistance alimentaire quelque soit l'origine de leur financement : gouvernement, initiatives privées ou fonds de contrepartie d'aides antérieures, etc. En revanche, certaines dotations comptabilisées par INTERFAIS n'apparaissent pas dans les tableaux du bureau régional. De plus, le détail par type de céréales ou origine géographique (achat local ou importation) n'était pas précisé par le bureau régional. Il en résulte des chiffres totalement différents entre ces deux sources pourtant du même organisme. Il apparaît donc nécessaire d'établir une concertation entre services du PAM pour harmoniser la présentation des données ou en tout cas bien préciser les définitions retenues.

6.1.3. Conclusions

Certains progrès ont donc été enregistrés en matière d'harmonisation des systèmes internationaux d'information mais il y a encore du chemin à parcourir. On ne peut s'empêcher de constater qu'il y a toujours un manque de coordination entre différents intervenants dans le domaine de l'information parfois même paradoxalement à l'intérieur d'un même organisme.

Le CILSS et le Club du Sahel doivent donc continuer à jouer ce rôle d'analyse de la situation pour susciter les collaborations, et rendre évidente la nécessité pour les intervenants de se concerter.

6.2. Coordination des SISAS : Quel schéma d'organisation global ?

Plusieurs schémas peuvent être envisagés qui vont du modèle type, planifié, à un système de concurrence ouverte entre les dispositifs, en passant par des formes intermédiaires de coordination

plus ou moins organisées entre les différents dispositifs. Considérons deux options pour introduire la discussion.

6.2.1. Le modèle type

C'est le schéma d'organisation de l'information que l'on trouve dans la plupart des programmes ou des politiques de sécurité alimentaire des Etats du CILSS.

Objectif

On cherche à planifier une division des tâches entre les dispositifs, de façon à garantir une couverture des besoins essentiels d'information et une cohérence globale en termes de compatibilité/harmonisation des méthodes des différents dispositifs. A cette organisation est en général associée l'idée de nécessaire centralisation de l'information de façon à produire un diagnostic ciblé sur la demande des décideurs.

On propose pour cela un modèle type d'organisation et on programme ou planifie les financements ou les actions d'appui.

Caractérisation du modèle

Ce modèle peut être caractérisé par les éléments suivants :

- une logique d'offre de services,
- la recherche d'une maîtrise de tous les aspects de la filière d'information, depuis la collecte primaire, jusqu'à l'analyse et la diffusion de l'information,
- une division du travail ex-ante entre différents dispositifs de collecte des données et une coordination ex-post au sein d'une cellule qui centralise l'information et l'analyse,
- une structure de projets,
- une division du travail organisée et planifiée par deux acteurs essentiels, les bailleurs de fonds et l'Etat.

Limites

Avec l'expérience de plus d'une dizaine d'années des SISAS, on connaît aujourd'hui les obstacles à la mise en oeuvre et au fonctionnement de ce modèle. Les deux principaux sont :

- La grande difficulté à coordonner des projets qui relèvent de bailleurs de fonds différents ayant chacun leur logique (objectifs, procédures, attentes...). L'expérience montre que cette coordination est possible, mais rarement avec l'ensemble des partenaires et sur le long terme. Dans tous les cas, elle implique des coûts de transactions très élevés.
- La grande difficulté à suivre de près l'évolution des besoins des utilisateurs : d'une part ceux-ci suivent des modes et sont donc fluctuants dans le temps ; d'autre part, ils se diversifient à mesure que la diffusion des SISAS augmente.

Ainsi, compte tenu de l'incertitude qui pèse périodiquement sur le financement des dispositifs, du caractère évolutif des besoins des utilisateurs, des enjeux financiers qui accompagnent les modes et qui contrecarrent les efforts de transparence sur les méthodes, l'objectif de structurer de manière planifiée l'ensemble des SISAS apparaît peu réaliste.

6.2.2. La coordination organisée

Cette proposition de forme intermédiaire d'organisation part de l'observation d'un paradoxe dans la période récente : les dispositifs qui effectuent la collecte de données primaires dans les SISAS éprouvent dans plusieurs cas des difficultés à trouver des financements, alors que l'on assiste depuis plusieurs années à la multiplication de dispositifs qui sont basés, pour une grande partie au moins, sur l'utilisation de ces données. De ce fait, malgré la tendance à la sophistication des méthodes et outils d'analyse (SIG, prévision sur la base de séries longues, modèle de vulnérabilité...), le risque est réel de voir la qualité de l'information des SISAS baisser à l'avenir.

Objectif

On cherche une forme d'organisation qui permette de garantir à la fois :

- une production de données primaires de bonne qualité
- et une production d'analyses diversifiées.

Caractérisation du modèle

Le modèle vise à articuler deux niveaux d'organisation dont les modes de coordination sont différents :

- Le premier niveau correspond à la production de données primaires de base ; la coordination des dispositifs est organisée à l'aide de contrats qui permettent de garantir des engagements. La logique d'organisation est pilotée par l'offre, dans un processus de concertation.
- Le deuxième niveau correspond à l'analyse (et la collecte d'autres données) : la coordination est laissée au jeu de l'offre et de la demande. La régulation est assurée par le pilotage de la demande.

La production de données primaires de base

Il s'agit du domaine de « bien commun » que constituent les dispositifs de base de recueil de l'information pour la sécurité alimentaire : l'agrométéorologie et le suivi de campagne, l'enquête agricole, les SIM, les SAP. Ces dispositifs peuvent prendre des formes différentes, à l'image de la diversité des SAP ou à l'image du SIM céréales au Mali qui modifie sa structure en profondeur, il n'en reste pas moins qu'un ensemble de données de base et de dispositifs correspondants peuvent être identifiés. Par données de base, on entend ici les données qui servent d'input à un ensemble de dispositifs d'information, comprenant les SISAS nationaux, régionaux et internationaux, aussi bien que d'autres dispositifs d'analyse dans des projets ou des services de l'administration.

L'information de base jouant un rôle important pour tous les acteurs (bailleurs, Etats, acteurs privés) et tous les dispositifs, elle peut être considérée comme un bien commun des SISAS.

Il est essentiel dès lors essentiel de s'assurer que cette information soit :

- produite de façon permanente,
- de qualité suffisante,
- accessible à tous avec transparence des méthodes.

Pour assurer la qualité de l'information de base, il faut s'entendre sur des normes de qualité (méthode et transparence) et pouvoir les faire respecter (contrôle). Les ateliers qui se sont déroulés au Niger, Sénégal et Tchad dans le cadre du groupe de travail sur les SISAS, ont montré qu'il était possible de réunir l'ensemble des SISAS pour discuter de ces questions. Une coopération pour définir des normes de qualité paraît donc faisable. Comment en garantir ensuite le respect ?

Une procédure contractuelle pourrait être mise en place entre Etat et/ou bailleurs et dispositifs d'information produisant des données de base. Le contrat définirait des normes de production et de diffusion de l'information garantissant qualité et transparence. Il comprendrait des mécanismes incitatifs et des procédures de contrôle.

La production d'analyses diversifiées

Au niveau de la collecte d'autres données, du traitement et de l'analyse, les besoins sont beaucoup plus diversifiés et la tendance est à l'augmentation des demandes spécifiques. Il n'est donc pas possible d'organiser la production et la diffusion d'information sur le même mode que pour les données de base. Et il n'y a du reste pas lieu, car les problèmes sont de nature différente. Dans ce domaine, c'est la logique de la demande qui domine.

Chaque analyse cherche à répondre à une question particulière et utilise pour cela une méthode adaptée. Les analyses qui sont produites à partir des données de bases et/ou complémentaires peuvent être divergentes ; c'est à l'utilisateur de déterminer ses préférences. La qualité de l'information n'est pas définie ex-ante, mais par la sanction de la demande concurrentielle.

L'information produite peut être de nature totalement publique ou peut être ciblée sur une clientèle plus spécifique qui pourra alors contribuer à son financement.

L'intérêt de ce mode d'organisation est de mettre l'accent sur l'articulation entre les deux niveaux de production d'information. Cette démarche permet de prendre en compte les besoins spécifiques des utilisateurs. Elle permet notamment de traiter le cas de bailleurs qui souhaitent avoir leur propre dispositif d'information tels que l'USAID avec FEWS et l'Union européenne avec le RESAL.

Si les bailleurs veulent produire leurs propres analyses et mettre en place pour cela des dispositifs ad hoc, il est important qu'ils contribuent dans le même temps à renforcer les capacités des dispositifs qui produisent les données de base sur lesquels leurs analyses vont, au moins pour partie, s'appuyer.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

Ce dossier clôture les travaux du Groupe de réflexion sur les SISAS. Ces travaux ont permis d'identifier des pistes à suivre pour favoriser la pérennisation des SISAS au cours des réunions de concertation qui réunissaient les partenaires au niveau national et international. Les résultats sont résumés ici³⁷. Des recommandations sont ensuite faites aux intervenants pour poursuivre la démarche entreprise.

Le besoin déclaré d'informations sur la situation alimentaire et agricole des pays du Sahel, les financements des bailleurs de fonds et la création d'institutions régionales spécialisées ont entraîné pendant les années 1980/90 la mise en place de nombreux dispositifs d'information relatifs à la sécurité alimentaire dans le Sahel.

A l'origine, ces dispositifs étaient principalement destinés à aider les bailleurs de fonds dans leurs prises de décisions d'allocations d'aide alimentaire destinées principalement à combler les déficits de la production locale. Récemment, les objectifs de ces dispositifs et leurs utilisations se sont élargis, en particulier pour servir les processus de décision des autorités nationales, même si les informations sont encore utilisées, dans la plupart des cas, plus pour évaluer les besoins d'aide alimentaire que pour développer des stratégies et des politiques nationales de sécurité alimentaire.

Les informations fournies permettent d'aider à la prise de décision des autorités locales dans un éventail de domaines de plus en plus large même s'il est fréquent que des considérations d'ordre politique soient à la base des décisions prises, décisions qui peuvent ainsi diverger des recommandations découlant de l'analyse des informations.

Les bailleurs de fonds ont joué un rôle fondamental dans la création et le fonctionnement des systèmes d'information relatifs à la sécurité alimentaire dans le Sahel. Longtemps, ces dispositifs ont fonctionné principalement pour la fourniture d'informations aux donateurs. Aussi, il semblait justifié que ces bailleurs supportent l'essentiel des coûts de production de ces informations. Cette perception a été modifiée depuis que, d'une part, les partenaires bailleurs de fonds ont manifesté le désir de se retirer du financement des opérations de collecte, de gestion et de productions des données et informations, et d'autre part les autorités nationales ont pris conscience de l'importance de l'information sur la sécurité alimentaire et ont commencé à l'intégrer dans leurs stratégies et plans de développement.

Pour éviter les retraits brusques comme dans le cas de la gestion des stocks céréaliers, un processus d'internalisation des dispositifs a été engagé depuis le démarrage de la phase III du projet DIAPER pour permettre aux Etats de prendre progressivement en charge les frais des opérations permanentes comme l'enquête agricole et le suivi des marchés. Toutefois, en raison de la situation financière critique des Etats et des réformes économiques en cours dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, des doutes subsistent quant à la capacité réelle des Etats de la région à "internaliser", même partiellement, les dispositifs d'information.

Toutefois, l'augmentation continue de l'utilisation des informations par les autorités nationales, ainsi que le fait que les populations - aussi bien des pays du Sahel que des pays donateurs - n'acceptent plus que l'on n'ait pas pu prévoir et éviter les crises alimentaires, soulignent l'importance et la nécessité de continuer à soutenir de tels systèmes.

³⁷ Les résultats plus détaillés sont disponibles dans les documents qui ont été publiés précédemment, en particulier les comptes-rendus des réunions tenues à Niamey en juillet 1994 et en mars 1995 et à Paris en février 1996 ainsi que des ateliers organisés au Niger, au Sénégal et au Tchad.

La multiplication des initiatives, souvent favorisée par le comportement non coordonné des bailleurs de fonds, a amené ceux-ci à se demander s'il n'y avait pas de double-emplois dans la collecte et la diffusion de l'information. Au niveau de la collecte, on ne relève que peu de double-emplois. Au contraire, les ressources manquent souvent au niveau du terrain pour collecter des données primaires de bonne qualité, données qui seront par la suite traitées et analysées - parfois avec des moyens plus conséquents - par divers acteurs.

Face au grand nombre de SISAS, force est de se demander si cette multiplication est utile. La conséquence la plus visible de la multiplication des SISAS est souvent la production de résultats contradictoires, ce qui a généralement comme effet principal de semer la confusion parmi les utilisateurs.

Le Groupe de réflexion ne prétend pas prendre position sur la question de savoir s'il est souhaitable que plusieurs dispositifs disséminent de l'information semblable ou que cette fonction soit assurée par un dispositif unique. Toutefois, la multiplication des dispositifs est *a priori* un facteur positif, puisqu'elle permet aux utilisateurs de bénéficier d'analyses différentes. La diversité ne constitue cependant un avantage que si les utilisateurs disposent de tous les éléments pour comprendre et comparer les approches. Or, les SISAS sont peu enclins à la transparence : l'analyse des publications a montré que la présentation des méthodes utilisées n'est pas la règle. Ce n'est donc pas uniquement la multiplication des dispositifs en soi qui est source de confusion mais le manque de transparence qui empêche les utilisateurs de profiter des avantages que devrait leur procurer la diversité.

La comparaison des démarches adoptées par le DIAPER et le SMIAR pour dresser les bilans céréaliers fournit un bon exemple des obstacles rencontrés par les utilisateurs pour comprendre pourquoi les résultats obtenus sont différents: terminologies peu adaptées, utilisation de méthodes différentes pour calculer certains paramètres du bilan (par exemple perte et semence), prise en compte ou non de certaines variables (par exemple consommation animale), estimations différentes de certains paramètres (par exemple importations commerciales et aide alimentaire), etc. La comparaison permet aussi de souligner les domaines où les approches pourraient être harmonisées au bénéfice des utilisateurs. Une coopération accrue entre les SISAS devrait donc diminuer fortement les risques de confusion voire de contradiction dans les messages.

Le Groupe de réflexion s'est demandé si la diversité observée était nécessaire, c'est-à-dire si elle répondait à des besoins objectivement différents au niveau de la demande, reflétant par exemple des utilisateurs et des objectifs différents. La comparaison des SISAS à travers les fiches descriptives montre que les utilisateurs et les objectifs sont bien souvent les mêmes, ce qui suggérerait que cette diversité n'est peut-être pas toujours justifiée. Il est probable que la diversité observée aujourd'hui soit souvent l'héritage du manque de concertation entre les intervenants dans le passé, chaque système ayant été mis en place sans tenir compte de ceux qui existaient déjà, et ne se justifie pas toujours par les besoins de la demande.

L'analyse des relations entre les administrations nationales d'une part et les SISAS et les bailleurs de fonds d'autre part mène à conclure que la concertation:

- est structurée au Burkina Faso, au Mali et au Tchad,
- reste insuffisante ou informelle au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, en Gambie et au Sénégal,
- est structurée entre les administrations nationales au Niger mais insuffisante avec les bailleurs de fonds,
- est en cours de structuration en Mauritanie entre les administrations nationales mais de qualité irrégulière avec les bailleurs de fonds.

La comparaison des SISAS qui contribuent à l'évaluation de la vulnérabilité au Sahel a permis d'identifier de nombreuses différences en termes de concepts, définitions, terminologies et

méthodologies. Ces différences, qui étaient source d'enrichissement en phase expérimentale, sont devenues un obstacle en phase opérationnelle. Le manque de bases communes entre les SISAS freine l'échange de connaissances et de savoir-faire qui est l'élément moteur pour améliorer les performances. Chaque SISAS ayant développé son propre langage, les méthodologies sont difficilement comparables et appropriables. L'harmonisation est une étape préliminaire indispensable dans le processus de concertation des intervenants.

Les initiatives prises par le Groupe de réflexion ont déjà contribué à renforcer l'harmonisation entre les dispositifs d'information, en particulier au niveau régional et international même si de nombreuses faiblesses ont encore été constatées au niveau de la coordination. Au niveau national, les réunions organisées par le Groupe de réflexion qui ont mis en présence, souvent pour la première fois, l'ensemble des acteurs ont servi à amorcer le processus de concertation. Ce processus s'est toutefois arrêté suite à l'absence de suivi, ce qui montre les difficultés rencontrées pour amorcer une dynamique propre au niveau national en vue de renforcer la coordination.

Le Groupe de travail constate également que les bailleurs de fonds n'exploitent pas toujours les informations produites de manière optimale. Le soutien financier que les donateurs apportent aux dispositifs ne suffit pas à créer la confiance qui en permettrait une utilisation rationnelle.

La conjoncture actuelle qui se caractérise par l'absence de crises alimentaires, la diminution des livraisons d'aide alimentaire, et les progrès méthodologiques réalisés au cours des dix dernières années conduit logiquement les bailleurs à diminuer les ressources consacrées à la détection et prévention des crises alimentaires mais ne doit pas faire oublier l'importance de l'enjeu.

En effet, rien ne permet d'espérer qu'il n'y aura plus de crise alimentaire au Sahel. En cas de crise majeure, l'expérience a montré l'intérêt de disposer d'outils suffisamment performants pour guider les opérations. La diversification des outils d'analyse de l'insécurité alimentaire ne devrait pas faire oublier la pauvreté des outils de réponses et de prévention.

Recommandations

1. Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire sont une partie intégrante des éléments que requièrent les autorités nationales des pays du Sahel - ainsi que leurs partenaires de coopération - pour prendre des décisions dans ce domaine. Il convient donc d'en assurer la pérennité. Il convient également que ces systèmes, en tant qu'outil, soient intégrés dans les stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire.
2. Vu l'utilisation croissante des informations par les autorités nationales et régionales, il est indispensable d'assurer l'internalisation, c'est-à-dire la prise en charge des frais de fonctionnement par les budgets nationaux.
3. Il est souhaitable que les bailleurs de fonds continuent à soutenir les dépenses d'investissement pour le développement des systèmes d'information relatifs à la sécurité alimentaire dans le Sahel et ce de manière équilibrée entre les différents pays de la sous-région.
4. Les dispositifs nationaux doivent accroître la diffusion de l'information dont ils disposent de la manière la plus large possible en fournissant aux utilisateurs tous les éléments nécessaires pour rendre leurs méthodes de travail transparentes.
5. Tous les dispositifs doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, d'utiliser les informations déjà disponibles aux niveaux national, régional et international, pour éviter de créer des double-emplois et d'améliorer leur coopération afin de diminuer les coûts, de coordonner la diffusion et les messages fournis aux utilisateurs. Ils sont encouragés à assurer la transparence de leur méthodes de travail et des terminologies utilisées.

6. A cet égard, le Club du Sahel et le CILSS sont invités à faciliter une telle coordination en offrant à ces dispositifs le cadre institutionnel nécessaire à cette coordination.
7. Le Club du Sahel et le CILSS sont également invités à apporter un appui technique pour mettre en œuvre cette coordination, en particulier en facilitant la réflexion et la concertation et en fournissant un appui méthodologique. Pour ce faire, à court terme, l'organisation d'un atelier régional peut être envisagé favorisant un échange des connaissances. Sur une base régulière, la mise à jour des fiches descriptives des SISAS peut aussi être envisagée ainsi que leur large diffusion auprès des utilisateurs.
8. Le CILSS est invité, à travers ses institutions spécialisées, à attirer l'attention des pays membres sur le fonctionnement et les difficultés des dispositifs nationaux et à en faire rapport régulièrement au Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel.
9. Le Club du Sahel et le CILSS sont invités à assurer une revue régulière des niveaux de coordination entre les systèmes internationaux et régionaux, à faire le suivi de l'utilisation de leurs produits par les donateurs et les Etats, à attirer leur attention sur les problèmes et à en faire rapport régulièrement au Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel.