

***Améliorer la capacité sahéenne d'anticipation et de gestion
de crises alimentaires majeures***

Contribution au débat

Roger Blein, Kalifa Traoré
Emmanuel Jeudy

Version définitive soumise à la réunion annuelle du
Réseau de Prévention des Crises Alimentaires - 28/30 novembre 2001 - Florence

Les idées développées dans cette note n'engagent que les auteurs
et en aucune façon le Club du Sahel et le Cilss.

Sommaire

1. Enjeux et constats	3
1.1. Une crise grave près d'une année sur trois !	4
2. Objectifs	5
3. La démarche proposée	6
3.1. Les indicateurs d'alerte	6
3.1.1. Les insuffisances du bilan céréaliier pour anticiper et gérer les crises	6
3.1.2. Vers des indicateurs d'alerte plus robustes et moins contestés.....	8
3.1.2.1 L'estimation de la production nette par habitant	9
3.1.2.2 Le niveau et l'évolution prévisionnelle des prix.....	12
3.2. L'élaboration des scénarios de crise	15
3.3. L'élaboration d'un plan d'organisation et de mobilisation des secours	15
4. Gérer l'aide et imaginer des instruments plus dynamiques.....	19

1. Enjeux et constats

Après deux bonnes campagnes agricoles dans le Sahel, la campagne 2000/01 s'est avérée nettement plus médiocre dans la partie Est de la région. Les récoltes ont connu un net recul au Niger, au Tchad et au Burkina Faso. Deux questions se sont posées avec acuité :

- les dispositifs de prévision des récoltes ont-ils fait preuve de suffisamment de pertinence pour anticiper la crise, et permettre aux décideurs de prendre les précautions qui s'imposaient ?
- le dispositif de prévention et de gestion des crises a-t-il correctement fonctionné et a-t-il permis de répondre à la situation de crise que ces pays traversaient ?

Ces deux questions en rejoignent une autre, plus ancienne, que se posent les pays sahéliens et les donateurs et qui fait l'objet de la présente contribution :

« le Sahel et les acteurs sahéliens sont-ils aujourd'hui correctement armés, collectivement, pour affronter une crise de grande ampleur, qui affecterait un ou plusieurs pays, voire l'ensemble de la région ? ».

En particulier, est-ce que le Sahel est préparé pour affronter une telle crise, en évitant les pertes humaines et en évitant que les ménages soient contraints de mettre en œuvre des stratégies de décapitalisation ou des stratégies de survie qui pénaliseraient les conditions de sortie de crise et remettraient en cause les investissements réalisés pour améliorer de façon structurelle la sécurité alimentaire.

Cette préoccupation revient à l'ordre du jour pour plusieurs raisons :

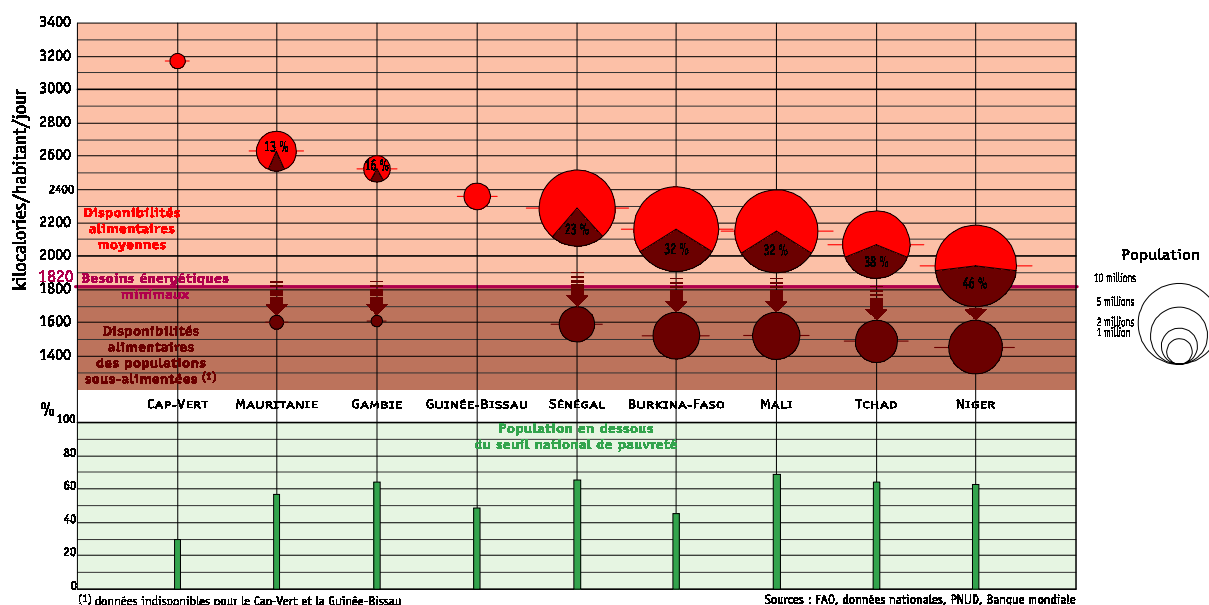
- la probabilité d'apparition d'une crise grave et généralisée à l'ensemble du Sahel reste bien présente, même si la région n'en a pas connu depuis près de 20 ans. L'évolution du climat et les scénarios dans ce domaine suggèrent un risque important d'aridification accrue dans la zone sahélienne et d'apparition de phénomènes climatiques brutaux ;
- les conditions d'approvisionnement des populations sahéliennes ont considérablement évolué. Les dernières crises sont intervenues alors que les économies étaient encore peu libéralisées, l'Etat ayant encore la haute main sur la gestion des marchés alimentaires, céréaliers en particulier ;
- la réalisation de la sécurité alimentaire fait désormais intervenir une multitude d'acteurs dont les stratégies seront déterminantes en cas de crise grave. Ces stratégies ne sont pas toutes convergentes et automatiquement en faveur de la sécurité alimentaire collective. En année de crise modérée, on constate déjà des opérations spéculatives (rétention de stocks...) ;
- l'expérience de la gestion des crises d'ampleur modérée qu'ont connues différents pays sahéliens ces dernières années, montre que les dispositifs d'information, de mobilisation de l'assistance et de gestion de l'aide sont encore loin d'être pleinement satisfaisants. En particulier, les dispositifs d'information ne semblent pas fournir d'outils incontestables d'aide à la décision, et l'évaluation des besoins d'aide alimentaire comme le ciblage de cette dernière reposent sur de larges approximations. On peut légitimement s'interroger sur les conséquences de ces dysfonctionnements en cas de crise très grave. Le risque est grand d'aller soit vers une sous-estimation des besoins, soit au contraire vers une surestimation ;
- la conception d'un dispositif efficace de gestion d'une crise grave engendre des coûts jugés inférieurs aux coûts induits par l'absence de ce dispositif lorsque la crise apparaît. En effet, la défaillance de la chaîne « préparation et acheminement des secours » se traduit à coup sûr par des pertes humaines ;

Il convient de resituer ces arguments techniques dans le contexte de la mise en œuvre du cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel. Lors de son adoption par les Chefs d'Etats et de Gouvernements, ces derniers, réagissant aux perspectives de la campagne alimentaires 2000/2001 qui leurs étaient présentées, ont vivement manifesté leur souhait de voir le Cilss jouer un rôle accru dans la prévision et la gestion des crises. Ils ont clairement

indiqué que la résolution des crises alimentaires devait avant tout reposer sur la solidarité régionale, la mobilisation de la communauté internationale ne devant intervenir que pour compléter cet effort.

Depuis le début des années 80, les pays sahéliens ont été confrontés à différentes natures de crises alimentaires conjoncturelles. Il convient de rappeler que toutes ces crises interviennent dans un contexte d'ores et déjà marqué par une insécurité alimentaire structurelle. Cette dernière affecte de nombreux ménages et une part significative de la population, du fait de leur incapacité à disposer des ressources pour produire leur propre nourriture, ou des ressources pour accéder à cette nourriture via le marché. Indépendamment des besoins quantitatifs, cette crise structurelle traduit aussi les déséquilibres alimentaires liés tout autant à des questions d'accès à une alimentation suffisamment diversifiée, qu'à des problèmes d'éducation nutritionnelle, ou de conditions sanitaires (mauvaise utilisation des nutriments par l'organisme...).

17 millions de sahéliens sous-alimentés¹



Les cercles situés dans la partie supérieure du graphe sont proportionnels à la population du pays et positionnés selon le niveau moyen de disponibilités alimentaires pour l'ensemble de la population. Le quartier marron indique la part de la population sous-alimentée. Les cercles marrons situés dans le milieu du graphe représente la population sous-alimentée et leur positionnement indique le niveau moyen des disponibilités alimentaires pour cette partie de la population. Par exemple, le niveau moyen des disponibilités alimentaires au Niger est d'environ 1950 Kcal/hab/jour ; 46 % de la population est sous-alimentée et cette population sous-alimentée n'a accès en moyenne qu'à 1450 kcal/jour.

Sur ce fond d'insécurité alimentaire permanente, se greffent des crises conjoncturelles dont les plus graves restent d'origine agroclimatiques.

1.1. Une crise grave près d'une année sur trois !

Les réflexions et propositions développées dans cette note reposent pour l'instant sur l'analyse des crises, effectuée au travers de la production et de l'offre céréalières, sur trois pays pour les périodes suivantes pour lesquelles les données sont disponibles :

- ✓ Burkina Faso : 1984 à 2000 ;
- ✓ Niger : 1980 à 2000 ;
- ✓ Tchad : 1987 à 2000.

Elle a permis de reconstituer les fréquences d'apparition et l'ampleur des crises alimentaires liées au niveau de production céréalière.

Sur cette période les pays sahéliens ont connu :

¹ Tirée de la plaquette éditée par le Cilss à l'occasion de la journée annuelle 2001.

- une crise qualifiée de « généralisée », affectant l'ensemble de la zone et se traduisant par une très forte chute des productions agricoles (1984) ;
- des crises alimentaires qui affectent l'ensemble de la zone mais avec une intensité, une gravité plus modérée : les années 1987, 1990, 2000 peuvent se classer dans cette rubrique pour les trois pays, auxquelles s'ajoutent 1993 pour le Niger et le Tchad, 1997 pour le Burkina et le Niger, 1989 pour le Tchad ;
- des crises conjoncturelles affectant des zones ou des groupes de populations particuliers, confrontés à un aléa localisé : pause pluviométrique prolongée, inondation, destruction des cultures par des ennemis ou des parasites... Ces crises se produisent chaque année dans l'une ou l'autre région du Sahel.

Les dispositifs de prévention et de gestion des crises mis en place au niveau des différents pays tentent de répondre au mieux aux situations correspondant à cette dernière catégorie. Au niveau des pays, la plupart dispose d'une enquête agricole, d'un SIM et d'un SAP. Au niveau sous-régional, le CILSS dispose d'une capacité de prévision des récoltes, coordonne la préparation des bilans céréaliers et anime le projet PREGEC, destiné précisément à appuyer l'évaluation des populations vulnérables et à impulser les actions d'assistance et d'appui permettant de répondre aux besoins de ces populations. Plusieurs dispositifs d'information alimentent les stratégies nationales et régionales de prévention et de gestion des crises : le dispositif AP3A, en charge de l'analyse de la vulnérabilité structurelle dans les zones rurales, le réseau FEWS-NET, le SMIAR/FAO, etc. Les ONG développent aussi des méthodologies d'analyse de la vulnérabilité et d'identification des populations à risque.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre stratégique de sécurité alimentaire, les pays élaborent actuellement des stratégies opérationnelles de sécurité alimentaire visant précisément à assurer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle et à prévenir et gérer les crises conjoncturelles. L'élaboration de ces stratégies est en particulier l'occasion de faire le point sur les dispositifs d'information et leur adéquation avec les besoins des différents utilisateurs. En parallèle, de multiples réflexions se déroulent sur la question des approches de la vulnérabilité, l'harmonisation des méthodologies...

La présente note ouvre un débat qui est à la fois lié à ces réflexions et les prolonge en s'intéressant prioritairement aux crises de grande ampleur, qui imposeraient une réaction collective, cohérente et coordonnée des acteurs sahéliens – Etats et acteurs non-gouvernementaux – et de la communauté internationale. Ces crises ont une probabilité statistique de se produire de l'ordre de 30%, soit près d'une année sur trois, ce qui est donc loin d'être négligeable.

Les idées développées dans cette note sont destinées à ouvrir la discussion la plus large possible, avec les acteurs des systèmes d'information, les décideurs publics nationaux et les partenaires de la communauté internationale. La réflexion devra nécessairement être poussée plus avant pour déboucher sur un dispositif régional opérationnel qui doterait la région d'une capacité d'anticipation et de gestion optimale de ce type de crise.

2. Objectifs

L'objectif de l'initiative proposée est de « **doter la région sahélienne d'une capacité de gestion collective et efficace d'une crise alimentaire conjoncturelle de grande ampleur** ».

La conception du dispositif repose sur quelques principes :

- ⊗ le leadership en est assuré par les pays sahéliens dont les gouvernements sont comptables devant leurs populations ;
- ⊗ il s'appuie et complète les dispositifs nationaux de prévention, de gestion des crises et d'organisation des secours d'urgence ;
- ⊗ il fédère un ensemble de pays qui sont confrontés à ce risque et souhaitent l'affronter dans le cadre d'une approche commune et solidaire ;
- ⊗ il vise à assurer une forme de sécurité pour chaque sahélien et une garantie qu'il pourra bénéficier d'un traitement équitable et de secours équivalents, qu'il soit citoyen de n'importe quel pays du Sahel.

3. La démarche proposée

La démarche proposée repose sur les éléments suivants :

- a) la sélection d'indicateurs permettant une bonne prévision des crises majeures, de déclencher l'alerte voire de déclarer l'état de sinistre ;
- b) l'élaboration de scénarios permettant d'anticiper les réponses et de les adapter à l'évolution de la crise appréhendée ;
- c) l'élaboration d'un schéma de mobilisation des secours reposant sur une combinaison faisant intervenir les dispositifs nationaux, régionaux et internationaux.

3.1. Les indicateurs d'alerte

La stratégie de prévention des crises repose au Sahel sur le repérage précoce d'une crise alimentaire, caractérisée par un bilan céréalier déficitaire. Cette approche par le bilan céréalier est complétée par l'identification des zones et des populations vulnérables.

3.1.1. Les insuffisances du bilan céréalier pour anticiper et gérer les crises

Le concept du bilan céréalier s'est développé historiquement pour pallier la difficulté de quantifier les besoins d'assistance alimentaire. Il s'est construit dans une période où les économies agricoles et alimentaires restaient encore marquées par l'interventionnisme de la puissance publique : contingentements des importations, restrictions au commerce, rôle important des offices de commercialisation...

Désormais, les neuf pays du CILSS ont pris l'habitude de construire le bilan céréalier, d'une part dans une perspective de prévision (bilan prévisionnel établi en octobre / novembre, au moment des récoltes), d'autre part dans le cadre du suivi de la campagne (bilan révisé en mars à partir des résultats de l'enquête agricole) et enfin dans une logique d'analyse ex-post du déroulement de la campagne (bilan ex-post établi à la fin de la campagne).

Force est de constater que la construction du bilan céréalier reste un important sujet de controverse. Lorsque les campagnes agricoles s'avèrent relativement bonnes, permettant de dégager un bilan plutôt excédentaire, les différentes étapes de la construction du bilan sont peu remises en cause. En revanche, dès que les campagnes s'avèrent médiocres, les hypothèses ou les données sur lesquelles le bilan est construit sont immédiatement remises en cause. Souvent interprété comme une évaluation implicite des besoins d'aide alimentaire, le déficit est souvent contesté par les donateurs. Même au plan interne, au regard de l'importance de la production agricole dans la formation du produit intérieur brut et in fine dans le taux de croissance économique, les chiffres avancés par le bilan céréalier sont parfois contestés dans la mesure où ils sont susceptibles de remettre en cause les indicateurs fondamentaux et les équilibres macro-économiques. Conçu au départ pour préciser et quantifier les besoins d'aide alimentaire, on constate aujourd'hui l'absence de relation entre le déficit évalué dans le prévisionnel et les allocations d'aide alimentaire, en général bien en deçà.

Parmi les informations qui sont nécessaires à l'établissement du bilan, seule l'enquête agricole *sur les productions* repose sur une méthodologie qui pourrait certes être affinée, mais qui produit globalement des résultats acceptables et vérifiables.

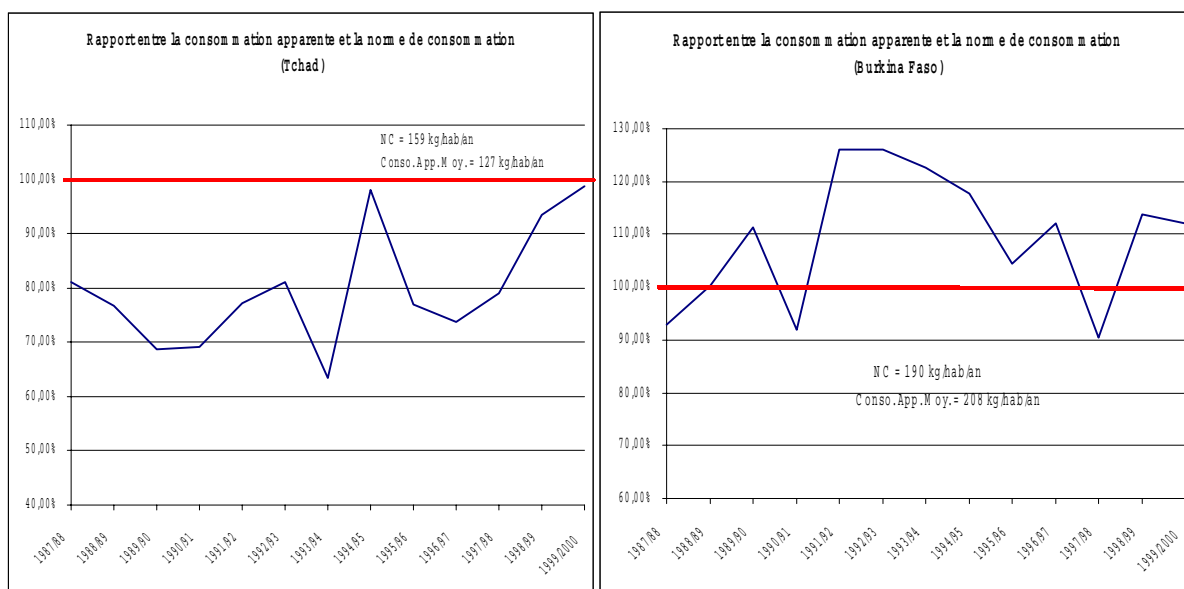
L'évaluation des *stocks paysans* repose sur une méthodologie clairement établie, calquée sur l'enquête agricole. Néanmoins, nombreux sont les observateurs qui mettent en doute sa fiabilité, du fait même des modes de stockage et de conservation des céréales, essentiellement en épis. Ceci oblige à convertir des volumes en poids.

En ce qui concerne les *stocks commerçants*, chaque pays a sa technique de détermination qui ne repose pas sur une enquête statistique assise sur une méthode précise. Seuls *les stocks nationaux de sécurité et les aides alimentaires* sont bien connus.

La quantification *des importations et des exportations* est elle aussi sujette à interrogation. Concernant les importations en provenance du marché mondial, les données en douane ne sont pas toujours

reconnues comme fiables. Les importations ne relèvent plus en règle générale de programmes gouvernementaux depuis les mesures de libéralisation du commerce extérieur. Concernant les échanges sous-régionaux, chacun s'accorde à dire qu'ils ont tendance à se développer, et qu'ils jouent plus que par le passé leur rôle de régulateur entre l'offre et la demande sous-régionale. Toutefois, les systèmes d'information sur les marchés ne sont pas aujourd'hui en mesure de donner des indications suffisantes dans ce domaine. Au plan sous-régional, on a tendance à faire l'impasse sur ces flux sur la base de l'argument qu'ils interviennent pour l'essentiel à l'intérieur de la zone CILSS et ne modifieraient donc pas le bilan céréalier global de la sous-région. Pourtant, les échanges sous-régionaux dépassent en réalité largement le cadre du Sahel, et concernent en particulier le Ghana, la Côte d'Ivoire, et le Nigeria, avec des volumes parfois considérables. Même en année déficitaire, des céréales partent des pays déficitaires pour rejoindre les marchés des pays voisins. Du maïs burkinabé de la Boucle du Mouhoun est allé au cours de la campagne 2000/2001 vers les marchés nigériens. Les céréales ont circulé entre le Niger et le Nigeria, dans les deux sens selon les périodes de l'année.

La norme de consommation, qui reste une référence centrale dans la détermination des « emplois » ou des « besoins » est elle aussi, l'objet de nombreuses questions. Dans certains pays on constate que d'après le bilan céréalier ex-post, cette norme est régulièrement dépassée dans des proportions importantes (à neuf reprises au cours des treize dernières années, la consommation apparente est supérieure à la norme de consommation au Burkina Faso ; en moyenne la consommation apparente est supérieure de 9,5%). L'observation dans les bilans ex-post de consommations apparentes régulièrement supérieures à la norme de consommation devrait en bonne logique, conduire à une révision de la norme officielle. Si au contraire la norme officielle est maintenue, le niveau élevé des consommations apparentes accréditent la fragilité des estimations des postes du bilan : surestimation de la production et/ou des importations et/ou du stock initial, sous-estimation des exportations et/ou du stock final. Dans d'autres pays au contraire, à l'instar du Tchad, la consommation apparente s'avère régulièrement en deçà de la norme officielle : au cours des treize dernières années, seules deux ont vu une consommation apparente s'approcher de la norme. En moyenne, la consommation apparente est inférieure de plus de 20% à la norme de consommation ! Les mêmes conclusions que dans l'exemple précédent peuvent être tirées.



Au-delà des difficultés techniques liées à son élaboration, plusieurs problèmes méritent d'être soulignés à propos du bilan céréalier :

- si le bilan céréalier peut rendre compte de l'approvisionnement alimentaire moyen d'un pays où les systèmes alimentaires reposent sur les céréales produites sur le territoire national, il est nettement moins pertinent dans les pays où l'alimentation est plus diversifiée : c'est notamment le

cas du Tchad avec la place qu'y occupent les tubercules, ou dans les pays où l'alimentation repose avant tout sur les importations comme au Cap Vert ;

- au sein d'un même pays, la consommation céréalière peut varier sensiblement selon les zones de production, alors que la norme de consommation reste fondée sur une moyenne nationale dans une grande majorité de pays ;
- cette norme n'est pas régulièrement actualisée alors que les systèmes alimentaires évoluent, font une place croissante aux tubercules, aux fruits et aux légumes...
- le bilan céréalier ne rend pas compte des difficultés d'accès à l'alimentation des populations, problématique reconnue désormais comme beaucoup trop sous-estimée par rapport à la question de l'offre agricole ;

Plus fondamentalement, c'est la pertinence du bilan céréalier comme instrument d'évaluation des crises alimentaires qui est aujourd'hui mise en cause. Le bilan physique de la structure d'approvisionnement est de peu d'utilité lorsque les économies sont libéralisées. Les opérateurs privés ont une connaissance suffisante du marché pour déterminer les importations qu'il convient de réaliser. De plus, les infrastructures de transport sont aujourd'hui nettement plus développées et permettent d'approvisionner pratiquement l'ensemble des zones sahéliennes à partir des ports, en cas de besoin. Les évaluations réalisées au Burkina et au Niger, et les témoignages des acteurs montrent qu'il n'y a pas eu de ruptures d'approvisionnement des marchés. En revanche, même si ces marchés sont correctement fournis, les prix des denrées sont directement fonction du niveau de production et posent par conséquent d'énormes problèmes d'accès pour les ménages vulnérables.

Si on se réfère à la campagne 2000/01 au Burkina Faso, l'ensemble de ces incertitudes liées au bilan céréalier a largement contribué à alimenter les suspicions et n'a pas permis d'établir un diagnostic consensuel de la situation agricole et alimentaire permettant d'enclencher rapidement les actions nécessaires à la gestion de la crise. Il a fallu attendre le mois d'avril pour qu'une forme d'accord soit trouvée entre la communauté des donateurs et les autorités nationales, sans qu'il puisse être fondé sur des données objectives.

D'après les enquêtes au Burkina, au Tchad et au Niger, les limites du bilan céréalier comme indicateur pertinent de crise alimentaire ont été reconnues par une majorité d'interlocuteurs.

Deux pistes sont fréquemment évoquées pour progresser :

- l'établissement d'un bilan alimentaire ou d'un bilan vivrier ;
- l'amélioration des dispositifs d'information pour améliorer la fiabilité des données du bilan céréalier.

Concernant l'établissement d'un bilan alimentaire/vivrier, la question centrale est de savoir s'il permettrait de mieux rendre compte de la situation alimentaire et constituerait un outil efficace d'aide à la décision. Certes, moyennant un dispositif beaucoup plus lourd et plus coûteux, un tel bilan pourrait mieux rendre compte des disponibilités alimentaires, mais il n'améliorerait pas sensiblement l'appréhension des crises. Tout comme le bilan céréalier, il ne serait en mesure de fournir des informations qu'en termes de disponibilités globales. Il serait incapable de répondre à l'attente la plus cruciale pour les décideurs : la question de l'accessibilité pour les populations, à la nourriture.

L'extension du bilan céréalier au bilan alimentaire/ vivrier serait dans l'absolu une voie intéressante pour améliorer la connaissance sur les disponibilités mais ce choix doit être analysé au regard des ressources disponibles et des priorités d'amélioration des dispositifs d'information pour la sécurité alimentaire, en général, et pour la prévention et la gestion des crises en particulier. Conçu selon le même schéma que le bilan céréalier, il ne pourrait que multiplier les sujets de contestation par le nombre de produits agricoles pris en compte, sans améliorer sensiblement la qualité de l'information dont les décideurs ont besoin pour gérer les crises alimentaires.

3.1.2. Vers des indicateurs d'alerte plus robustes et moins contestés

L'approche développée ici s'appuie sur un objectif prioritaire : **appréhender le plus tôt possible un risque de crise majeure sur la base d'indicateurs simples, suffisamment fiables, pouvant**

rapidement faire l'objet d'un consensus et permettre ainsi d'enclencher le dispositif de gestion de la crise.

Il ne s'agit pas de cerner l'ensemble des dimensions de la crise alimentaire mais seulement de procéder à une alerte précoce suffisamment fiable au plan régional, alerte qui devra ensuite être confirmée, nuancée, affinée pour adapter progressivement les réponses. L'approche ne vise pas à remplacer les données fournies par les différents systèmes d'information. Au contraire, elle s'appuie sur les données fournies grâce aux suivis agro-météorologiques, phytosanitaires, satellitaires... qui, combinées avec les modèles de prévision des rendements, permettent d'établir des prévisions de récolte. **L'approche vise à sécuriser la gestion de la période qui va de septembre à janvier, avant que les résultats définitifs de l'enquête agricole ne soient connus et avant que les SAP ne fournissent l'information nécessaire à une connaissance plus détaillée des conditions d'approvisionnement des populations et des zones vulnérables, permettant une identification plus précise des besoins d'assistance. Cette période de septembre à janvier est en effet déterminante en cas de crise grave, dans la mesure où elle permet d'enclencher à court terme des mesures d'atténuation de la crise et de préparer le cas échéant la période de soudure qui peut démarrer très peu de temps après la récolte dans les zones les plus touchées par une crise de production.**

La proposition repose sur deux indicateurs :

- a) l'estimation de la production nette par habitant ;
- b) le niveau et l'évolution prévisionnelle des prix.

Le choix de ces deux seuls indicateurs est lié, d'une part à leur disponibilité dans les pays du Cilss et, d'autre part au fait que le niveau de production agricole est déterminant sur les conditions d'approvisionnement des populations. Dans tous les grands pays sahéliens vivriers, une part encore très importante des ménages assure sa sécurité alimentaire sur la base de sa propre production vivrière. En année de crise de production, ces ménages doivent amplifier leur recours au marché, alors même que leurs ressources se réduisent et que les prix sur les marchés flambent.

3.1.2.1 L'estimation de la production nette par habitant

Depuis maintenant plusieurs années, le CILSS anime un dispositif de suivi rapproché de la campagne agricole et de la situation alimentaire. Dans ce cadre, il réunit en septembre les responsables des systèmes d'information nationaux, régionaux et internationaux, en vue d'établir une première estimation des récoltes et partant de là, d'identifier les risques de crise alimentaire au niveau régional, national ou infra-national. Ces estimations sont élaborées essentiellement sur la base des données collectées dans le cadre du suivi de la campagne par les systèmes nationaux (GTP) et par les systèmes régionaux (AGRHYMET) et internationaux (SMIAR/FAO, FEWS-NET). A ce stade, les enquêtes agricoles ne sont pas encore toutes en mesure de fournir des données de production sur la base des déclarations des paysans. Il faut attendre novembre pour disposer en principe de l'ensemble des données issues de ces interviews et le début de l'année suivante pour disposer des résultats produits au travers de la mesure des carrés de rendements.

Le choix de septembre pour construire une première carte régionale des risques apparaît tout à fait judicieuse pour plusieurs raisons :

- la gestion du temps est un élément déterminant d'une stratégie de prévention des crises : appréhendée très tôt, une crise aura d'autant plus de chances d'être traitée avec efficacité, sur la base d'instruments adéquats, privilégiant les ressources locales, les mesures d'atténuation...;
- la mobilisation des réponses aux crises implique un gros effort de concertation entre les acteurs, l'Etat, les partenaires internationaux. Cette concertation est coûteuse en temps et doit donc pouvoir s'enclencher d'autant plus tôt qu'une crise grave se prépare ;
- en cas de crise très grave, où par exemple l'ensemble de la production dans une zone donnée serait réduite à néant, la soudure interviendrait dès la fin de l'hivernage et nécessiterait par conséquent la mobilisation de secours d'urgence dans des délais très courts ;
- si les pays et leur institution régionale -le Cilss - ne sont pas alors en mesure d'anticiper, de produire un diagnostic régional fidèle à la réalité, la porte est ouverte pour une multiplication d'interventions (ONG, organisations internationales...) fondées sur une multitude de diagnostics

partiels émanant d'institutions qui n'ont pas, contrairement aux Etats, à rendre des comptes sur la gestion de la crise et surtout à assurer la cohérence à long terme entre les réponses conjoncturelles aux crises et la gestion de la sécurité alimentaire à long terme.

En revanche, le choix de septembre pose nécessairement un problème de fiabilité de l'information. Ce problème de fiabilité se pose encore en novembre lors de l'établissement du bilan céréalier prévisionnel. Pour limiter ce problème la démarche proposée s'appuie d'une part sur la sélection d'indicateurs simples, parmi les moins contestés, complétée d'autre part par l'élaboration de scénarios permettant de limiter les risques d'erreur et d'alimenter une stratégie fondée sur **le principe de précaution** : il est moins grave, si les ajustements sont faits à temps, de devoir gérer une année « moyenne » que l'on avait prévue « mauvaise », que l'inverse.

Les indicateurs proposés dans cette contribution s'appuient sur une analyse statistique réalisée sur trois pays et des échelles de temps différentes en fonction de la disponibilité des données de production :

- ⇒ le Burkina Faso sur la période 1984/2000 :
- ⇒ le Niger sur la période 1980/2000 ;
- ⇒ le Tchad sur la période 1987/2000.

La démarche a consisté à vérifier la pertinence de la production nette par habitant pour juger de la situation alimentaire prévisionnelle du pays. Il s'est agit d'établir une échelle de risque en fonction du niveau de production²

Dans le cas du Burkina Faso on a ainsi pu établir trois niveaux de risques de crise :

- ✓ Risque modéré (zone jaune) : entre 166 et 154 kg de production nette /hab;
- ✓ Risque élevé (zone orange) : entre 154 et 133 kg/hab.
- ✓ Risque très élevé (zone rouge) : en dessous de 133 kg/hab.

Sur la base de l'analyse historique, une production disponible inférieure ou égale à 166 kg/habitant correspond à une année de crise. Au cours des 17 dernières années cette situation s'est présentée à cinq reprises soit dans 30% des cas.

Dans le cas du Niger, les trois niveaux de risque s'établissent comme suit :

- ✓ Risque modéré (zone jaune) : entre 191 et 175 kg de production nette par habitant ;
- ✓ Risque élevé (zone orange) : entre 175 et 146 kg ;
- ✓ Risque très élevé (zone rouge) : en dessous de 146 kg.

Dans le cas du Tchad :

- ✓ Risque modéré (zone jaune) : entre 100 et 91 kg ;
- ✓ Risque élevé (zone orange) : entre 91 et 76 kg ;
- ✓ Risque très élevé (zone rouge) : en dessous de 76 kg.

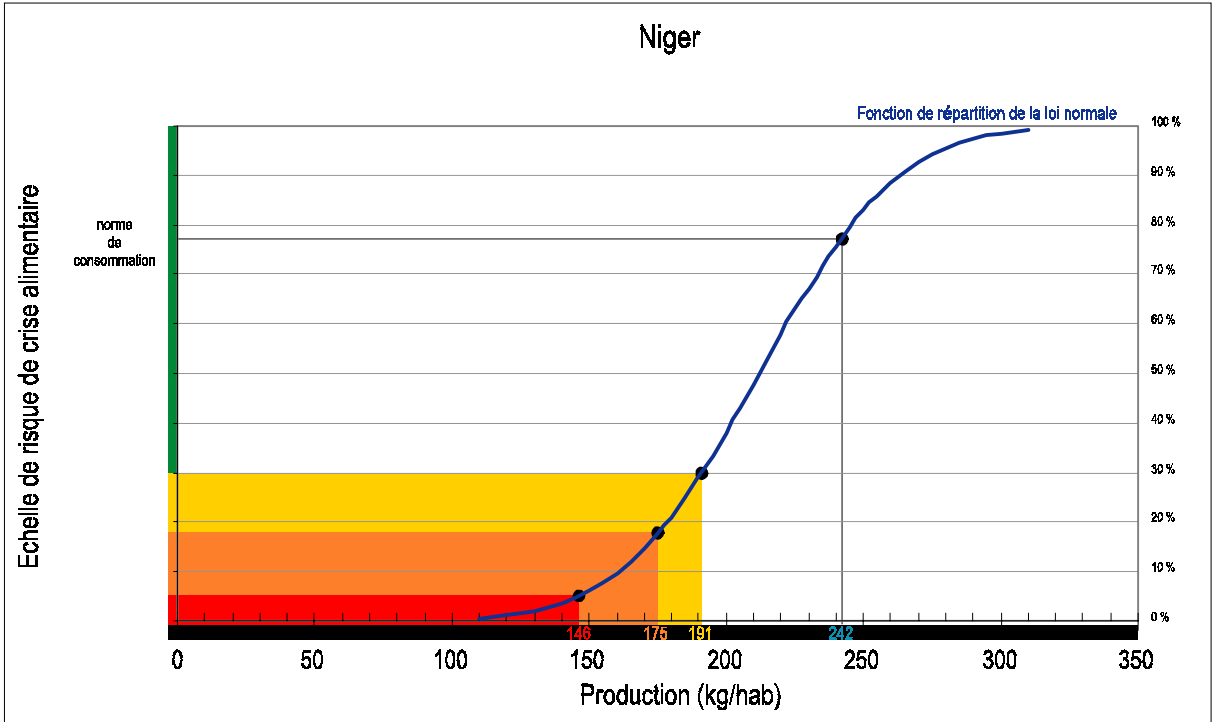
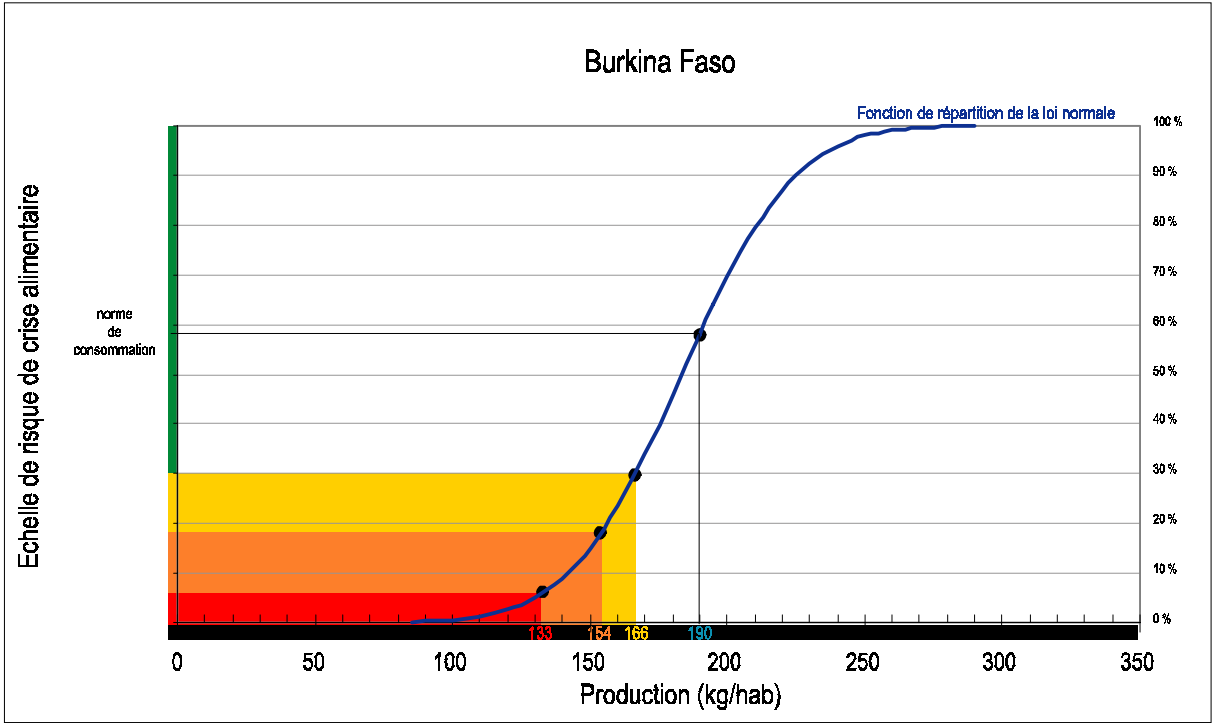
² Construction de l'échelle de risque : cas du Burkina Faso

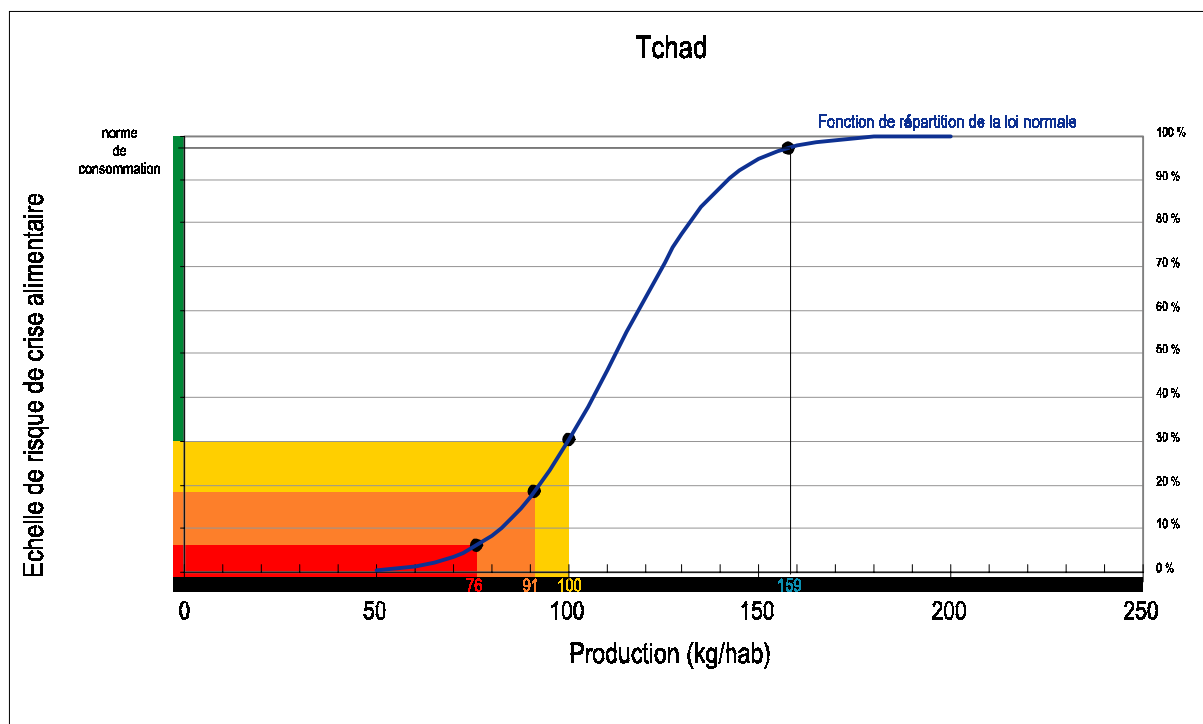
Partant des productions disponibles par habitant observées depuis 1984 (série de 17 années), nous avons testé l'hypothèse que cette variable aléatoire X (la production par habitant) possède une distribution normale de moyenne 183 kg et d'écart-type 32,48 kg. Le test d'ajustement à la loi normale utilisé est le test d'Anderson-Darling (cf. annexe 2)

Ce test conduit à accepter l'hypothèse que la distribution de la production suit la loi normale. Sur cette base, on détermine une valeur de « production seuil » correspondant à un seuil de risque de crise alimentaire. En d'autres termes, c'est la probabilité p_{seuil} telle que $P(X \leq X_{\text{seuil}}) = p_{\text{seuil}}$. L'objectif ultime étant de déterminer une échelle de risque de crise alimentaire.

L'examen de la série historique nous amène à considérer qu'une crise majeure (risque très élevé) s'est produite en 1984, soit 1 année sur 17 ($p=6\%$). Ensuite nous admettons que les années 1987, 1990, 1997, 2000 sont également des années de crise. Soit au total, 5 années de crise sur 17 ($p=30\%$). Au delà du seuil de risque très élevé, qui apparaît très distinctement, nous déterminons alors deux autres seuils en scindant la probabilité restante ($p=30-6=24\%$) en deux ($p=12\%$), qui correspondent à un risque élevé (production comprise entre 133 et 154 kg) et un risque modéré (production comprise entre 154 et 166 kg par habitant),

Le tableau en annexe n°1 montre le positionnement des années observées sur ces échelles de risque pour chacun des trois pays.





Malgré la spécificité des seuils, l'approche développée sur les trois pays semble pouvoir être généralisée à l'ensemble du Sahel.

Cette approche ne signifie pas qu'une année où la production prévisionnelle est supérieure à 166 kg/hab dans le cas du Burkina Faso, n'est pas une année de crise alimentaire. Toutefois, une telle année s'inscrit dans la variabilité habituelle de la production dans le pays et le déficit peut être géré dans le cadre des mécanismes du marché et au travers des mécanismes classiques de prévention et de gestion des crises au niveau des populations et des zones vulnérables. Il n'en va pas de même lorsque la production chute en dessous de ces seuils dans la mesure où l'impact sur les prix risque d'être considérable, les volumes d'importations ou d'aide alimentaire nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays peuvent dépasser largement les capacités habituelles, des commerçants comme des dispositifs publics.

Aussi, lors de l'établissement des premières prévisions de récolte en septembre, il est d'ores et déjà possible de caractériser l'année et d'identifier très vite si on se situe dans un risque de crise majeure qui nécessite l'activation d'un dispositif spécifique de gestion de la crise, lié à son ampleur.

L'approche par les scénarios vise quand à elle à ne pas rechercher à tout prix un consensus sur un niveau donné de production mais au contraire à travailler sur la base de fourchettes (comme c'est déjà le cas au sein du PREGEC) plus ou moins optimistes. Dans le cas du Burkina pour la récolte 2000, la configuration de la campagne agricole aurait pu conduire à formuler un scénario nettement plus pessimiste de production, quitte à ce que ce scénario soit abandonné par la suite, au fur et à mesure que les données plus précises issues de l'enquête agricole sont disponibles.

3.1.2.2 Le niveau et l'évolution prévisionnelle des prix

Les prix sur les marchés sont habituellement considérés comme un bon indicateur de la crise alimentaire. Il y a en effet une relation forte entre le niveau de la production et les prix observés à deux périodes charnières, à savoir le mois d'avril (début de la hausse des prix) et le mois d'août (période de soudure). Dans le cas du Burkina Faso, les corrélations entre la production par habitant et les prix des mois d'avril et août correspondant sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°1: Corrélations entre le niveau de production disponible par habitant et les niveaux de prix du mil au cours de la campagne sur différents types de marché au Burkina Faso, sur la période 1991/2001

Marchés	Période	Coefficient de corrélation (probabilité)
Sankaryaré (Ouagadougou – marché de consommation)	Avril	- 0,93 (<0,001)
	Août	- 0,94 (< 0,001)
Dori (marché situé en zone chroniquement déficitaire)	Avril	- 0,94 (<0,001)
	Août	- 0,87 (0,001)
Djibasso (marché de production et de regroupement)	Avril	- 0,94 (<0,001)
	Août	- 0,81 (0,001)

Les corrélations négatives signifient bien qu'à une faible production par habitant correspond un niveau de prix élevé, et à l'inverse qu'une bonne production par habitant se traduit toujours par un niveau de prix modéré.

Cette première approche par les prix a été complétée par une analyse du comportement des prix sur la période septembre novembre. Il apparaît en bonne logique que le niveau du prix en septembre est très lié au niveau de production de la campagne qui s'achève (- 0,878 avec $p=0,002$). Le prix du mois de novembre est quand à lui assez bien corrélé avec le niveau de la récolte en cours (-0,678 avec $p=0,045$). Lorsque l'on a affaire à une année « normale » à « bonne », les prix chutent ou se stabilisent sur la période septembre/novembre, en partie en fonction du niveau de production de l'année précédente qui détermine le niveau de prix en septembre. A l'inverse, en cas de mauvaise récolte, on observe dès septembre l'enclenchement du processus de hausse des prix., alors que l'on se trouve précisément dans la phase de dépression habituelle des prix liée à la mise en marché des nouvelles récoltes.

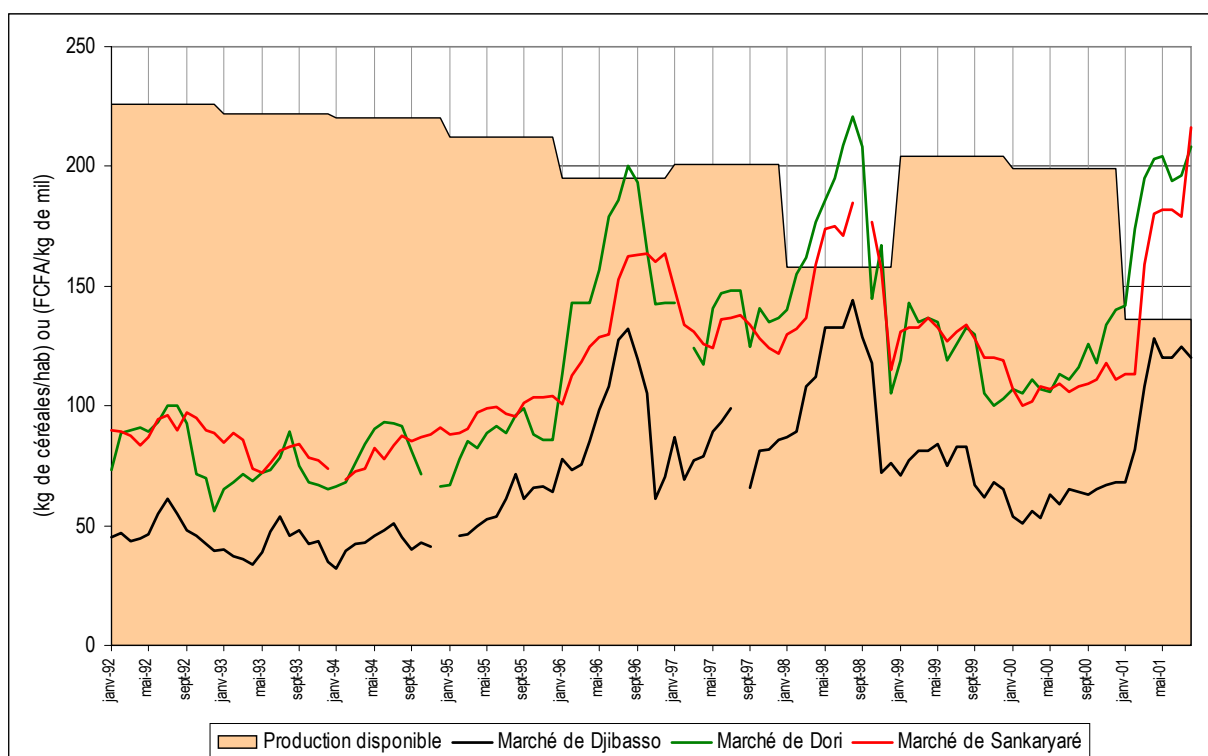
Bien que ces analyses de corrélations mériteraient d'être approfondies, en particulier pour être vérifiées sur les autres pays, on peut affirmer que le niveau de production par habitant constitue un bon indicateur de la tension sur les marchés, et corrélativement d'un risque en terme d'approvisionnement des marchés et d'accessibilité pour les populations. Le suivi rapproché des prix constitue par conséquent un indicateur complémentaire qui doit permettre de confirmer les estimations de récoltes. L'indicateur prix est d'autant plus important que l'on peut supposer qu'il correspond à un indicateur qui combine la configuration de la campagne qui s'achève et la configuration de la campagne qui débute (prise en compte implicite du niveau des stocks, anticipation des opérateurs...).

La non-intégration des stocks paysans, commerçants et publics dans cette démarche peut aisément être reprochée. Mais cette exclusion des stocks, envisagée au regard de la faible fiabilité des données, est corroborée par le fait que l'analyse ne permet pas de montrer une corrélation forte entre le niveau de stock initial évalué en septembre et la configuration des prix au cours de la campagne ou de l'année qui suit. Aussi, l'appréciation des stocks ne permet pas d'affiner avec certitude l'appréciation, au niveau national, des perspectives alimentaires.

Tableau n°2: Corrélation entre les stocks initiaux et les prix du mil au mois d'avril sur différents types de marchés du Burkina Faso sur la période 1991/2001

Marchés	Corrélation (probabilité)
Sankaryaré (Ouagadougou)	- 0,40 (0,25)
Dori	- 0,38 (0,28)
Djibasso	- 0,32 (0,37)

Evolution des prix en fonction des niveaux de production au Burkina Faso sur la période 1992/2001



Les conséquences pratiques de cette approche sont importantes :

- *l'estimation des stocks au travers de l'enquête agricole n'est pas essentielle, pour appréhender les risques de crises alimentaires.* D'autant plus que les stocks sont estimés à des dates précises et on ne dispose pas d'informations sur les variations de stocks au cours de la campagne. En revanche, la connaissance des stocks locaux détenus par les ménages, les banques de céréales, voire les commerçants participe des éléments importants dans l'appréciation d'une situation alimentaire dans une zone vulnérable. Autrement dit, il reviendrait plutôt aux SAP de bien intégrer la problématique des stocks, plutôt qu'à l'enquête agricole, en particulier pour pouvoir concentrer les moyens d'enquête sur les zones vulnérables et pour effectuer ces enquêtes à des périodes stratégiques du point de vue du fonctionnement des économies alimentaires locales, et d'une stratégie de prévention/gestion des crises.
- En s'écartant de l'approche par le bilan céréalier au profit d'une approche qui privilégie dans un premier temps le niveau de production nette par habitant, l'objectif est de s'attacher à un indicateur certes plus rustique mais moins discutable, de manière à limiter les risques de manipulation des données ou les débats interminables sur leur interprétation. En sécurisant l'enquête sur les productions agricoles (amélioration de l'échantillonnage, des techniques de collecte des données, procédures de vérification, de traitement et d'analyse statistique)³, on devrait éviter la polémique liée à la construction du bilan, sans réduire la capacité de prévision et d'anticipation des crises.

³ Le recensement général de l'agriculture et de l'élevage, effectué régulièrement tous les 10 ans permet de collecter l'ensemble des informations « structurelles ». Ces informations ne seraient plus dès lors collectées dans le cadre de l'enquête agricole qui pourrait concentrer ses moyens sur la seule collecte des informations conjoncturelles : les superficies et les rendements. Ceci pourrait permettre d'améliorer la collecte des informations sur les autres productions que les seules céréales et contribuer ainsi à améliorer l'information sur les disponibilités alimentaires globales.

Ces deux indicateurs, précisons le une nouvelle fois, doivent être largement débattus et testés. En particulier, la disponibilité sur longue période des données de production assez fiables au niveau national et décentralisé, et des séries de prix sur différents types de marché, dans la plupart des pays du CILSS offrent de nouvelles perspectives qui n'existaient pas il y a encore peu d'années (séries insuffisantes). Les analyses statistiques qui ont servies de base à la formulation de ces propositions restent beaucoup trop partielles et il conviendrait de consacrer le temps nécessaire pour procéder à de nouvelles explorations et alimenter le débat régional. De plus, il convient de bien préciser les limites de tels indicateurs. Ils ne visent qu'à améliorer la rapidité de réaction et à alimenter une stratégie fondée sur un principe de précaution. Une fois l'alerte donnée, ces indicateurs doivent être relayés par des informations beaucoup plus fines et complexes permettant de caractériser les crises dans les différents contextes géographiques et socio-économiques. Ces informations émanent pour l'essentiel des dispositifs SAP, dont le renforcement apparaît comme essentiel pour alimenter une stratégie efficace de prévention et de gestion des crises, qu'elles soient modérées ou généralisées. La situation des SAP dans les pays du CILSS est à cet égard inquiétante.

3.2. L'élaboration des scénarios de crise

La démarche par les scénarios, progressivement affinés au fur et à mesure du déroulement de la campagne, poursuit deux objectifs pratiques :

- s'assurer qu'une situation de risque de crise majeure est détectée dans un délai qui permet le déclenchement de mesures de précaution permettant de limiter l'impact de la crise, d'améliorer la qualité des interventions et d'en réduire le coût tant pour les populations que pour l'Etat et les donateurs ;
- alimenter les travaux d'analyse et de diagnostic des situations alimentaires, et surtout nourrir le débat sur les instruments de réponse qui permettent de réduire au maximum la mobilisation d'aide alimentaire extérieure en nature. Cette dernière reste un instrument difficile à exploiter sans alimenter des logiques d'assistanat, des pratiques clientélistes, etc. Même en cas de crise grave, de multiples alternatives à l'aide en nature existent mais leur mobilisation impose d'intervenir très tôt. A défaut de détecter les crises à un stade très précoce, on est nécessairement cantonné tôt ou tard dans la gestion de l'aide alimentaire.

3.3. L'élaboration d'un plan d'organisation et de mobilisation des secours

A ce stade, la note explore ce que pourrait être un dispositif qui combine la responsabilité des Etats dans la gestion d'une crise alimentaire majeure et la solidarité régionale d'une zone confrontée à des risques de même nature, dans des contextes institutionnels proches.

La stratégie soumise à la discussion repose principalement et prioritairement sur un objectif d'efficacité. L'efficacité peut se mesurer à partir de plusieurs critères :

- la rapidité de décision et l'identification claire des responsabilités ;
- l'adéquation des interventions avec les besoins ;
- la mise en œuvre des interventions au moment adéquat ;
- le coût de l'opération ;
- l'atténuation des effets de la crise sur la/les campagnes suivantes.

Dans toutes les crises, une part importante de l'efficacité du dispositif est liée à la rapidité avec laquelle les mesures sont instruites et mises en œuvre. A titre d'exemple, des mesures d'atténuation des effets de la crise peuvent être enclenchées si le risque de crise est détecté très tôt, alors que seule l'aide alimentaire massive ne paraîtra mobilisable si la crise est déjà en train de produire ses premiers effets. Cette détection précoce est aussi celle qui va permettre de maximiser les possibilités de prendre en compte les mécanismes propres aux sociétés et aux ménages, d'adaptation aux crises.

Une telle stratégie régionale, outre qu'elle doit être mûrement réfléchie et instruite, ne peut se dérouler au niveau de la sous-région sans qu'un certain nombre de préalables ne soient réunis :

- ⇒ des dispositifs d'information (enquête agricole, SIM et SAP) qui fonctionnent régulièrement, produisent des informations fiables, dans des délais courts, compatibles avec une prise de décision rapide et capable d'alimenter une logique d'anticipation des crises ;
- ⇒ des capacités d'analyse des crises alimentaires qui permettent d'élaborer des diagnostics précis, nuancés, susceptibles de guider la décision ;
- ⇒ l'existence de plans nationaux d'organisation des secours d'urgence reposant sur une clarification des responsabilités nationales et infra-nationales, des règles du jeu, des instruments d'intervention, un dispositif de mise en œuvre des actions opérationnel et une programmation des ressources. Une majorité de pays ne dispose pas d'un tel plan d'urgence ;
- ⇒ une volonté de coordination et de mise en cohérence réelle des actions mises en œuvre par les multiples acteurs de la sécurité alimentaire : Etat, ONG , organisations internationales et agences d'aide...

Par conséquent, disposer au niveau du Sahel, d'une capacité de réponse à une crise majeure devrait conduire à revisiter dans chaque pays les dispositifs habituels de prévention et de gestion des crises, évaluer leur opérationnalité en cas de crise « normale » et leur capacité à répondre à une crise aiguë. Plusieurs pays manifestent leur souhait d'élaborer un plan d'organisation des secours. Il s'agit là d'un thème de coopération régionale important, cohérent avec les orientations du Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel (CSSA) et qui pourrait permettre d'articuler les plans nationaux, de définir leur prolongement régional et de donner corps au souci des gouvernements sahéliens de voir la solidarité jouer plus activement entre les pays.

Le tableau suivant propose un schéma esquissant une stratégie régionale d'anticipation et de gestion d'une crise majeure. Il est complété par une série de questions destinées à alimenter le débat sur les instruments de réponse aux crises.

Période	Indicateur/source	Décision à instruire	Responsabilité	
			Nationale (Etat)	Régionale (CILSS)
Septembre	<ul style="list-style-type: none"> - Fourchette de production estimée à partir du suivi de la campagne et des modèles de prévision - Niveau des prix en fin de soudure 	<p>H0 : Les différentes hypothèses de production placent le pays hors zone de risque : procédure habituelle de PGCA ;</p> <p>H1. Une au moins des hypothèses de production place le pays en zone de risque : déclenchement d'une procédure de pré-alerte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - vérification de la fonctionnalité des dispositifs nationaux (SAP, SIM) - préparation des différents scénarios de gestion de la crise en fonction de l'ampleur ; - préparation des dispositifs de concertation multiacteurs; - préparation des mesures d'atténuation qui pourront être mises en œuvre à très court terme 	<ul style="list-style-type: none"> - renforcement des moyens mis à disposition des systèmes d'information ; - garantie de transparence totale de l'information ; - mobilisation d'un réseau d'experts associant les cadres des dispositifs nationaux et des personnes ressources externes pour élaborer les scénarios de gestion de la crise ; - Désignation d'un point focal politique et d'un point focal technique assurant la coordination de la gestion de la crise ; 	<p>H0 : suivi habituel de la campagne et de la situation alimentaire sous-régionale ;</p> <p>H1 : activation du dispositif spécial de prévention et gestion des crises majeures :</p> <ul style="list-style-type: none"> • synthèse des situations nationales ; • déclenchement d'une pré-alerte régionale si au moins deux pays du CILSS sont « en zone de risque » ; • appui aux pays pour l'élaboration des scénarios de gestion de la crise en fonction de différentes hypothèses d'évolution ; • synthèse sur l'état des dispositifs nationaux d'information et recommandations d'amélioration à court terme permettant de disposer des informations indispensables dans tous les pays touchés;
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> - Fourchette de production affinée par les résultats des enquêtes producteurs ; - Vérification de la concordance entre les données issues du suivi de la campagne et les résultats de l'enquête agricole ; - Evolution des prix sur les différents types de marché ; - Carte des zones vulnérables 	<p>H0 : le risque de crise est infirmé : retour à la procédure habituelle de suivi de la situation alimentaire ;</p> <p>H1. Le risque de crise est confirmé : procédure d'alerte déclenchée par le Gouvernement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déclenchement de la procédure d'alerte ; - mise en place du dispositif de concertation - mise en œuvre des premières mesures d'atténuation (a) 	<ul style="list-style-type: none"> - le réseau d'experts nationaux élabore une analyse approfondie de la situation alimentaire et affine les scénarios de réponse ; - Organisation d'une première table ronde avec les acteurs nationaux (OP, commerçants, ONG locales et internationales, agences d'aide) pour harmoniser les diagnostics et arrêter les principales règles du jeu (d) - Organisation d'une première table ronde Etat/donateurs sur la base d'une budgétisation des besoins d'assistance correspondant aux différents scénarios 	<ul style="list-style-type: none"> - le CILSS soumet une analyse régionale de la situation alimentaire complétée d'une analyse des possibilités d'approvisionnement sous-régionaux (Af. de l'Ouest) et internationaux (disponibilités et prix des denrées sur marchés internationaux) ; - La réunion annuelle du réseau est consacrée à la synthèse des scénarios nationaux et à la préparation d'un plan régional d'appui à l'organisation des secours dans les pays. - Procédure d'alerte régionale lancée par le Président du CILSS et le Président du Club du Sahel

Période	Indicateur/source	Décision à instruire	Responsabilité	
			Nationale (Etat)	Régionale (CILSS)
Décembre	<ul style="list-style-type: none"> - évolution des prix ; - suivi de la vulnérabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du plan d'organisation des secours d'urgence ; - détermination des besoins d'aide alimentaire et adoption des principes et modalités de gestion (b) 	<ul style="list-style-type: none"> - négociation avec les agences d'aide sur la mobilisation des appuis extérieurs ; - mise en œuvre du plan d'organisation des secours ; 	<ul style="list-style-type: none"> - propositions de mesures de solidarités intra-régionale (c) ; - décision sur ces mesures en Conseil des ministres du CILSS - adoption d'un plan régional d'appui à l'organisation des secours - synthèse des besoins régionaux d'aide alimentaire et organisation d'un premier tour de table avec les donateurs destiné à s'assurer d'un traitement équitable entre les pays ; - préparation des procédures conjointes d'évaluation des opérations d'assistance et des mesures d'atténuation
Février-mars	<ul style="list-style-type: none"> - résultats définitifs de l'enquête agricole - évolution des prix ; - résultats des suivis de la vulnérabilité (SAP) 	<ul style="list-style-type: none"> - confirmation ou révision du plan d'organisation des secours en fonction de l'évolution de la situation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite de la mise en œuvre du plan d'organisation des secours ; - premier bilan des interventions réalisées et préparation des ajustements nécessaires ; - préparation de l'hivernage suivant (e) 	<ul style="list-style-type: none"> - suivi régulier, échanges d'information entre les pays, synthèse de la mise en œuvre des plans nationaux ; - coordination des évaluations ;
Avril - Août	<ul style="list-style-type: none"> - évolution des prix ; - résultats des suivis de la vulnérabilité (SAP) - suivi de l'hivernage 		<ul style="list-style-type: none"> - poursuite de la mise en œuvre et ajustements réguliers ; - coordination permanente des acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - suivi et préparation du bilan régional des interventions

(a) par exemple :

- ✓ vérification de l'état du stock national de sécurité ;
- ✓ vérification de l'état des stocks au sein des banques de céréales et de la disponibilité des lignes de crédit pour procéder aux achats en période de récolte ;
- ✓ mise en place des lignes de crédit, vérification de la disponibilité des intrants pour la mise en place des cultures de contre saison ;
- ✓ préparation d'un plan de sauvegarde du cheptel, mesures d'encouragement à la commercialisation

(b) dons ou vente à prix social ou modéré, vente au détail ou au sac, localisation, échelonnement des distributions ou des ventes...

(c) mobilisation des excédents disponibles, mobilisation du SNS d'un pays non touché...

(d) transparence des actions, harmonisation des appuis, coordination des interventions sur un même territoire...

(e) ensemble de mesures destinées à éviter les arrières effets de la crise sur les conditions de déroulement de l'hivernage suivant (semences, intrants, retour des migrants...)

4. Gérer l'aide et imaginer des instruments plus dynamiques

Une telle réflexion sur le dispositif régional de gestion d'une crise majeure implique d'intensifier le débat sur les instruments de réponse aux crises, en fonction de leur intensité et des spécificités des zones et populations touchées. Pour l'heure, l'aide alimentaire reste encore l'outil central auquel il est fait référence lorsqu'il s'agit de gérer une crise. Nous nous bornons à ce stade à évoquer quelques sujets de préoccupation qui ressortent des évaluations de la charte dans les trois pays précités :

- la question de la régulation des prix en période de crise et l'impact des ventes à prix social ou modéré. La flambée des prix constitue à l'évidence un des principaux freins à l'accès à la nourriture des populations vulnérables. Les interventions sont désormais plutôt conçues pour ne pas perturber le marché, donc ne pas influencer le niveau des prix. Les mesures de ciblage posent beaucoup de difficultés de mise en œuvre. N'est-il pas temps de réouvrir la discussion sur le rôle de l'Etat en matière de régulation du marché lorsque la sécurité alimentaire collective est menacée, sans obligatoirement retomber dans les ornières historiques (échec des offices) ?
- la question des stocks de sécurité physique : le niveau de ces stocks nécessaire pour répondre à une crise majeure est incompatible avec les ressources nationales. L'entretien de ces stocks est très coûteux. Leur mobilisation repose sur des procédures très sécurisées (cogestion Etat/donateurs). La difficulté de les mobiliser conduit souvent les Etats à préférer le recours à l'aide internationale plutôt que l'exploitation du SNS. L'amélioration des infrastructures de transport (accès très rapide aux ports) conduit nombre d'acteurs à considérer que la disponibilité physique des céréales n'est plus un problème et que la disponibilité d'un stock de sécurité financier est préférable, car plus souple et générateur de nouvelles ressources financières lorsqu'il n'est pas mobilisé.
- L'harmonisation des procédures d'appui aux organisations locales. La question se pose de façon aiguë avec les banques de céréales que nombre de structures d'appui ont tendance à considérer comme de simples entrepôts qui permettent de localiser des stocks en cas de crise. La multiplicité des procédures d'appui aux BC, les exigences des donateurs, la difficulté à prendre en compte les modes de gestion des groupements de producteurs conduisent souvent à déstabiliser ces outils locaux de sécurité alimentaire. Est-il envisageable de doter la région d'un code de conduite qui se traduirait par un rôle et une responsabilité reconnue à ces organisations locales dans la gestion de la sécurité alimentaire collective et fixerait quelques règles minimum à respecter dans les appuis aux BC ?
- La question des instruments régionaux d'appui aux opérations d'urgence nationales. Au-delà de la gestion de l'information, de la coordination, le niveau régional pourrait-il disposer d'instruments permettant de compléter les actions conduites au niveau national. Par exemple, peut-on imaginer une mutualisation régionale des stocks de sécurité qui resteraient gérés au niveau national mais pourraient selon une procédure précise être mobilisés par un pays voisin en cas de besoin? idem pour le stock financier ?
- La question de la vulnérabilité : pour l'heure, l'identification des populations vulnérables est principalement guidée par un souci de ciblage des aides alimentaires lors de la gestion des crises. Les stratégies nationales de sécurité alimentaire durable doivent-elles prendre plus directement et prioritairement en charge cette question en s'interrogeant sur les actions visant à réduire structurellement la vulnérabilité ou au contraire, cette catégorie de population ne relève-t-elle que d'une prise en charge conjoncturelle ?
- La question des mesures d'atténuation des crises, alternatives à l'aide alimentaire. Ces instruments sont sensés réduire la vulnérabilité ou accroître la capacité de résister au choc ou à la crise. Ils sont mis en place dans le cadre des interventions de court terme alors qu'ils touchent les fondements structurels des économies locales ou familiales. Le contexte de leur mise en œuvre les range dans des mesures d'urgence avec des accompagnements et des appuis de courte durée, alors qu'elles s'apparentent à des mesures ou des projets de développement de long terme qui nécessitent une préparation et des accompagnements beaucoup plus structurés dans la durée. Une évaluation rigoureuse de leur contribution à la gestion de la crise et à la construction de la sécurité alimentaire à long terme pourrait utilement nourrir un travail de capitalisation sur les instruments de gestion des crises et plus largement sur les outils de sécurité alimentaire structurelle.

Annexe n°1 Positionnement des années observées sur les échelles de risque de crise alimentaire

Burkina Faso 1984-2000	Production disponible par habitant	Niger 1980-2000	Production disponible par habitant	Tchad 1987-2000	Production disponible par habitant
1984	123	1984	137	seuil rouge	76
seuil rouge	133	seuil rouge	146	1993	81
2000	136	1997	147	1990	87
1990	141	1990	157	1987	87
1987	147	1987	170	1989	89
seuil orange	154	1993	171	seuil orange	91
1997	158	2000	174	2000	98
seuil jaune	166	seuil orange	175	seuil jaune	100
1985	167	seuil jaune	191	1996	104
1986	179	1995	192	1991	108
1989	186	1996	201	1995	111
norme de consommation	190	1989	205	1997	115
1995	195	1986	224	1988	123
1999	199	1992	225	1992	128
1996	201	1994	228	1999	136
1988	202	1999	231	norme de consommation	141
1998	204	1983	232	1994	148
1994	212	1985	234	1998	155
1993	220	1982	240		
1992	222	norme de consommation	242		
1991	226	1991	247		
		1981	247		
		1998	248		
		1980	268		
		1988	277		

Annexe 2 : Le test d'Anderson-Darling

Le test d'Anderson-Darling est une alternative au test de chi-carré ou de Kolmogorov-Smirnov. Il est basé sur ce dernier mais est plus puissant. Comme ceux-ci il est utilisé pour tester si les données d'un échantillon sont issues d'une distribution spécifique.

L'hypothèse nulle H_0 : les données suivent une distribution donnée,

L'hypothèse alternative H_a : les données ne suivent pas une distribution donnée.

Statistique de test : la statistique de test d'Anderson-Darling est :

$$A^2 = -N - S$$

où :

$$S = \sum_{i=1}^N \frac{(2i-1)}{N} [\log F(Y_i) + \log(1 - F(Y_{N+1-i}))]$$

et F la fonction de répartition de la distribution spécifiée.

Les valeurs critiques dépendent de chacune des distributions (normale, log-normale, Weibull,...).

Les résultats

Pour le Burkina Faso, sur la série de données 1984-2000,

Variable	N	Mean	StDev
Produ/hb	17	183,41	32,48

donnent $A^2 = 0,460$ soit une valeur $p = 0,229$. On ne rejette pas l'hypothèse nulle H_0^4 : la production disponible par habitant du Burkina Faso suit une loi normale de moyenne 183,41 kg/hab et d'écart-type 32,48 kg/hab.

Pour le Niger, sur la série de données 1980-2000,

Variable	N	Mean	StDev
Prod/hab	21	212,14	40,02

donnent $A^2 = 0,487$ soit une valeur $p = 0,200$. On ne rejette pas l'hypothèse nulle H_0 : la production disponible par habitant du Niger suit une loi normale de moyenne 212,14 kg/hab et d'écart-type 40,02 kg/hab.

Pour le Tchad, sur la série de données 1987-2000,

Variable	N	Mean	StDev
Prod/hab	14	112,14	23,41

donnent $A^2 = 0,258$ soit une valeur $p = 0,663$. On ne rejette pas l'hypothèse nulle H_0 : la production disponible par habitant du Tchad suit une loi normale de moyenne 112,14 kg/hab et d'écart-type 23,41 kg/hab.

Pour le Burkina Faso, sur la série de données 1984-1999,

Variable	N	Mean	StDev
Produ/hb	16	186,38	31,08

donnent $A^2 = 0,424$ soit une valeur $p = 0,280$. On ne rejette pas l'hypothèse nulle H_0 : la production disponible par habitant du Burkina Faso suit une loi normale de moyenne 186,38 kg/hab et d'écart-type 31,08 kg/hab.

⁴ On rejette l'hypothèse de normalité de la distribution lorsque la probabilité $p < 0,05$.