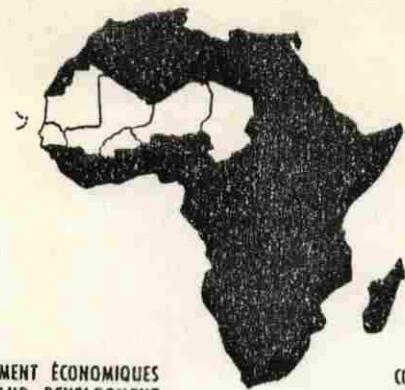


00178

OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

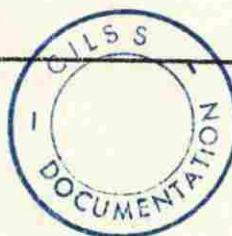


CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERÈSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

Document N° 20



DISTRIBUTION LIMITÉE

AUX PARTICIPANTS

POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LE SAHEL :
PROPOSITION DE MISE EN PLACE
D'UN RESEAU REGIONAL DE DIAGNOSTIC PERMANENT

Secrétariat Exécutif du CILSS

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CÉREALIÈRES
DANS LES PAYS SAHéliENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

MINDELO, SAO VICENTE, 1 - 6 DEC 1986
REPUBLIQUE DU CAP VERT

REPUBLIC OF CAPE VERDE

POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LE SAHEL :
PROPOSITION DE MISE EN PLACE
D'UN RESEAU REGIONAL DE DIAGNOSTIC PERMANENT

Secrétariat Exécutif du CILSS



Aujourd'hui, l'objectif de sécurité alimentaire est un objectif qu'il est possible d'atteindre dans les pays du Sahel par l'amélioration des politiques agricoles et la stimulation des échanges dans une optique régionale.

Certes le contexte général n'est guère favorable et les pays sahéliens affrentent de réels obstacles dans la recherche de la sécurité alimentaire. Certains facteurs sont difficilement maîtrisables. Les Etats et les acteurs économiques subissent pour l'instant plus qu'ils n'anticipent les variations climatiques et les fluctuations des prix sur les marchés internationaux. De plus, le faible niveau d'intégration des activités économiques dans chaque pays, comme à l'échelle régionale, ne permet pas de répondre avec la souplesse nécessaire à l'instabilité de l'environnement. Des politiques souvent trop rigides et divergentes selon les Etats ne facilitent pas les ajustements.

Dans ce contexte difficile, le manque d'information fiable apparaît aujourd'hui comme une contrainte majeure. L'amélioration de la qualité des données est une condition de celle des politiques.

C'est dans ce but que le CILSS souhaite poursuivre l'action engagée visant à produire de meilleures informations pour de meilleures politiques.

Le document "bilan de la mise en oeuvre des recommandations du colloque de Nouakchott en matière de coopération régionale" (document n°2 de préparation du colloque de Mindelo) présente l'état d'avancement des principales actions du CILSS dans ce domaine : le projet d'amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs céréales et élevage, le projet pré-CRESAL et le réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel.

Les pages qui suivent visent à proposer un cadre d'ensemble pour la poursuite de ces actions, par la mise en place d'un réseau régional de diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire.

1. L'EVOLUTION DU CONTEXTE

Sept ans après le colloque de Nouakchott sur la politique céréalière des pays du Sahel, celui de Mindelo pourra réaffirmer la nécessité d'améliorer la qualité de l'information. Pour autant, il ne s'agira pas de répéter cette recommandation pour mieux s'en convaincre. Des actions ont été engagées dans ce sens et de nombreux changements sont intervenus depuis 1979 qui créent un cadre favorable à la poursuite de l'action et, surtout, qui permettent aujourd'hui de mieux la définir.

La préoccupation d'une meilleure information pour de meilleures politiques s'est renforcée, au point d'être en passe de devenir une priorité dans les Etats. La réflexion sur les politiques céréalières, à mesure qu'elle progressait, a mis en évidence les nombreuses inconnues des systèmes alimentaires sahéliens. Qu'il s'agisse du comportement des producteurs concernant le stockage ou la mise en marché, de celui des commerçants ou des consommateurs, le manque de données fiables est aujourd'hui identifié par la plupart des intervenants comme un des obstacles majeurs à l'amélioration des politiques alimentaires.

Mais la question s'est aussi précisée : on est passé du stade "il faut améliorer l'information" à celui, plus opérationnel, de chercher à savoir "quelle information pour quel objectif, comment la construire et comment s'en servir ?" Aujourd'hui il devient clair que pour être utile et utilisée, l'information doit être spécifique et répondre à un besoin bien identifié.

Les problèmes d'organisation du marché posés par la relative abondance des deux dernières récoltes dans la plupart des cas, montrent qu'aujourd'hui, dans le Sahel, il ne s'agit plus seulement de gérer les déficits, mais aussi les excédents. Cette situation renforce l'idée que, quelque soient les niveaux de production dans les pays du CILSS, la sécurité alimentaire doit être pensée l'échelle régionale.

Un ajustement de l'offre et de la demande peut contribuer à l'équilibre régional, à condition qu'il englobe les pays côtiers et qu'il repose sur une concertation des opérateurs. Des actions dans ce sens sont possibles et différents partenaires leur apportent déjà un concours avec l'aide triangulaire. Elles peuvent être élargies par la circulation de meilleures informations concernant les marchés, aussi bien entre les offices nationaux de commercialisation, qu'auprès des opérateurs privés.

Enfin, il faut souligner que la mise en oeuvre de stratégies alimentaires, fondées sur la coordination des actions des différents partenaires, a concrètement fait progresser l'idée que la sécurité alimentaire est affaire de concertation.

II. LES OBJECTIFS DE L'ACTION

L'action proposée par le CILSS vise à :

développer un système d'appui à la prise de décision des Etats membres en matière de politique agricole et alimentaire dans un cadre régional.

Pour atteindre ce but, trois objectifs sont fixés dans le prolongement des projets actuels "diagnostic permanent" et "pré-CRESAL" :

- améliorer la qualité de l'information pour la décision
- développer une capacité de diagnostic permanent de la sécurité alimentaire régionale
- favoriser la circulation de l'information et la concertation des décideurs par la mise en place d'un réseau régional pour la sécurité alimentaire.

2.1. L'amélioration de la qualité de l'information pour la décision

L'expérience acquise par les actions engagées ces dernières années dans ce domaine permet de définir sur des bases concrètes que cet objectif implique :

- de cibler avec précision l'information nécessaire à la décision des responsables des politiques céréalières (ou, plus généralement, des politiques agricoles et alimentaires). Pour être utile et utilisable, toute information doit être recherchée en fonction d'un objectif et s'inscrire dans un cadre d'analyse défini à l'avance.

Dans ce but, il s'agit :

* de mieux définir la finalité de l'information: alerte précoce, gestion des politiques conjoncturelles ou définition et évaluation des politiques structurelles

* de raisonner en termes de système d'information visant à mettre en relation les données les unes avec les autres, en fonction des questions de politique économique auxquelles on cherche à répondre

- d'améliorer les méthodes de collecte et de traitement des données en fonction de la finalité de l'information recherchée. Produire par exemple une information pour déclencher l'alerte en cas de crise alimentaire demande la mise en oeuvre d'une démarche particulière, voire une innovation dans les techniques statistiques utilisées. L'enquête doit être légère, à couverture sélective et l'information remonter très rapidement. Fournir des données de manière périodique implique d'autres approches et notamment des méthodes compatibles avec les budgets disponibles sur longue durée.

- d'harmoniser ces méthodes dans les pays du CILSS afin d'améliorer la cohérence des données régionales.

Deux grands principes doivent guider les actions d'amélioration de la qualité des données :

- décloisonner l'information et favoriser les convergences des actions engagées ou projetées au sein de systèmes d'information. L'expérience montre que la production de données sur un

système alimentaire est autant (sinon plus) une question de coordination des actions et de mise en relation des résultats, qu'un problème technique

- favoriser le développement d'enquêtes légères et chercher a alléger, dans la mesure du possible, les dispositifs d'enquêtes classiques. La recherche d'information doit être conduite selon le double objectif d'obtenir des données plus fiables et de les produire de manière répétitive. Dans ce but, il s'agit d'améliorer l'efficacité des enquêtes classiques dans le meilleur rapport possible fiabilité/ coût (ou résultats/probabilité de permanence du dispositif) et d'expérimenter et vulgariser des méthodologies nouvelles.

2.2. Le développement d'une capacité de diagnostic permanent de la sécurité alimentaire régionale

Cet objectif implique la mise en place dans le cadre du CILSS d'un observatoire régional des situations et des politiques agricoles et alimentaires, ainsi que d'un réseau diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire régionale.

Le réseau régional d'information pourra être formé par les observatoires des composantes nationales de l'action, les autres projets du CILSS concernés tels AGRHYMET, le réseau CILSS/Club du Sahel pour la prévention des crises alimentaires auquel participent les agences d'aide bilatérale et multilatérale et, dans la mesure du possible, d'organismes des pays côtiers.

L'observatoire régional :

- s'appuiera sur l'information fournie (produite) par le réseau en matière de production, commercialisation, prix, stockage, transport, transformation, consommation, échanges régionaux et extérieurs
- élaborera un cadre spécifique pour l'analyse des données ainsi qu'un diagnostic de la situation, en vue de la prise de décision selon trois objectifs :

* prévoir et mieux gérer les crises alimentaires
(ou les difficultés liées aux excédents)

Cet objectif implique de centraliser l'information des systèmes d'alerte précoce et de prévision des récoltes, puis de la mettre en relation avec les données régionales concernant les prévisions d'importation, les stocks, les prix, les transports, ainsi qu'avec les prévisions de récolte et les prix dans les pays côtiers.

* prendre des mesures de politique agricole et suivre leur impact à court terme

Il s'agit ici :

- de rassembler et de mettre en relation l'information conjoncturelle pour la prise de décision (en début de campagne pour la politique céréalière)

- de recenser les mesures prises et d'évaluer leurs effets sur la situation alimentaire, de manière à faire des propositions de mesures à prendre pour la campagne suivante.

* évaluer l'effet des politiques dans le plus long terme, selon le double objectif :

- d'influer sur les politiques structurelles

- et d'essayer de construire, à partir de la mise en relation de variables sur des séries longues, des instruments d'aide à la décision conjoncturelle.

2.3. L'amélioration de la circulation de l'information et le renforcement de la concertation régionale

Afin que l'observatoire régional puisse devenir (par sa capacité d'informer, de proposer et d'évaluer) un instrument du réseau pour le pilotage des politiques, il faudra :

- développer la circulation de l'information dans les pays du CILSS

Le passage du diagnostic à l'action est en effet conditionné par la capacité de diffuser l'information rapidement, sous une forme appropriée et aux endroits utiles.

- améliorer la concertation régionale et la coordination des décideurs

L'équipe de coordination et d'appui de l'action proposée devra jouer ici un rôle d'animateur du réseau auprès :

- * des responsables des politiques alimentaires nationales
- * et, en collaboration avec le Club du Sahel, des instances internationales.

III. LE CONTENU DE L'ACTION PROPOSÉE

Le suivi permanent du développement et l'information que cela exige n'ont pas fait l'objet jusqu'ici en Afrique de projet exclusivement consacré à cet objectif, à fortiori à une échelle régionale.

Aujourd'hui, par contre, le terrain est préparé dans les pays du CILSS : les composantes nationales sont en grande partie opérationnelles, les méthodes commencent à être harmonisées, des systèmes d'alerte précoce sont en cours d'expérimentation dans plusieurs projets, un système d'information sur les marchés est proposé, une banque de données sur longue période et un cadre d'analyse des politiques céréalières sont en cours de réalisation par les projets "diagnostic permanent" et "pré-CRESAL". Le travail effectué permet maintenant d'envisager une action qui réunisse effectivement les moyens d'améliorer la qualité des données de manière durable et de proposer des diagnostics plus pointus.

A partir des enseignements tirés des projets actuels, il est possible de proposer une série d'actions précises, dont les relations avec l'objectif d'ensemble sont connues :

3.1. La poursuite et le renforcement de l'action de décloisonnement de l'information et d'animation

L'expérience montre que renforcer et élargir l'appui aux structures nationales est une condition nécessaire, du moins dans un premier temps, pour améliorer la recherche d'information et le traitement des données.

L'équipe de coordination régionale devrait disposer d'une capacité accrue d'appui technique et de suivi des actions engagées. Mais le recours à des séminaires de formation et d'échanges d'expériences sur des questions particulières, organisés avec le concours de spécialistes, devra être généralisé.

L'animation devra désormais déborder le cadre de la recherche d'information, pour aborder celui de l'analyse économique (diagnostic à partir des résultats).

3.2. La participation à la réalisation d'enquêtes nationales de référence destinées à mieux asseoir le système permanent d'information

Il s'agit d'enquêtes statistiques de type classique, qui mettent en oeuvre des moyens importants, mais dont la périodicité est longue (enquête tous les 5 à 10 ans). Ce sont par exemple le recensement agricole, celui du cheptel, une enquête sur les flux, une enquête budget-consommation, etc.

Ces enquêtes sont nécessaires soit pour procéder à des extrapolations d'échantillons restreints, soit pour "caler" un ou des paramètres donnés, dont les enquêtes légères mesureront ensuite les variations. La réalisation d'enquêtes de référence devrait permettre de sortir de l'impasse rencontrée le plus souvent lorsque l'on cherche à alléger les systèmes d'information: l'enquête classique est mal adaptée à la recherche d'information permanente (dans le contexte actuel des pays sahariens caractérisé par le manque de moyens, les difficultés opérationnelles,...), mais la connaissance des structures est insuffisante pour permettre aux enquêtes légères de devenir fiables ou représentatives.

Dans ce sens, les enquêtes de référence doivent être considérées comme un investissement nécessaire pour la mise en place d'un système permanent (donc plus léger) de collecte et de traitement des données. Ce besoin d'investissement diminuera au fur et à mesure que le système d'information se densifiera.

Il ne s'agit pas que l'action coordonnée par le CILSS prenne en charge l'ensemble de ces besoins, mais que les composantes nationales disposent dans ce cadre des moyens d'impulser les opérations. Une table ronde des bailleurs de fonds organisée par les composantes nationales pourrait avoir lieu, dans chacun des pays, pour définir un programme pluriannuel de réalisation de ces enquêtes.

3.3. L'expérimentation méthodologique et la formation

C'est une action déterminante pour la réalisation des objectifs de permanence d'un système d'information répondant aux questions des décideurs.

L'expérimentation a pour but essentiel de rechercher et de tester des méthodes de collecte plus fiables et/ou plus légères. Les thèmes de cette action pourraient être par exemple : les conditions de fiabilité des interviews de producteurs, la comparaison des différents systèmes d'alerte précoce, l'association du qualitatif et du quantitatif dans les enquêtes, les techniques de saisie rapide des flux, les méthodes d'approche du stockage paysan, les techniques d'estimation des superficies de rendement, etc.

Il s'agirait de programmes régionaux, définis dans leurs grandes lignes en début d'action, puis précisés au fur et à mesure des besoins.

Dans ce même objectif, la formation devrait avoir pour but essentiel de réunir des forums de techniciens ayant été confrontés à des problèmes particuliers. Ces séminaires seraient l'occasion de faire les apports techniques par des spécialistes des méthodes d'enquête légères, dans la mesure où l'expérience actuelle montre qu'il s'agit là d'un domaine relativement nouveau pour les statisticiens.

3.4. La généralisation des systèmes d'alerte précoce

Le projet "diagnostic permanent" expérimente actuellement un système d'alerte précoce sur une région du Burkina. D'autres systèmes ont été récemment mis en oeuvre par plusieurs projets dans les pays du CILSS.

Des évaluations comparatives devraient permettre de définir quels sont les systèmes les mieux adaptés aux différents contextes nationaux et, surtout, à chacun des besoins de prévision des récoltes (ou des déficits/excédents).

Enfin, des suivis de campagne sont effectués sur la base de l'enquête agricole classique et il faudra évaluer sur plusieurs années si l'utilisation de cette enquête à des fins d'alerte précoce est susceptible de donner des résultats fiables.

3.5. L'harmonisation des méthodes d'évaluation des récoltes

L'action engagée d'amélioration et d'harmonisation des méthodes de l'enquête classique à échantillons aléatoires dans les pays du CILSS doit être poursuivie. Mais il faudra favoriser la coordination des moyens, de manière à éviter que le programme ne s'engage dans le soutien à une enquête lourde à caractère répétitif, si celle-ci ne réunit pas au départ les conditions d'un bon déroulement (par exemple, manque de moyens de supervision et de contrôle).

Dans ce domaine aussi, la possibilité de réaliser des enquêtes de référence devrait permettre de progresser dans le sens de l'allègement des dispositifs.

3.6. La généralisation des systèmes d'information sur le marché

La démarche proposée permet une approche spécifique selon le degré d'avancement des pays dans ce domaine.

Le but de l'action est de commencer à fédérer plusieurs collecteurs et décideurs autour de quelques enquêtes intégrées (en commençant par les prix de marché), afin de provoquer un effet d'entraînement

3.7. Les observatoires

Les observatoires assurent une double fonction :

- de centrale d'information, réunissant les données des enquêtes et d'autres informations complémentaires et un fichier des mesures de politiques agricoles et alimentaires. Ces centrales sont à la fois un instrument de travail des composantes nationales et une pièce essentielle du dispositif de recueil de l'information régionale.
- de diagnostic de la situation alimentaire. L'analyse économique doit préparer le diagnostic par les tableaux de bord de suivi de campagne, les bilans céréaliers,...puis le réaliser par des corrélations entre les variables pertinentes du système alimentaire et les mesures de politique économique. Cette analyse doit être effectuée par les observatoires nationaux et par l'observatoire régional qui assumera en outre la tâche d'agrégier les données à l'échelle régionale.

3.8. La circulation de l'information et la diffusion des résultats

La mise en place d'un réseau de responsables sahéliens des politiques agricoles et alimentaires permet d'assurer la diffusion des résultats auprès des décideurs, en même temps qu'elle favorise la coordination des décisions.

Dans le fonctionnement de ce réseau, la préoccupation de faire circuler l'information est essentielle. Mais la diffusion des résultats consistera aussi à animer des forums de décideurs tels que la réunion des offices céréaliers.

Enfin, formuler un diagnostic sur la sécurité alimentaire régionale implique que le réseau du CILSS soit en liaison avec des décideurs extérieurs à la région :

- une liaison avec les agences d'aide pourra être réalisée au sein du réseau de prévention des crises alimentaires animé par le Club du Sahel et le CILSS
- des liens sont à construire avec les responsables des politiques agricoles et alimentaires des pays côtiers.