

OCDE/OECD

*Organisation de Coopération
et de Développement économiques*

*Organisation for Economic Co-operation
and Development*



CILSS

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

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

Club du Sahel

*Compte rendu de la huitième réunion annuelle
du Réseau pour la prévention
des crises alimentaires au Sahel*

Paris, 19-20 novembre 1992

*SAH/CR(93)76
Mars 1993*

*Diffusion générale
Or. Ang.*

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

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

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

DOCUMENTS

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

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

DIFFUSION

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

Europe

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

Asie

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

Amérique du Nord

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

Afrique

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

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

CONSULTATION

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

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

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

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

COMPTE RENDU

HUITIEME REUNION ANNUELLE DU RESEAU POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

Paris, 19-20 novembre 1992

Mots clés : *Crise alimentaire, aide alimentaire, sécurité alimentaire*

Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document le sont sous la responsabilité de leur(s) auteurs(s) et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	3
II.	BILANS ALIMENTAIRES ET SUIVI DE LA SITUATION	3
III.	AUTRES ASPECTS METHODOLOGIQUES DU SUIVI DE L'AIDE ALIMENTAIRE	8
IV.	APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE	10
	Achats locaux	12
	Opérations triangulaires	12
	Questions diverses	13

Annexes

1. Contributions d'Agences de donateurs à l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire
2. Ordre du jour
3. Liste des participants

HUITIEME REUNION ANNUELLE DU RESEAU POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

Paris, 19-20 novembre 1992

I. INTRODUCTION

Le Réseau pour la prévention des crises alimentaires a tenu sa huitième réunion annuelle à Paris, les 19 et 20 novembre 1992. On en trouvera l'ordre du jour et la liste des participants en annexes 2 et 3.

Dans son discours d'ouverture, M. Guilmette, directeur du Secrétariat du Club du Sahel, a évoqué les principaux thèmes qui devaient être débattus au cours des deux journées de travail, notamment la situation alimentaire pour 1992/93 et l'application de la Charte de l'aide alimentaire.

L'ordre du jour prévu était le suivant :

Première journée : Présentation du bilan céréalier pour 1991/92 et de l'état prévisionnel pour 1992/93 dans ce même domaine par le CILSS/DIAPER comme d'habitude. Débat sur la méthodologie du suivi de la situation alimentaire cette année, avec des exposés DIAPER FAO/SMIAR, FEWS, etc; et, en clôture de cette première journée, un exposé sur les données par satellite concernant l'évolution de la saison des pluies 1992 en Afrique de l'Ouest, par la FAO/Artemis.

Deuxième journée : Exposé et débats sur l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel.

II. BILANS ALIMENTAIRES ET SUIVI DE LA SITUATION

Bilan Ex-post 1991/92

L'un des représentants du projet CILSS/DIAPER a présenté le bilan alimentaire ex-post 1991/92 ainsi qu'un état prévisionnel 1992/1993 pour les Etats membres du CILSS. Les prévisions alimentaires 1992/93 ont en partie été établies d'après les conclusions d'une mission DIAPER/FAO effectuée en août et en septembre 1992 dans le but de recueillir des statistiques sur la production agricole à partir des inventaires agricoles nationaux, mais aussi de réunions régionales avec des statisticiens. Les estimations 1992/93, a rappelé le représentant du CILSS, devront être remises à jour au vu des chiffres relatifs à la production nationale qui seront connus à la fin de l'année.

Commençant par le bilan alimentaire ex-post 1991/92, le technicien du CILSS/DIAPER a indiqué que la production globale en céréales dans les pays membres du CILSS, avait été relativement élevée avec près de 9,5 millions de tonnes, soit une augmentation de 40% par rapport à 1990/91, et 7,5% de plus que le record atteint en 1988/89. Les disponibilités totales en céréales (production, importations et réserves) des pays membres du CILSS s'élevaient à un peu plus de 10 millions de tonnes en 1991/92.

Au cours de la saison 1991/92, le niveau des importations a été relativement élevé, ce qui est surprenant vu la bonne situation sur le plan de la production. Cependant, par rapport à 1990/91, les importations totales étaient en baisse d'environ 24%. Le repli des importations de riz (4,1%) est imputable à la réduction des importations officielles de cette céréale au Sénégal. Pour le blé, la baisse des importations (8,9%) s'explique par un réajustement des importations de cette denrée en Mauritanie.

Le volume de l'aide alimentaire importée en 1991/92 était en baisse de 34,9% par rapport à l'année précédente, notamment en raison de la chute sensible des importations en céréales secondaires au titre de l'aide. Quant aux importations de riz, toujours au titre de l'aide alimentaire, elles sont restées inchangées par rapport à l'année précédente.

La saison 1991/92 a été marquée par une hausse sensible de la consommation apparente, qui est passée de 181 kg/personne en 1990/91 à 203 kg/par personne en 1991/92. Cette augmentation a été particulièrement significative pour les céréales secondaires et le blé. En effet, les disponibilités en céréales secondaires se sont accrues, la production ayant été plus élevée. Quant à la plus importante consommation de blé, elle est imputable à une nette augmentation des importations. Cette préférence pour le blé avait déjà été observée dès 1987/88; la tendance est donc en train de se confirmer.

Les prix à la consommation au cours de la saison 1991/92 sont restés relativement stables pour le mil et le sorgho, entre 70 et 90 FCFA/kg dans plusieurs pays membres du CILSS (notamment le Burkina Faso, le Sénégal, le Mali et, dans une moindre mesure, le Niger). Une stabilité relative des prix qui s'explique par la relative abondance de ces céréales, cette année.

Prévisions préliminaires pour 1992/93

Le représentant du CILSS a ensuite évoqué la situation pluviométrique et celle de la production pour 1992/93.

La saison des pluies 1992 a commencé assez tôt au Sahel (mi-avril pour certains pays). Les prévisions en matière de production ont dû être révisées à la baisse en raison de l'interruption des précipitations en septembre. Toutefois, les quantités de pluies totales ont été égales, voire supérieures aux niveaux moyens antérieurs dans la plupart des pays du CILSS, sauf pour la Mauritanie, le nord du Sénégal et du Mali où elles ont été très faibles.

Les criquets et autres déprédateurs n'ont pratiquement pas causé de problèmes au cours de la saison des pluies 1992, seuls quelques cas isolés ayant été signalés. Les pâturages ont bien profité des précipitations précoces et abondantes de cette année, même s'ils ont quelque peu

souffert de l'interruption de septembre. C'est la raison pour laquelle la situation des zones pastorales du Mali, de Mauritanie et du Sénégal est à peine moyenne, mais correcte au Burkina Faso, au Niger et au Tchad.

La croissance végétale a été normale jusqu'à la mi-septembre. Après l'interruption des pluies constatée à cette époque, certaines variétés à cycle long ont eu du mal à achever leur cycle.

L'année 1992/93 devrait donc être bonne. En effet, d'après les prévisions établies en octobre, les récoltes devraient représenter 9,1 millions de tonnes. Ce sera donc la meilleure année de la décennie pour les pays membres du CILSS, après celle de 1991/92, supérieure d'à peine 4%. D'après les premières estimations, les disponibilités, d'environ 8,4 millions de tonnes, permettront de couvrir 92,5% de la consommation et des réserves. Avec 1,3 million de tonnes programmées, les importations totales (1,1 d'importations commerciales et 0,2 million au titre de l'aide alimentaire) devraient baisser par rapport à l'année précédente, de même que les importations au titre de l'aide alimentaire.

L'excédent net de la région en céréales secondaires devrait atteindre 620.000 tonnes. Les besoins en céréales seront donc couverts en bonne partie par la production locale. Reste à savoir comment assurer dans de bonnes conditions les transferts céréaliers d'une zone à l'autre et permettre aux groupes à faibles revenus d'y avoir accès.

Si la menace d'une crise alimentaire majeure semble conjurée pour cette année, certains problèmes isolés subsistent. Ainsi, à en juger par les importations prévues, il y aura un déficit de près de 92.800 tonnes pour le blé, essentiellement en Mauritanie (60.000 tonnes). On peut donc s'attendre à ce que les augmentations d'importations de blé augmentent dans les mêmes proportions. Quant au Sénégal, il accusera probablement un déficit de 155.000 tonnes en céréales secondaires.

Le Burkina Faso devrait afficher un excédent net de 390.000 tonnes, le Mali de 327.000 tonnes et le Niger de 100.000 tonnes.

L'aide alimentaire prévue pour cette année consiste essentiellement en des programmes du PAM, en aides budgétaires en nature (surtout au Sénégal), en aide alimentaire destinée à la vente aux fins de générer des fonds de contrepartie et en programmes sociaux.

Cette année, la production globale devrait donc être excellente, conclut le représentant du CILSS. D'autant plus, souligne-t-il, qu'un excédent de production ne se traduit pas nécessairement par un excédent sur le marché, vu qu'il va en partie aux stocks constitués par les agriculteurs. Le principal problème à résoudre consistera donc à améliorer la commercialisation des céréales entre zones déficitaires et excédentaires, entre pays ou au sein d'un même pays. Il faudra aussi repérer les groupes les plus exposés en particulier au Cap-Vert, au Sénégal et en Mauritanie afin de leur fournir une aide alimentaire.

Production céréalière 1992/93 - Estimations préliminaires de la FAO

Le représentant de la FAO a confirmé, pour l'essentiel, le rapport du DIAPER. Les prévisions de son organisme sont préliminaires, a-t-il rappelé, et seront remises à jour au fur et à mesure

des informations reçues. Pour les pays du CILSS, la production a été légèrement surévaluée car les inventaires ont été effectués avant la fin de la saison des pluies qui s'est achevée brusquement et à une date relativement précoce. Malgré tout, la récolte 1992/93 devrait être supérieure à la moyenne dans les pays du CILSS à l'exception de la Mauritanie.

Dans les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, la croissance végétale n'a pas été très bonne en 1992, notamment au Ghana, en Côte d'Ivoire et dans certaines régions du Cameroun et du Nigéria. La situation a été meilleure au Bénin, au Togo et en Guinée où une récolte record est attendue. D'après les premières estimations de la FAO pour 1992/93, la production céréalière totale pour les neuf pays côtiers non membres du CILSS, devrait baisser d'environ 5% par rapport à 1991. Pour les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, toujours selon ces prévisions préliminaires 1992/93, la production céréalière totale devrait se situer autour de 18 millions de tonnes.

Débats

Un accueil très favorable a été réservé au rapport du CILSS/DIAPER. Tous ont salué la qualité de plus en plus notoire des bilans établis depuis une dizaine d'années : chiffres toujours plus précis, documents de plus en plus détaillés (notamment des estimations plus précises des stocks paysans), méthodes affinées pour la collecte des données. Hommage a été rendu aux services agronomiques nationaux et au projet DIAPER qui n'ont pas ménagé leurs efforts. L'importance accordée par les donateurs à ces bilans alimentaires témoigne, s'il le fallait, des progrès accomplis en matière de suivi alimentaire dans les pays du CILSS.

Niger

Une réserve pourrait être formulée, toutefois, quant à l'évaluation de la situation alimentaire au Niger. En effet, indique le représentant de l'USAID/Niger, les autorités de ce pays, qui prévoient un déficit d'environ 100.000 tonnes, calculent souvent leurs besoins en retranchant la consommation de la production (ce qui ne tient pas compte des importations commerciales et au titre de l'aide alimentaire ni des stocks commerciaux et des paysans). Par conséquent, le Niger sous-estime les disponibilités en céréales et surestime ses besoins alimentaires. Pour plusieurs membres du réseaux, ce déficit dont le Niger fait état est peu probable. L'équipe du projet DIAPER maintient que ce pays aura un excédent de 100.000 tonnes, ce qui place les donateurs, a-t-on fait remarquer, dans une situation embarrassante. Comment, en effet, répondre à une demande d'aide alimentaire émanant d'un gouvernement alors que d'autres sources indiquent que le pays aura un excédent de production. Un représentant du PAM a même déclaré qu'il avait donné des instructions relatives à des achats sur place compte tenu de l'excédent prévu au Niger et au Burkina Faso.

Dans un bref exposé, le représentant de l'USAID-Niger a énuméré les progrès accomplis par le gouvernement du Niger et l'USAID en matière d'évaluation de la situation alimentaire¹. S'agissant du déficit prévu par les autorités nigériennes pour cette année, il a rappelé que les chiffres y afférents contredisaient ceux du bilan alimentaire établi par le projet DIAPER. En gros, le gouvernement du Niger prévoit un déficit de la production de 200.000 tonnes et une disponibilité totale (production plus stocks plus importations) de 180.000 tonnes, d'où un déficit net estimé à 20.000 tonnes, alors que l'USAID s'attend à une demande officielle d'aide alimentaire d'urgence portant sur une quantité bien plus élevée. On peut se demander à l'instar de beaucoup de donateurs, a-t-il dit, comment répondre à une demande officielle d'aide alimentaire d'urgence alors que plusieurs sources prévoient une bonne récolte et très certainement un gros excédent céréalier pour cette année.

Mauritanie

Les participants sont ensuite passés à la Mauritanie, évoquant les importations de blé et la tendance observée dans ce pays à consommer davantage de cette céréale, sous forme de pain et de couscous. Il est possible que le bilan alimentaire mauritanien soit faussé par des importations élevées en blé car on a constaté une réexportation active de cette céréale à la frontière avec le Mali. On peut donc penser que la consommation de blé, en Mauritanie, a été artificiellement gonflée par le niveau élevé des importations enregistrées.

La représentante du projet USAID/FEWS en Mauritanie a commencé par rappeler les objectifs du FEWS et ses activités sur le terrain. Les systèmes d'alerte précoce (SAP) revêtent une importance capitale dans des pays comme la Mauritanie car ils permettent de repérer les zones les plus exposées qui ne ressortent pas nécessairement des statistiques globales. Elle a ensuite donné un aperçu de la situation alimentaire dans ce pays. Cette année encore, a-t-elle indiqué, la Mauritanie connaîtra un déficit vivrier; les précipitations ayant été inférieures à la normale et l'état des pâturages n'étant satisfaisant que dans le sud du pays. De plus, la dévaluation de la monnaie nationale a entraîné une importante hausse des prix des produits de base. Le FEWS craint que la situation alimentaire des groupes les plus exposés ne s'aggrave, d'autant plus que les consommateurs mauritaniens, d'une manière générale, n'ont pratiquement pas de pouvoir d'achat. D'ores et déjà, de nombreux cas de malnutrition et de déficit en vitamines ont été signalés dans plusieurs régions du pays.

Plusieurs groupes sont menacés d'après le FEWS : les paysans de la vallée du fleuve dont les récoltes ont pâti de la faiblesse des précipitations et qui n'ont plus de sources de revenus; les agriculteurs-éleveurs qui ont perdu une bonne partie de leurs troupeaux et qui ne voient pas comment reconstituer leur cheptel; les familles qui errent autour des camps de réfugiés, essayant d'y pénétrer pour profiter des distributions d'aide alimentaire et qui manifestent de l'hostilité aux réfugiés mieux lotis; les populations des bidonvilles à la périphérie de la capitale, particulièrement frappées par la dévaluation de l'ouguiya; les réfugiés maliens, enfin, un peu plus nombreux chaque jour et qu'on estime actuellement à 32.000.

¹ Voir documents de travail USAID/Niger "Perceptions of Famine and Food Insecurity in Rural Niger", Vol. 1, août 1992., disponible sur demande à l'USAID/Niamey ou au Secrétariat du Club du Sahel.

En conclusion, on peut s'attendre à ce que cette année soit difficile pour la Mauritanie en raison d'une conjonction de facteurs naturels (précipitations faibles et irrégulières, pâturages insuffisants et criquets) et économiques (dévaluation de la monnaie, hausse des prix et spéculation). De plus, la production ayant été insuffisante quatre années de suite, une famine pourrait éclater en l'absence de mesures d'urgence.

III. AUTRES ASPECTS METHODOLOGIQUES DU SUIVI DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Sous ce thème, les participants ont abordé la question des achats locaux et des opérations triangulaires. Le représentant de la GTZ (Allemagne) a indiqué que ce type d'achat était très difficile notamment en cas de hausse brutale des prix. Il devient alors bien plus intéressant d'importer des céréales européennes. Les membres du réseau ont été unanimes à dire que, pour être efficaces, les achats locaux devaient avoir lieu immédiatement après la récolte. A cet effet, le représentant du PAM a donné à toutes les agences de son organisme opérant au Sahel instruction de **ne procéder à des achats locaux qu'en novembre et décembre.**

Le représentant de la FAO/SMIAR a insisté sur l'importance des échanges triangulaires qui doivent se multiplier pour profiter des excédents très probables dans les pays du CILSS cette année. Parallèlement, les besoins en aide alimentaire importée devraient nettement baisser, a-t-il fait observer.

On peut dire, d'une manière générale, que le système de suivi de l'aide alimentaire est désormais bien rodé. Les évaluations préliminaires (missions conjointes sur le terrain de la FAO/CILSS/DIAPER en octobre, réunion FAO-SMIAR/CILSS/DIAPER qui en a découlé et qui visait à améliorer les perspectives pour la région CILSS et à établir les bilans alimentaires) s'affinent d'année en année. Les services des statistiques agricoles des divers pays deviennent, eux aussi, plus fiables. En fait, ont indiqué les représentants du projet DIAPER et de la FAO, certains de ces services nationaux se demandent s'il y a lieu de poursuivre les missions FAO/CILSS puisque les systèmes nationaux de suivi alimentaire sont désormais au point. Ces missions doivent, cependant, être maintenues, estime le représentant de la FAO. Elles permettent, en effet, d'évaluer les progrès accomplis par les services statistiques agricoles en matière de collecte et d'analyse des données sur le terrain. Elles permettent également de fixer une date limite à laquelle lesdits services doivent avoir terminé l'évaluation préliminaire des récoltes.

Par ailleurs, les bilans alimentaires restent trop axés sur les céréales, ce qui soulève un autre problème de méthodologie. Certes, admettent les directeurs des divers offices nationaux de commercialisation des céréales (qui se réunissent régulièrement sous l'égide du projet CILSS/PAROC), des progrès considérables ont été accomplis par le projet DIAPER, mais il convient de réduire davantage les stocks de sécurité nationaux. Cette tâche, qui implique une grande efficacité dans la gestion et des estimations plus précises de la production, des disponibilités et des besoins, est d'autant plus importante que des stocks de sécurité nationaux bien gérés atténuent, voire évitent, certains conflits sociaux. C'est la raison pour laquelle, en intervenant par les spécifications formulées ou directement dans la gestion desdits stocks, les donateurs assument une responsabilité politique, surtout en ces temps d'épreuve que traversent

plusieurs pays du CILSS. En effet, les conflits sociaux qui prévalent dans la région compliquent le suivi de la situation alimentaire dans le nord ainsi que les mesures à prendre. A ce titre, les participants ont été informés que des organisations des Nations Unies (FAO/PAM/UNHCR/UNICEF) étaient sur le point d'effectuer une mission spéciale visant à évaluer les besoins des réfugiés de la région, mission dont les résultats leur seraient communiqués.

L'importance actuellement accordée aux céréales s'explique par la place que ces denrées occupent dans les schémas de consommation. Cela ne doit pas pour autant faire oublier d'autres denrées telles que la viande ou autres protéines animales, les tubercules, les légumes, etc., si l'on veut se faire une idée complète des régimes alimentaires. Le représentant du projet DIAPER explique cette "partialité" par la nécessité de faire simple car il fallait, au moment où les bilans alimentaires ont été institués pour la première fois, qu'ils soient aussi précis que possible. Maintenant que ces bilans sont rodés, il devrait être possible de les élargir à d'autres types de denrées. D'après une enquête nationale, effectuée au Mali en 1988/89, la consommation globale annuelle de céréales était de 212 kg/habitant. L'enquête sur la consommation effectuée par le DIAPER en 1990/91 dans les zones rurales donne 230kg/habitant, ce qui, après pondération, revient à environ 200 kg par personne. En outre, le projet DIAPER a lancé des enquêtes pilotes sur la consommation dans les zones rurales au Burkina Faso et au Niger et dans les zones urbaines en Guinée-Bissau, au Tchad et au Cap-Vert. L'objectif est d'inclure de façon régulière ce type de données dans les enquêtes agricoles nationales. Enfin, les représentants du CILSS/DIAPER et des agences de donateurs précisent que les céréales destinées à l'alimentation animale ne doivent pas être prises en considération dans les bilans alimentaires nationaux.

Certes, a-t-on fait remarquer, les bilans alimentaires donnent un éclairage global incontestablement utile au niveau national, mais il convient de maintenir et consolider le suivi de l'aide alimentaire au niveau local afin de repérer les populations les plus menacées. A cet égard, l'action des systèmes d'alerte précoces (SAP) et autres systèmes d'information sur le marché (SIM) complètent admirablement celle du projet DIAPER et de la FAO.

FAO-Artemis

Le représentant de la FAO/SMIAR a exposé les données du satellite Artemis sur l'évolution de la saison des pluies 1992. Les images relatives à la durée des nuages froids (mai à septembre 1992) indiquent que la couverture, faible au début de la saison, a bien évolué par la suite. La couverture nuageuse totale pour l'ensemble de la saison était pratiquement conforme à la moyenne, ce qui signifie que le déficit observé au début de la période a été compensé plus tard. Toutefois, au sud du Burkina Faso et dans certaines régions du sud du Niger, le déficit a persisté jusqu'à la fin de la saison.

Les images d'indice de végétation rendues inutilisables pendant un certain temps par l'éruption du volcan de Pinatubo, sont de nouveau disponibles (depuis août 1992). D'après l'indice de végétation, l'état des cultures vers la fin de la croissance et plus précisément à l'issue de la saison des pluies 1992, était conforme à la moyenne. Au centre du Mali, au Tchad et en Mauritanie de l'est, l'indice de végétation était plus élevé que la moyenne pour cette période de l'année. Il était inférieur à la moyenne au Sénégal et dans l'ouest du Mali.

IV. APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

S'exprimant au nom des deux secrétariats, le représentant du Club du Sahel a commencé cette séance par un bref rappel des quatre domaines objet de l'évaluation : a) information, b) coordination et décision, c) mise en oeuvre de la charte et d) contexte national. L'évaluation a été effectuée par une mission mixte relevant des secrétariats Club du Sahel et CILSS, au Burkina Faso, au Mali, au Niger et, dans une moindre mesure, au Sénégal. Des entretiens ont été menés avec des membres d'organismes nationaux concernés par la sécurité alimentaire, d'agences d'aide bilatérale et multilatérale et d'organisations non gouvernementales. Des documents écrits ont en outre été envoyés par les Pays-Bas et la représentation du PAM au Tchad (voir annexes).

S'agissant de l'application de la charte en matière d'information, tous les participants ont été unanimes : il est capital de disposer, en temps voulu, d'une information fiable sur la situation alimentaire. Les systèmes de suivi de la situation alimentaire au Sahel sont plus ou moins condamnés à progresser et s'affiner en incorporant des informations acceptables par les diverses parties concernées. En effet, tous les systèmes ont initialement pour objet un bilan céréalier de base mais, le suivi alimentaire étant devenu une notion plus large, ils doivent désormais inclure toute une palette d'instruments (bilans céréaliers, Systèmes d'information sur le marché (SIM), Systèmes d'alerte rapide (SAR), suivi des zones les plus menacées). Il faut également tenir compte des disparités énormes d'un pays à l'autre en matière de développement, d'efficacité et d'intégration des diverses composantes. Or le niveau d'intégration est déterminé, dans une large mesure, par le degré de concertation et de coopération entre organismes nationaux, gouvernements et donateurs.

Dans certains pays, (notamment le Mali), le système fonctionne relativement bien. Dans d'autres, comme au Tchad, des désaccords sont apparus sur les besoins en aide alimentaire:

"... dans cette situation, la plupart du temps, les besoins sont surestimés par les pays demandeurs et les bailleurs de fonds ne tiennent compte que des estimations faites par les techniciens, qui sont plus fiables"².

Une information sur la Charte elle-même reste à faire, comme l'a observé au moins un donateur :

"Il arrive souvent que la Charte de l'aide alimentaire soit peu ou pas connue des responsables les plus concernés par elle. Il y a donc beaucoup de travail d'information à faire dans ce domaine tant au niveau des pays bénéficiaires que pour les représentants des donateurs"³.

² *Commentaires sur l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire. Bureau du PAM au Tchad. Voir rapport en annexe.*

³ *Pays-Bas. Voir contribution à l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire en annexe.*

L'équipe chargée de l'évaluation a déploré l'absence de cohérence et de rigueur dans les politiques des pays bénéficiaires. Ne sachant pas qui fait quoi, les divers services et administrations se regardent en rivaux. Cette situation n'est pas sans conséquences sur la gestion de l'aide alimentaire à tous les niveaux : élaboration des bilans alimentaires et évaluation des besoins, formulation des bilans alimentaires nationaux officiels, concertation avec les donateurs et mise en oeuvre de l'aide alimentaire sur le terrain. On peut donc dire que les pays du CILSS se privent eux-mêmes, dans une large mesure, des bénéfices qu'ils pourraient retirer de la Charte qui devrait pourtant constituer un cadre de négociation à la fois puissant et flexible. Quant aux donateurs, ils doivent faire face aux contraintes dues aux pays du CILSS et à celles imposées par leurs propres administrations, et n'ont que peu de raisons de les surmonter.

Un diagnostic auquel ont adhéré tous les membres du réseau.

Lors de l'exposé des résultats de l'évaluation, l'accent a été mis sur la concertation qui est au coeur des principes de la Charte. Certes, il n'est pas de concertation sans information, mais on s'aperçoit très vite que la collecte d'informations, elle-même, nécessite un minimum de concertation. Il faut donc oeuvrer dans ce sens pour améliorer la gestion de l'aide alimentaire, mais aussi parce que personne ne pourra faire, seul, un travail complet. Pourtant, même lorsqu'un cadre approprié existe, la concertation entre organismes nationaux, entre gouvernements et donateurs, reste partielle et laisse à désirer.

Les membres du réseau reconnaissent eux-mêmes qu'au sein de leurs administrations l'information ne circule pas comme il conviendrait (notamment les résultats de l'évaluation de l'année précédente, ou les données sur l'aide alimentaire accordée par les sièges aux ONG opérant dans les pays du Sahel).

Ce manque de concertation se traduit par de nombreuses conséquences directes: retards, désaccords sur la répartition, la distribution et le contrôle de l'aide alimentaire. En outre, lorsque la gestion des stocks de sécurité nationaux ne découle pas d'une concertation réelle, des problèmes apparaissent s'agissant des deux objectifs ci-après : i) les actions supposant un accord entre les diverses parties sur les quantités à déstocker et ii) les conditions de transparence et d'efficacité imposées par les gouvernements et/ou les donateurs dans la gestion des offices de commercialisation.

Plusieurs représentants des donateurs attribuent, cependant, la mauvaise synergie information-concertation à l'incapacité de nombreux pays à fournir des plans de distribution de l'aide alimentaire "avant" et "après".

A cet égard, le programme de restructuration du marché céréalière (PRMC) du Mali fait figure d'exemple et certains pensent qu'il pourrait même être étendu à d'autres pays. En fait, le PRMC est unique en ce sens qu'il a évolué sur une longue période, acquérant des caractéristiques spécifiques à la situation malienne, et serait donc difficilement applicable tel quel ailleurs. Cependant, il est riche d'enseignements, notamment sur des questions telles que les points forts et les points faibles de l'instrument de concertation malien, le COC, et ses relations avec le PRMC.

Achats locaux

Dans ce domaine, des progrès ont été accomplis de l'avis général, d'autant plus que les statistiques publiées sur les achats locaux (notamment par le service du PAM responsable de suivi de l'aide alimentaire) concernent les achats effectués grâce à des financements étrangers, et non ceux effectués grâce à des fonds de contrepartie locaux. Toutefois, plusieurs personnes redoutent que ce type d'achat ne profite qu'à une poignée de gros opérateurs. Par ailleurs, les achats locaux ne sont réellement avantageux que lorsqu'ils ont lieu au début de la saison commerciale des céréales. En effet, c'est là qu'ils soutiennent le plus les prix, permettent de constituer une partie du stock de sécurité aux moindres coûts, tout en profitant aux premiers vendeurs (qui sont justement les paysans les plus pauvres et qui ont le plus besoin de liquidités). C'est la raison pour laquelle les sièges du PAM ont ordonné à leurs représentants au Sahel d'effectuer des achats locaux au plus tard en novembre et décembre. Les Pays-Bas entendent agir de même.

Opérations triangulaires

Les opérations triangulaires portent, proportionnellement, sur de très petites quantités (pour les pays du CILSS en tant que fournisseurs). Cependant, elles semblent procéder d'une volonté incontestable d'établir des ponts entre zones excédentaires et déficitaires en céréales. Pour certains donateurs (ceux qui ont déjà financé des opérations triangulaires), le mieux serait de soutenir les échanges céréaliers normaux. D'autres rappellent que, quel que soit le moyen employé pour amener des céréales dans des zones déficitaires, la question la plus importante reste l'accès des consommateurs à ces denrées (leur pouvoir d'achat réel). Aussi, convient-il de tenir compte d'une manière globale des coûts et avantages de ces opérations triangulaires (ainsi que de la répartition des effets entre consommateurs et producteurs).

L'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire comporte un rappel des principales recommandations énoncées par le rapport:

1. Donner la priorité à l'élaboration, à l'affinement et à la bonne mise en oeuvre des politiques nationales de sécurité alimentaire, conditions sans lesquelles il ne saurait y avoir de coordination efficace entre les donateurs et les Etats.
2. Mieux définir le rôle des offices nationaux de céréales dont le mandat actuel est parfois contradictoire puisqu'ils sont à la fois appelés à gérer les stocks de sécurité nationaux, et à fournir une aide alimentaire aux populations menacées.
3. Les retards de livraison d'aide alimentaire résultent souvent d'une mauvaise coordination entre donateurs ou entre organismes nationaux et transporteurs. Aussi le rapport d'évaluation recommande à toutes les agences et groupes concernés par la fourniture et la distribution d'aide alimentaire de prendre des mesures pour remédier à cette situation.
4. Il y a un manque de coordination entre les sièges et les missions des agences de donateurs sur le terrain pour ce qui concerne les quantités d'aide alimentaire accordées aux ONG.

5. Un échange d'expériences entre les agences d'aide est souhaitable sur les achats locaux et les opérations triangulaires. En effet, qu'elles soient positives ou négatives, ces expériences se sont accumulées au cours des dernières années et il serait donc bon d'en faire profiter les nouveaux donateurs. Les donateurs sont invités à s'intéresser à cette forme d'aide alimentaire.
6. Promouvoir une communication ouverte et franche entre donateurs et pouvoirs publics sur les tensions et conflits qui règnent dans certaines zones géographiques. Cette communication permettrait d'éviter que les groupes les plus menacés ne soient coupés du suivi et de l'aide alimentaire.
7. S'agissant d'information sur la situation alimentaire, il faut absolument maintenir le suivi (bilans alimentaires et autres SAP et SIM). Il convient également de renforcer les liens et la coordination entre ces divers systèmes. En outre, il faut promouvoir leur intégration au sein d'un processus général de décision.
8. Enfin, le Club du Sahel et le CILSS doivent poursuivre leur action pour mieux faire connaître la Charte de l'aide alimentaire, tant au Sahel qu'au niveau des agences de donateurs.

Questions diverses

Un participant japonais a déclaré que les programmes d'aide alimentaire de son agence (relativement importants en Afrique) pourraient bénéficier de l'expérience de la Charte de l'aide alimentaire.

Par ailleurs, le rapport d'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire pourrait, a suggéré un autre participant, être présenté en deux documents : a) un rapport détaillé et technique; b) un document plus synthétique, comportant les orientations générales et destiné aux responsables de haut niveau. Cette suggestion a été approuvée par tous.

Pour finir, l'évaluation de la charte doit être approfondie dans les domaines ci-après :

- i) les engagements d'aide alimentaire pris par les donateurs et les livraisons pour la saison 1991/92, afin de repérer les incohérences éventuelles entre les excédents de production dans certains pays et les livraisons d'aide alimentaire en céréales locales;
- ii) les liens entre la Charte de l'aide alimentaire et la gestion des stocks de sécurité nationaux.

ANNEXES

1. Contributions d'Agences de Donateurs à l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire
2. Ordre du jour
3. Liste des participants

Ministère des Affaires étrangères
P.O. Box 20061
2500 EB LA HAYE

Suite à votre demande d'information sur l'application de la Charte de l'aide alimentaire, nous avons contacté nos ambassades, ainsi que les autres services de notre ministère concernés par l'aide alimentaire accordée aux pays du CILSS.

Commentaires :

1. Il nous semble que dans plusieurs pays la concertation se fait régulièrement entre pouvoirs publics et donateurs. C'est notamment le cas au Mali, dans le cadre du PRMC (Programme de restructuration du marché céréalier). Dans la plupart des pays, la concertation est relativement satisfaisante. Nous avons, cependant, relevé quelques problèmes au Tchad (ONC), car des donateurs ont emprunté une certaine quantité sur les réserves alimentaires nationales et l'ont remplacée par des céréales de qualité inférieure.

2. Dans nombre de cas, les responsables censés être sensibilisés à la Charte de l'aide alimentaire en ignoraient jusqu'à l'existence. Beaucoup reste à faire donc en matière d'information, tant au niveau des pays bénéficiaires qu'au niveau des représentants des donateurs.

Les documents officiels portant sur la sécurité alimentaire devraient mentionner plus souvent la Charte.

3. L'utilisation des céréales traditionnelles est quelque peu négligée. En conséquence, il conviendrait de relancer les activités du PROCELOS et d'intégrer davantage lesdites céréales. De même, les effets négatifs des denrées alimentaires non traditionnelles importées n'ont pas été suffisamment étudiés. Il y aurait donc intérêt à utiliser l'excédent de production des céréales alimentaires traditionnelles lors des bonnes années.

4. Les fonds de contrepartie ne doivent être utilisés qu'à des fins de développement et notamment de sécurité alimentaire.

5. Il faut trouver les moyens de mieux associer les producteurs locaux (ex: sous la forme de banques de céréales) aux achats locaux.

EVALUATION DE LA CHARTE ALIMENTAIRE

FAIT PAR LE BUREAU PAM AU TCHAD

I - LA CONCERTATION AU TCHAD ENTRE INTERVENANTS (DONATEURS/ AUTORITES NATIONALE)

Dans le cadre de la concertation entre intervenants, institution a été mise en place en février 1983, par arrêté N° 083 qui ne fut signé que le 14 avril 1986, dénommé Comité d'Action pour l'Aide d'Urgence (CAAU).

Cette dénomination a été modifiée par arrêté N° 369/MSAPS/DG/87 du 26 décembre 1987 pour devenir : Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence (CASAU).

a) - Sa composition

Le Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence, qui était présidé par le Ministère de la Sécurité Alimentaire et des Personnes Sinistrées, est aujourd'hui présidé par le Ministère de l'Agriculture et comprenant quelques ministères techniques concernés, des institutions internationales telles que : le PNUD, la FAO, le PAM, l'UNICEF, le FAC et la CEE et des organisations non-gouvernementales opérant dans le pays.

Afin de mieux prévoir les crises alimentaires et pour améliorer la mise en oeuvre des aides nécessaires, le Ministère de l'Agriculture a mis en place, grâce à un financement du "Fonds Européens de Développement" (FED), un Système d'Alerte Précoce, pièce maîtresse du CASAU mais qui, pour l'heure, n'opère que dans la zone sahélienne du pays qui est très sensible aux aléas de tout genre.

b) - Ses Objectifs

Le CASAU se fixe comme mission

- i) . organiser et orienter les actions de surveillance nutritionnelle et de suivi dans les zones à risque,
- ii) . assurer la mobilisation et l'intervention des aides,

18.11.92

- iii) . assurer le maintien des stocks de sécurité,
- iv) . assurer et coordonner les actions d'intervention dans les zones à risque,
- v) . appui à la régularisation, à la stabilisation et à l'équilibre des marchés céréaliers,
- vi) . appui aux programmes de réinstallation et de réhabilitation des personnes sinistrées, déplacées ou rapatriées.

En application de ses objectifs, surtout à l'alinéa iii), il a été mis sur pied un Comité de Gestion des Stocks de Sécurité Alimentaire qui est également une institution de concertation où bailleurs de fonds et autorités nationales se côtoient . Le PAM, aux noms des bailleurs de fonds, y joue le rôle de coordinateur.

II - UTILISATION DES RESSOURCES ALIMENTAIRES LOCALES

Pour cette rubrique, le gouvernement avait mis sur pied, par arrêté N° 429/MSAPS/DG/89 du 17 novembre 1989, un Comité de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire (SSA) composé des autorités nationales et des bailleurs de fonds.

L'Accord-Cadre du Stock de Sécurité Alimentaire a eu l'accord de principe des bailleurs de fonds mais seul l'USAID y a apposé sa signature. Les autres bailleurs tels que le PAM, la CEE et le FAC n'ont pas apposé leur signature car l'article 6 de l'Accord-Cadre stipule que les donateurs s'engagent à reconstituer automatiquement le SSA prélevé pour les distributions gratuites. Les institutions citées ci-dessus n'ayant pas une rubrique spécifique à ce genre d'opération, ont préféré ne donner que leur accord de principe à la constitution du stock à partir des aides existantes ou des aides ponctuelles dans le cadre d'urgence.

Le Comité de Gestion du Stock de Sécurité est composé du Ministère de l'Agriculture (Président) et tous les ministères et organisations membres du CASAU.

Dans son article 1er, l'Accord-Cadre fixe le Stock de Sécurité Alimentaire à 20.000 tonnes de céréales.

L'objectif principal de ce stock de Sécurité Alimentaire est d'avoir sous la main à temps voulu une quantité de vivres nécessaires à une intervention d'urgence en cas de catastrophe.

Le stock est constitué de dons en nature et en espèce faits par les bailleurs de fonds. La contribution financière des donateurs permettra à l'Office National des Céréales d'acheter localement en cas de production excédentaire.

Le stock est destiné à la distribution gratuite en cas d'une situation alimentaire d'urgence reconnue officiellement. Il peut être également vendu pour stabiliser les prix du marché et éviter éventuellement toute perte en cas de longs séjours en entrépôt.

Les fonds générés par la vente sont déposés dans un compte bancaire SSA signé conjointement par le PAM (qui représente les donateurs) et le Président du SSA.

III - GESTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE

La gestion de l'aide alimentaire est assurée par le CASAU pour les aides multilatérales. De fois, certains bailleurs font transiter leurs aides bilatérales par le PAM. C'est le cas notamment en 1991 des aides canadiennes, allemande, suisse et de la Coopération Française qui ont été confiées au PAM et distribuées par lui.

Pour les aides alimentaires dans les projets réguliers de développement du PAM, la gestion se fait conjointement entre la Direction Nationale des Projets PAM, les ministères techniques concernés et la Représentation du PAM au Tchad. Ce système de co-gestion permet une transparence pour chacun des partenaires.

IV - ENGAGEMENTS ET LIVRAISONS CHAQUE ANNEE INFERIEURES AUX REQUETES ?

Dans cette situation, la plupart du temps, les besoins sont surestimés par les pays demandeurs et les bailleurs de fonds ne tiennent compte que des estimations faites par les techniciens, qui sont plus fiables.

**REUNION DU RESEAU DE PREVENTION
DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL
PARIS, 19 ET 20 NOVEMBRE 1992**

PROJET D'ORDRE DU JOUR

Jeudi 19 Novembre

9:00 à 9:15 Réunion pour enregistrement et remise des cartes d'accès, entrée principale de l'OCDE, 2 rue André Pascal, Paris, 16ème (métro La Muette)

Ouverture des travaux à 9:30, Salle de Conférence No. 9, bâtiment principal de l'OCDE, même adresse.

INTRODUCTION

Exposé sur l'objet de la réunion, les principaux points de l'ordre du jour, les produits attendus.

**BILANS ALIMENTAIRES ET SUIVI DE LA SITUATION ALIMENTAIRE
(de 9:30 à 12:30 et de 14:00 à 17:30)**

- Bilan Céréaliier Ex Post 1991/92 et bilan Céréaliier Prévisionnel 1992/1993 (CILSS/DIAPER, FAO/SMIAR, etc.).**
- Aspects méthodologiques du suivi de la situation alimentaire (DIAPER, FAO, FEWS, etc.).**
- Echange d'Informations (CILSS/DIAPER, etc.).**
- Présentation de données satellitaires sur le déroulement de la campagne 1992/1993 (FAO/Artemis).**

Vendredi 20 Novembre 1992

Suite des travaux à 9:30, Salle de Conférence No. 9, bâtiment principal de l'OCDE, 2 rue André Pascal.

**EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE,
1991/92**

- Présentation de la synthèse préparée par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel.**
- Contributions diverses et discussion du document d'évaluation.**
- Synthèse et conclusion des travaux.**

---oooOooo---

REUNION DU RESEAU DE PREVENTION
DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

Paris, 19-20 novembre 1992

Liste Provisoire des Participants

ACDI/CIDA Canada :	M. Denis Potvin (Côte d'Ivoire)
CILSS:	Mr. I. Demba Ba Mr. Oumar Coulibaly Dr. Hansjorg Neun (GTZ)
CCCE (France) :	Mr. S. Madaule
CCE/ECC :	Mme Alice Giudicelli Mme F. Mosca
Ministry of Cooperation/France	Mme. Anne-Marie Frènehart
Republic of Germany: Ministry of Cooperation, GTZ,	Mr. G. Luhrs Mr. Klaus Pilgram
Ministry of Cooperation/Netherlands	Mr. Cools
Ministry of Cooperation, Switzerland :	Mr. P. Steffen
FAO/SMIAR/GIEWS:	Mr. Stéphane Jost
USAID :	Mr. Ron Daniel, AFR/SWA Ch. Kelly, USAID/Niger
FEWS :	Ms. Denise Daly (Mauritanie)
WFP/PAM :	Mr. Gonzalo Ribo-Dieguez Mr. Jean-Marie Boucher
Japanese Delegation, OECD	Mr. Kagefumi Ueno Mr. Minoru Obayashi
Consultants ou Observateurs:	
Mr. Roger Pons Mr. Johny Egg	Mme Victoire D'Agostino Mlle. Mathilde Boitias
Staff, Club du Sahel:	
J-H Guilmette J-M Pradelle	J. van Dusen Lewis H. Josserand

