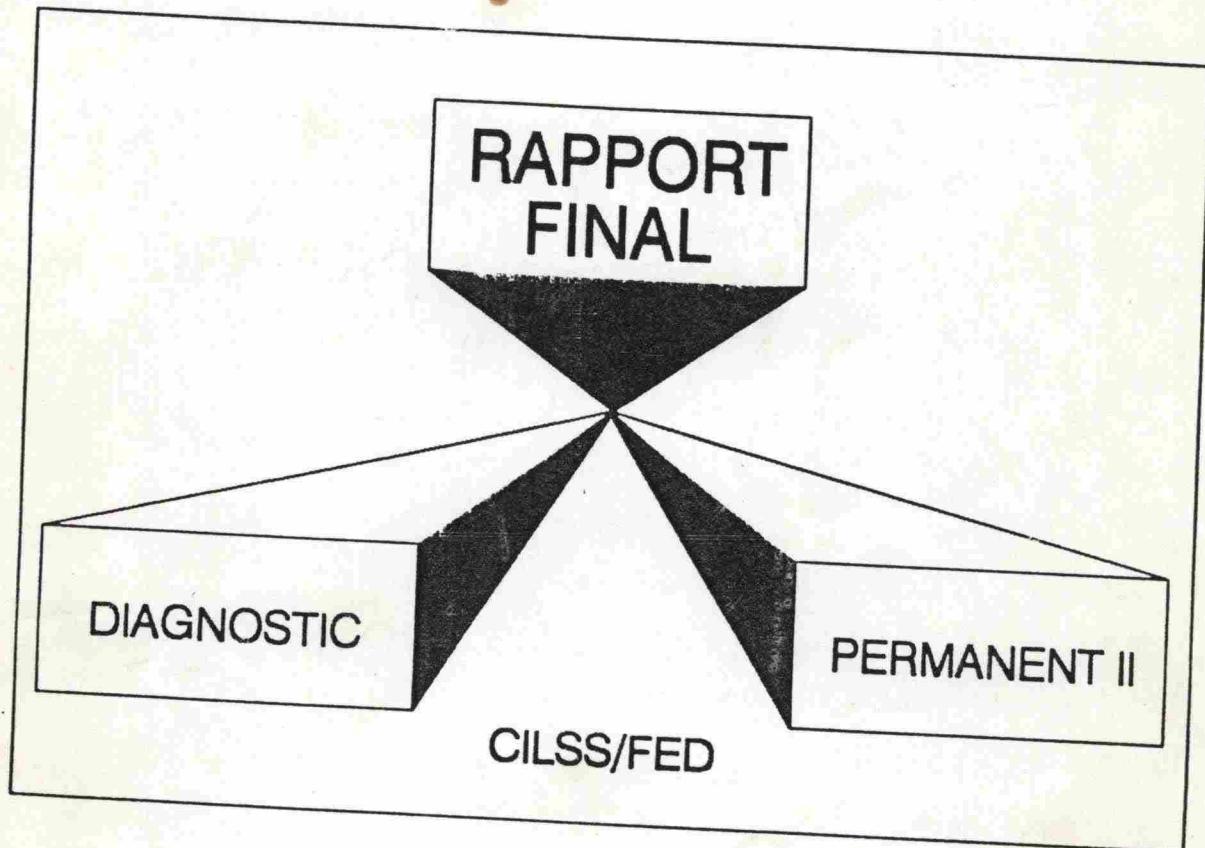


3944

CAB / 50



LONGACRE AGRICULTURAL DEVELOPMENT CENTRE

Peter ROBINSON

September 1990

Bruce GILLIVER

μμεε

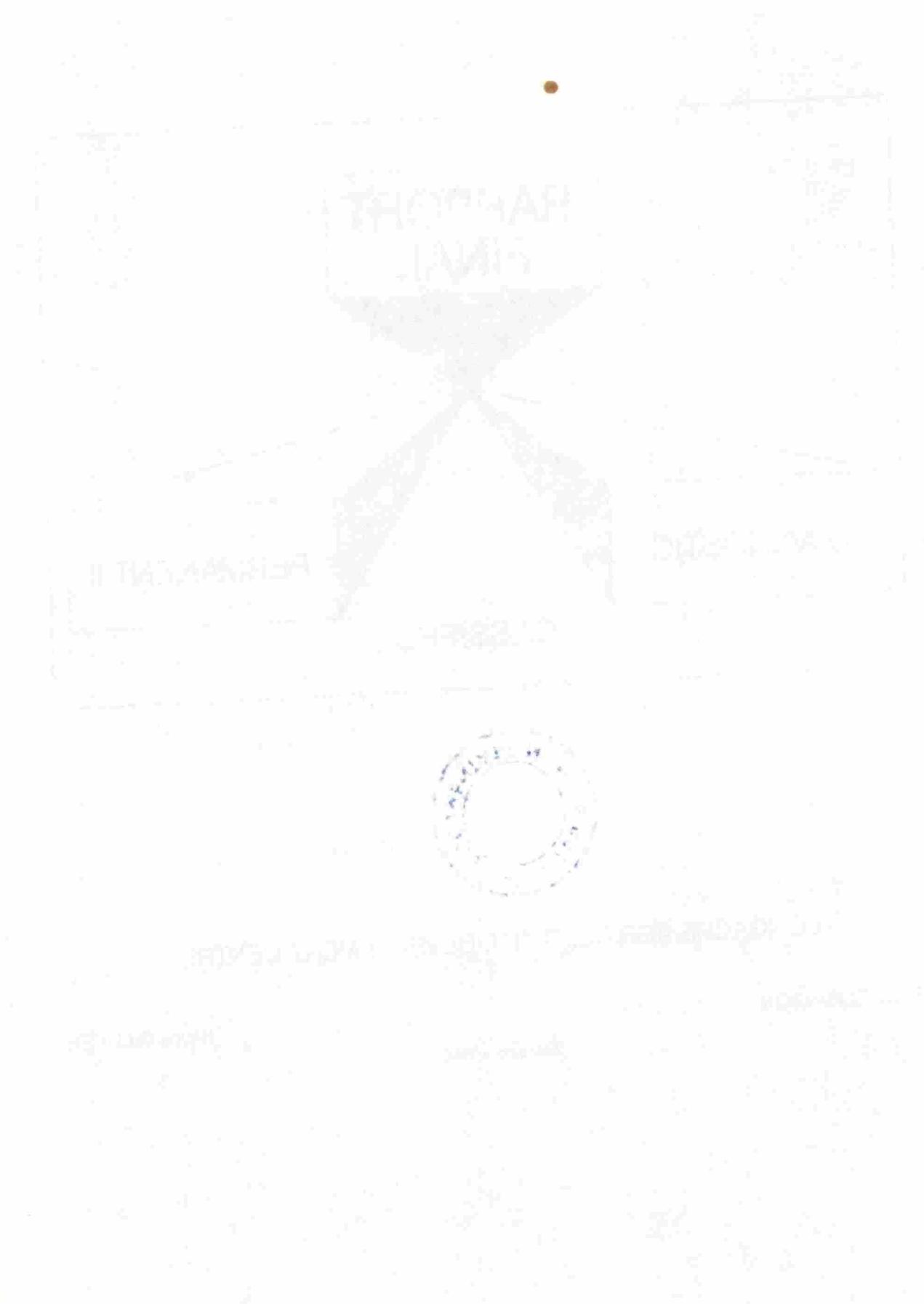


TABLE DES MATIERES



- Liste des abréviations et sigles
- Avertissement

page
I
III

PREMIERE PARTIE: FINALITE, OBJECTIF, STRATEGIE ET POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL DU PROJET	1
1. Finalité du projet	2
2. Objectif et fonctionnalité du projet	2
3. Stratégie à long terme du projet	3
4. Positionnement institutionnel du projet	4
5. Statut de l'information au plan national	10
6. Statut de l'information au plan régional	12
DEUXIEME PARTIE: EVALUATION	13
1. Filière de production d'information soutenue par le projet	14
2. Analyse de la filière	16
2.1. La balance céréalière	16
2.1.1. Les enquêtes agricoles	17
2.1.2. Les enquêtes stocks	24
2.1.3. Les enquêtes consommation	25
2.2. Les marchés céréaliers	26
2.3. La détection des risques	28
2.4. L'élevage	30
2.5. La diffusion de l'information	35
2.6. Le stade ultime de développement de la filière de production d'information	38
TROISIEME PARTIE: GESTION DU PROJET DIAPER	43
1. Gestion des activités	44
2. Gestion financière et administrative	49
ANNEXES	53

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES

ADC	: Agricultural Development Centre (Longacre)
AEDES	: Association Européenne pour le Développement et la Santé (ONG)
AGRHYMET	: Projet de suivi agro-pastoral (CILSS)
ARTEMIS	: Projet de suivi agro-météorologique (FAO)
BIRD	: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque Mondiale)
BSA	: Bureau des Statistiques Agricoles (Tchad)
CCE	: Commission de la Communauté Européenne
CFA	: Unité monétaire (zone franc, 50 F CFA = 1 FF)
CIB	: Conseil International du Blé
CILSS	: Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIRAD	: Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (France)
CN	: Composante Nationale (du projet)
CNUCED	: Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DIAPER	: Projet "Amélioration des instruments de diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire"
DISA	: Division des Statistiques Agricoles (Sénégal)
DSA	: Division des Statistiques Agricoles (Mali)
DSA/E	: Direction des Statistiques de l'Agriculture et de l'Elevage (Niger)
ECA	: Equipe de Coordination et d'Appui (du projet)
ESPACE	: Projet de suivi agro-météorologique (France)
FAC	: Fonds d'Aide et de Coopération (France)
FAO	: Food and Agriculture Organisation (Nations Unies)
FED	: Fonds Européen de Développement (CCE)
FEWS	: Famine Early Warning System (USAID, projet)
FMI	: Fonds Monétaire International
GARD	: Gambian Agricultural Research and Development project (USAID, projet en Gambie)
GTP	: Groupe de Travail Pluridisciplinaire
GTZ	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (office allemand pour la coopération technique)
ICRISAT	: International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
IFNS	: Interagency Food and Nutrition Surveillance (Nations Unies)
INRA	: Institut National de la Recherche Agronomique (France)
INTERFAIS	: Système d'information sur l'aide alimentaire (PAM)

MAE	: Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (Burkina Faso)
METEOSAT	: Satellite européen
NASA	: National Aeronautics and Space Administration (Etats-Unis)
NOAA	: National Oceanic and Atmospheric Administration (Etats-Unis)
NOAA-AVHRR	: Satellite américain
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCN	: Office Céréalier National
ODR	: Organisme de Développement Rural (Burkina Faso)
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé (Nations Unies)
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSCE	: Office Statistique des Communautés Européennes
PAM	: Programme Alimentaire Mondial (Nations Unies)
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PDUS	: Primary Data User Station
PNUD	: Programme de Nations Unies pour le Développement
SAP	: Système d'Alerte Précoce
SAR	: Système d'Alerte Rapide (projet FAO)
SCF	: Save the Children Fund (ONG)
SDA	: Social Dimensions of Adjustment (BIRD)
SDRAC	: Système de Détection des Risques Agro-Climatiques
SIM	: Système d'Information sur le Marchés céréalier
SMIAR	: Service Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (FAO)
SOMEA	: Società per la Matematica e l'Economia Applicata (bureau d'études italien)
SRNRS	: Surveillance des Ressources Naturelles Renouvelables dans le Sahel (projet CILSS/FED)
UNICEF	: United Nations Children's Fund
USAID	: United States Agency for International Development
USDA	: United States Department of Agriculture
VNU	: Volontaire des Nations Unies
VSN	: Volontaire du Service National (France)

AVERTISSEMENT

Aucune enquête n'étant en cours au moment de la mission d'évaluation, il est évident que le présent rapport ne peut porter un jugement scientifique sur leur déroulement. Néanmoins, la mission donne son avis sur la méthodologie suivie et, en fonction des informations acquises lors de son passage dans les neuf pays, porte un jugement qualitatif sur la mise en application de cette méthodologie.

En raison des contraintes de temps, dans le rapport provisoire (qui se trouve en annexe de ce document), nous avons procédé à une évaluation par sous-objectif du projet. On trouvera également en annexe des rapports sur les neuf pays dans lesquels on a fait une évaluation par principaux axes d'intervention du projet. Dans ce rapport final, nous avons tenté de faire la synthèse entre les deux, l'évaluation par sous-objectif et celle par opération.

REMERCIEMENTS

La mission tient à exprimer, de nouveau, ses vifs remerciements au CILSS, aux neuf pays membres du CILSS, aux neuf délégations de la CCE, aux membres des composantes nationales et à toute l'équipe du projet pour l'accueil chaleureux et fraternel qu'elle a reçu ainsi que pour toutes les facilités qui lui ont été accordées. C'est à juste titre que l'hospitalité sahélienne est légendaire dans le monde entier.

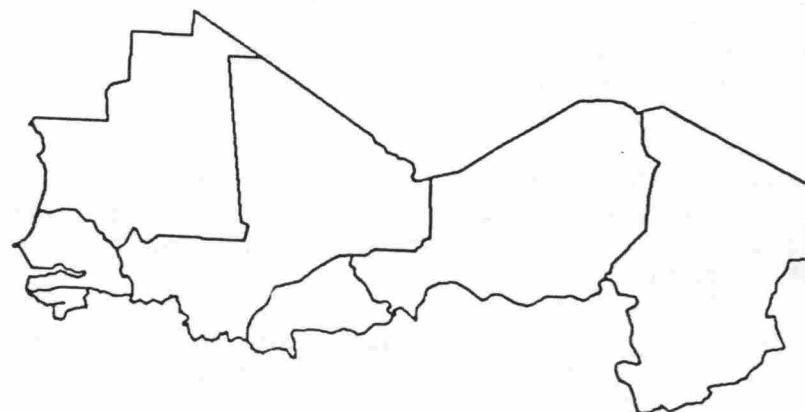
Peter Robinson
Septembre 1990
Montpellier.

PREMIERE PARTIE

FINALITE, OBJECTIF, STRATEGIE ET POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL DU PROJET DIAPER

CILSS

Comité Permanent Inter-Etats
De Lutte
Contre La Sécheresse Dans Le Sahel



1. Finalité du projet

Selon le document VIII/1220/87/FR, "Proposition de financement, sixième FED", la finalité du projet est de:

"Contribuer à la sécurité alimentaire dans la région en favorisant la mise en oeuvre de stratégies d'autosuffisance et de sécurité alimentaire".

2. Objectif et fonctionnalité du projet

Un des préalables indispensables à la détermination des politiques appropriées étant l'amélioration de l'information, l'objectif général du projet est de renforcer la qualité des informations statistiques dans les secteurs des céréales et de l'élevage afin de permettre une meilleure définition des politiques nationales d'autosuffisance et de sécurité alimentaire dans chacun des neuf pays membres du CILSS et également de promouvoir une politique sahélienne à l'échelle de la région.

La fonctionnalité du projet est surtout liée à la coordination des méthodes de collecte de l'information utilisées dans les neuf pays. Son rôle est d'apporter les appuis nécessaires pour initier des opérations, promouvoir des dynamiques nationales, améliorer ce qui existe, coordonner les efforts, harmoniser aux niveaux national et régional les actions de collecte de l'information.

Cette fonction de renforcement des structures nationales de collecte et de traitement de l'information est classique (appui institutionnel financier), mais avec des innovations telles que:

- l'animation des services concernés par l'équipe de coordination et d'appui (ECA), surtout par l'animation locale du projet;

- le mode d'appui technique et méthodologique, qui vise à la fois un meilleur ciblage, un décloisonnement et une intensification de la diffusion de l'information aux niveaux national et régional;

- la définition, très claire dès le départ, que le projet ne doit pas se substituer aux Etats dans ces actions.

3. Stratégie à long terme

3.1. DIAPER I

La première phase du projet visait surtout la conception d'un outil régional de diagnostic sur la situation alimentaire (secteurs agriculture et élevage). Parmi les résultats substantiels de cette phase, il convient de noter:

- la prise en charge des enquêtes agricoles annuelles par les services de la statistique agricole;
- l'exécution de ces enquêtes;
- la mise en place d'une banque de données dans chaque pays et la coordination au niveau régional.

3.2. DIAPER II

Suivant une progression logique, la deuxième phase du projet continue d'élaborer les méthodes de diagnostic et d'orienter les services vers de nouveaux besoins d'information pour la sécurité alimentaire, en introduisant des enquêtes test (stocks et consommation) portant sur les postes de la balance céréalière autres que ceux de la production, ainsi que sur la commercialisation et la détection des risques.

3.3. DIAPER III

Pour l'avenir, la mission recommande une troisième phase renforçant la stratégie déjà mise en oeuvre par le CILSS et le FED, où les objectifs, entre autres, seraient:

- la généralisation des besoins en information des autres postes du bilan céréalier;
- la consolidation d'une vraie filière de production d'information où l'interdépendance de tout type d'information sur la sécurité alimentaire soit mise en évidence afin de permettre un vrai diagnostic de la situation aux niveaux national et régional;
- l'institutionnalisation du projet à l'échelle régionale et nationale afin de permettre la prise de responsabilité par les gouvernements, et que le FED puisse se retirer progressivement.

4. Positionnement institutionnel du projet

"La filière de production d'information sur la sécurité alimentaire est structurée autour de trois champs d'appréhension des phénomènes. Le premier concerne la disponibilité des produits, le deuxième leur circulation et le troisième leur accessibilité." (Panorama des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans les neuf pays du CILSS. Alain Lalau-Keraly, OSCE, mars 1990).

4.1. Disponibilité: le bilan céréalier

Par sa coordination, son appui et grâce à la publication annuelle d'un bilan céréalier pour les neuf pays, le DIAPER est maintenant considéré comme le "leader" dans le domaine de l'information sur les ressources et les emplois céréaliers. Cependant, chacun des postes du bilan bénéficie du soutien d'une ou de plusieurs agences de coopération internationale dans chaque pays.

4.1.1. Les ressources

L'enquête agricole annuelle existe maintenant dans tous les pays et fournit les estimations prévisionnelles des récoltes vers le début du mois d'octobre et les estimations définitives vers le mois de janvier de l'année qui suit. Le DIAPER est le seul projet présent dans chacun des neuf pays et il fournit un appui substantiel financier et technique.

Parmi les agences multilatérales, le PNUD (avec ou sans la FAO) vient également en appui aux services de la statistique agricole au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, au Mali, en Mauritanie; des projets sont à l'étude pour le Sénégal et le Tchad. Le projet système d'alerte rapide (SAR) de la FAO est surtout concerné par le suivi de la campagne agro-pastorale et à cette fin apporte un appui à l'enquête agricole.

Par contre, la Banque Mondiale fournit une assistance technique aux services de vulgarisation agricole dans chaque pays, avec un appui considérable au suivi et à l'évaluation des projets de développement agricole. Dans plusieurs cas, les agents de base sur le terrain sont appelés à réaliser les enquêtes de suivi-évaluation et l'enquête agricole annuelle, ce qui provoque, parfois, des tensions entre les différents services.

La CCE soutient le CILSS dans un autre projet régional, la surveillance (satellite) des ressources naturelles renouvelables dans le Sahel (SRNRS). L'objectif du projet est de mesurer les superficies cultivées, par type de culture (ce qui semble faisable à moyen terme) et d'arriver à une estimation des rendements (ce qui semble possible, mais à long terme, entre sept et douze ans). Il y a, pour certains partenaires, confusion entre DIAPER et SRNRS, mais il est à noter que les deux projets sont complémentaires. Quand le système sera au point, la mesure par télédétection (du projet SRNRS) des quantités de céréales produites va alléger, de manière conséquente, les enquêtes agricoles dans les pays du CILSS.

Parmi les coopérations bilatérales, on trouve le projet FEWS (Famine Early Warning System) de l'USAID au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad. Le FEWS utilise les données fournies par les services de la statistique agricole dans ces pays; il contribue aussi à l'interprétation de l'évolution de la végétation pendant la campagne à partir des images NOAA-AVHRR (voir 4.4. ci-dessous). Au Tchad, le projet a apporté un appui au Bureau informatique des données, mais en général le FEWS est surtout considéré comme un outil pour les décideurs à Washington (en ce qui concerne les questions de l'aide alimentaire d'urgence).

La coopération néerlandaise apporte son assistance au Burkina Faso et au Cap-Vert, celle de la France au Cap-Vert et au Niger, celle de la Suède appuie le service de la statistique en Guinée-Bissau.

4.1.2. L'estimation des stocks

Les stocks de sécurité étatiques sont assez bien connus dans chaque pays par l'Office Céréalier National (OCN), tandis que, dans le secteur privé, ceux des commerçants et des paysans sont mal connus. Leur estimation est empirique, donc d'une fiabilité relative. L'intervention du projet dans les offices céréaliers nationaux pour les questions relatives aux stocks est marginale, sauf comme utilisateur des données pour les bilans céréaliers; cependant, dans la plupart des pays, l'OCN fait partie de la composante nationale (CN) du DIAPER.

Il faut noter que le projet a développé, sur la base d'une méthodologie nouvelle, une enquête quantitative sur les stocks paysans. Cette enquête consiste à dessiner et à photographier les greniers dont on calculera le volume avant d'en estimer le taux de remplissage. Dans le cadre des opérations pilotes, le projet a intégré cette enquête à l'enquête agricole au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal, où seul un recensement exhaustif des types de greniers existants a été effectué. En ce qui concerne les stocks des commerçants, rien n'a été fait jusqu'à présent (sauf au Niger grâce à une enquête permanente "commerçants").

4.1.3. Les importations

Les importations de céréales dans le cadre de l'aide alimentaire sont assez bien connues, tant par les pays bénéficiaires et les pays donateurs que par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) des Nations Unies. Par contre, pour les importations commerciales de riz, blé et maïs, il existe des divergences notables entre les données fournies par les pays importateurs, le FMI, la FAO, le PAM, la CNUCED, l'USDA, le CIB, l'OCDE et l'OSCE.

Des études sur les flux céréaliers entre les différentes sources ont été faites (notamment par IRAM-INRA, Paris, novembre 1988), mais en général le DIAPER coordonne les chiffres des OCN (aide alimentaire et importations commerciales) où les sources de base sont les douanes et la direction nationale des statistiques des pays concernés.

4.1.4. L'emploi des céréales

En général, dans les pays du CILSS, les informations ayant trait à la population sont considérées comme relativement fiables, à l'exception du Tchad en raison des événements politiques qu'il connaît depuis de longues années; mais un recensement démographique est prévu en 1991. Le DIAPER n'intervient que comme utilisateur dans ce domaine et les principaux partenaires sont le PNUD, la Banque Mondiale et plusieurs coopérations bilatérales.

Il est à souligner que les normes de consommation céréalière sont un des paramètres les plus controversés dans les bilans céréaliers, où une erreur d'appréciation de 5 % transforme un excédent en déficit (et vice versa). Pour cette question, le projet a pris l'initiative de proposer et de soutenir des enquêtes légères sur la consommation des ménages au Burkina Faso, au Mali et au Niger, sur des sous-échantillons de l'enquête agricole nationale. Du fait que les enquêtes "budget-consommation" classiques sont normalement assez lourdes, complexes et coûteuses, le projet vise à développer progressivement ces nouvelles enquêtes légères à faible coût dans l'ensemble des pays du CILSS.

Il faut noter également qu'il existe des études sur l'alimentation et la nutrition dans certains pays, notamment dans le cadre du SDA (Social Dimensions of Adjustment) de la BIRD (Cap-Vert), par UNICEF et SCF (Save the Children Fund), les enquêtes CEDRES/IFPRI, IFPRI/ICRISAT, ainsi que des données qui proviennent des systèmes de détection des populations à risques alimentaires et nutritionnels mis en place au Mali et au Tchad par l'AEDES (financement CCE).

4.2. Circulation: les systèmes d'information sur les marchés

Le projet coexiste avec plusieurs autres acteurs dans le domaine du système d'information sur les marchés céréaliers (SIM). A l'exception du Niger où il est le pivot de la mise en oeuvre du SIM, son rôle n'est pas dominant mais, néanmoins, est assez important en ce qui concerne l'harmonisation de la méthodologie, notamment pour le suivi permanent des prix des céréales sur les marchés à travers chaque pays et pour les enquêtes sur les flux (l'importance et la fluidité des échanges céréaliers entre zones à potentiels de production différents). Les intervenants les plus importants sont le GTZ au Burkina Faso, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal, au Tchad, l'USAID en Gambie, au Sénégal, et l'OSCE au Mali.

Dans le secteur de l'élevage, où il s'agit de suivi des marchés à bétail et de suivi des troupeaux, la position du projet est plus avancée en raison du petit nombre de partenaires. Parmi eux, le FAC au Burkina Faso et au Mali, l'OSCE également au Mali, la BIRD en Mauritanie et au Tchad et l'USAID au Niger ont tous des projets de soutien dans le secteur de l'élevage.

4.3. Accessibilité: la détection des risques alimentaires et nutritionnels

Sous cette appellation, il faut distinguer les systèmes de détection des risques agro-climatiques et ceux des crises nutritionnelles. La détection de risque est basée sur une méthodologie comportant trois phases: la délimitation des zones à risque du pays, la déclenchement de signaux d'alerte et la vérification et quantification de cette alarme.

Le projet DIAPER est l'un des acteurs concernés; à la fois il fournit certaines données, il suit les systèmes déjà mis en oeuvre et il continue de sensibiliser les autorités des autres pays quant à l'urgence politique de se doter d'un tel dispositif.

4.3.1. La détection précoce des risques agro-climatiques

Le suivi de la campagne agro-pastorale a permis de détecter l'imminence d'une crise alimentaire en donnant, décade par décade, une image aussi précise que le permettent les instruments d'investigation agro-météorologique actuellement disponibles. En cours de campagne, ce suivi permet d'évaluer les risques de mauvaise récolte en général et de repérer les zones où se sont accumulés des événements défavorables; par exemple, une pluviométrie mal répartie, des semis tardifs ou des attaques des plantes. Les estimations précoces de récoltes viendront confirmer ou infirmer cette première répartition des zones géographiques, en précisant l'ampleur du risque encouru par celles où l'évolution de la campagne a été défavorable.

Parmi les programmes et projets les plus importants, on note l'AGRHYMET du CILSS, le projet ESPACE (FAC-CIRAD), les projets SAR (Système d'Alerte Rapide) et le programme SMIAR (Service Mondial d'Information et d'Alerte Rapide) de la FAO, ainsi que le projet FEWS de l'USAID.

Le projet AGRHYMET, avec sa station PDUS (Primary Data User Station) à Niamey, Niger, produit des cartes pluviométriques par télédétection, décade par décade, pendant la campagne agro-pastorale et peut fournir rapidement une représentation spatiale de la distribution des pluies au Sahel. Le projet a mis en place un réseau de groupes de travail pluridisciplinaires (GTP) au Burkina Faso, en Guinée-Bissau, au Mali, au Niger, au Sénégal et au Tchad. La composante nationale du DIAPER fait partie du GTP dans chacun de ces pays.

L'AGRHYMET est appuyé par le CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Montpellier) dans le cadre du projet ESPACE. Ce projet combine les informations agro-météorologiques obtenues par télédétection avec les données pluviométriques relevées et celles d'un suivi phénologiques sur le terrain, afin de formuler des hypothèses de rendement attendues des cultures. ESPACE effectue des analyses décadaires qui sont communiquées aux GTP.

Les projets SAR de la FAO (Nations Unies) appuient les services de la statistique agricole pour la collecte des données sur l'estimation précoce des récoltes et le suivi de la campagne agro-pastorale au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal et au Tchad. Chaque année dans les neuf pays sont menées des missions conjointes CILSS/FAO d'évaluation des campagnes agricoles.

Le suivi de la biomasse est assuré par télédétection dans le cadre de plusieurs projets. Les données NOAA-AVHRR fournies par la NASA sont traitées aux Etats-Unis pour produire une grille d'indice de végétation décadaire pour le projet FEWS. La FAO est directement liée au satellite METEOSAT et un autre projet, ARTEMIS (FAO), produit, entre autres, une image composite mensuelle des anomalies absolues et relatives des précipitations. METEOSAT produit également une grille d'indice de végétation avec une résolution plus fine que celle du NOAA-AVHRR, et depuis quelques mois le projet AGRHYMET dispose d'une unité de traitement haute résolution des données NOAA.

La FAO, à Rome, traite l'information mondiale sur la situation agricole par unité géographique dans le cadre du programme SMIAR. Pour le Sahel, le SMIAR reçoit d'abord les informations collectées par les projets SAR, il les regroupe avec l'ensemble des données de télédétection (ARTEMIS, AGRHYMET, ESPACE et FEWS), celles des missions d'évaluation des récoltes, celles de l'aide alimentaire (système INTERFAIS du PAM) et des rapports des représentations de la FAO. Le programme publie trois bulletins mensuels sur la situation alimentaire (World Food Outlook, Foodcrops and Shortages, Cereal Food Balance); de plus, le SMIAR envoie tous les quinze jours des rapports sur l'état des cultures dans les pays du CILSS aux représentations de la FAO.

4.3.2. La détection des risques nutritionnels

La détection des risques nutritionnels demande la mise en place d'équipes très mobiles, spécialisées dans le domaine médico-nutritionnel. Ces équipes, envoyées uniquement dans les zones où les signaux d'alarme se sont déclenchés, devront vérifier cette alarme, la quantifier et faire des propositions d'intervention.

Le déclenchement de ces signaux d'alarme est basé sur une batterie d'indicateurs clés, simples à recueillir par les services administratifs. On trouve les premiers indicateurs parmi les données fournies par le suivi de la campagne agro-pastorale, ce qui permet de détecter l'imminence d'une crise alimentaire (risque agro-climatique). Ajoutés à ceux-ci, des indicateurs socio-économiques tels que la disponibilité en céréales, le prix du bétail et des céréales sur les marchés, le type de nourriture consommé, les mouvements des populations, les migrations du bétail, etc. sont nécessaires à la détection des risques nutritionnels.

Sur place, les équipes spécialisées s'appuient sur des informations plus précises, des enquêtes médico-nutritionnelles rapides et légères de terrain. L'ONG AEDES (sur financement FED) est installée au Mali et au Tchad, où il existe un projet de détection des risques nutritionnels. Dans les autres pays, notamment le Niger (voir annexe Niger, pages 2 et 3), la mise en place d'un tel système est à l'étude et le DIAPER se trouve au centre du débat sur sa nécessité.

Il faut noter aussi le programme DSA de la Banque Mondiale au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et au Sénégal, qui mène des études socio-économiques sur les effets du programme d'ajustement structurel. Le programme DSA sera progressivement développé dans l'ensemble des pays du Sahel. En étude également un programme "Interagency Food and Nutrition Surveillance" (IFNS) de OMS/UNICEF/FAO, qui devrait fournir des informations sanitaires et nutritionnelles sur les populations sahéliennes. Ces informations vont compléter utilement les indicateurs agro-climatiques et socio-économiques.

5. Statut de l'information au plan national

Dans chacun des neuf pays, le DIAPER a mis surtout l'accent sur la sensibilisation des décideurs quant à l'importance de l'information pour la stratégie et la sécurité alimentaire dans leur pays. L'un des impacts du projet est la création de nouveaux besoins en information. Le renforcement du rôle joué par les services de la statistique agricole a fait que non seulement les enquêtes agricoles de conjoncture se font chaque année, mais aussi que les résultats dans les bilans céréaliers ont dégagé de nouveaux besoins en information (différents postes du bilan, également sur le fonctionnement des marchés et des échanges céréaliers) pour ces décideurs.

Si ces derniers sont maintenant mieux convaincus de l'importance de l'information, il semble en revanche, à l'heure actuelle, qu'ils ne sont pas prêts d'en payer le coût. La diminution des dépenses publiques inhérente aux programmes d'ajustement structurel (PAS) est souvent citée comme l'obstacle principal à la mise en place par les gouvernements des structures adéquates pour une collecte d'information complète, fiable, coordonnée et élaborée à temps. Mais c'est exactement au moment où ces mesures d'austérité sont à l'oeuvre que l'insuffisance quantitative et qualitative de l'information devient critique et risque de limiter la réussite des actions entreprises dans les programmes de développement. La production de données statistiques mieux articulées à la décision pour la sécurité alimentaire doit être, donc, une priorité absolue. La mission est de l'avis que cette priorité doit et peut être incluse dans les programmes d'investissement nationaux dans le cadre du programme d'ajustement structurel.

L'une des principales modifications au sein de l'information pour la sécurité alimentaire est l'apparition de projets d'information autonomisés par rapport à l'administration de la statistique nationale, qui par conséquent perd son influence dans ce domaine. Dans ce nouveau contexte, le positionnement institutionnel des services de la statistique agricole par rapport à ceux de la statistique nationale devrait être étudié.

Il existe des comités de sécurité alimentaire dans certains pays du CILSS, en particulier en Guinée-Bissau, au Niger, au Sénégal et au Tchad, mais aucun pays ne dispose encore d'une véritable structure de coordination de l'ensemble des données produites sur la situation alimentaire (et nutritionnelle). (*) Sa mise en place est nécessaire dans chaque pays afin de regrouper, de synthétiser et d'analyser toutes les données à court comme à long terme, contribuer par là même à l'amélioration de la sécurité alimentaire des Sahéliens. Le service de la statistique nationale semble être le chef de file d'une telle structure.

(*) Il faut noter que le Comité national du système d'alerte précoce au Niger a cette vocation, mais que le pays n'a pas encore mis en place le système de détection des risques nutritionnels.

6. Statut de l'information au plan régional

L'une des innovations introduites par le DIAPER (également par l'AGRHYMET) est le concept régional. La publication, depuis deux ans, du bilan céréalier annuel a mis en évidence l'interdépendance sahélienne et la possibilité d'une éventuelle coordination des politiques de la région en matière d'élevage, d'agriculture et de sécurité alimentaire. Le forum logique de cette coordination est le CILSS, en liaison directe avec les structures de coordination nationale proposées plus haut.

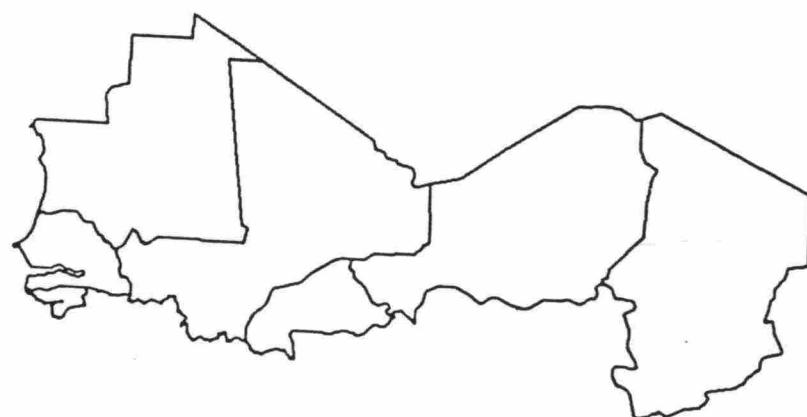
S'il y a une troisième phase du projet, cette question devra être étudiée. Dans un DIAPER III, il faudra non seulement consolider les acquis mais aussi faire un marketing du projet au niveau national et régional, afin d'assurer le financement de certains projets et également de véritables programmes d'investissement nationaux. Sans ces derniers, l'avenir de la production d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel est incertain.

DEUXIEME PARTIE

EVALUATION DU PROJET DIAPER

C I L S S

Comité Permanent Inter-Etats
De Lutte
Contre La Sécheresse Dans Le Sahel



БИБЛІОГРАФІЯ

ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОЇ

РЕДАЦІЯ

№ 219

ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОЇ

1. Filière de production d'information soutenue par le projet

1.1. L'évolution de la demande

Jadis, le diagnostic permanent sur la situation des secteurs de l'agriculture et de l'élevage se faisait autour d'une collecte ponctuelle et cloisonnée d'information brute sur les estimations de production. Aujourd'hui, on remarque des changements fondamentaux dans le domaine de l'information et on assiste à la formulation d'une demande d'information motivée, mise en perspective avec les éléments de conjoncture internationale qui influent sur les équilibres financiers internes et externes du pays. Pour cette raison, on parle de plus en plus de l'émergence d'une filière de production d'information pour la sécurité alimentaire.

Pour mieux suivre la situation alimentaire et le fonctionnement des marchés récemment libéralisés dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, le DIAPER soutient l'émergence d'une concertation entre utilisateurs et producteurs d'information, afin de mieux cerner les besoins en information des décideurs de la politique alimentaire. L'une des conséquences de ce soutien est la prise de conscience, de part et d'autre, de l'interdépendance (et de la complémentarité) de toute information et de tous les systèmes d'information pour répondre aux problèmes posés par la sécurité alimentaire. La production ponctuelle de données brutes ou l'analyse d'un élément pris isolément ne correspondent plus à la complexité de la situation.

1.2. Le soutien du projet

Grâce à son action de sensibilisation et à ses appuis financiers et méthodologiques, le projet est le catalyseur de cette prise de conscience, surtout à travers:

- l'intégration des données brutes de production dans les bilans céréaliers;
- l'amélioration de ces bilans avec des données sur les stocks et la consommation;
- le suivi des données sur la commercialisation;

- l'accent mis sur la nécessité de l'information sur la localisation du risque (agro-climatique et nutritionnel).

L'évolution logique de la demande d'information s'est traduite dans une modification de l'action de soutien du DIAPER à la production (l'offre mieux adaptée à la demande). Le projet continue d'appuyer les enquêtes agricoles de conjoncture mais en même temps y associe d'autres enquêtes test (sur un sous-échantillon) concernant les questions de stocks paysans et de consommation. Pour mieux appréhender la disponibilité des céréales, le projet aide, avec d'autres partenaires, à la mise en place des SIM (Système d'Information sur le Marché céréalier), où sa contribution majeure est surtout d'ordre méthodologique.

Enfin, mais d'une manière plus marginale, le projet apporte un soutien à la détection des risques (accidents agro-climatiques et nutritionnels). La nécessité de quantifier et de qualifier la disponibilité des céréales, de suivre le fonctionnement des marchés, est devenue plus importante, mais, en même temps, il faut connaître l'accessibilité des céréales pour certains groupes sociaux selon leur niveau de pouvoir d'achat.

Par contre, le même saut qualitatif n'est pas atteint dans le secteur de l'élevage pour lequel, jusqu'à présent, le DIAPER n'a pu développer d'alternative aux lourdes et coûteuses enquêtes d'effectif du cheptel. Il faut noter, néanmoins, que ces enquêtes ont amélioré le système classique du "recensement du cheptel" (voir le cas du Burkina Faso ci-dessous, section 2.4.2.1.). Du fait que ces enquêtes par sondage sont coûteuses, certains ont considéré ceci comme un abandon du secteur, mais le projet a fait un pas en avant avec son appui à la mise en place des systèmes d'information sur les marchés de bétail et le suivi de troupeaux. Cependant, la place de l'élevage, et son importance pour la sécurité alimentaire dans la région, est loin d'être quantifiée et qualifiée et il reste beaucoup à faire avant de pouvoir dresser un bilan alimentaire complet au Sahel.

2. Analyse de la filière de production d'information soutenue par le DIAPER

2.1. La balance céréalière

L'un des succès majeurs du projet est la publication annuelle du bilan cérééalier.

TABLEAU I

* Poste	Source	Appui principal	Autres	*
* Production	Enquête agricole	DIAPER	FAO/PNUD	*
*			FAC/Pays-	*
*			Bas/Suède	*
* {Etat	Office Cérééalier	BIRD/RFA/		*
* + Stocks {commerciaux	Office Cérééalier	FAC/Pays-Bas		*
* {paysans	Enquêtes test	DIAPER		*
* + Import. {aide	OCN INTERFAIS (PAM)			*
* {commerciales	OCN			*
* = Disponible	Bilan cérééalier	DIAPER		*
* / Population	Dir. Stat. Nat. (Recens. démog.)	PNUD	BIRD/USAID et autres	*
* x Consommation (kg/an)	Enquêtes pilotes Budget-consommation	DIAPER BIRD		*
* = Besoin national	Bilan cérééalier	DIAPER		*

2.1.1. Les enquêtes agricoles

Par le renforcement de son rôle et grâce à l'appui institutionnel, le service de la statistique agricole de chaque pays du CILSS est maintenant reconnu comme responsable et leader dans le domaine des statistiques agricoles. Il y a une enquête agricole annuelle dans chacun des neuf pays et les estimations précoce de récoltes sont toutes faites à temps et sont considérées comme plus fiables qu'auparavant par les institutions nationales et internationales. En raison de la situation anarchique qui prévalait avant la mise en place du DIAPER en 1985, cette fiabilité peut être encore considérée comme relative (elle est également assez fragile), mais cela représente néanmoins un pas en avant important. D'autant plus que, dans la plupart des pays, les enquêtes ne se font plus isolément mais en intégration avec le suivi de la campagne agro-pastorale et, dans certains cas, avec des enquêtes test. Le projet a contribué à l'amélioration de la situation par son appui méthodologique, son apport financier et la dynamisation des services concernés.

Les enquêtes agricoles sont de type classique (basées sur le modèle développé par la FAO). Dans tous les pays, les aménagements agricoles gérés par des organismes de développement ne sont pas couverts par l'enquête. Les données de ces aménagements sont classées dans le secteur moderne et sont intégrées dans les prévisions et résultats du bilan céréalier. Dans certains cas, par exemple la Mauritanie, ces données ne sont pas contrôlées par le service de la statistique agricole et sont peu fiables.

Sur le plan technique, la période d'enquête ne couvre que les cultures d'hivernage (sauf au Sénégal). Les cultures de décrue, de contre-saison, notamment le maraîchage, ne sont pas non plus couvertes par l'enquête, ce qui rend difficile une évaluation plus fine de la politique de sécurité alimentaire par les décideurs de pays.

Les enquêtes sont traitées, pays par pays, en annexe, avec un tableau récapitulatif (annexe 8). Pour une comparaison utile, il convient d'analyser trois d'entre elles: l'enquête du Mali (l'une des plus ambitieuses), celle du Tchad (la moins avancée) et, entre les deux, un pays d'à peu près la même superficie, le Niger. Le tableau ci-dessous fait le point sur la situation actuelle (campagne 1989/1990) dans les trois pays.

TABLEAU II

L'enquête agricole au Mali, au Niger et au Tchad. Campagne agricole 1989/1990.

	MALI	NIGER	TCHAD
Superficie (1)	1.240.000 km ²	1.186.000 km ²	1.284.000 km ²
Population (2)	8.218.000	7.687.000	5.564.000
Responsable	DSA/DNSI	DSA/E	BSA
Couverture	Tout le pays	Tout le pays	Zone soudanienne (6)
Exceptions	Secteur moderne	Secteur moderne	Secteur moderne
Base de sondage	Recensement démographique 1987	Recensement dém. 1977 (4)	Recensement dém. 1964 (7)
Plan de sondage	Découpage administratif (3)	Découpage administratif	Découpage administratif
Nombre de degrés	3 aléatoire	2	3
Univers statistique	Cercle	Département	Préfecture
Unité primaire	Section d'enumeration	Village	Canton
Taille	502 SE	12 par arrondissement (384)	67 stratifié
Probabilité	Inégale	Proportionnel au département	Proportionnel à la taille
Unité secondaire	Exploitation	Exploitation	Villages
Taille	5 par SE (2510) (autopondéré)	5 par village (1920)	3 par canton (207) prob. égale
Unité tierce ou observation	Parcelle	Parcelle	Exploitation (5 par vil. 1035)
Taille	1/3 des parcelles (~ 8.000)	Tous	Parcelle
Nombre d'enquêteurs	174	200 (5)	1 par exploitation
Suivi agro-pastoral	Oui	Oui	69
Nombre de passages	4	5	Oui
Calcul superficie	Enquête qualitative	Enquête qualitative	4
Estimation précoce	Enquête quantitative	Enquête quantitative	Estimation à vue
Rendement	Enquête qualitative	Carré de rendement	Estimation à vue
Traitemet	2500 carrés	Partial (carré)	Partial (carré)
Autres partenaires	Informatique	Informatique	Informatique
	OSCE/PNUD	FAC	BIRD/FEWS

1. Source: Encyclopaedia Universalis
2. Source: Bilan céréalier DIAPER/CILSS (décembre 1989)
3. Mais aussi en respectant 12 zones agro-climatiques
4. Recensement démographique 1988 à partir du 1990/1991
5. 90 agents de la DSA/E, aidés par les agents de base agricoles
6. La zone sahélienne est enquêtée en partie par l'ONDR
7. Base de sondage non fiable, recensement démographique prévu en 1991

Mali: DSA, Direction des Statistiques Agricoles
 DNSI, Direction Nationale des Statistiques et de l'Informatique
 SE, Section d'enumeration (voir annexe Mali)

Niger: DSA/E, Direction Statistique de l'Agriculture et de l'Elevage

Tchad: BSA, Bureau des Statistiques Agricoles
 ONDR, Office National du Développement Rural

2.1.1.1. La base et le plan de sondage

Les recensements de la population sont utilisés comme base de sondage dans chaque pays. A partir de la campagne prochaine, les chiffres du dernier recensement démographique seront prêts au Niger, tandis qu'au Tchad il faudra attendre trois ou quatre ans avant d'avoir une base de sondage fiable. Le projet n'intervient que comme utilisateur dans ces recensements.

Dans la totalité des neuf pays, le plan de sondage est basé sur un découpage administratif (au Mali, il y a également un découpage en 12 zones agro-climatiques en parallèle). Jusqu'à présent, ni le DIAPER ni personne d'autre n'a pu convaincre les décideurs de la fiabilité d'un découpage purement agro-climatique, dans le but d'alléger et de simplifier l'enquête annuelle. Il y a deux causes principales à une telle résistance, qu'opposent d'une part l'administration centrale et de l'autre les autorités décentralisées.

Dans le passé, pour l'administration centrale, l'indicateur clé du risque des accidents agro-climatiques par zone était basé sur les estimations prévisionnelles de récoltes provenant de l'enquête, en dépit du fait que ces estimations n'étaient pas disponibles en temps opportun et avaient une fiabilité relative. De nos jours, avec la mise en oeuvre des systèmes de suivi agro-pastoral par télédétection et sur le terrain, liés au système de détection des risques alimentaires et nutritionnels, l'argument en faveur du découpage administratif n'est plus valable.

Compte tenu du mouvement actuel vers la décentralisation du pouvoir sur le continent africain, la position des autorités décentralisées est plus délicate. L'enjeu politique est surtout l'autonomie de ces autorités et il reste énormément à faire (entre autres, un programme de sensibilisation à mener par le CILSS/DIAPER et les décideurs de l'administration centrale) avant qu'elles ne soient convaincues que la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires sont des facteurs beaucoup plus importants pour elles que les données brutes sur la production dans leur région. Dans les zones où il y a des projets de développement agricole, le système de suivi et d'évaluation de la BIRD peut donner des indications plus précises sur ces projets que des statistiques de production.

Car, dans la plupart des zones de culture pluviale, il est impossible en l'espace de quelques années de mesurer les variations des niveaux de production résultant des activités de vulgarisation. Cette sensibilisation devra commencer pendant la période qui reste au DIAPER II et se poursuivre lors de la troisième phase du projet (si elle a lieu).

2.1.1.2. Le déroulement de l'enquête

La formation des enquêteurs se fait avant le démarrage de la campagne. Dès que celle-ci devient irréversible, vers la fin juillet, on effectue un recensement exhaustif des parcelles des exploitations échantillon, par type de culture, et l'estimation des superficies cultivées. Au Mali, on procède à un tirage au sort des parcelles d'observation (une sur trois des exploitations échantillon); au Niger, toutes les parcelles sont censées être observées, tandis qu'au Tchad une seule parcelle est tirée par exploitation.

Des carrés de rendement sont posés dans les parcelles d'observation, en théorie sur toutes les parcelles au Niger et au Tchad et sur un tiers d'entre elles au Mali. L'estimation précoce de production a lieu au cours de la période mi-septembre à mi-octobre sur la base des ces carrés. L'agent passe dans les parcelles portant des carrés, compte par type de culture le nombre de pieds portant des épis. A l'aide du poids moyen d'un épi et du nombre de ces pieds, il estime les rendements des cultures. Ces rendements rapportés aux superficies donnent une estimation de la production.

Dans une troisième phase, deux autres visites sont faites chez l'exploitant, au moment de la récolte, pour garantir la séparation de la production des carrés de rendement et la faire sécher en lieu sûr sous la garde de l'exploitant. Sept à douze jours plus tard, cette production de carrés est battue et les grains sont pesés afin de faire des extrapolations sur la récolte nationale.

En attendant les résultats du projet SRNRS, la mesure par télédétection des superficies cultivées (par culture) et celle des quantités de céréales produites, le projet DIAPER appuie la méthode d'estimation des récoltes par entretien direct avec les cultivateurs. Suite à l'étude sur la fiabilité comparative de l'estimation des récoltes

(Comparative study of methodologies for collection of agricultural production statistics. Longacre ADC, juillet 1988, OSCE/FED), le sondage d'opinion paysanne au Mali est le plus avancé (il y a également des sondage d'opinion au Burkina Faso et au Niger), mais une résistance subsiste, ou même une méfiance permanente, de la part des techniciens (et décideurs) à l'égard de solutions nouvelles pour alléger la routine des enquêtes, surtout quant il s'agit d'information qualitative. L'étude a fait apparaître, (comme celle sur cinq autres pays africains: Bénin, Centrafrique, Kenya, Niger et Zimbabwe) une surévaluation des rendements de l'ordre de 15 à 30 % avec la méthode des carrés de rendement par rapport à la méthode de l'entretien direct.

Sans mettre en question la méthodologie actuellement utilisée pour estimer la production, l'inconvénient du système classique est bien connu: l'agent doit être bien formé, et il doit passer au moins quatre fois dans toutes les exploitations échantillon. Si l'agent doit faire ce travail en marge de son activité principale, sans renforcement du contrôle de terrain et sans supervision adéquate, il est certain qu'il y aura des lacunes. Et même pour des enquêteurs spécialisés, il faudra d'abord bien définir leurs tâches, ensuite leur donner le temps et les moyens nécessaires de les assumer. De plus, une formation continue et une supervision permanente seront nécessaires pendant la campagne.

Dans chaque pays, le DIAPER a eu une approche systématique qui a pris en compte la spécificité et l'état d'avancement des statistiques locales. Le projet a fait un effort substantiel pour assurer une meilleure connaissance de la méthodologie utilisée ainsi que pour harmoniser les approches, tant à l'intérieur des pays que pour l'ensemble de la région. Plusieurs séminaires techniques nationaux et régionaux ont été organisés pendant ces deux dernières années, ainsi que des visites et consultations ponctuelles pour le renforcement des méthodologies classiques. Le projet a fait un pas en avant dans la région par la qualité de ses interventions, mais il reste encore à faire, notamment pour réduire les disparités entre les différents pays.

La mission considère que la mise au point des nouvelles techniques comme le projet SRNRS demandera sept à douze ans. Elle recommande donc, pour les deux dernières années du projet, que l'on mène une action de sensibilisation auprès

des décideurs afin de les convaincre de la nécessité absolue d'alléger les enquêtes pour les rendre plus fiables et d'un meilleur coût, en acceptant d'une part un plan de sondage par zone agro-climatique (aussi plus adapté à la télédétection) et d'autre part l'estimation des récoltes par sondage paysan. Le projet devra par ailleurs veiller particulièrement à ce que les principales méthodologies soient véritablement mises en application sur le terrain.

La troisième phase du projet devra inclure une préparation rigoureuse de la mise en oeuvre des nouvelles techniques dès qu'elles seront opérationnelles, et la mise au point d'une véritable filière de production d'information pour la sécurité alimentaire. Lors de cette phase préparatoire, la liaison entre le suivi par satellite et celui sur le terrain devra être étudiée. C'est un travail de longue haleine qui demande une stratégie à long terme dans le domaine de l'information, à la fois de la part du CILSS, des Etats membres du CILSS et des bailleurs de fonds. Etant donné l'importance de l'information pour la sécurité alimentaire et de son analyse pour le développement des pays sahéliens, il faudra prévoir des objectifs à long terme aussi bien au niveau national qu'au niveau régional. Les principaux objectifs sont traités à la fin de cette partie.

2.1.1.3. Le dépouillement et le traitement des données

Au Niger, le dépouillement des fiches de l'enquête se fait à l'échelon de la région par système informatique (micro-ordinateurs portatifs) et au moyen de calculatrices programmables. Les résultats sont envoyés au fur et à mesure à la DSA/E à Niamey, qui établit le bilan céréalier après un traitement plus approfondi. Dans d'autres pays, il y a un dépouillement partiel au niveau régional du pays (Burkina, Gambie, Mali et Sénégal).

Au Mali, le bilan céréalier est réalisé par un groupe de travail pluridisciplinaire au sein du Comité National d'Action d'Urgence et de Réhabilitation, membre de la composante nationale du projet, tandis que le bilan préparé par la DISA du Sénégal doit être approuvé par le Comité des experts (organisme mixte entre donateurs et administration sénégalaise).

Au Cap-Vert et en Mauritanie, la majeure partie du traitement informatique est effectuée par des assistants

techniques (un VSN et un VNU respectivement) des projets, le FAC au Cap-Vert et le PNUD en Mauritanie. Au Tchad, le dépouillement et le traitement informatique des données ont été entièrement assurés par le projet FEWS en 1988/1989 mais, après une formation en informatique en 1989 de trois cadres du BSA, les fiches de quatre préfectures sur cinq de l'enquête 1989/1990 ont été saisies par le service. Les calculs proprement dits ont été effectués par le FEWS.

2.1.1.4. Les difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées par les services nationaux au cours des enquêtes sont mentionnées, pays par pays, en annexe de ce rapport. Elles sont d'ordre humain, matériel, financier et aussi, mais dans une moindre mesure, technique. Il convient de noter ici les problèmes majeurs, soulevés dans l'ensemble des pays:

- l'arrivée tardive des fonds du projet (signalée dans les neuf pays);
- le manque d'effectifs (enquêteurs d'une part, contrôleurs d'autre part): dans la plupart des pays, le service de la statistique agricole ne dispose pas d'agents pour ces tâches;
- l'insuffisance par conséquent du contrôle sur le terrain, qui entraîne des défaillances dans le travail de collecte;
- la faiblesse du financement pour le matériel de déplacement (surtout des motos) et la décision qu'il n'y aura pas de financement pour ces équipements pendant les deux ans à venir (soulignée par les neuf composantes nationales);
- le manque quasi total de service après-vente pour l'équipement italien;
- sur le plan technique, la faiblesse dans certains pays du traitement informatique par les services nationaux.

2.1.2. Les enquêtes stocks paysans

Parmi les opérations innovatrices qui ont été retenues pour le DIAPER II, on notera le test de méthodologie d'estimation des stocks paysans. Après la mise au point méthodologique, des enquêtes stocks paysans se sont déroulées au Burkina Faso, première année, et au Mali, au Niger et au Sénégal, deuxième année, dans le cadre des opérations pilotes régionales. Dans deux de ces pays (Burkina et Mali), l'enquête a permis d'obtenir des résultats qui ont été introduits dans les bilans céréaliers ex-post 1988/1989 et prévisionnels 1989/1990. C'est la première fois que cette variable a été calculée scientifiquement.

La première étape consiste à recenser les principaux modes de stockage des céréales dans les différentes régions des pays et à déterminer les coefficients de passage volume-poids pour les différentes céréales et formes de stockage (en épis, en grains, etc.). Les divers types de greniers sont dessinés et photographiés. Ce travail donne lieu à la seconde étape, la production de croquis, qui permet de ramener les mesures à effectuer sur les greniers à:

- des mesures simples, extérieures au grenier (longueur, largeur, circonférence, hauteur, etc.);
- une seule mesure à l'intérieur du grenier: celle de la distance entre le bord supérieur du grenier (ou de la fenêtre) et le niveau des céréales à l'intérieur.

L'enquête consiste à déterminer les quantités stockées de céréales dans les greniers des paysans à partir de ces mesures objectives, et en même temps calculer les stocks à partir des déclarations sur la durée de consommation permise par le stock et sur la consommation journalière de céréales des ménages.

Les enquêtes dans les quatre pays ont toutes utilisé un sous-échantillon de leur enquête agricole. Les enquêtes au Burkina Faso et au Mali se sont bien déroulées. Au Niger, l'enquête a rencontré des difficultés d'ordre organisationnel et, en conséquence, les mesures de volumes de greniers ont été inexploitables. Au Sénégal, compte tenu du démarrage tardif de l'enquête, seule l'évaluation qualitative des stocks paysans a été réalisée dans trois régions par sondage d'opinion.

Même si au Niger et au Sénégal les premiers résultats laissent à désirer, en général ils sont prometteurs. La mission n'émet aucune critique en ce qui concerne la méthodologie utilisée par le projet pour les enquêtes et les mesures physiques de volumes de greniers. Cependant, elle recommande que des études soient faites concernant la technique d'interview sur la durée de consommation et la consommation journalière en fonction des stocks disponibles pour les paysans, afin d'établir des comparaisons entre ces déclarations et les mesures physiques. Quand la technique de sondage des paysans est au point, la mesure physique de volume doit être considérée plutôt comme un contrôle au regard des déclarations. Le sous-échantillon pour les mesures des volumes peut être réduit afin d'alléger l'enquête et de l'inclure comme volet de l'enquête agricole.

Quant aux problèmes soulevés au cours de l'enquête au Niger (voir annexe Niger), l'une des tâches pour les composantes nationales, dans chacun des pays, appuyées par le projet sera de mieux organiser le calendrier de travail des agents de base et de veiller à ce que les méthodologies, bien connues au niveau des administrations centrales, soient vraiment appliquées sur le terrain.

2.1.3. Les enquêtes consommation de céréales

Une autre innovation du DIAPER II, pour mieux répondre aux besoins d'information des différents postes du bilan céréalier, réside dans la mise au point d'une enquête légère sur la consommation des céréales dans un sous-échantillon des exploitations de l'enquête agricole. Les enquêtes socio-économiques classiques "budget et consommation des ménages" sont par nature lourdes et coûteuses et en conséquence sont réduites dans leur couverture du pays. La simplicité de l'approche DIAPER - l'observation d'un seul facteur - fait que tout le pays peut être couvert, par sondage, à faible coût.

Au moment de la mission d'évaluation (janvier, février et mars 1990), seule l'enquête au Burkina Faso avait commencé (en novembre 1989; elle continuera jusqu'en novembre 1990). Au Niger, une opération test dans deux arrondissements a été menée sans rencontrer aucun problème majeur. Les méthodes

d'observation de la consommation ont été testées et mises au point dans la perspective de l'enquête nationale prévue par la suite. Cette dernière n'a pu débuter comme prévu en octobre 1989, faute de disponibilité des fonds pour la composante nationale du projet. Pour la même raison, l'enquête au Mali était retardée; la formation des enquêteurs a débuté en février 1990.

Le plan de sondage, un sous-échantillon de l'enquête agricole, est semblable à celui de l'enquête stocks paysans. Ce dispositif léger peut être reconduit chaque année dès la mise au point de la méthodologie. La procédure retenue prend en compte l'hypothèse selon laquelle la consommation céréalière en milieu rural fluctuerait au gré des campagnes en fonction du disponible. Trois passages sur le terrain sont prévus. La mission considère qu'il est trop tôt pour porter un jugement sur l'enquête.

2.2. Les marchés céréaliers

Si à partir du bilan céréalier les décideurs ont une estimation plus précise du solde des céréales disponibles dans le pays à un moment donné, leur disponibilité à travers le pays à tout moment s'obtient par le système d'information sur le marché céréalier (SIM), qui peut être considéré comme la première ligne de défense dans la détection des risques alimentaires et nutritionnels.

On procède à des enquêtes "suivi des marchés céréaliers" dans les neuf pays appuyés directement par le projet (ou indirectement à travers son soutien aux services nationaux dans les enquêtes agricoles). La mise en place des SIM a lieu au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal, elle est en préparation au Tchad. Les SIM du Mali et du Niger sont les plus avancés. Dans ces pays, le SIM est appuyé par d'autres partenaires, surtout par la coopération allemande (GTZ) au Mali, au Niger et au Sénégal, par la FAO au Burkina Faso et par l'OSCE au Mali.

Au Mali et au Sénégal, les enquêtes ne sont pas financées par le DIAPER, mais le projet a joué un rôle important dans la mise au point de la méthode de l'enquête pour le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), maître d'oeuvre de cette opération au Sénégal. Au Mali, l'animateur local de l'ECA intervient directement, mais dans son rôle de représentant de l'OSCE.

Au Burkina Faso, l'enquête "flux et circuit céréaliers" a commencé pendant la phase DIAPER I et s'est poursuivie durant les deux années du projet en évaluation. Les détails de l'enquête se trouvent dans l'annexe Burkina Faso. Pour l'essentiel, la démarche préconisée a consisté à étudier la structure des marchés céréaliers, en recensant, entre autres, les intervenants sur ces marchés suivant une typologie établie au préalable ainsi que les moyens matériels effectivement utilisés dans le commerce de céréales, et à quantifier l'offre de céréales par origine. Pour l'identification des flux, l'enquête a estimé le volume des céréales auprès de leurs derniers détenteurs, tout en relevant la dernière provenance auprès des vendeurs ou la prochaine destination auprès des acheteurs.

L'enquête s'est effectuée en deux passages dont le premier a eu lieu en mars-avril 1988 et le second en juillet-août 1988. Les résultats de base de ces évaluations ont été consignés dans deux volumes parus en février 1989, dans lesquels quatorze tableaux statistiques renseignent sur la structure organique, matérielle et économique de chacun des 65 (choisis sur une liste de base de 105) marchés étudiés. En octobre 1989, un troisième volume, "Analyse des flux et typologie des marchés de céréales", est paru, traitant d'autres données non prises en compte dans les deux premiers volumes. Il est à noter que la méthodologie (très grand échantillon) était conçue pour les besoins administratifs, ce qui a permis d'obtenir des résultats significatifs non seulement par marché étudié, mais aussi par ODR (Organisme du Développement Rural). La quasi-totalité du financement de cette enquête de base coûteuse était assurée par la FAO. Pour l'avenir, la mission recommande de prendre un sous-échantillon de cette enquête pour en faire trois enquêtes permanentes, au coût opportun, sur les prix et les volumes, sur les flux et sur les commerçants.

C'est au Niger que le projet a joué un rôle clé dans la mise en oeuvre du SIM, notamment par:

- la sensibilisation des décideurs;
- la coordination des activités des principaux intervenants, collecteurs et utilisateurs de données, dans le suivi des marchés céréaliers;
- l'appui financier, technique et méthodologique apporté.

Les détails conviennent actuellement à l'évolution de l'avenir transfert des marchés des études de déstockage financiers progressifs complémentaires productifs permettront d'analyser tenu à Nantes

Suite à SIM au consensus et les modalités d'un compte intitulé débat national l'atelier (collectif)

Cette publication de bulletins d'information l'animation de l'interdépendance que ces gestions stratégiques de publications afin de faire évoluer sur le plan stratégique

2.3. La dépendance

Dans la population, deux types d'accidents nutritionnels sont rencontrés

concerne jusqu'à présent le suivi des projets déjà en place au Mali et au Tchad, l'incorporation de ces projets dans les deux composantes nationales du DIAPER et la sensibilisation dans les autres pays (notamment en Mauritanie, au Niger et au Sénégal) quant à la nécessité socio-économique de la mise en place de tels systèmes.

En ce qui concerne les systèmes de détection de risques agro-climatiques (SDRAC), l'appui du projet est marginal. Le suivi de la campagne agro-pastorale peut être considéré comme la première phase de la mise en oeuvre d'un SDRAC, et dans ce cas l'aide du projet est plutôt indirecte à travers ses appuis aux enquêtes agricoles. Les composantes nationales du DIAPER font partie des groupes de travail pluridisciplinaires (GTP) au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Sénégal et au Tchad, du projet AGRHYMET. A travers ces GTP, les composantes nationales et l'équipe de coordination et d'appui du projet apportent un soutien essentiellement technique.

L'exception est encore le Niger, où il y a eu un appui financier important (financement ECA du projet) pour la mise en place d'une structure de coordination nationale pour le système d'alerte précoce (SAP, connu sous le sigle SAR à la FAO). Avant la mise en place de cette structure, vers la fin de 1989, l'animation locale a joué un rôle important avec:

- l'amélioration de la coordination du suivi de la campagne agricole par le GTP du projet AGRHYMET;
- l'élaboration périodique de synthèses générales sur la situation alimentaire.

Au cours de la campagne agricole 1989/1990, le DIAPER a soutenu les activités du GTP nigérien dans le cadre de la collecte, l'analyse et la diffusion des informations agricoles, agro-météorologiques et hydro-météorologiques. Cet appui était non seulement institutionnel, mais aussi technique à travers la participation, avec les projets ESPACE (FAC/CIRAD, qui appuie AGRHYMET) et SRNRS, à la recherche d'une modélisation de l'évaluation et du suivi de la production agricole en fonction de l'environnement et du climat.

L'animation locale a publié quatre synthèses des informations existantes sous forme de bulletins "DIAPER

"Flash" et a fourni une assistance à la publication des bulletins de suivi de la campagne agricole par le GTP. Les bulletins "DIAPER Flash" ont aidé à un meilleur ciblage et décloisonnement de l'information et ont été jugés très utiles par les partenaires nationaux et internationaux.

2.4. L'élevage

2.4.1. La position de l'élevage dans le domaine statistique

Tout change, tout évolue, mais jamais de façon continue, uniforme. Si on assiste à l'accélération de la mise en place des différents systèmes d'information sur la situation céréalière, afin de mieux répondre aux besoins croissants en information et à une demande mieux articulée dans ce secteur, cela est loin d'être le cas dans le secteur de l'élevage. Dans le domaine de l'information, le petit frère de l'agriculture se porte mal au Sahel.

En premier lieu, et depuis longtemps pour les responsables de l'élevage, dans les conditions difficiles de la région, la priorité absolue est celle des questions de santé animale. Les décideurs ainsi que leurs partenaires internationaux avaient pensé qu'ils pourraient obtenir des statistiques concernant l'élevage à travers des programmes de vaccination et de suivi zootechnique. Malheureusement, ce ne fut pas le cas et la collecte d'informations fiables était complètement négligée au Sahel. En second lieu, les enquêtes "budget-consommation" n'ont jamais pu quantifier ou qualifier la consommation de protéines animales (animaux et poissons) à l'échelle nationale d'une manière satisfaisante.

L'OMS, en collaboration avec la FAO, fait paraître chaque année des rapports (Food Balance Report) où figurent, entre autres, les besoins en protéines animales, avec des hypothèses sur la situation actuelle, pour chaque pays. On sait que la production animale est un élément important pour répondre à ces besoins et donc pour la sécurité alimentaire mais, jusqu'à présent, on n'a pu la quantifier. Face à ce problème fondamental de manque de données de base, aucun projet dans ce domaine n'a été articulé à la problématique de la sécurité alimentaire.

2.4.2. Le soutien du DIAPER à l'élevage

Même si le DIAPER ne fait pas exception à la règle, le projet a fait un pas en avant important avec la mise en place des enquêtes de suivi des marchés à bétail et de suivi des troupeaux. Car, dans l'avenir, ces enquêtes peuvent faire partie d'un système d'information de l'élevage pour la sécurité alimentaire. L'autre intervention du projet, faisant face à la demande de données brutes de base dans le secteur, était l'opération pilote de l'enquête "effectifs du cheptel" au Burkina Faso et celle en préparation au Mali. Ces deux enquêtes ont absorbé la majeure partie du budget pour le volet élevage.

2.4.2.1. L'enquête effectifs du cheptel

L'enquête nationale au Burkina Faso sur les effectifs du cheptel a démarré en novembre 1988 et s'est achevée en mai 1989. Les résultats provisoires ont été publiés en décembre 1989. L'appui financier par tous les projets concernés était de 140 millions de francs CFA, dont le DIAPER 83 millions, l'USAID 37 millions, et la France et les Pays-Bas 10 millions chacun. Le projet DIAPER a également apporté un appui technique, surtout pour la méthodologie, ainsi que le projet "Statistiques animales" (FAC), qui a aussi apporté un concours technique et méthodologique.

La méthode qui a été utilisée est le sondage aléatoire à deux degrés stratifiés à chaque degré. Au total, l'échantillon enquêté a été de 1 465 villages (soit presque 20 % du total du pays), 221 000 concessions au premier passage et 42 966 au second passage. La base de sondage qui a servi à l'élaboration de l'échantillon est la liste exhaustive des villages du recensement général de la population en 1985 (environ 7 500 villages). Le tirage des unités primaires des villages est systématique à probabilités inégales proportionnelles à la population des villages pour les strates 1, 2 et 3. Pour la strate urbaine et la strate 0, il est exhaustif. Au second degré, après stratification des concessions en concessions "éleveurs" et "non-éleveurs", il a été pratiqué respectivement un recensement et un tirage aléatoire simple (voir annexe Burkina Faso).

L'enquête s'est déroulée en deux phases. La première phase a eu pour objectif de fournir une liste exhaustive actualisée de toutes les concessions des villages échantillon pour la stratification et le tirage au second degré en concessions possédant un cheptel important (éleveurs) et celles en possédant un moins important (non-éleveurs). La seconde phase a consisté en un comptage effectif des animaux de toutes espèces sur présentation de ceux-ci. Les concessions "éleveurs" ont été enquêtées exhaustivement; par contre, seul un échantillon des concessions "non-éleveurs" a été enquêté.

Pour les principales espèces animales domestiques: bovins, ovins, caprins, asins, poules, pintades, chiens et chats, les résultats sont représentatifs au niveau de trente provinces. Pour les autres espèces: camelins, équins, dindes, canards et lapins, les résultats sont représentatifs au niveau du pays et de quelques provinces. On n'observe aucune anomalie dans les documents techniques de méthodologie (voir: "Enquête nationale sur les effectifs du cheptel", volume II, MAE/Secrétariat d'Etat à l'Elevage, et "Première opération pilote régionale: enquête nationale sur les effectifs du cheptel au Burkina Faso", DIAPER II, ECA/001/89).

Il s'agissait d'une enquête lourde et coûteuse mais elle a fourni des informations importantes aux responsables de l'élevage et du pays et donné aux décideurs une très bonne base pour la planification du développement du secteur. De plus, en conjonction avec les enquêtes permanentes "suivi des troupeaux" et "suivi des marchés à bétail", on peut faire des extrapolations sur l'effectif dans les années à venir. Cependant, il est évident que le projet n'a pas les moyens financiers nécessaires pour réaliser les mêmes enquêtes dans tous les pays.

Au Mali, où 60 millions de francs CFA ont été programmés par le projet pour une enquête semblable à celle du Burkina Faso, l'opération n'est pas encore commencée et l'une des recommandations du comité technique du projet, lors de sa réunion à Ouagadougou les 1, 2 et 3 avril 1990, était:

"que toutes les conditions soient réunies avant de lancer l'enquête effectif du cheptel au Mali".

En effet, quelques incertitudes demeurent en ce qui concerne le financement, pour assurer le bon déroulement de

l'enquête. D'abord, les 91 millions de francs CFA budgétisés (plus la contrepartie du Gouvernement, non donnée) ne semblent pas suffisants. Ensuite, il subsiste des points d'interrogation sur le complément de fonds (les 31 millions de francs CFA).

En Gambie, la collecte des données sur le terrain pour l'opération "recensement du cheptel" a commencé en novembre-décembre 1989, et le traitement en janvier 1990. La publication des résultats préliminaires était attendue au moment de l'évaluation. La contribution financière du DIAPER était très modeste par rapport aux enquêtes du Burkina Faso et du Mali, et s'élevait à un peu plus de 5 millions de francs CFA. Le partenaire principal du département de l'élevage gambien est le projet GARD de l'USAID, qui continuera le recensement avec l'utilisation de photographies aériennes (une méthode très coûteuse) en 1990/1991.

2.4.2.2. Les enquêtes de suivi des marchés à bétail

Le suivi permanent des marchés à bétail se fait au Mali, au Niger, au Sénégal et au Tchad. Le projet poursuit ces enquêtes déjà entamées pendant le DIAPER I. Des améliorations ont été apportées à la méthodologie et aux bases de sondage au Mali. Dans les autres pays, les résultats sont peu satisfaisants et la méthodologie doit être revue.

Le problème principal réside dans l'objectif de la collecte car, telle qu'elle est, l'enquête cherche à fournir à la fois des données d'ordre conjoncturel, suivi des prix et approvisionnement des marchés, et d'ordre structurel, composition des troupeaux présentés. Autre lacune: la faiblesse de la capacité d'analyse des données par rapport à cet objectif. La mission recommande que l'on procède à une révision de la méthodologie en fonction des objectifs (qui devront être redéfinis par les autorités dans certains cas, Sénégal et Tchad), et en séparant les deux types de données afin de rendre l'enquête moins lourde, plus simple et plus efficace. En ce qui concerne les objectifs, il faudra qu'ils soient mieux articulés à la problématique de la sécurité alimentaire, à savoir:

- prévenir les crises alimentaires, notamment chez les éleveurs, en suivant les termes de l'échange élevage/agriculture, et en suivant l'offre et la demande du marché;

- accroître la transparence du marché à bétail et ainsi améliorer les performances des circuits commerciaux.

Sur la question des données d'ordre structurel, la mission pense que l'enquête de suivi des troupeaux est plus appropriée. Au Niger, il faudra revoir le plan de sondage. Comme pour toutes les enquêtes, on recommande que plus d'efforts soient faits pour la formation des agents de base, et qu'il y ait davantage de contrôle sur le terrain.

2.4.2.3. Les enquêtes de suivi des troupeaux

L'enquête de suivi des troupeaux est en place actuellement au Burkina Faso, en Gambie (en relation avec le recensement du cheptel), au Mali et au Sénégal.

L'enquête la plus ambitieuse a lieu au Mali, où les caractéristiques recherchées pour le suivi des troupeaux bovins sont de trois ordres :

- les conditions générales de l'élevage,
- la structure du troupeau,
- les caractéristiques zootechniques du troupeau.

L'unité statistique d'étude est le secteur géographique de l'élevage, le premier degré est ce secteur et le second degré le poste vétérinaire. Le suivi permanent des troupeaux se fait au niveau de trois postes vétérinaires tirés au hasard par secteur. L'unité de sondage est le troupeau et tous les animaux qui composent un troupeau tiré au sort sont étudiés (voir annexe Mali).

La première opération, qui a été menée au Burkina Faso (1988/1989), a épousé un découpage administratif (province) et non par zone d'élevage (qu'aurait donné un échantillon raisonné). La méthodologie sera révisée pour la troisième année du projet. Les objectifs doivent être la détermination des paramètres zootechniques et des paramètres d'exploitation du troupeau, afin de pouvoir faire la mise à jour annuelle des résultats de l'enquête nationale sur les effectifs du cheptel (en ce qui concerne le bétail et les petits ruminants), et de disposer d'éléments utiles pour l'élaboration éventuelle d'un bilan animalier.

Dans tous les pays où ont lieu ces enquêtes, il existe encore quelques problèmes de traitement des données, ainsi que de cadrage des visites et de supervision nationale sur le terrain.

2.4.3. La stratégie pour l'élevage

L'intervention du DIAPER II dans le secteur ne s'est pas limitée uniquement aux appuis financiers et techniques aux enquêtes. Le projet a aussi joué un rôle important de sensibilisation et de coordination. Suite à une série de séminaires et ateliers de travail sur la problématique de l'élevage organisés par le projet s'est dégagé un consensus unanime sur la nécessité absolue de disposer de bases de données sur l'effectif du cheptel dans chaque pays à vocation d'élevage. Mais qui va payer? La réponse à cette question qui dépasse le cadre de la présente évaluation est à rechercher dans les forums du CILSS, du Club du Sahel et de la coopération internationale. Néanmoins, la mission considère que le projet, dans le peu de temps qu'il lui reste, doit poursuivre cette sensibilisation et mettre l'accent sur son rôle de coordination en recherchant avec les autres partenaires (y compris les nationaux) les fonds nécessaires.

Dans le cadre d'une éventuelle troisième phase du projet, il faudra trouver une solution et mettre en place une stratégie pour un système d'information de l'élevage à long terme. A cet effet, il faudra développer au préalable les études qui mesurent la contribution du secteur de l'élevage à la sécurité alimentaire pour savoir par la suite quoi mesurer, le plus simplement possible et au moindre coût.

2.5. La diffusion de l'information

2.5.1. La situation actuelle

L'amélioration et l'actualisation de la centrale d'information, aux niveaux régional et national, ont commencé à Ouagadougou en février 1990, avec le démarrage du contrat avec la SOMEA (bureau d'études italien). Il s'agit de mettre à jour et améliorer les banques de données nationales et la banque régionale qui existent depuis le commencement du projet en 1985.

Le bilan céréalier (situation alimentaire: exercice 1988/1989 et perspectives 1989/1990) est paru en janvier 1990 et a été largement diffusé. Egalement, au niveau régional pour la campagne agricole 1989/1990, le projet a lancé la publication d'un bulletin de "Suivi de la situation alimentaire régionale". Ces publications, qui regroupent toutes les informations fournies dans le cadre du suivi agro-pastoral national, ont analysé ces données mensuellement à partir de juillet jusqu'à la fin de novembre.

Au plan national, de nombreuses publications ont été réalisées depuis le commencement du DIAPER II (voir annexes des neuf pays). En général, ces publications sont concernées par le suivi de la situation alimentaire (Burkina Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Tchad) ou les prix des céréales sur les marchés (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal), ainsi que le bilan céréalier dans tous les pays. On observe une assez bonne diffusion de ces publications (et des divers documents de méthodologie, annuaires des statistiques agricoles, etc.) entre les différentes animations et composantes nationales locales. Au niveau des décideurs, il semble que les informations concernant les autres pays soient peu diffusées, sauf, bien entendu, celles des bilans céréaliers.

La diffusion hebdomadaire par la radio des prix des céréales sur les marchés suivis par le SIM se fait au Mali et au Sénégal, et bientôt au Burkina Faso, au Niger et au Tchad. Cette diffusion a eu un succès qui dépasse de loin ce qui était attendu au Mali et représente un pas en avant très important vers le décloisonnement et la transparence de l'information.

2.5.2. L'impact de cette diffusion de l'information

Il faut distinguer trois groupes d'intervenants: les techniciens, (collecteurs de l'information), les décideurs nationaux (utilisateurs) et les bailleurs de fonds (également utilisateurs de l'information).

Pour la plupart des techniciens, la diffusion et le décloisonnement des informations ont un impact positif, celui de mettre davantage en valeur leur travail. Sauf exception, tous les services des statistiques dans les neuf pays ont compris la nécessité de jouer la transparence des chiffres dans ce domaine.

Parmi les décideurs nationaux, on constate que le même message est passé au plus haut niveau. Cependant, dans certains cas, on note quelques blocages entre ce plus haut niveau et les techniciens. D'une manière générale, les problèmes sont liés à une mauvaise interprétation du projet ou à des questions d'aide alimentaire pour lesquelles il peut exister une influence politique sur les résultats des enquêtes afin de demander davantage d'aide.

Chez certains hauts fonctionnaires, la mauvaise interprétation réside dans la conception erronée selon laquelle les utilisateurs principaux des informations provenant du projet sont les bailleurs de fonds et que le projet leur est imposé afin de contrôler les programmes d'aide alimentaire. Il reste encore à sensibiliser et à mieux communiquer l'objectif du projet (le marketing du projet).

Néanmoins, le travail de sensibilisation mené jusqu'ici par le projet et les composantes nationales porte ses fruits et la mission a constaté son impact, non seulement signalé par plusieurs décideurs rencontrés, mais aussi dans le fait que la demande de l'information est de mieux en mieux articulée aux questions de sécurité alimentaire dans les pays. Des analyses de la situation, surtout celles faites au Niger, ont provoqué des débats nationaux entre utilisateurs et collecteurs, à l'échelon central et régional du pays. Mais, comme cela est mentionné ci-dessus (1ère partie, section 5), si les décideurs sont maintenant plus convaincus de l'importance de l'information, il semble qu'ils ne sont pas encore prêts à faire eux-mêmes les investissements nécessaires. Voilà encore une autre éternelle toile de Pénélope à ajouter à tout ce qui existe déjà au sein du projet.

Quant aux utilisateurs internationaux, presque tous ont remarqué les progrès accomplis dans la diffusion de l'information ainsi que dans sa fiabilité. Leur préoccupation principale reste cependant l'amélioration et la fiabilité des systèmes d'information à long terme. Plusieurs parmi eux ont exprimé leur inquiétude que la base des systèmes soit trop fragile et que, s'il n'y a pas de suite au projet, la plupart des acquis déjà constitués soient perdus.

2.5.3. La stratégie à développer

Au Sahel, le succès du projet, en particulier l'établissement du bilan céréalier, fait que le CILSS, ou CILSS/DIAPER, est considéré de plus en plus comme le leader dans le domaine des statistiques agricoles (production et emploi des céréales). En conséquence, son rôle de coordination devient plus important. Dans les deux ans à venir, il faudra veiller à ce que les efforts de tous les intervenants soient valorisés, et que les capacités nationales d'analyse s'accroissent par l'interaction de tous les intervenants.

La publication des analyses de la situation (comme les Dossier du DIAPER ou DIAPER Flash) doit être plus large dans les neuf pays, et sa responsabilité transférée aux composantes nationales ou plutôt à une cellule d'analyse (voir ci-dessous), qui sera créée pour coordonner l'ensemble des données produites sur la situation alimentaire et nutritionnelle dans chaque pays. Ces analyses étant regroupées au siège du CILSS, des synthèses et analyses se feront sur la situation régionale.

2.6. Le stade ultime de développement de la filière de production de l'information soutenue par le DIAPER

Que faire, face aux changements fondamentaux que l'on observe aujourd'hui dans le domaine de l'information, notamment:

- la formulation d'une demande motivée,
- une évolution dans l'offre?

La mission considère que, dans le peu de temps qui reste au projet et dans le cadre d'une troisième phase, il faut se fixer des priorités qui vont dans la direction de cette évolution de l'offre et de la demande, en fonction de la place de l'information dans la définition et la mise en œuvre des politiques alimentaires.

Ces priorités, qui sont complémentaires, sont:

- d'ordre technique: la généralisation des besoins en information des autres postes des bilans céréaliers, l'amélioration de la fiabilité du bilan céréalier, et la recherche de solutions dans le secteur de l'élevage;

- d'ordre organisationnel: la coordination de la mise en oeuvre de la filière de production de l'information pour la sécurité alimentaire;

- d'ordre institutionnel: la création d'une structure de coordination et d'analyse politique de l'ensemble des données produites sur la situation et pour la sécurité alimentaire dans chaque pays ainsi qu'au niveau régional.

2.6.1. Les priorités techniques

Pour l'amélioration de la fiabilité du bilan céréalier, la mission préconise:

- l'intégration systématique des enquêtes "stocks paysans" et "consommation" dans l'enquête agricole annuelle;

- l'utilisation d'un découpage agro-climatique pour le plan de sondage afin d'alléger et de simplifier l'enquête annuelle;

- l'affinement des méthodes de sondage d'opinion des cultivateurs;

- un contrôle rigoureux de la mise en application des méthodologies sur le terrain;

- le renforcement des liens entre les projets, DIAPER, AGHYMET et SRNRS, afin de mettre au point la liaison entre le suivi par satellite et celui sur le terrain, et la préparation de la mise en service des nouvelles techniques, telles que la télédétection;

- la recherche d'une méthodologie légère pour déterminer les stocks privés commerciaux (sondage anonyme);

- l'intégration des enquêtes sur la production de contre-saison, de décrue et de maraîchage (si cette production paraît importante);

- le développement des études qui évaluent la contribution du secteur de l'élevage à la sécurité alimentaire;

- la définition et la mise en place d'une stratégie pour un système d'information de l'élevage à long terme.

2.6.2. Les priorités pour la coordination et la mise en œuvre de la filière de production de l'information

La première priorité demeure la sensibilisation des décideurs à la nécessité et la complémentarité des différents systèmes d'information articulés à la problématique de la sécurité alimentaire, et à l'urgence politique de se doter d'un dispositif de détection des risques alimentaires et nutritionnels chez leur population.

Les réunions et séminaires entre collecteurs et utilisateurs ainsi que des analyses de la situation sont des outils déjà connus par le projet. Au niveau national et aussi au niveau régional, il faut appuyer l'organisation de tables rondes des bailleurs de fonds et des autorités sahéliennes, afin de coordonner l'approche des uns et des autres et de rechercher les fonds nécessaires pour soutenir la filière et sa production. Son avenir doit être assuré avant sa mise en place.

Pour la recherche des fonds, la mission pense que c'est trop demander au projet seul et que des solutions financières devront être trouvées au sein du CILSS, du Club du Sahel, du FED, des autres bailleurs de fonds et aussi (surtout) parmi les Etats membres du CILSS.

2.6.3. La coordination et l'analyse de l'ensemble des données produites sur la situation alimentaire

Certains pays du CILSS se sont déjà dotés d'un Comité de sécurité alimentaire, mais aucun pays ne dispose encore d'une véritable structure de coordination de l'ensemble des données produites sur la situation alimentaire et nutritionnelle.

TABLEAU III

Structures pour la sécurité alimentaire.

Pays	Structure	Composition	Membre CN
Burkina Faso (+)	CNLES	Nationale	Non
Cap-Vert	CNSSA	Nationale	Non
Gambie	GTP/AGHYMET	Nationale	Non
Guinée-Bissau	BSA	Nat. GTP/AGHYMET, BPSA	Oui
Mali (*)	CNAUR	Nationale/Internationale	Oui
Mauritanie	CSA	Nationale	Oui
Niger	CNSAP	Nationale	Oui
Sénégal (*)	CSA	Nationale	Oui
Tchad (+)	CASAAU	Nationale/Internationale	Oui

(+) Au Burkina Faso et au Tchad, la création des structures de suivi de la situation alimentaire prévues dans le cadre du DIAPER II n'a pas eu lieu jusqu'à présent.

(*) Au Mali et au Sénégal, il y a également des Comité des Experts (des organismes mixtes entre donateurs, FAO, CILSS et les administrations nationales).

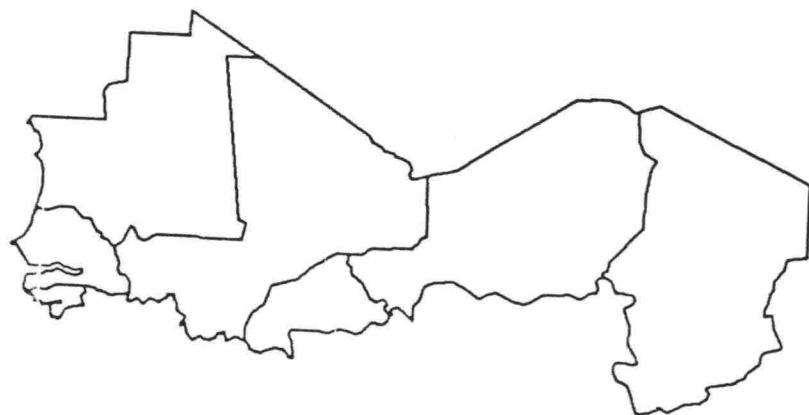
Burkina Faso	CNLES	Commission Nationale de la Lutte contre les Effets de la Sécheresse.
Cap-Vert	CNSSA	Comité National de Suivi de la Situation Alimentaire.
Gambie	GTP	Groupe de Travail Pluridisciplinaire
Guinée-Bissau	BSA	Bureau de la Sécurité Alimentaire
Mali	CNAUR	Comité National d'Action d'Urgence et de Réhabilitation.
Mauritanie	CSA	Commissariat de la Sécurité Alimentaire.
Niger	CNSAP	Comité National du Système d'Alerte Précoce.
Sénégal	CSA	Commissariat de la Sécurité Alimentaire.
Tchad	CASAAU	Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence.

Cette structure de coordination de l'ensemble des données produites sur la situation alimentaire et nutritionnelle, avec une cellule d'analyse, s'avère urgente à mettre en place parce qu'un effort important de synthèse et d'analyse de ces données reste encore à accomplir dans la plupart des pays. Elle est aussi une condition préalable de la mise en oeuvre de la filière de production de l'information. Par la suite, et au moment opportun, le transfert de responsabilité à cette structure pour la coordination et l'analyse doit assurer l'avenir permanent de la filière de production d'information et permettre au FED de se retirer progressivement du soutien au projet.

TROISIEME PARTIE
GESTION DU PROJET
DIAPER

C I L S S

Comité Permanent Inter-Etats
De Lutte
Contre La Sécheresse Dans Le Sahel



STRATEGIC PERSPECTIVE

TECHNICAL WORKSHOP

REGISTRATION

La gestion du projet

L'exécution du projet est placée sous la responsabilité du Secrétariat exécutif du CILSS, basé à Ouagadougou, Burkina Faso. La gestion au jour le jour est assurée par le directeur du projet et son équipe. Au niveau de chaque pays, la composante nationale, appuyée par l'animation locale, est responsable du projet, tandis que le suivi et le contrôle se font par la délégation de la Commission de la Communauté Européenne. Au niveau de la Communauté, la responsabilité globale est du ressort de la DG VIII à Bruxelles, mais la délégation à Ouagadougou est censée suivre le projet.

Levez *Avoir*
Et la conf.
seuils ?

Le coût du projet est de 10.500.000 écus dont 2.795.000 écus sur financement de l'aide italienne et 7.705.000 écus au titre du sixième FED. Le coût était calculé sur la base des interventions à mener sur quatre campagnes successives au niveau des Etats et de la région, et à travers certaines actions pilotes (opérations test) au niveau régional. L'Office statistique des Communautés européennes (OSCE) participe au projet par son expert sur place au Mali et par des appuis techniques.

1. Gestion des activités

Afin de mieux gérer les activités, l'organisation interne du projet s'appuie sur:

- l'équipe de coordination et d'appui (ECA);
- les composantes nationales;
- les missions d'évaluation et de programmation;
- le comité technique;
- la concertation régionale.

1.1. L'équipe de coordination et d'appui

A l'échelon central, l'ECA permanente est composée d'un directeur, d'un statisticien et d'un économiste-statisticien

(également responsable de l'animation locale au Burkina Faso). A l'échelon décentralisé, six animateurs locaux interviennent pour assurer l'animation locale dans chacun des neuf pays. Au Niger et au Tchad, l'animateur local a la charge d'un seul pays, les autres s'occupent de deux pays ou de plusieurs tâches. L'animateur basé à Bamako couvre le Mali et la Mauritanie, celui de Bissau le Cap-Vert et la Guinée-Bissau, celui de Dakar la Gambie et le Sénégal, tandis que celui du Burkina Faso fait partie de l'équipe centrale du projet.

L'équipe centrale coordonne les activités régionales, élabore des synthèses et analyses sur la situation régionale et mène des missions d'appui et de consultation ponctuelles dans les neuf pays (voir liste des missions effectuées en annexe). Cette équipe joue un rôle clé au niveau régional. Quant à l'échelon décentralisé de l'ECA, son importance est surtout d'ordre national et la mission considère que l'animation locale est l'une des conditions de la réussite du projet. L'animateur local joue plutôt un rôle de coordinateur que celui d'assistant technique, bien que des appuis techniques ponctuels fasse partie intégrante de sa mission, et il veille à ce que le projet ne se substitue pas à l'Etat dans ces actions.

L'un des outils de gestion interne du projet est l'évaluation des activités et le suivi de la progression du projet par les rapports trimestriels et semestriels de chaque animation locale. La mission constate une grande ouverture d'esprit dans tous ces documents, qui dépasse ce qui avait été demandé dans ce domaine. Cette même rigueur doit être adoptée par les composantes nationales dans la gestion de leurs programmes d'activités.

La coordination n'est pas chose facile et le rôle de sensibilisateur est trop souvent ingrat (plus on est efficace moins on le remarque, du reste comment peut-on le quantifier?). Malgré les importants efforts déployés au Burkina Faso et au Tchad, la mise en place des structures permanentes de coordination nationale n'a pas eu lieu. Est-ce une lacune dans le projet? La mission ne le considère pas comme tel, et pense que les solutions sont à rechercher par les pays eux-mêmes. Le CILSS et les délégations de la CCE peuvent appuyer cette recherche. Ceci dit, la mission a constaté que les animateurs locaux qui couvrent plus d'un pays paraissent surchargés et que les trois pays où l'animateur n'est pas sur place (Cap-Vert, Gambie, Mauritanie) sont délaissés par rapport à ceux où il est basé.

Dans le cadre d'une éventuelle troisième phase du projet, cette question doit être abordée. La mission recommande qu'il y ait un animateur local dans chaque pays. Afin de simplifier leurs tâches et de les rendre plus efficaces, il faut envisager la possibilité de donner aux animateurs locaux plus de responsabilité et plus d'autonomie. L'un des objectifs sera le transfert, avant la fin du projet, de cette responsabilité au sein de la composante nationale.

1.2. Les composantes nationales

S'il y a interdépendance entre toutes les informations concernant la sécurité alimentaire, la coordination des acteurs et le décloisonnement de l'information paraissent d'autant prioritaires. Le premier sous-objectif du projet est le renforcement des structures nationales de collecte et de traitement de l'information. A cette fin, l'un des moyens mis en oeuvre par le projet était la création de structures permanentes de coordination (les composantes nationales) dans chaque pays.

Ce premier pas est accompli avec leur mise en place, mais toutes les composantes nationales ne sont pas permanentes en raison des problèmes institutionnels au sein des pays membres du CILSS (par exemple, voir annexes Tchad, section 1, ou Burkina Faso, section 2). Il reste beaucoup à faire, surtout de la part des Etats eux-mêmes, avant que les neuf pays parviennent au stade ultime de développement d'une filière de production de l'information (voir deuxième partie, section 2.6.).

1.3. Les missions d'évaluation et de programmation

Des missions conjointes CILSS/OSCE de programmation du projet ont été menées dans les neuf pays pour la première année et également pour la deuxième année, avec cette fois-ci une évaluation des activités déjà engagées. Du fait de la mission externe d'évaluation, les missions conjointes pour la troisième année n'ont pas eu lieu. Ces missions, avec les rapports des animations et des composantes nationales, permettent une mise à jour annuelle du projet ainsi que l'élaboration de la programmation pour l'année qui suit; elles sont aussi l'occasion de renforcer la coordination régionale.

L'identification des principales interventions extérieures existantes ou programmées a été faite très rigoureusement lors des missions de programmation pour la première année, ce qui a permis, entre autres, d'ouvrir le dialogue entre le projet et les autres intervenants. Les contacts établis se sont maintenus, formellement dans les pays où il existe des comités d'experts ou officieusement dans les autres, mais il est regrettable que ce même travail n'ait pas été retenu pour les missions de deuxième année. Car, même si le projet avait connaissance des autres interventions, il a manqué l'occasion de renforcer ce dialogue et de développer davantage la coordination régionale.

La mission recommande que le dialogue avec les autres partenaires du développement dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire soit repris d'une manière systématique dans les neuf pays. Parmi les sujets à débattre figure la possibilité d'organiser des réunions dans chaque pays entre tous les intervenants (collecteurs et utilisateurs nationaux, CILSS/DIAPER, OSCE, bailleurs de fonds qui financent les projets sur l'information, etc.), lors du passage de la mission conjointe CILSS/OSCE. Ces réunions peuvent être elles-mêmes suivies d'une rencontre à l'échelle régionale lors des réunions du comité technique et de la concertation régionale du projet. Une journée entre ces deux réunions peut être consacrée à cette rencontre qui permettra des débats sur les questions prioritaires concernant l'information pour la sécurité alimentaire et sera également l'occasion d'échanges d'idées entre le comité technique et les composantes nationales.

1.4. Le comité technique

Le concept d'un groupe d'experts concernés se réunissant chaque année afin d'apporter leur avis au plan technique, sur les programmes proposés est très bon. La mission constate qu'il n'y a pas de divergences de point de vue sur ce concept mais que, en revanche, il existe des problèmes liés au fonctionnement du comité technique. Il s'agit surtout du calendrier de travail du projet, dans lequel toute la préparation pour l'année suivante doit se faire vers la fin de l'année en cours, afin de pouvoir évaluer des activités courantes et apporter des ajustements jugés nécessaires.

Le fait que la réunion du comité technique se tienne au moment où la nouvelle année fiscale (liée à la campagne agro-pastorale) va commencer peut créer des tensions parmi les responsables du projet, qui redoutent de voir le comité bouleverser leur programme d'activités juste avant son démarrage. La plupart des onze membres du comité (voir annexe 10), conscients de ces contraintes de temps, se sentent frustrés en ce qu'ils ne peuvent pas changer le programme radicalement de par les problèmes d'organisation qui ceci entraînerait pour le projet. Il y a donc un danger que des décisions soient approuvées malgré certains doutes sur leur efficacité technique.

Pour la quatrième année, la mission préconise que les missions conjointes CILSS/OSCE soient avancées, afin que les réunions du comité technique et de la concertation régionale soient l'instance conjointe d'examen du projet, sans ces contraintes de temps. La question du calendrier de travail du projet doit être étudiée pour DIAPER III ainsi que, par la même occasion, le renforcement du rôle des experts du comité. Il semble dommage que le projet ne bénéficie pas davantage de leurs compétences, même si le comité a permis aux donateurs et au CILSS de suivre de plus près les progrès techniques du projet.

1.5. La concertation régionale

La réunion annuelle des chefs de file des composantes nationales permet des échanges importants entre techniciens et entre pays sur les orientations techniques et les aspects administratifs du projet. Lors de la première phase du projet, il y avait un plus grand nombre de participants aux deux réunions d'instance. La mission reconnaît la nécessité de limiter le nombre des membres du comité technique, mais, en revanche, est de l'avis que la concertation régionale serait plus utile pour les neuf composantes s'il y avait davantage de participants. Pour l'année 1991, cette question doit être étudiée en fonction des contraintes budgétaires et être envisagée dans le cadre d'un éventuel DIAPER III. La suggestion d'une journée de travail entre les deux réunions, avec la participation des autres partenaires, est faite plus haut (1.3.).

2. Gestion financière et administrative

2.1. Le décaissement des fonds

Les problèmes liés au système de décaissement des fonds ont été largement traités dans le rapport provisoire et il n'est pas utile de les reprendre dans le présent document. Cependant, si le projet connaît une troisième phase, il est évident qu'une solution à long terme devra être trouvée. A cette fin, la mission tient à apporter les suggestions suivantes, dans la mesure où les règlements et les lois de la CCE permettent leur adoption. En premier lieu, il faut distinguer trois types de budgets, à savoir:

- le budget par pays, géré par la composante nationale sous le contrôle de la délégation de la CCE du pays;
- le budget "opérations régionales", géré par le CILSS/DIAPER sous le contrôle de la délégation à Ouagadougou;
- le budget administratif du projet, également géré par le CILSS/DIAPER et sous le même contrôle.

Le budget par pays peut être considéré comme un budget de projet autonome, et peut donc, après approbation, être entièrement disponible au sein de la délégation au commencement de l'année fiscale. Afin de faciliter un bon déroulement du programme d'activités, la mission recommande la mise en place systématique des calendriers de décaissement, chaque année au moment de la programmation du projet. Sur la question de la présentation des pièces justificatives et comptables, la plupart des composantes nationales ont signalé le besoin urgent de se doter d'une aide comptable pour leur suivi financier du programme. Nous pensons que cette demande doit être prise en considération, et qu'elle peut être liée à la création de la structure de coordination de l'ensemble des données sur la situation alimentaire et nutritionnelle préconisée dans ce rapport (deuxième partie, section 2.6.3.).

Nous proposons de diviser les budgets régionaux en deux postes: les opérations régionales et les frais de fonctionnement, ceci pour deux raisons. D'abord afin de permettre une meilleure préparation des opérations régionales (enquêtes test, séminaires entre collecteurs et utilisateurs d'information, etc.), ensuite pour veiller à ce

que les frais généraux du projet restent dans les normes convenues. Comme ces frais généraux peuvent être budgétisés à l'avance pour la vie du projet, ils sont assez faciles à gérer et à contrôler.

Quant au budget opérations régionales, l'une des innovations très positives du DIAPER II est la souplesse de la programmation pour chaque année, laquelle assure une certaine indépendance au projet. Cette souplesse se traduit dans le fait que le projet n'intervient pas directement dans des opérations quand elles sont appuyées par d'autres partenaires (par exemple, les SIM au Mali et au Sénégal), alors qu'il peut intervenir d'une manière importante si ces partenaires n'existent pas (cas du SIM au Niger). De plus, cette souplesse est l'une des raisons pour lesquelles le projet a pu évoluer et faire face aux changements fondamentaux que connaît le domaine de l'information. Nous considérons que DIAPER III doit conserver cette faculté d'adaptation. Cependant, pour certaines enquêtes test, il faudra se donner le temps de la réflexion - à laquelle doit contribuer le comité technique. Pour cette raison, ces enquêtes doivent être programmées un an à l'avance.

Pour être plus efficaces, le suivi et le contrôle d'un projet régional par le (ou les) bailleur(s) de fonds doivent être réalisés sur place. En conséquence, compte tenu de l'importance de ce projet (et d'autres projets régionaux), ainsi que de la charge de travail actuelle des conseillers, la mission recommande la création d'un poste de conseiller régional auprès de la délégation à Ouagadougou, qui sera chargé du suivi de ces projets régionaux.

2.2. Le profil budgétaire du projet

Pour les deux années en évaluation, un total de 1.596,8 millions de francs CFA a été budgétisé pour le projet. Sur ce montant, 1.312,5 millions ont été engagés (82,2 % du total), et des justificatifs pour 808,5 millions ont été fournis par le projet (soit 61,6 % du total engagé). La répartition des dépenses se trouve dans les tableaux ci-dessous.

TABLEAU IV

Exécution budgétaire pour les deux années du projet: équipe de coordination et d'appui.

Rubriques	ECA centrale						Animations locales		
	1988/1989	Budget	1988/1989	Budget	1989/1990	Budget	1988/1989	Budget	1989/1990
Equipement	23,8	23,8	3,5	3,5	49,5	49,5			
Personnel	99,8	90,8	94,4	81,3	39,8	38,5	46,0	46,7	
Fonctionnement	53,0	44,8	40,0	25,0	43,4	31,4	46,1	41,5	
(missions) *	(13,0)	(13,0)	(14,8)	(12,1)	(5,0)	(5,9)	(7,5)	(7,5)	
(réunions) *					(8,5)	(3,3)	(8,5)	(4,8)	
Appuis ext.	38,0	38,0	38,0	38,0					
Réunions	18,5	18,5	13,0	13,0					
Evaluations			10,6	19,0					
Total	233,1	215,9	199,5	179,8	132,7	119,4	92,1	88,2	

En millions de francs CFA.

* : compris dans les frais de fonctionnement.

TABLEAU V

Exécution budgétaire pour les deux années du projet: composantes nationales.

Pays	1988/1989		1988/1989		1989/1990		1989/1990		Total Budget	Total Engagement	% engagé sur budget
	Budget	Engagement	Budget	Engagement	Budget	Engagement	Budget	Engagement			
Burkina Faso	30,6	22,5	38,1	30,5	68,7	53,0	77,1 %				
Cap Vert	44,3	39,4	24,1	22,2	68,4	61,6	90,1 %				
Gambie	31,8	24,0	28,6	28,6	60,4	52,6	87,0 %				
Guinée-Bissau	17,3	17,2	19,5	18,8	36,8	36,0	97,8 %				
Mali	36,7	36,6	89,9 *	32,1	126,6 *	68,7	54,3 % +				
Mauritanie	37,0	33,0	37,5	37,5	74,5	70,5	94,6 %				
Niger	48,7	45,7	37,4	32,5	86,1	78,2	90,8 %				
Sénégal	37,7	29,0	33,3	32,7	71,0	61,7	86,9 %				
Tchad	29,0	26,0	34,5	33,0	63,5	59,0	92,9 %				
Total	313,1	273,4	342,9	267,9	656,0	541,1	82,5 % #				

En millions de francs CFA.

* : y compris 60,0 millions sur financement opération pilote (enquête effectif du cheptel).

+ : l'enquête effectif du cheptel n'a pas encore commencé.

: si on ne compte pas la somme pour l'opération pilote au Mali, ce pourcentage est de 90,8 %.

En ce qui concerne les opérations pilotes (séminaires, ateliers de travail, enquêtes test, etc.), 116,2 millions de francs ont été budgétisés en 1988/1989 avec un engagement presque total, et 167,2 millions en 1989/1990 avec, à la fin de février, un engagement de seulement 31 % (51,8 millions). Les explications résident dans le démarrage tardif des opérations pilotes au Mali et au Niger (non-disponibilité des fonds) et dans le fait que le contrat avec le bureau d'études italien (la SOMEA) a été signé seulement en janvier 1990. Au 28 février 1990, les justificatifs pour la première année s'élèvent à 78,7 % des dépenses projetées.

A la même date, environ 70 % des dépenses de l'ECA ont été déjà justifiées pour la première année; les 30 % restant se répartissent en engagements pris (bons ou factures en cours), et en prévisions de dépenses non encore réceptionnées. Pour la deuxième année, 50,2 % des dépenses projetées au 30 avril 1990 ont été également justifiées.

Les composantes nationales ont justifié 89 % des dépenses de première année et 44 % de celles projetées pour la deuxième. Il convient de souligner que parmi ces dépenses il y a des prévisions de biens ou de services non encore réceptionnés et, compte tenu des énormes difficultés sur le terrain, ces résultats ne nous apparaissent pas mauvais. Selon la nouvelle réglementation en matière de décaissement de fonds mise en vigueur pour la deuxième année du projet, le réapprovisionnement des comptes est conditionné par la présentation des justificatifs pour l'avance sur le budget. De ceci découle le problème de décaissement de fonds pour le projet, car si ces règles sont strictement appliquées les calendriers de travail du projet et des composantes nationales ne peuvent pas être respectés. Autre lacune grave en 1989: la première avance n'a été virée sur le compte du projet que le 16 novembre au moment où les opérations de terrain des enquêtes agricoles se terminaient.

Sur les 1.312,5 millions de francs CFA engagés, 83,8 % (1.100,8 millions) l'ont été pour les opérations (dans le sens large du terme) du projet, avec des frais de fonctionnement et d'équipement de moins de 20 %. Ce que nous considérons comme une très bonne performance. Ce calcul est basé sur l'attribution de 85 % des frais de personnel de l'ECA, ainsi que tous les frais de réunions et de missions, au poste "opérations" et non dans les frais généraux. Au regard de leur apport technique, de l'ampleur des actions de sensibilisation menées et de leur rôle de coordination, nous pensons que cette imputation de frais de personnel est justifiée.

