

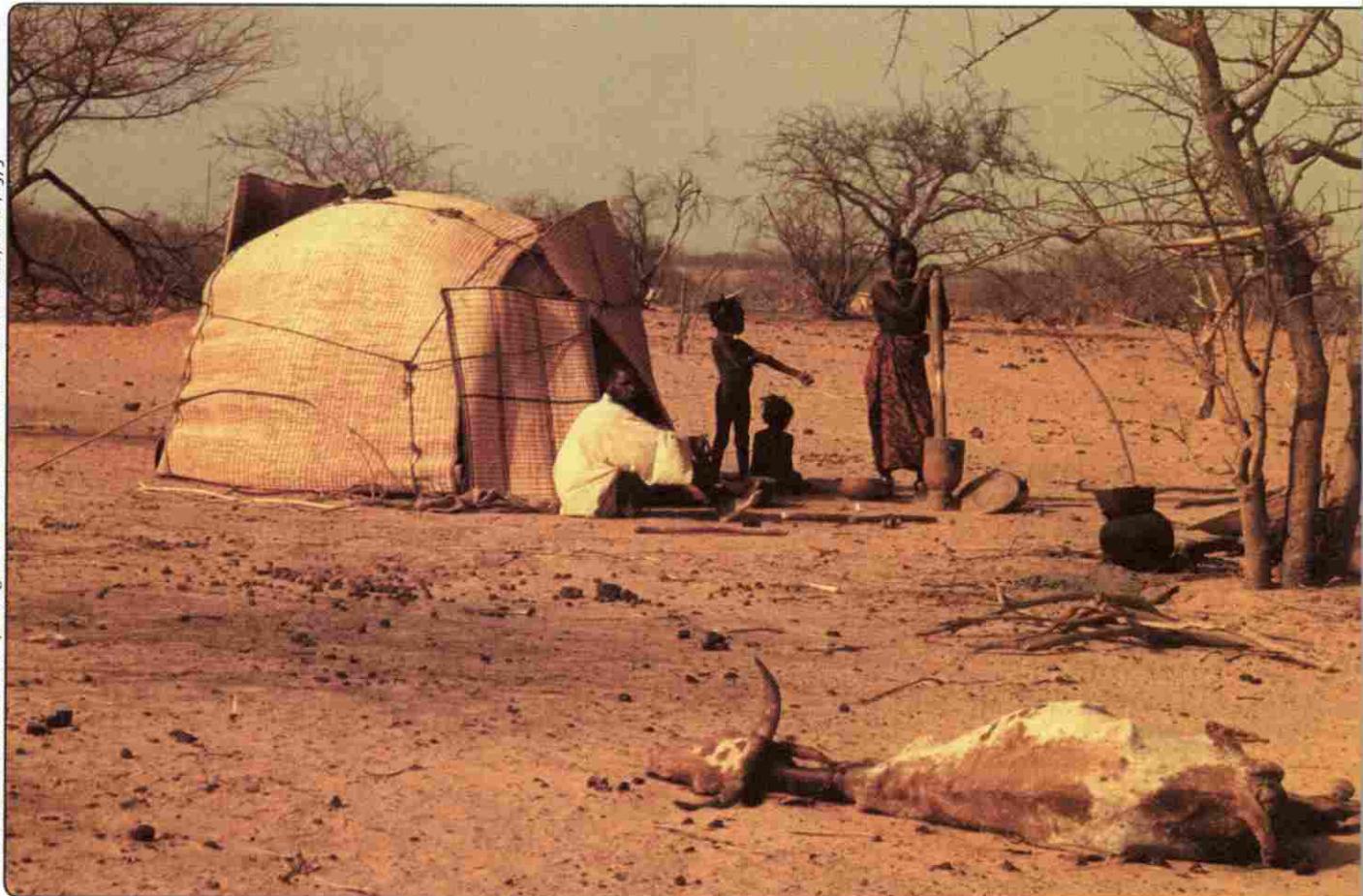
# Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel

BILAN & PERSPECTIVES





Nomades du Mali en recherche de pâtures dans le nord de la Haute-Volta © F. Botts, F.A.O., 1973



# Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel

BILAN & PERSPECTIVES





Secrétariat exécutif du CILSS  
03 B.P. 7049 Ouagadougou  
Burkina Faso  
téléphone : + 226 37 41 25-26  
télécopie : + 226 37 41 32  
courriel : cilss.se@cilss.bf

## Mieux vaut prévenir que guérir !

### 1973, 1984 :

deux dates qui marquent durablement les populations sahéliennes et qui, au-delà du drame qu'elles rappellent, symbolisent de multiples ruptures.

Rupture écologique d'abord. Les sécheresses amplifient des phénomènes plus structurels. La baisse de la pluviométrie sur une longue période et la pression humaine croissante sur les ressources naturelles aggravent la désertification et fragilisent la production agricole.

Rupture socio-économique, ensuite. Le Sahel s'urbanise, les systèmes traditionnels de gestion du risque sont remis en cause par les nouveaux modes de vie des ruraux, l'augmentation des besoins monétaires, l'affaiblissement des solidarités traditionnelles, la dégradation de la situation des migrants, etc.

Rupture, enfin, dans les politiques publiques. Confrontés à la crise de la dette, les États sahéliens réforment leurs politiques agricoles et alimentaires et revoient leurs ambitions à la baisse. Conséquence, l'ajustement va certes favoriser l'activité des producteurs et des opérateurs privés, mais il va aussi affaiblir les filets de sécurité en cas de crise.

Ces ruptures vont se combiner pour créer les conditions d'une insécurité alimentaire persistante, ponctuée de crises graves, affectant tout ou partie du Sahel. C'est de cette vulnérabilité que la pauvreté se nourrit pour étendre ses tentacules et enserrer les Sahéliens.

Depuis vingt ans nos pays se sont mobilisés avec les organisations internationales, les partenaires au développement et les O.N.G. pour améliorer les capacités du Sahel à prévenir ces crises alimentaires. Ces efforts, variables selon les pays, ont permis d'améliorer la qualité de l'information et de promouvoir l'alerte précoce. Des espaces de concertation nationaux et régionaux ont permis de confronter les diagnostics et d'intervenir auprès des populations, souvent avant le déclenchement effectif des crises alimentaires.

Tous ces efforts se sont cristallisés au sein du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. Forum informel, associant les acteurs sahéliens et internationaux, il a impulsé des recherches et des réflexions, piloté des évaluations, etc. Sa réunion annuelle permet de partager l'information sur les situations alimentaires et d'identifier les actions permettant de gérer les crises. Au-delà, le réseau fut le promoteur de la Charte de l'aide alimentaire, qui a doté les pays sahéliens et les donateurs de principes communs, permettant de limiter les risques d'une mauvaise utilisation de l'aide.

Malgré ces acquis considérables, le Sahel et ses partenaires ont encore du chemin à faire. L'actuelle invasion acridienne est là pour nous le rappeler. Les cloisonnements institutionnels, le relâchement de l'attention des États et des bailleurs de fonds, la difficulté d'investir durablement dans la prévention pour

éviter les coûts exorbitants de ré-sorption des crises mal anticipées, les ruptures dans la chaîne entre l'information et l'action, la difficulté d'aller au-delà de la prévision pour apporter des solutions durables aux causes profondes des crises etc., sont autant de mauvaises raisons qui vont plonger les populations des zones ravagées par les criquets dans une insécurité alimentaire que nous pouvions éviter.

Ce vingtième anniversaire du Réseau est une occasion unique de faire connaître l'expérience sahélienne comme nous y invite les autres régions du monde. Mais c'est aussi l'occasion d'en mesurer les limites et de réfléchir sur les nouveaux jalons à poser pour renforcer la prévention des crises et éviter de nouvelles catastrophes. Le Sahel est confronté à de nouveaux risques et notre responsabilité commune est de nous y préparer. C'est enfin l'occasion de rappeler que le meilleur outil de prévention des crises, c'est l'investissement dans le développement durable et la lutte contre la pauvreté.

J'invite l'ensemble de la communauté sahélienne et internationale à intensifier leur coopération pour qu'il n'y ait plus jamais au Sahel des drames que l'intelligence humaine est en mesure d'éviter !

Musa S. Mbenga  
Secrétaire exécutif du CILSS

# OURS

<b>publication</b>	CILSS (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel)
<b>coordination générale</b>	Musa S. Mbenga, Secrétaire exécutif du CILSS
<b>comité éditorial</b>	Dramane Coulibaly (CILSS-P.M.P.S.A.), Alhassane A. Diallo (D.G. Agrhyemet), Papa O. Dieye (Agrhyemet), Maman O. Farouk (CILSS), Amadou M. Konaté (CILSS-P.M.P.S.A.-Pregrec), Sankung B. Sania (P.M.F.-Agrhyemet), Brahimé Sidibé (P.M.I.-Agrhyemet), Salif Sow ( <i>Fewsnet</i> )
<b>autres contributions</b>	Keffing Cissoko (CILSS-P.M.P.S.A.), Stéphane Devaux (Commission européenne), Bakary Diaby (Agrhyemet), Karim Hussein (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), Stéphane Jost (F.A.O.), Michel Lecoq (CIRAD), Sylvie Letassey (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), Pascal Massetti (Inter-réseaux Développement rural), Rasmané Ouedraogo (CILSS-P.M.P.S.A.), George Simon (PAM)
<b>conception et réalisation</b>	Bureau Issala ( <a href="mailto:information@bureau-issala.com">information@bureau-issala.com</a> )
<b>coordination de la rédaction</b>	Roger Blein
<b>rédaction</b>	Abdoulaye Sall, Boureima Alpha Gado, Jildaz Evin
<b>traduction anglaise</b>	Sheikh T. Salla et Sorgho Nobila de l'unité de traduction du CILSS
<b>maquette et infographie</b>	Bureau Issala (avec Emmanuel Jeudy)
<b>crédits photographiques</b>	CILSS, Agrhyemet, F.A.O., I.R.D., PAM, Météosat, Bureau Issala, A. Sall, S. Devaux, Lebois
<b>photogravure et impression</b>	GALC (avec Alain Codet), SAGIM-Canale
<b>financement</b>	Commission européenne

## partenaires du Réseau



Notice bibliographique :  
Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel. Bilan & perspectives. CILSS, 2004, 88 p.

**1984 :** LE MONDE ENTIER  
retrouve sur ses écrans de télévision les conséquences désastreuses d'une sécheresse qui n'en finit pas et anéanti hommes et animaux. Un immense élan de solidarité va permettre à la région de passer ce cap très difficile en évitant les pires souffrances. Après que la crise se fût éloignée, vint le moment du bilan : une information trop tardive et peu fiable, des aides trop lentes, trop importantes à certains endroits, trop faibles à d'autres ; des produits que les populations ne connaissaient pas ; une coordination défaillante, une évaluation inexisteante, etc.

À la demande des ministres du CILSS réunis à Nouakchott en janvier 1985, les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont réuni les experts des agences de coopération pour examiner les moyens de répondre aux éventuelles crises futures et aux besoins. Ainsi est né le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, conçu comme un forum de discussion et de réflexion libre et informelle, un lieu d'échanges, de confrontation et d'analyse de l'information, un espace de concertation sur les actions à mener en cas de crise. Il associe principalement des experts et représentants des agences d'aide bi- et multilatérales, des organisations internationales (PAM, F.A.O., O.M.M., etc.), les institutions du CILSS, quelques O.N.G. spécialisées et les organisations paysannes. Longtemps portée par le Club du Sahel, l'animation est désormais assurée par le CILSS. Ses travaux s'inscrivent dans un dispositif plus large et opérationnel de prévention et de gestion des crises, au sein duquel les pays sahéliens jouent un rôle plus important que par le passé. La réunion annuelle du Réseau, organisée à la fin de la campagne agricole constitue le temps fort de son activité. Spécialistes et décideurs

se réunissent alternativement dans un pays sahélien ou un pays donateur pour faire le point sur la situation alimentaire de la campagne en cours, et pour échanger et débattre sur des thèmes de réflexion prospective (méthodologie des systèmes d'information, définition de chartes, etc.)♦.

Né des dysfonctionnements de l'aide alimentaire, le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel y a consacré une très large place. Des alternatives à l'aide ont été promues, avec les achats locaux et les aides triangulaires. Une charte encadrant son usage a été négociée entre donateurs et bénéficiaires. La réflexion sur l'utilisation des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire pour financer les politiques céréalières et de sécurité alimentaire a tenu une place importante. De nombreuses réflexions méthodologiques y ont été conduites.

Cet ouvrage tente de restituer modestement cette expérience. C'est une invitation à l'échange d'expériences et à l'évaluation des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires.

♦ La première réunion du Réseau de prévention des crises s'est tenue à Paris les 23-24 octobre 1985. Après trois années de pénurie le Sahel renouait avec une production très honorable : + 50 % par rapport à l'année 1984. Le Sahel n'allait pas devoir gérer seulement la pénurie mais aussi parfois des excédents ! Cette problématique allait traverser les travaux du Réseau pendant vingt ans !



**C**E DOCUMENT a été préparé dans le cadre de l'organisation de la Conférence internationale sur la prévention des crises alimentaires au Sahel, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. Il valorise les travaux réalisés par le Réseau et par les institutions sahéliennes et internationales qui y contribuent. Ces travaux constituent des références importantes et sont des outils de travail quotidien pour les membres du Réseau. Il s'agit notamment de :

- *La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau, 1985-1995.* Cet ouvrage collectif dirigé par Johny Egg et Jean-Jacques Gabas et publié à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel par le Club du Sahel-O.C.D.E. Il fait le point sur les réformes des politiques céréalières et de sécurité alimentaire, les dispositifs d'information et de concertation dans le Sahel, et sur l'aide alimentaire;
- *Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et perspectives.* Ce document de travail publié en 1999 rassemble les travaux d'un groupe mis en place en 1993 par le Réseau. Il fait l'état des lieux des systèmes d'information, leur capacité à répondre aux attentes des utilisateurs, les besoins en information de ces derniers, les questions liées à l'internalisation et à l'harmonisation des systèmes d'information;
- *L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et ré-*

*gionaux.* Ce dossier publié en 2000 par le centre régional Agrhyemet-CILSS et l'Union européenne fait un bilan des acquis du projet Diaper (Diagnostic permanent). Il résume les enjeux et fait le point sur l'état des systèmes d'information dans le Sahel;

- *L'information appropriée et à temps pour la sécurité alimentaire au Sahel.* Ce dossier publié par le centre régional Agrhyemet-CILSS et la Coopération italienne fait le point sur les acquis du projet AP3A (Alerte précoce et prévisions des productions agricoles);
- *Le cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité courante au Sahel.* Il est le fruit d'un travail collectif réunissant les principales institutions membres du Réseau (CILSS, USAID, PAM, Fewsnet, F.A.O., Coopération française, Care, Union européenne, Ibimet-Italie). Il propose un diagnostic des systèmes d'alerte précoce et un cadre d'analyse commun de la vulnérabilité;
- *Le cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel.* Ce document de référence a été adopté par la Conférence des chefs d'États et de gouvernements des pays membres du CILSS en 2000. Il constitue un cadre commun d'orientation des stratégies nationales de sécurité alimentaire complété par une stratégie régionale.

Avec cet ouvrage de synthèse, le CILSS souhaite remercier chaleureusement leurs auteurs et l'ensemble des personnes qui ont contribué aux travaux du Réseau et l'ont animé au cours de ces vingt dernières années.

♦ Une bibliographie sélective est présentée à la fin de chacun des différents chapitres. Elle est complétée dans la partie H par un florilège de références et de ressources accessibles sur internet. Une bibliographie exhaustive figure dans le CD-ROM (édité à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du Réseau) accompagnée des documents de référence.

**:A:**

## L'histoire des famines au Sahel

9

16

17

30

31

46

47

62

63

72

73

82

83

84

85

88

# SOMMAIRE

**:B:**

## L'insécurité alimentaire aujourd'hui



**:C:**

## La prévention des crises alimentaires



**:D:**

## La gestion des crises alimentaires



**:E:**

## L'expérience du Mali



**:F:**

## Le Réseau : acquis & perspectives



**:G:**

## Les chiffres-clés



**:H:**

## Ressources & références





L'intérieur de ce document est imprimé sur papier couché entièrement recyclé (*cyclus print*), la couverture sur vélin d'Arches (*curious touch velours*, 100 % coton). Les encres utilisées sont à base d'huiles végétales.

Cet ouvrage a été achevé d'imprimer en décembre 2004  
sur les presses de l'imprimerie SAGIM-Canale à Courtry  
pour le compte du CILSS  
Dépôt légal : décembre 2004  
Numéro d'impression : 8048

# :A: L'histoire des famines au Sahel

Récolte détruite par la sécheresse en Gambie © Y. Müller, F.A.O., 1983



**L**E SAHEL a-t-il toujours connu des famines ? À quand remontent les premières crises alimentaires et quelles en sont les causes ? Comment les sociétés sahariennes précoloniales se sont-elles organisées pour prévenir ces famines et survivre ? Comment, par la suite les administrations coloniales ont-elles géré ces risques ? Les modes traditionnels de prévention et de gestion des crises par les sociétés rurales ont-ils disparus ou sont-ils encore d'actualité dans les zones vulnérables ? Quelle analyse peut-on faire des institutions de prévoyance et des stratégies de survie en temps de crise avant la période des Indépendances, et y a-t-il des enseignements à en tirer pour affronter les problèmes alimentaires actuels ? Cette partie vise à résituer le débat actuel dans une perspective historique.

♦ La famine est le terme couramment utilisé pour désigner le manque total de grains dans une région suite à une mauvaise récolte. Il y a famine lorsqu'une situation de pénurie saisonnière passagère appelée communément disette, se généralise au point de provoquer un nombre inhabituel de décès chez les populations qui souffrent de la faim.

**A** QUAND REMONTENT les premières famines♦ du Sahel ? Ce n'est qu'à une période relativement récente que cette question est devenue une des préoccupations majeures pour la recherche historique. Les conclusions de certains travaux laissent supposer que les sociétés précoloniales africaines n'ont pas connu de famines catastrophiques comparables à celles que le Sahel a connu depuis l'indépendance. Il est en fait difficile de comparer des crises alimentaires intervenues dans des contextes historiques différents. Mais, en tout état de cause, l'image d'une Afrique sahé-

lienne à l'abri des crises de subsistance à l'époque précoloniale ne résiste à aucune analyse objective.

En ce qui concerne l'espace sahélien, il n'est pas possible de dater avec précision les premières grandes famines. Aussi loin que l'on puisse remonter dans le temps, des facteurs naturels ou humains ont été susceptibles de rompre l'équilibre, combien fragile !, entre l'homme et les ressources naturelles dont il dispose. Mais, il n'est possible de dater et d'analyser que les famines pour lesquelles des documents ont pu être rapportés.

## Les famines précoloniales

**P**AR LE PASSÉ, en période de paix et dans des conditions météorologiques normales, les populations arrivaient tant bien que mal à produire les ressources alimentaires nécessaires à la reproduction du mode de vie paysan. Le cadre agraire traditionnel correspondait à un rapport relativement stable entre un sol pauvre, une démographie modeste et un cadre social lignager. Il existait un certain équilibre. Une stabilité est ainsi observée pendant une période plus ou moins longue entre la population et le stock alimentaire disponible. Mais, il s'agit d'un équilibre fragile. En période de troubles socio-politiques, ou sous la servitude imposée par les aléas climatiques, les moyens de subsistance susceptibles de garantir la survie des groupes deviennent aléatoires. La rupture se produisait au moindre incident climatique, à la moindre pression démographique. Dans cette zone géographique, la fragilité de l'équilibre écologique était telle qu'il était possible de passer, en une ou deux saisons, d'une situation de faim saisonnière à une situation de famine généralisée. On comprend dès lors pourquoi les populations sahéliennes redoutent toujours la période de soudure. En

effet, dans un tel contexte, la moindre disette banale pouvait se métamorphoser en une crise alimentaire aiguë.

Pour le Sahel, on dispose de renseignements grâce aux *Chroniques soudanaises* : les chroniques d'Agadez, de Kano et du Bornou, les chroniques de Tichit, de Walata et celles de Tombouctou. Ces documents écrits parfois par des témoins oculaires, décrivent les causes et le déroulement chronologique des grandes calamités (guerres, famines, épidémies, épidémies, etc.).

Pour le Soudan central (du fleuve Niger au lac Tchad), les calamités les plus anciennes sont rapportées par les chroniques du Bornou. Les périodes ci-après : 1543 et 1551, 1560 et 1568, mais aussi de la fin du XVII<sup>e</sup> et le début du XVIII<sup>e</sup> siècle (marquée par sept années de sécheresses et de famines), ont été des périodes de crises alimentaires majeures. Les chroniques d'Agadez et de Kano évoquent également de très grandes calamités dans la deuxième moitié du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette période a été catastrophique car la famine coïncida avec les guerres entre les différentes tribus touaregs de l'Aïr. Suite à ces fléaux, on enregistra un des plus grands

mouvements de migration des populations de l'Aïr vers le sud. Au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, les années 1738-1756, 1780-1790, 1783-1795, furent très difficiles.

Pour le Sahel ouest-africain ou Soudan occidental (du fleuve Niger à l'océan Atlantique), les

famines et épidémies vécues par les populations ont été rapportées par les chroniques de Tombouctou, Tichit et Walata. Les plus importantes ont eu lieu en 1695, 1741, 1833-1834, 1854-1855, 1865-1866, 1872-1873, 1890-1891, 1898-1899.

## Les famines dans la période coloniale

PENDANT LA PÉRIODE COLONIALE, et tout particulièrement au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'espace sahélien a connu une situation alimentaire très critique. Cette conjoncture alimentaire difficile était liée à des facteurs d'ordre structurel et conjoncturel :

- les conditions naturelles difficiles (sécheresses, invasions d'acridiens, épidémies, etc.);
- le caractère coercitif du système colonial qui a profondément bouleversé le mode de vie traditionnel des agriculteurs et éleveurs sahéliens.

La combinaison de ces deux facteurs explique l'évolution de la situation alimentaire et les différentes crises qui ont ponctué cette période particulière.

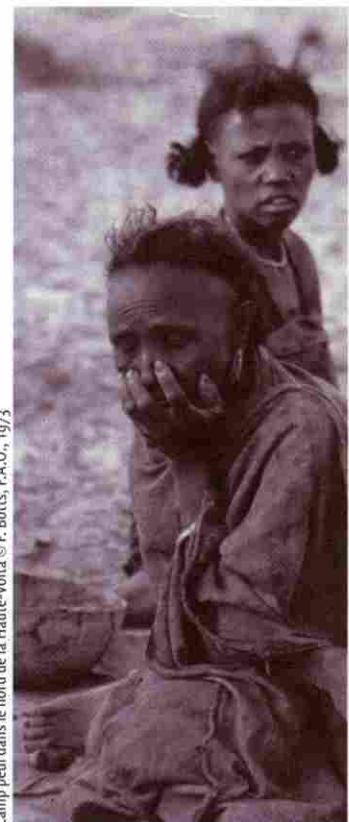
Les indices d'une crise alimentaire majeure apparaissent dans les rapports périodiques des administrateurs coloniaux au cours des premières années de domination coloniale au Sahel. Le bilan alimentaire a été largement déficitaire. La récolte est considérée généralement comme mauvaise. Les administrateurs en place ont lancé un cri d'alarme dès la fin de la campagne agricole de 1899-1900. L'attention du gouverneur général a été attirée par la pénurie de grains dans plusieurs cercles de l'ancienne A.O.F. (Dori, Ouahigouya, Tombouctou, Niamey, Bakel, Mopti, etc.) où les commandants de cercle se plaignent de la difficulté qu'ils éprouvent dans la collecte de l'impôt. C'est à partir de 1901 que la crise se généralise après trois années consécutives de mauvaises récoltes.

La période comprise entre 1912 et 1914 apparaît dans toutes les colonies mais aussi dans l'ensemble du Sahel (de l'Atlantique à la mer Rouge), comme la plus grande crise de la production vivrière dans l'espace sahélien. La famine fut consécutive à une grande sécheresse.

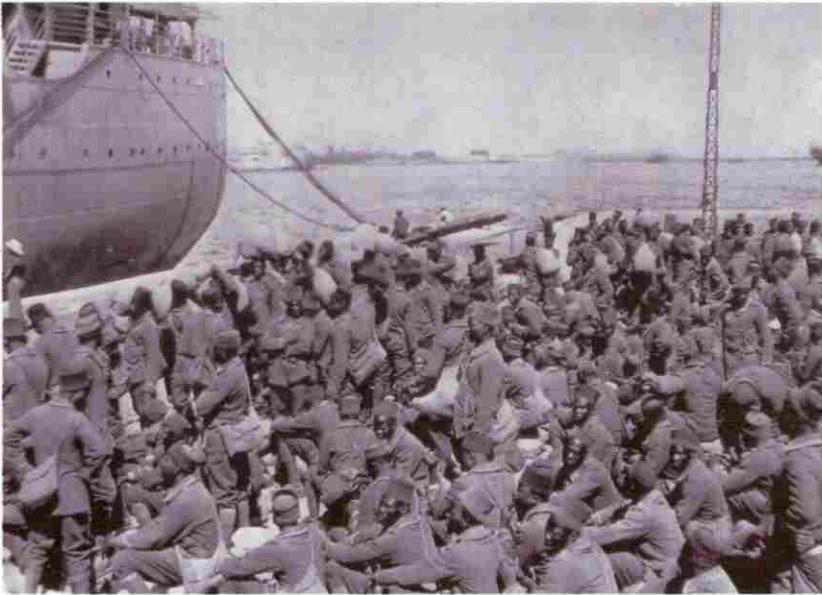
La période 1915-1927 fut bonne sur le plan alimentaire, mais très mauvaise sur le plan sanitaire. Seules les années 1921 et 1927 sont présentées comme des années de disette dans certaines régions du Sahel.

Des années 1930 à la décolonisation la situation alimentaire s'est considérablement dégradée à partir de la campagne agricole 1927-1928. Elle a été particulièrement difficile entre 1930 et 1932 en raison des attaques acridiennes (criquet migrateur) qui ont sévi dans tout le Sahel, avec plus d'intensité dans la boucle du Niger. Selon l'inspecteur des colonies B. Sol : « Depuis 1927, et malgré les prétendues bonnes récoltes mentionnées dans les rapports des différents gouverneurs de cercles, il se produit des disettes. Ces disettes étaient annuelles mais leurs effets vont en s'aggravant et comme l'argent se raréfie, l'indigène dépourvu de récolte n'a plus de quoi se procurer contre espèce des denrées nécessaires. »

Le début des années 1940 (1940, 1942 et 1943) a été déficitaire dans plusieurs régions sahéliennes. En dépit d'une production vivrière relativement bonne, les difficultés alimentaires pendant cette période sont à mettre en rapport avec l'effort de guerre consenti par les populations sahéliennes.



Camp peu dans le nord de la Haute-Volta © F. Botts, FAO, 1973



Les crises alimentaires de cette période illustrent bien le rôle d'amplification des crises que peuvent exercer les politiques publiques. Dans les différents territoires (Niger, Haute-Volta, Soudan, Sénégal, Tchad), la violence du choc colonial qui a caractérisé les premières décennies en

A.O.F. dans un contexte écologique très fragile, s'est traduite par une série de crises de subsistance de grande ampleur et d'une rare intensité. La situation alimentaire fut critique notamment au cours des années 1900-1901, 1913-1914, 1931-1932, et dans une moindre mesure entre 1941 et 1943. Cette succession de famines dans les colonies a eu deux conséquences majeures : (i) une crise démographique liée aux pertes en vies humaines causées par les famines et les épidémies ; (ii) des flux migratoires importants en direction des autres colonies, notamment les colonies anglaises. La plupart de ces fléaux ont touché simultanément l'ensemble des ex-colonies françaises situées dans la bande sahelo-soudanaise. S'il est vrai que les famines ne sont pas apparues avec la colonisation, leur ampleur et leur intensité ont été fortement aggravées par le système coercitif : réquisition de vivres, forte pression fiscale et une demande accrue de main-d'œuvre.

## Les famines postcoloniales

L'ANALYSE de la situation dans les pays du Sahel de 1960 à nos jours montre des fluctuations importantes des bilans céréaliers qui restent néanmoins majoritairement déficitaires. Les années 1972-1973 et 1984-1985 ont été particulièrement dures pour les paysans du Sahel. Elles furent en effet marquées par deux des famines les plus sévères qui ont frappé la région au cours du siècle dernier. Parmi les facteurs explicatifs, deux sont généralement privilégiés : (i) un facteur conjoncturel, avec les effets d'une sécheresse exceptionnelle en 1972 et en 1983 ; (ii) des causes d'ordre structurel avec les effets de la dégradation continue de l'environnement, la surexploitation de l'espace rural, l'insuffisance des stocks paysans liée à la faible importance accordée aux cultures vivrières (pour la crise de 1972-1973), le faible niveau d'encadrement et d'organisation du monde rural.

En dépit de l'extrême sévérité de la sécheresse consécutive à ces deux crises, il semblerait que les conséquences démographiques aient été beaucoup moins importantes que lors des famines antérieures, notamment celles des années 1913-1914 ou 1931-1932.

En dehors de ces deux crises majeures des années 1973-1974 et 1984-1985, d'autres famines plus ou moins généralisées ont concerné un grand nombre de pays du Sahel. C'est le cas du Niger, du Mali et du Burkina Faso en ce qui concerne la situation alimentaire critique observée au cours des années 1990-1991, 1995-1996, 1997-1998, et 2000-2001. Le déficit céréalier important a été mis sur le compte d'une pluviométrie globalement défavorable. En 1994-1995, la situation de crise alimentaire fut aggravée par la dévaluation du franc C.F.A. qui a renché里 les importations alimentaires.

Années	Région touchée	Terminologie locale	Facteur déclenchant ou cause conjoncturelle [facteurs aggravants]	Manifestations de la crise
Période précoloniale				
1535-1543	Sahel	kayfi (terrible, horreur)	sécheresse, acridiens [épidémies]	
1639-1643	boucle du Niger		inondation [épidémies]	« les gens étaient enterrés sans prière »
1695-1699	Sahara et Sahel	basi	guerres [épidémies]	« impression de fin du monde »
1738-1744	Sahel	tali (faute grave, péché ou beaucoup de dégâts)	sécheresse [épidémies, épizooties]	« les gens mangeaient des cadavres d'animaux et d'êtres humains »
1830-1833	Sahel		sécheresse [épidémies, épizooties]	
1855	Soudan central	banga-banga	sécheresse [conflits armés]	« les gens mangèrent des vautours »
1864-1866	Sahel	balaw (la grande calamité)	épidémies [guerre, épizooties, acridiens]	
1870-1873	Sahel	gasu-borgu (famine des calebasses)	sécheresse [épidémies, épizooties, conflits armés]	« lorsque tout est fini, on mangea les calebasses »
1890-1893	Sahel	arandet	épizooties [épidémies]	90 % du cheptel décimé
Période coloniale				
1900-1902	Sahel	sar-sar (carnage, détruit tout sur son passage)	conflits armés (guerre coloniale) [sécheresses, invasion acridienne, épidémies]	sar-sar, nom attribué à la mission Voulet-Chanoine
1913-1914	Sahel	kaka-laba (ventres creux)	sécheresse [épidémies, domination coloniale]	considérée par les populations comme le plus grand fléau connu de mémoire des vivants
1931-1932	grande partie du Sahel	doa jii're (année de criquet)	invasion acridienne (criquet migrateur) [domination coloniale, épidémies, épizooties]	grands flux migratoires vers le nord du Nigéria
Période postcoloniale				
1973-1974	Sahel	dan-kusu (l'année des gerboises)	sécheresse [acridiens (criquet sénégalais), rongeurs, épidémies]	cheptel décimé, aide d'urgence massive
1984-1985	Sahel	maiyya-asi (tout le monde est concerné), daa-baare (changement de mentalité)	sécheresse [sautériaux (criquets sénégalais), épidémies]	aide d'urgence massive de la communauté internationale

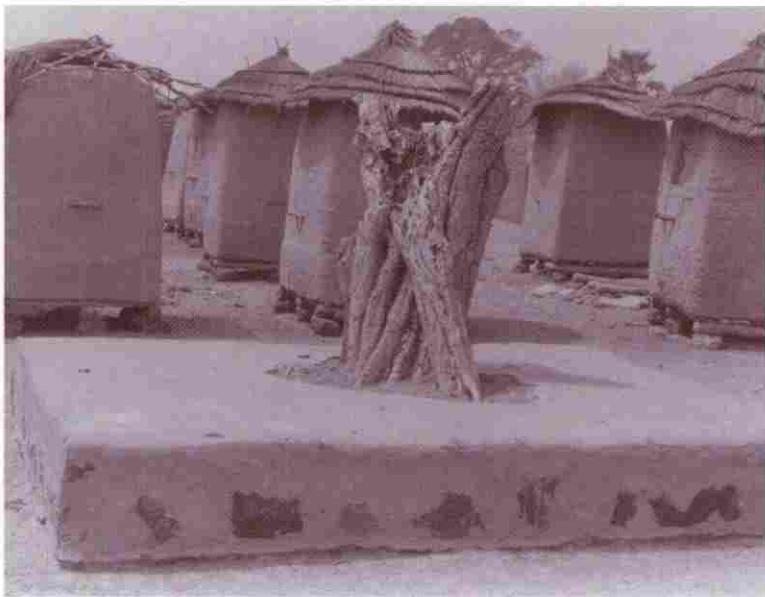
## Les modes de gestion et de prévention des crises avant la colonisation

Récapitulatif des crises majeures

**L**A CAPACITÉ D'ADAPTATION aux risques de pénuries alimentaires liées au risque climatique est une des caractéristiques essentielles des sociétés paysannes précoloniales. Face à l'insécurité alimentaire, les ménages et les communautés rurales développent plusieurs types de stratégies qui varient en fonction des statuts socioprofessionnels, de la durée et de l'intensité de la crise, etc. Les réponses à la crise sont planifiées en fonction de nombreux facteurs endogènes et exogènes.

### Les institutions pré-coloniales de prévoyances

**P**AR INSTITUTION DE PRÉVOYANCE les populations entendent des instances de gestion des stocks vivriers en prévision des risques agricoles qui existent à plusieurs échelles : échelle individuelle, échelle du ménage, échelle du village et à l'échelle des royaumes (gestion des stocks des grands souverains). Les institutions de prévoyance peuvent revêtir plusieurs formes. Trois d'entre elles jouent un rôle es-



sentiel en période de crise alimentaire : (i) les formes d'entraide et de solidarité ; (ii) les greniers de réserve ; et (iii) les réserves des grands souverains.

L'*entraide* et la *solidarité* constituaient des valeurs essentielles au sein des communautés villageoises en période normale comme en temps de crise. Dans les moments difficiles, l'*entraide villageoise* prend une tournure particulière. En cas de calamités (guerre, maladie, famine, etc.), les villages ou les régions touchées se tournent vers leurs voisins. Les populations hôtes acceptaient volontiers de partager leurs réserves avec les éprouvés. Il existe également des formes d'*entraide familiale, intervillageoise ou interrégionale*.

La constitution, l'entretien et la gestion d'un grenier de réserve de longue durée (parfois individuels, généralement collectifs) est l'une des piliers des systèmes de prévoyance dans les sociétés traditionnelles du Sahel. Chez les Zarma-Songhay (Burkina Faso, Mali, Niger), le terme utilisé pour désigner les réserves qui ne sont consommées qu'en cas de famine est *bon-battuu*, qui peut se traduire par « protégeons-nous de demain » ou « soyons prévoyants ».

À la fin du siècle dernier, plusieurs explorateurs qui ont parcouru la boucle du Niger ont noté l'existence de ces greniers de réserves.

Dès le Moyen Âge, on voit apparaître des formes de « réserves étatiques ». La constitution et la gestion de stocks de réserve étaient

une des institutions sur lesquelles reposaient la puissance et l'autorité des souverains de Gao. Les Askia accordaient une importance toute particulière à l'existence de réserves d'épis de grains. Les domaines gigantesques des princes Songhay, servaient non seulement à secourir les pauvres en période normale, mais aussi à ravitailler les populations en cas de calamités. Les Tarikh de Tombouctou fournissent des descriptions détaillées sur les domaines des souverains Songhay en insistant sur le mode de gestion des récoltes dont une partie importante est affectée à des stocks de sécurité. Sous le règne de l'Askia Daoud, un quota était fixé pour chaque province du royaume qui devait transporter les réserves par barques jusqu'aux chefs-lieux des différentes régions de l'empire (Gao, Tombouctou, tendirma, Mopti, Dendi, etc.).

## Les stratégies de survie en période de crise

L'*'ANALYSE* des stratégies déployées pour affronter les crises dans l'*histoire* permet de distinguer schématiquement quatre grandes phases.

La première étape de la crise correspond à une phase prédominant encore les stratégies productives. Dans le Sahel, cette phase correspond à une période de soudure plus ou moins difficile. Elle est précoce ou tardive selon l'importance de la récolte de l'année écoulée. Un des objectifs principaux est d'éviter le recours aux greniers de réserve. La morale et l'*hygiène alimentaire*, la consommation d'aliments de substitution qui valorisent une multitude de plantes sauvages comestibles (les fruits et feuilles des plantes sauvages, les racines et tubercules, les céréales sauvages...), le recours aux réseaux de solidarité et la gestion rigoureuse des stocks permettaient de passer le cap difficile.

La deuxième étape (famine s'étalant sur une saison agricole) correspond aux premiers effets de la crise face à la menace de désintégration sociale. L'*objectif principal* est la survie et le



maintien de l'intégrité du groupe : vaincre la faim, partager les risques, éviter la dispersion, les actions individuelles néfastes et l'exode de la faim.

Dans la troisième étape (famine s'étalant au moins sur deux années agricoles) la survie du groupe se réduit aux stratégies de survie de la famille. Face à certains comportements extrêmes imposés par la faim (vols, vente des enfants, transgression des valeurs sociales), l'essentiel des actions vise l'alimentation quotidienne du ménage et la préservation de la dignité humaine en son sein. Ce souci de faire face à la faim dans la dignité en préservant le maximum des ressources de base pour l'avenir est encore perceptible de nos jours.

La quatrième étape correspond à un contexte de crise de longue durée allant de deux à quatre années de famines successives comme au début des années 1910, selon plusieurs témoignages. Dans un tel contexte les actions individuelles et les comportements extrêmes prennent sur les valeurs sociales et l'intérêt familial ou communautaire (vols de troupeaux, banditisme, rapt et échanges d'enfants contre de la nourriture...).

### Les stratégies alimentaires dans la période coloniale

**A**U NIVEAU des différentes colonies de l'ex-A.O.F., les administrateurs locaux ont longtemps cherché à dissimuler les traces d'une crise alimentaire. Aussi, jusqu'au début des années 1930, très peu d'initiatives étaient prises par les autorités coloniales pour secourir les populations en cas de crise alimentaire.

Pour le pouvoir colonial, la récurrence des famines aux colonies avait deux causes essentielles : l'irrégularité des pluies et l'imprévoyance des indigènes. Il n'ignorait pas l'existence des greniers de réserve mais estimait, compte tenu de la mentalité de l'indigène, qu'ils « devaient être réglementés et adaptés aux besoins matériels des populations ». Pourquoi le début des années 1930 ? Les conséquences dramati-

ques de la crise alimentaire qui a sévi dans une grande partie du Sahel ont eu des retentissements dans toute la France en raison de l'imbroglio politico-administratif qui a ébranlé les milieux coloniaux. La Ligue française des droits de l'homme a pris la défense des paysans victimes de la famine et a accusé l'administration coloniale d'être à l'origine de cette crise. Une commission d'enquête dirigée par l'inspecteur des colonies B. Sol fut envoyée sur place. Son rapport conclut à la responsabilité collective de l'administration. Pour la première fois, depuis l'occupation coloniale des mesures préventives à court, moyen, et long termes seront préconisées. Il s'agit du premier véritable dispositif de gestion et de prévention des crises au Sahel. Ce dispositif comportait des mesures visant à atténuer les effets immédiats de la famine et des actions préventives ♦.

### Les greniers de réserve repris par les colons

**D**ÈS LE DÉBUT du XX<sup>e</sup> siècle l'administration coloniale, s'inspirant de l'existence d'instances traditionnelles de prévoyance dans les sociétés pré-coloniales du Sahel, a institué les greniers de réserves. Ces greniers que les populations appelaient « greniers du commandant » avaient pour objectif la création de stocks vivriers pour faire face aux famines assez fréquentes pendant la colonisation. L'administra-

♦ Le dispositif répondait sur :

- des mesures de prévoyance : deux types de greniers de réserves (les greniers de soudure ou familiaux, les greniers cantonaux ou de disette), mise en place des sociétés indigènes de prévoyance (SIP), etc. ;
- des mesures visant à lutter contre les ennemis des cultures ;
- des secours immédiats aux victimes de la famine : distribution de vivres et de semences aux paysans à titre d'avance sur la récolte prochaine, distribution gratuite de vivres aux groupes les plus vulnérables (femmes et enfants) dans certaines circonscriptions ;
- des mesures visant à accroître la production agricole : vulgarisation et enseignement des techniques agricoles, création de fermes pilotes, organisation de la lutte antiacridienne, mise en valeur des cuvettes le long du fleuve Niger, vulgarisation de la culture du manioc, etc.

♦ Les instructions du gouverneur général de l'A.O.F. étaient claires : le grenier de disette (collectif) reste la propriété du chef de famille, mais, à la différence du grenier de soudure (individuel), il n'en a pas la libre disposition. Celui-ci ne s'ouvre que sur ordre du gouverneur et en cas de calamité.

♦♦ En 1953, la commission « agriculture et élevage » de l'Assemblée nationale française conclut à l'échec total des SIP. Elle fut remplacée par les Sociétés mutuelles de promotion rurale (S.M.P.R.) à partir de 1954 et, suite à l'adoption de la loi cadre en 1956, par les Sociétés mutuelles de développement rural (S.M.D.R.) qui n'auront guère plus de succès.

tion coloniale chargée de la surveillance et de la gestion de ces stocks obligeait chaque chef de famille à contribuer à la constitution de ces stocks à raison de 100 kg à 150 kg de grains en moyenne par an et par personne imposable. Il était interdit aux populations d'y toucher sans l'autorisation du commandant de cercle. En cas de pénurie, le mil devrait en principe être restitué aux populations.

Une nouvelle réglementation instaura à la fin des années 1930 et au début des années 1940 deux types de greniers : le premier (grenier de soudure) est mis à la disposition du cultivateur au moment des semaines et de la soudure ; le deuxième joue le rôle de stock de réserve (grenier de disette ou de famine). Le grenier de disette de l'année précédente passe en seconde position et devient grenier de soudure♦.

### Les sociétés de prévoyance préfigurent les coopératives

LES GRENIERS DE RÉSERVES jetèrent les bases des sociétés indigènes de prévoyance qui furent les premières structures précoopératives en Afrique occidentale française sensées subvenir aux besoins des sociétaires en cas de calamité.

Théoriquement, ces sociétés regroupaient la totalité des agriculteurs, éleveurs, pêcheurs et artisans de l'ensemble du territoire. Tous les adhérents étaient assujettis à une cotisation annuelle obligatoire. Les membres de la direction et du conseil d'administration sont nommés par le gouverneur de la colonie qui en est le président. Parmi les principaux objectifs assignés au SIP, on peut citer : (i) développer l'esprit d'entraide et de solidarité entre les membres; (ii) vulgariser et vendre les produits agricoles et pastoraux; (iii) constituer des réserves et approvisionner les paysans en semences; (iv) venir au secours des nécessiteux en cas de calamité♦♦.

Les mesures prises par l'administration coloniale ont eu des effets pervers qui, dans beaucoup de cas ont contribué à rendre les populations plus vulnérables aux crises alimentaires. La mise en place de nouvelles structures exigeant un quadrillage administratif a créé un dysfonctionnement au niveau des instances sociales traditionnelles d'autorégulation villageoise. Parallèlement, en raison du poids de la domination coloniale et des obstacles socioculturels, mais aussi et surtout de l'incohérence des mesures prises, les populations n'ont pas pu s'adapter aux nouvelles structures.

Dans la pratique, les greniers de réserves et les SIP n'ont jamais servi à secourir les populations en période de crise alimentaire. Un administrateur colonial témoigne : « Les greniers n'ont jamais existé en nombre suffisant. Il était impossible de les remplir annuellement. En outre, aucune réglementation ne précisait les conditions dans lesquelles les populations pouvaient en disposer. Les greniers constituaient plutôt des réserves pour les chefs et les notables que de véritables secours pour la masse des populations ».

Les greniers de réserve ont constitué une des institutions les plus impopulaires de la période coloniale. Dans beaucoup de régions, ils furent brûlés par les populations suite à des mouvements insurrectionnels face à l'ampleur des prestations à fournir pour les remplir, mais surtout en raison des distances énormes à parcourir pour la livraison des prestations aux chefs-lieux de canton (30 à 50 kilomètres pour les villages éloignés).

En ce qui concerne les SIP, véritables structures précoopératives (que les paysans ont surnommé le deuxième impôt à cause de la cotisation annuelle obligatoire pour chaque contribuable), l'immense majorité des agriculteurs et éleveurs sahéliens — au nom desquels cette structure a été mise en place — en étaient exclus.

#### Bibliographie sélective :

CISSOKO S.M., *Famines et épidémies à Tombouctou et dans la boucle du Niger du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècles*. BIFAN, 1968, B-23(3), pp. 806-821.

DERRIENNIC H., *Famines et domination en Afrique*. L'Harmattan, Paris, 1977, 283 p.

GADO B.A., *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*. L'Harmattan, Paris, 1993, 201 p.

—, *Stratégies de survie et méthodes de lutte contre les famines dans les anciennes colonies de l'A.O.F.* in BECKER C. et al., *A.O.F. réalités et héritage*. Archives du Sénégal, Dakar, 1997, pp. 552-563.

TYMOWSKI M., *Famines et épidémies à Oualata et à Tichit au XIX<sup>e</sup> siècle*. African Bulletin, Wazawa, 1978, 27, pp. 35-53.

Camp de réfugiés au Tchad © Nancy Palus, PAM, 2004



LES GRANDES FAMINES qui ont touché les communautés sahéliennes en 1973-1974 et 1983-1984 ont fortement marqué la région et la communauté internationale. Inconsciemment, elles ont conduit à assimiler les difficultés alimentaires à des crises brutales et de grande ampleur. Pourtant ces deux alertes traduisaient des ruptures plus profondes et plus durables. Elles allaient installer le Sahel dans une situation de vulnérabilité structurelle et se traduire par la montée en puissance de nouvelles formes d'insécurité alimentaire plus diffuses, plus pernicieuses mais aussi plus chroniques. Au-delà de ses crises conjoncturelles, le Sahel est devenu une des régions au monde les plus frappées par la faim et la malnutrition liées aux aléas de production, à la pauvreté et aux dysfonctionnement des marchés.

♦ « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. », sommet mondial de l'Alimentation, F.A.O., Rome, 1996.

♦♦ La malnutrition est un état physiologique anormal causé par des carences, des excès et des déséquilibres de l'alimentation en énergie, protéines ou autres nutriments. La sous-alimentation est liée à une ration alimentaire en permanence insuffisante pour couvrir les besoins énergétiques.

La vulnérabilité correspond à l'existence de facteurs qui exposent l'individu à l'insécurité alimentaire ou à la sous-alimentation (probabilité d'exposition à un risque), ou qui l'empêchent de faire face à ces situations (capacité de résistance aux chocs).

DANS LE SAHEL, la sécurité alimentaire peut être appréhendée au regard des différents piliers sur lesquels elle repose : la disponibilité des aliments; leur accessibilité; la stabilité dans l'approvisionnements des unités de consommation; et enfin, l'utili-

sation qui en est faite. Ce dernier pilier, la nutrition♦♦, est beaucoup moins fréquemment analysé dans le Sahel, du fait de l'importance prise par les autres paramètres.

### L'insécurité alimentaire : de l'individu à la région

L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE se décline à différents échelons. Le niveau le plus bas concerne l'*individu*. Selon son âge, son sexe, sa fonction, sa capacité de travail, etc. l'accès des membres d'une même famille à la nourriture varie considérablement. Ces « règles de répartition » peuvent s'avérer extrêmement préjudiciables par exemple lorsqu'elles s'appliquent aux plus démunis : les enfants en bas-âge, les filles ou les femmes enceintes, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Au niveau d'un *ménage*, la sécurité alimentaire dépend de sa capacité du foyer à accéder à l'alimentation. Elle est ainsi liée

à l'accès aux facteurs de production, notamment en zone rurale, ou à l'accès aux ressources permettant de s'approvisionner sur les marchés tant pour les familles rurales déficitaires que pour les familles urbaines.

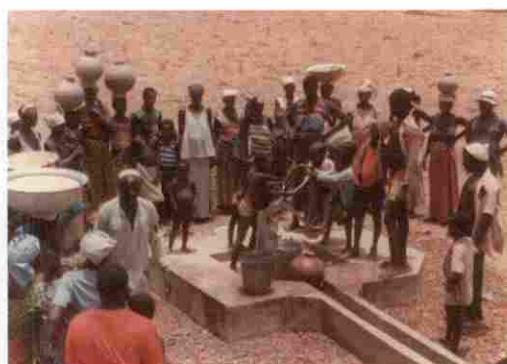
Au niveau du *village*, d'une *zone* ou d'une *petite région* l'insécurité alimentaire va refléter l'insuffisance de production et l'insuffisance d'autres sources de revenus permettant à une communauté de combler le déficit de production locale.

Au niveau d'un *pays*, l'insécurité alimentaire va refléter le degré d'insatisfaction globale des besoins alimentaires, liée à un déficit de l'offre domestique de produits

alimentaires, ou à l'incapacité de recourir aux importations ou à l'aide alimentaire. soit par elle dépend du niveau de développement (la production domestique) et des flux commerciaux. Elle peut aussi être liée à l'incapacité d'une part plus ou moins importante des ménages à produire ou acquérir la nourriture dont ils ont besoin. C'est la raison pour laquelle l'insécurité alimentaire constitue un des principaux stigmates de la pauvreté.

Lorsque ces facteurs vont concerner simultanément plusieurs pays, une *région* entière va alors connaître une situation d'insécurité alimentaire. C'est le cas du Sahel.

CES PILIERS ou dimensions de l'insécurité alimentaire vont conduire à distinguer différentes causes et différentes manifestations des crises alimentaires. Toutefois, une des caractéristiques du Sahel est précisément que ces dimensions se combinent et précipitent l'apparition d'une crise. Par exemple, une crise d'origine climatique ou une attaque virulente de prédateurs des cultures va anéantir les ressources des populations agricoles mais va aussi par ricochet, plonger tous les ménages ruraux non agricoles ou les ménages urbains de la petite ville voisine dans la crise économique et progressivement dans la crise alimentaire (ce sont les impacts en chaîne).



## Les aléas de production, principal facteur de risque des populations

**P**OUR LES ÉCONOMIES SAHÉLIENNES, fondées traditionnellement sur l'exploitation des ressources naturelles et de la main-d'œuvre, la production agricole est essentielle en terme de sécurité alimentaire. Malgré de fortes dynamiques d'urbanisation — la croissance démographique urbaine est supérieure à 6 % par an —, et une certaine diversification des économies, les pays sahéliens demeurent marqués par l'importance de leur secteur agricole qui représente encore de l'ordre du tiers du produit brut régional. Plus significatif encore, près de 70 % des 56 millions de Sahéliens, soit 39 millions de personnes, vivent en zone rurale, et pour une immense majorité d'entre elles tirent l'essentiel de leurs ressources de l'agriculture. Hormis dans la partie la plus méridionale des pays sahéliens, où la pluviométrie est voisine ou supérieure à 1 000 mm par an, ces populations sont dépendantes de systèmes de production extensifs et 95 % d'entre elles exploitent des terres vulnérables à la désertification.

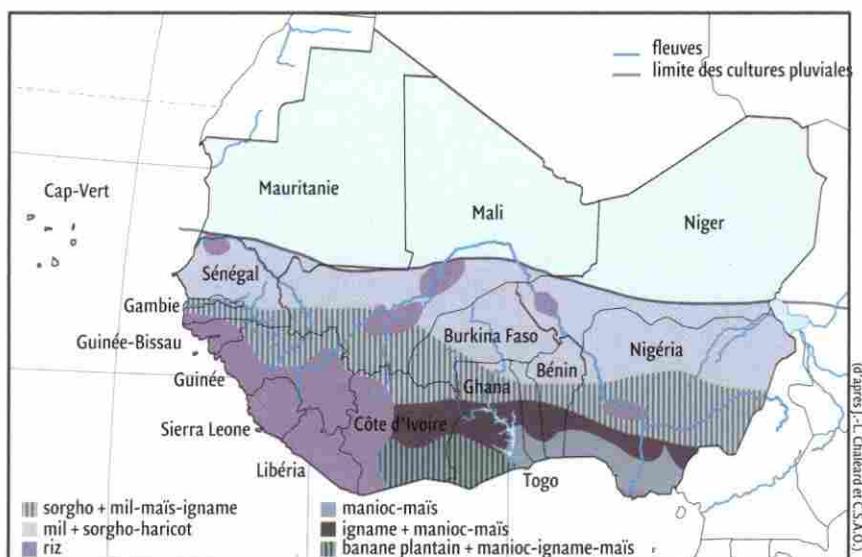
Les agriculteurs évoluent dans un environnement global très contraignant. Alors que les systèmes productifs sont extrêmement sensibles aux conditions climatiques, la maîtrise de l'eau et le recours à l'irrigation restent exceptionnels. Alors que les terres irrigables au Sahel représentent 13 % des superficies cultivables, seules 3 % sont effectivement irriguées. Ceci rend la production agricole fortement dépendante d'une pluviométrie capricieuse : retard fréquent dans l'installation des pluies, répartition irrégulière tout au long de la saison pluvieuse, interruption brutale à un moment crucial du cycle végétatif, inondations...

Les exploitations agricoles sahéliennes, de type familial pour leur grande majorité, sont de plus confrontées à un contexte en forte évolution depuis une vingtaine d'années.

Les réformes politiques qu'ont connu les pays sahéliens ont ainsi eu de nombreuses répercussions sur le secteur agricole. Les libéralisations interne et externe des économies et le recentrage des États sur leurs missions régaliennes ont profondément modifié l'environnement des exploitations agricoles. Ainsi, dans les différents pays sahéliens, on a assisté à un démantèlement des services agricoles. Conseil technique, recherche, accès au crédit et modes de mise en marché des produits agricoles ont parfois mis de nombreuses années, après une désorganisation de grande ampleur, à se restructurer. Ces évolutions ne sont pas identiques dans tous les pays de la zone sahélienne.

Les producteurs sahéliens sont alors confrontés à de nombreuses difficultés pour accéder aux différents facteurs de production. De multiples défaiillances de marché nuisent ainsi au développement de l'activité agricole. Le crédit rural, par exemple, n'offre pas de réponse adaptée aux besoins des paysans, aussi bien en

Localisation des principales zones vivrières en Afrique de l'Ouest





### Le Sahel, différents milieux naturels caractérisés par leur fragilité

LE SAHEL<sup>1</sup>, qui s'étend sur 534 545 km<sup>2</sup>, est composé de différents milieux naturels qui tous se caractérisent par une fragilité importante de leur écosystème. Un des facteurs à l'origine de cette fragilité est évidemment le climat qui comporte deux saisons (une longue saison sèche et une saison pluvieuse dont la durée varie de un à trois ou quatre mois, selon les zones et les années). Les effets corrosifs provenant de la chaleur, des eaux et des vents qu'endurent les sols en sont un second.

Le Sahel comporte cinq zones climatiques qui lui confèrent une grande diversité agro-écologique :

- une zone aride (climat sahélien) avec une pluviométrie inférieure à 200 mm par an. Cette zone désertique (nord du Sahel) s'étend sur une bande de terre formée par de vaste partie du Tchad, du Niger, du Mali et la majeure partie de la Mauritanie;
- une zone sahélienne qui bénéficie d'une pluviométrie annuelle

moyenne comprise entre 200 mm et 400 mm puis sahéro-soudanienne entre 400 mm et 600 mm. L'harmattan y souffle pendant de longs mois. Au nord de cette zone, seul le pastoralisme permet de valoriser les maigres ressources. Au sud, les céréales pluviales constituent la base des systèmes agricoles et alimentaires;

- une zone soudano-sahélienne puis soudanienne couvrant la frange située entre les isohyètes 800 mm et 1 200 mm. Elle couvre le sud du Burkina Faso, les régions sud du Mali, du Niger et du Sénégal, ainsi que le nord de la Gambie. Cette zone fertile, mieux sécurisée au plan pluviométrique, permet une diversification importante de l'activité agricole (productions alimentaires ou de rentes);
- une zone guinéenne, de type tropical humide, qui bénéficie d'une pluviométrie comprise entre 1 400 mm et 1 800 mm. Elle concerne la majeure partie de la Guinée-Bissau;
- une zone littorale formée par les côtes du Sénégal, de Mauritanie, de Gambie, de Guinée-Bissau et par les îles du Cap-Vert. Le climat y est fortement marqué par l'influence maritime et avec des vitesses de vent relativement important. Les ressources halieutiques importantes sont pourvoyeuses d'emplois et de revenus.

1. Les pays du Sahel auxquels il est ici fait référence sont les neuf pays réunis au sein du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) : Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad.

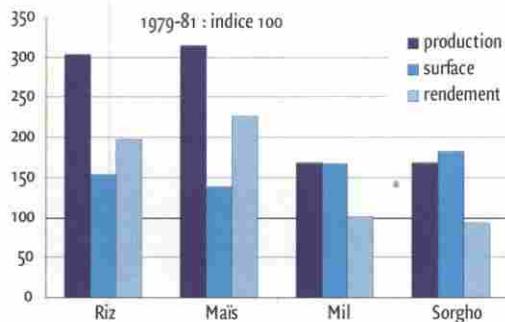
ce qui concerne le financement des investissements, indispensables à la modernisation des techniques agricoles et à l'amélioration de la productivité du travail, que le préfinancement de la campagne. Hormis pour des filières de rente encore très encadrées comme le coton, le fonctionnement actuel des circuits d'approvisionnement (engrais, semences et produits phytosanitaires) ne permet que rarement aux producteurs d'accéder aux intrants dans des conditions satisfaisantes : dysfonctionnement des circuits commerciaux et coûts trop importants limitent l'utilisation des différents facteurs de production.

La dépendance des agricultures sahéliennes à la pluviométrie, en augmentant l'incertitude qui pèse sur l'activité agricole, a de plus des répercussions négatives aussi bien sur l'investissement agricole que sur l'utilisation des différents intrants. Alors que les rendements restent avant tout déterminés par l'alimentation en eau des cultures, les producteurs rechignent à investir dans des facteurs de production dont l'efficacité n'est de ce fait pas garantie. Le renchérissement des intrants liés à la suppression des subventions a ainsi porté un coup fatal aux timides stratégies d'intensification des cultures vivrières pluviales.

La croissance des besoins familiaux et le développement des villes constituent cependant des incitations auxquelles les agricultures sahéliennes ont répondu. Ainsi, on assiste à une augmentation globale de la production agricole au cours des vingt dernières années. Rapportée à la population, la production céréalière s'est accrue de 10 %. Cette tendance générale ne doit cependant pas occulter des évolutions très différenciées selon les zones agro-écologiques.

Les liens les plus forts entre vulnérabilité de la production agricole et insécurité alimentaire se tissent dans les zones où la pluviométrie est en moyenne inférieure à 700-800 mm. Non seulement ce niveau de précipitation est limite pour des cultures pluviales, mais il s'accompagne souvent d'une plus forte variabilité autour

**Évolution de la production, des surfaces et des rendements pour les quatre céréales dans la zone CILSS entre 1979-1981 et 1999-2001**



de la moyenne que dans les zones plus arrosées. Cette plus grande variabilité spatiale (les poches de sécheresse) et temporelle (les pauses), est fortement dommageable dans la formation des rendements. Lorsque ces pauses interviennent après la levée des cultures, il n'est pas rare que les producteurs soient contraints de renouveler intégralement leurs semis. Alors que la saison des pluies est déjà très courte, ils sont conduits à resemer avec des semences de très mauvaise qualité ou avec des variétés hâties, généralement moins productives.

### Des zones pastorales fortement vulnérables

LES ZONES AGRO-PASTORALES sont elles-mêmes symptomatiques des risques encourus par les producteurs. Valorisant les espaces les moins bien dotés en pluies (précipitations annuelles inférieures à 500 mm) dans le cadre de systèmes pastoraux très extensifs, l'élevage représente une part très importante du P.I.B. agricole, de l'ordre de 20 % à 30 % dans les grands pays sahéliens comme le Niger, le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal ou le Tchad. C'est non seulement la principale sinon la seule source de revenu pour les éleveurs, mais c'est aussi une des principales ressources d'exportation qui bénéficie à l'ensemble de l'économie nationale. Les progrès sanitaires et la demande croissante des pays côtiers déficitaires en viande

ont dynamisé ce secteur qui avait subi de lourdes pertes au cours des sécheresses des années 1970 et 1980. Le développement de systèmes associant agriculture et élevage dans la zone soudanienne ainsi que la production de viande destinée aux marchés urbains en expansion (élevage à cycle court) favorisent également la production animale. Les hivernages médiocres ont un double impact sur l'économie des zones pastorales. D'une part, la première retombée concerne la reconstitution des pâturages. Une mauvaise saison va contraindre les éleveurs à des transhumances plus longues et plus lointaines qu'à l'accoutumée. Elles les conduisent aussi souvent à se séparer prématûrement d'une partie du cheptel, provoquant une chute des cours qui réduit leur pouvoir d'achat. D'autre part, en année défavorable, les prix des céréales ont tendance à augmenter fortement. Contraints de vendre leurs animaux alors que les prix chutent et d'acheter des céréales alors que les prix grimpent, les éleveurs subissent de plein fouet le ciseau des prix ou la dégradation des termes de l'échange. Ce dernier (évolution du prix du bétail par rapport au prix des céréales) est de ce fait un des indicateurs de l'insécurité alimentaire en milieu pastoral.

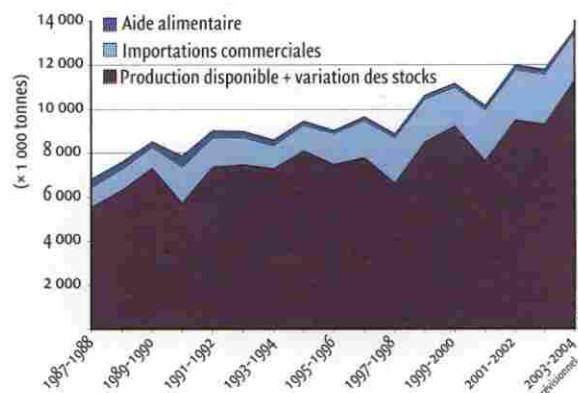
### Pression croissante sur les ressources

POUR LES PRODUCTIONS VÉGÉTALES, la croissance de la production est essentiellement due à l'augmentation des superficies emblavées, les rendements restant constants. Les seules exceptions notables concernent le riz et le maïs, spéculations dont la demande est en constante augmentation dans la zone. Pour le riz, l'évolution en profondeur des habitudes et des régimes alimentaires des consommateurs, s'est accompagnée dans certains pays comme le Mali par des efforts considérables sur le plan de la performance des itinéraires techniques tant au niveau de la recherche rizicole qu'au niveau des producteurs. Associés à une amélioration sensible de la gestion de l'eau — performan-

- ◆ Le riz est d'une part un aliment relativement facile à préparer et sa part dans la consommation alimentaire des ménages urbains est en constante augmentation ; d'autre part, la consommation du riz en zone rurale est également en forte croissance : d'un aliment réservé pour les jours de fête, il entre aujourd'hui dans la composition de nombreux plats quotidiens, notamment en période de soudure.

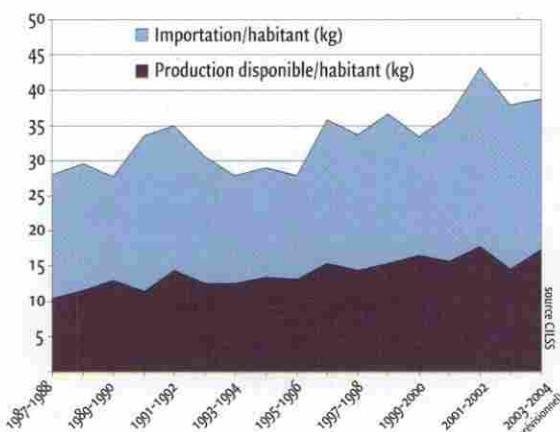
ces des aménagements, organisation des producteurs... —, ces efforts se traduisent par des performances remarquables et un doublement des rendements en vingt ans. La situation est plus complexe au Sénégal, où la propension des consommateurs à consommer le riz brisé importé se double de performances très inégales dans la vallée du fleuve Sénégal.

Le maïs connaît lui aussi une croissance notable, probablement liée au développement de systèmes de production associant coton et maïs♦ dans la zone la plus fertile du Sahel. La croissance de la production de céréales sèches dans la zone sahélienne a été moindre et repose exclusivement sur une extension des surfaces, au fur et à mesure de la croissance des besoins familiaux. Ceci conduit à rompre le cycle culture-jachères naturelles sur lequel repose la reconstitution de la fertilité des sols en l'absence d'apports externes suffisants. Cette transformation des systèmes de production pose avec acuité le problème de gestion durable des ressources naturelles dans une zone extrêmement fragile. En l'absence d'intensification maîtrisée des systèmes de production, cette forme d'extensification alimente les processus de désertification et de dégradation des terres, qui cons-



♦ Les rotations des cultures font se succéder sur une même parcelle le coton puis le maïs. Elles permettent à ce dernier de bénéficier de l'arrière-effet des fumures du coton.

Évolution de la production et des importations de riz dans la zone CILSS



♦♦ Au cours des 30 dernières années, les isohyètes se sont déplacées de 200 km à 300 km vers le sud.

tituent des vecteurs de fragilisation des économies agricoles locales.

Le secteur agricole sahélien, malgré des performances encourageantes, reste encore sou-

mis à de nombreuses contraintes qui freinent son développement. La balance commerciale agro-alimentaire demeure déficitaire malgré des évolutions positives. La compétitivité de l'agriculture sahélienne reposant essentiellement sur sa capacité à mettre en valeur les ressources naturelles, elle est extrêmement sensible à toute dégradation de cet environnement naturel fragile. Dans une économie où l'autoconsommation tient une place de choix dans les stratégies de sécurité alimentaire, les risques alimentaires liés à la disponibilité des vivres, sont alors directement dépendants des chocs naturels et de la dégradation de l'environnement.

## Un environnement de plus en plus précaire

ANSI, les phénomènes de désertification qui constituent la manifestation la plus criante de cette dégradation de l'environnement et résultent de l'action combinée de l'évolution du climat et des activités humaines, laissent planer un doute quant à la durabilité des systèmes de production. L'augmentation croissante du rythme de prélèvement sur les ressources naturelles, consécutive à une croissance démographique soutenue depuis de nombreuses années (de l'ordre de 3 % par an) contribue à l'expansion des zones arides du Sahel vers le sud et hypothèque la croissance de l'offre domestique de biens alimentaires♦♦.

En ce qui concerne les chocs au niveau des facteurs naturels, une mauvaise pluviométrie ou la menace des ennemis des cultures (exemple des acridiens depuis juin 2003) affectera la production agricole dans des proportions énormes (cf. bilan céréalier). Ainsi, en diminuant les disponibilités alimentaires et les revenus des agriculteurs, principalement dans des zones enclavées pour lesquelles les coûts de transactions sont tels que l'approvisionnement par le marché est extrêmement cher, ces chocs climatiques ou naturels peuvent induire des crises alimentaires conséquentes. Et ce,

d'autant plus que les producteurs n'ont pas d'autres sources de revenus que la commercialisation de leurs excédents de production.



© I. Balderi, F.A.O., 1995

## La pauvreté réduit l'accès aux biens alimentaires

**L**A NOTION D'ACCESSIBILITÉ contenue dans la définition de la sécurité alimentaire fait référence à la capacité des ménages à s'approvisionner en nourriture. Dans le Sahel, comme partout ailleurs, cet approvisionnement va combiner trois modalités possibles : (i) l'autoconsommation des biens alimentaires produits au sein de l'unité économique ; (ii) le recours au marché ; et enfin, (iii) la mobilisation des réseaux de solidarité.

L'autoconsommation implique que les unités familiales disposent des moyens de production permettant de développer une activité agricole : accès aux terres cultivables, accès aux facteurs de production, etc. Cette modalité a été largement abordée dans le développement précédent, en lien avec la dimension « disponibilités » de la sécurité alimentaire. La deuxième modalité implique que les ménages et les individus disposent des ressources leur permettant de s'approvisionner sur les marchés.

De ce fait, et en particulier pour les ménages urbains et pour les ménages ruraux non-autosuffisants, l'accessibilité est directement liée aux ressources des ménages, c'est-à-dire

aux revenus. La pauvreté massive qui prévaut au Sahel donne la mesure de l'importance de cette dimension de la sécurité alimentaire. La pauvreté est effectivement une réalité pour de nombreux Sahéliens et ce phénomène est loin de se résorber. Dans les neuf pays du CILSS, appartenant tous à la catégorie des P.M.A.♦, on a assisté au cours de la décennie 1990 à une régression du produit brut régional de 5 % (16 milliards de dollars en 1999) alors que la croissance de la population sur la même période était de 32 %. Le revenu annuel moyen par Sahélien a donc tendance à se dégrader et est aujourd'hui de 284 dollars.

La pauvreté est ainsi très importante au Sahel. Toutefois, un aperçu global ne doit pas occulter les grandes disparités au niveau de la répartition de la richesse : dans la plupart des pays, plus de la moitié du revenu national est concentré dans les mains des 20 % les plus riches alors que 20 % des plus pauvres se partagent moins de 5 % du revenu national.

Même si cette pauvreté n'est pas l'apanage du monde rural (certains urbains vivent dans un dénuement extrême), elle frappe dans ce milieu une proportion plus importante de la po-

♦ Le Cap-Vert est en passe de quitter le groupe des P.M.A., compte tenu de l'évolution de ses indicateurs. Une phase de transition de trois ans s'engage et se conclura par une sortie complète en 2008.



### Quelques indicateurs statistiques d'insécurité alimentaire

pulation et son intensité y est plus forte. Ainsi, à la fin des années 1990, on considérait que 27 millions de personnes (62 % de la population rurale) vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Cette pauvreté en milieu rural a une ampleur variable en fonction des pays : de 46 % au Cap-Vert, elle atteindrait 86 % dans les campagnes sénégalaises.

Les répercussions de cette pauvreté monétaire sont évidentes sur la sécurité alimentaire : 17 millions de Sahéliens (un sur trois) sont frappés de malnutrition ou de sous-alimentation chronique.

La monétarisation accrue des systèmes alimentaires et de l'activité agricole augmente les risques économiques de l'insécurité alimentaire. Ainsi, sous le double effet des ajustements financiers et de la libéralisation externe, les économies sont devenues plus vulnérables aux évolutions du marché international. Une baisse soudaine des recettes d'exportation aura alors des conséquences tant sur la sécurité alimen-

taire des ménages producteurs (diminution de revenus et difficultés d'accès à la nourriture) que de la nation (diminution des devises nécessaires au financement des importations alimentaires, diminution des recettes fiscales...).

Une variation brutale du prix des denrées importées ne laisserait comme alternative à certains ménages (ménages urbains sans emploi et ruraux déficitaires en vivres) que de modifier leurs habitudes alimentaires ou de diminuer leur épargne voire décapitaliser et réduire ainsi leur capital productif pour accéder à une alimentation devenue plus onéreuse.

La troisième modalité, le recours aux réseaux dans lequel l'individu ou le ménage sont insérés, est aussi en pleine mutation. La pauvreté s'accompagne souvent d'une rupture des liens sociaux, notamment entre les jeunes partis à la ville et la famille d'origine qui reste au village. Les mesures d'ajustement de la fonction publique ont eu aussi des conséquences importantes sur les transferts de ressources entre ville et milieu rural d'origine des fonctionnaires « déflatés ». Enfin, la montée en puissance d'une certaine forme d'individualisme remet en cause les solidarités traditionnelles dans le cercle familial ou communautaire.

	Population vivant avec moins d'un dollar par jour (%) 1990-2001 (dernière année)	Population souffrant de malnutrition		Insuffisance pondérale (%) 1995-2001 (dernière année)	
		(%) 1990-1992	1998-2000	enfants de moins de 5 ans	néonatale
Burkina Faso	61,2	23	23	34	18
Cap-Vert	—	—	—	14	13
Gambie	59,3	21	21	17	14
Guinée-Bissau	—	—	—	23	20
Mali	72,8	25	20	43	16
Mauritanie	28,6	14	12	32	—
Niger	61,4	42	36	40	12
Sénégal	26,3	23	25	18	12
Tchad	—	58	32	28	24

source PNUD 2003

## Les marchés, vecteurs de sécurité alimentaire et source... d'instabilité

**A**LORS qu'une proportion importante de ménages sahéliens étaient relativement autarciques il y a encore moins de trente ans, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le recours au marché pour commercialiser leurs excédents de production ou pour acquérir la nourriture dont ils ont besoin concerne la plupart des ménages. Aussi, les conditions du commerce des produits, les imperfections et les incertitudes des marchés pèsent fortement sur la réalisation de la sécurité alimentaire de l'ensemble des ménages.

À l'évidence, l'amélioration du fonctionnement des marchés sous l'effet d'une approche moins administrée (retrait de l'État des fonctions d'opérateur, libéralisation du commerce régional...), du développement des infrastructures (routes, pistes, capacités de stockage...) et des institutions (systèmes d'information, financement...) a contribué à la sécurité alimentaire des populations sahéliennes. Il suffit pour s'en convaincre de se souvenir que dans les années 1980, la connexion entre des zones excédentaires en céréales et des zones déficitaires n'allait pas de soi. Les logiques d'autosuffisance et une conception du stockage comme un élément de sécurisation ont fait place à des approches qui considèrent au contraire que la circulation des biens alimentaires est un facteur de sécurisation de l'approvisionnement.➤

Ainsi, des déficits locaux de production pourraient être compensés par des flux commerciaux à la condition que la fluidification des marchés soit effective. Si les marchés de produits agricoles vivriers (élevage, céréales, tubercules, légumes...) se sont considérablement développés tant au sein des espaces nationaux, qu'au niveau transfrontaliers et plus largement au niveau régional, de nombreux obstacles aux échanges (informels ou non) s'opposent encore à une fluidification complète. Certains bassins

de production ne sont pas suffisamment reliés et dynamisés par la demande et sont soumis à une forte variabilité (intra-annuelle ou inter-annuelle) des prix. La complémentarité entre systèmes de production et structures de consommation n'est pas suffisamment exploitée entre pays sahéliens et entre ces derniers et les pays côtiers du golfe de Guinée. La plupart des pays sahéliens sont insérés dans deux espaces d'intégration économique et commercial, l'UEMOA et la CEDEAO. Ces deux espaces sont engagés de façon désormais concertée et convergente, dans la mise en place d'unions douanières comportant une libéralisation intégrale des échanges à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest et la mise en place d'un tarif extérieur commun aux frontières de la région. Ces évolutions devraient faciliter le commerce. Toutefois, les disparités de politiques économiques et monétaires ainsi que les pratiques de corruption de certains « corps constitués » compliquent sérieusement l'émergence de ce marché unique ouest-africain. Sans compter que malgré les engagements régionaux, certains gouvernements sont parfois tentés de fermer les frontières redoutant des pénuries si « les vivres quittent le pays » !

### Une insertion fragile dans l'économie mondiale

**L**'INSERTION DE LA RÉGION dans les marchés internationaux constitue un autre vecteur d'incertitude. Les exportations sahéliennes sont relativement marginales dans le commerce mondial. Elles reposent sur un nombre très réduit de produits agricoles ou miniers, peu ou pas transformés. Ceci est un facteur de vulnérabilité très important. Le secteur du coton, avec plusieurs millions de personnes dont les res-

♦ Mal connus, les échanges régionaux contribuent à la sécurisation alimentaire de la région. Ces échanges dépassent le cadre strict du Sahel. Les pays côtiers y jouent un rôle actif : ils achètent des céréales sèches que consomment leur population d'origine sahélienne et exportent du maïs. Entre le Niger et le Nigeria, les échanges de céréales sont très importants. Même en année déficitaire, le Niger exporte vers les zones frontalières du Nigeria, fortement peuplées. Certaines O.N.G. comme Afrique verte ont fait de la promotion des échanges entre zones excédentaires et déficitaires du Sahel la base de leur intervention en faveur de la sécurité alimentaire et de la promotion des filières et des zones de production céréalier.

➤ Voir la partie E sur l'expérience malienne.

sources en dépendent, constitue le fer de lance des exportations de la région sahélienne. Mais il illustre aussi la fragilité et l'extrême dépendance d'une région à l'égard d'un seul produit. Il a suffit que les principaux concurrents de la région augmentent sensiblement leurs soutiens à leurs producteurs pour faire chuter les prix sur les marchés internationaux et faire perdre plusieurs milliards de dollars à des producteurs familiaux et à des pays disposant de très peu d'alternatives.

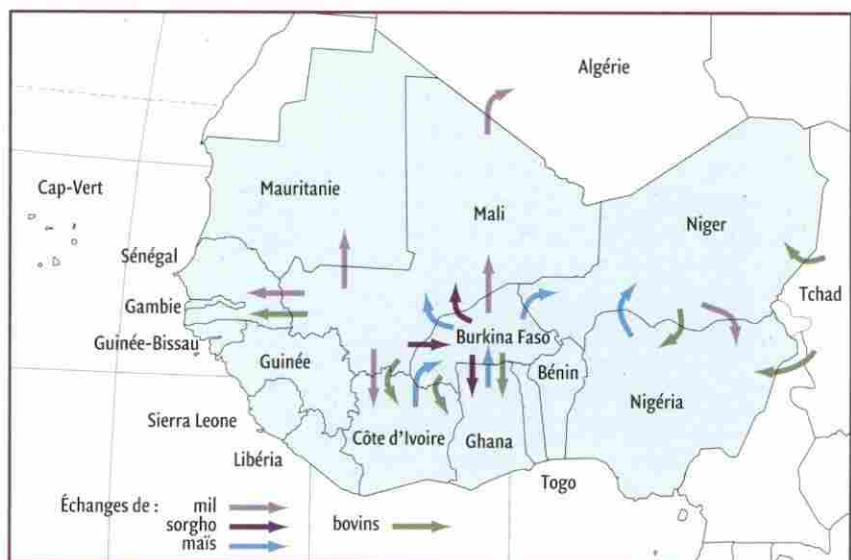
D'une façon générale, les pays sahéliens ont largement libéralisé leurs importations de produits alimentaires. Celles-ci représentent une part très significative des importations totales de ces pays. Blé et farines de blé, riz, pâtes alimentaires et produits laitiers sont les principaux produits importés qui pèsent fortement dans les balances commerciales. Bien qu'ils s'agissent de produits concurrents des filières locales et fréquemment subventionnés par les pays occidentaux, les importations sont faiblement taxées à l'entrée sur le territoire ouest-africain. Les pays peinent à renoncer aux avantages à court terme que représentent les importations à bon marché pour les consommateurs, au profit d'une réduction de la concurrence déloyale que ces importations exercent sur les producteurs. Les pays

de la région sont d'ailleurs engagés dans des négociations internationales visant à accroître encore l'ouverture des marchés aux importations. C'est le cas de la négociation des Accords de partenariat économique (A.P.E.) avec l'Union européenne qui s'inscrivent dans la perspective de la création d'une zone de libre-échange entre l'U.E. et la CEDEAO. C'est aussi le cas de l'initiative américaine AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) et d'une façon plus multilatérale dans le cadre de la renégociation du volet agricole de l'O.M.C. ↗

À l'inverse, l'ouverture sur les marchés internationaux constitue un des moyens dont le Sahel s'est doté pour, d'une part, compléter sa production régionale déficitaire, et d'autre part pour contribuer à une certaine stabilisation des prix intérieurs fortement influencés par le déséquilibre entre l'offre et la demande. L'ouverture des marchés régionaux et internationaux permet de mieux amortir les chocs et joue un rôle de régulation et de stabilisation des prix.

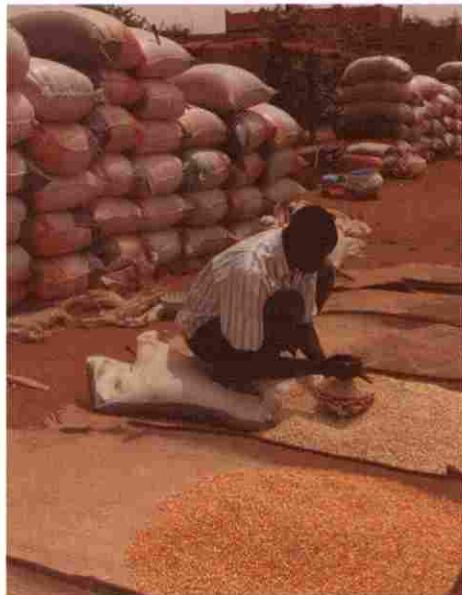
Malgré tout, de nombreuses interrogations subsistent sur la capacité du marché à contribuer à la sécurité alimentaire. Avec un secteur privé souvent oligopolistique, reposant sur un faible nombre d'opérateurs, les pratiques de rétention des stocks, les ententes sur les offres lors

Échanges de céréales et de bovins au sein de l'Afrique de l'Ouest et du Centre



des appels d'offres institutionnels sont autant de pratiques qui viennent amplifier anormalement les tendances du marché. Qu'une crise climatique se profile à l'horizon et les prix, déjà dopés par les mauvaises prévisions de récolte, s'envolent parce que certains commerçants (souvent d'ailleurs des commerçants qualifiés d'« opportunistes » parce qu'ils ne sont pas régulièrement présents sur le marché des produits agricoles) vont organiser la pénurie, pour maximiser les rentes. L'asymétrie de l'accès à l'information, souvent aux dépens des producteurs, va ouvrir la voie à des dysfonctionnements très impor-

tants. Ceux-ci viennent amplifier les difficultés que rencontrent les zones enclavées, éloignées des capitales et des ports, avec un très faible pouvoir d'achat de leurs habitants. Rares sont les commerçants intéressés à ravitailler dans ces conditions, laissant à la solidarité nationale et internationale le soin de s'en charger !



## La sécurité alimentaire indissociable de l'état sanitaire

**L**A DÉFINITION de la sécurité alimentaire comporte depuis 1992 et les travaux de la Conférence internationale sur la nutrition (C.I.N.), une référence à l'utilisation qui est faite de l'alimentation. Il ne suffit pas de fournir les nutriments indispensables, encore faut-il que les aliments soient sains et que l'organisme soit en mesure de les valoriser.

L'utilisation qu'un être humain peut faire de son alimentation est très liée à son état de santé. Chez les jeunes enfants par exemple, le recours à une eau polluée va provoquer des troubles de la digestion et s'accompagner de diarrhées répétitives qui provoquent la déshydratation, la perte d'appétit, l'amaigrissement, etc. Dès lors la disponibilité de la nourriture n'est pas suffisante pour assurer une alimentation normale. Dans un autre registre le paludisme ou d'autres maladies comme la cécité des rivières vont provoquer indirectement des troubles alimentaires très importants. La sécurité alimentaire est par conséquent très dépendante du niveau de satisfaction d'un certain nombre de besoins primaires desquels elle est indissociable. Ce sont ce qu'il est convenu d'appeler les services sociaux

de base : 58 % des sahéliens n'ont pas accès aux services de santé, 39 % n'ont pas accès aux médicaments et vaccins essentiels et 39 % n'ont pas accès à l'eau potable... L'hygiène alimentaire est aussi très dépendante des niveaux d'éducation des populations, qui sont eux aussi dramatique-

Eau et  
infrastructures sanitaires

	Population ayant un accès régulier à des points d'eaux aménagés		Population urbaine utilisant des installations sanitaires améliorées (%) 2000
	rurale (%) 2000	urbaine (%) 2000	
Burkina Faso	37	66	39
Cap-Vert	89	64	95
Gambie	53	80	41
Guinée-Bissau	49	79	95
Mali	61	74	93
Mauritanie	40	34	44
Niger	56	70	79
Sénégal	65	92	94
Tchad	26	31	81

source PNUD 2003

ment faibles malgré de récents efforts, en particulier pour la scolarisation des filles et l'alphabétisation des adultes. Seuls 22 % des filles et 34 % des garçons sont scolarisés. Ces indicateurs ont de plus tendance à se dégrader en raison des besoins croissants induits par la dynamique démographique : la moitié de la population sahélienne a moins de 15 ans. Toutefois, c'est sur ces aspects que les stratégies de lutte contre la pauvreté mettent l'accent.



© Lebois, 2004

## Au-delà des facteurs structurels, les crises brutales

**A**U SAHEL, l'insécurité alimentaire recouvre en permanence les deux phénomènes : structurel et conjoncturel. L'insécurité alimentaire structurelle, ou chronique, résulte essentiellement du caractère massif de la pauvreté. Il relève davantage de problèmes d'accèsibilité à la nourriture que d'une insuffisance des denrées sur les marchés. Il fait ainsi référence à une insuffisance de revenus et pourrait être jugulé à long terme par des programmes de développement ou de lutte contre la pauvreté. La présentation succincte de quelques caractéristiques sahéliennes a permis de façonner quelques-uns de ses nombreux aspects.

L'insécurité alimentaire conjoncturelle correspondant aux difficultés alimentaires affectant périodiquement certaines catégories de la population. L'intensité de ces dernières est variable : depuis les crises limitées dans le temps et dans l'espace jusqu'aux crises généralisées. Cet aspect conjoncturel est en partie lié à des événements affectant l'environnement dans lequel évoluent les communautés sahéliennes. Les chocs climatiques, ou des attaques de déprédateurs, en font partie. Mais d'autres chocs, tels les troubles politiques survenant dans les pays

sahéliens ou dans la sous-région, vont fortement influer sur la situation alimentaire des Sahéliens. De tels conflits créent une forte insécurité aux nombreux impacts. En premier lieu sur les voies de communication en affectant ainsi les acteurs des circuits de commercialisation (producteurs, commerçants, transporteurs). Ce qui nuit à la fluidité des échanges commerciaux en renchérissant le coût. Dans le cas des pays comme la Côte-d'Ivoire qui représentent un débouché essentiel pour les produits de l'élevage sahélien, les répercussions sur les revenus des éleveurs et par conséquent sur la sécurité alimentaire sont très importantes. Le déplacement des populations et l'insécurité sont aussi des facteurs qui désorganisent les activités productives et vont à terme affecter les revenus des producteurs.

### La montée en puissance des conflits

**L**A GESTION DES CRISES est aussi un facteur de perturbation des milieux pouvant affecter les conditions de la sécurité alimentaire. Dans l'exemple de l'est du Tchad, suite à l'afflux massif de réfugiés (du fait de la crise soudanaise) les inter-

ventions d'urgence vont se produire sans que les acteurs humanitaires puissent réellement prendre en compte les spécificités du milieu : délais très courts, mobilisation de produits standardisés, etc. Il peut en résulter des effets négatifs sur le fonctionnement des économies locales. De la même façon, une aide massive peut entrer en « concurrence » (en terme de mobilisation des équipes et d'allocation des ressources) avec des crises plus diffuses qui risquent alors d'être négligées.

Dans certaines zones exposées à des crises alimentaires récurrentes, les transferts de revenus des migrants sont un complément conséquent

qui permet de faire face en grande partie aux besoins alimentaires non satisfaits par la production domestique. Des événements, comme ceux survenus en Côte-d'Ivoire, peuvent fortement réduire ces rapatriements de fonds et hypothéquer la sécurité alimentaire d'un grand nombre de personnes dans les villages d'origine.

À plus long terme, les troubles politiques peuvent induire la dégradation de la confiance entre un État et ses partenaires (suspension de l'aide publique au développement) ou une détérioration durable d'une partie du potentiel productif.

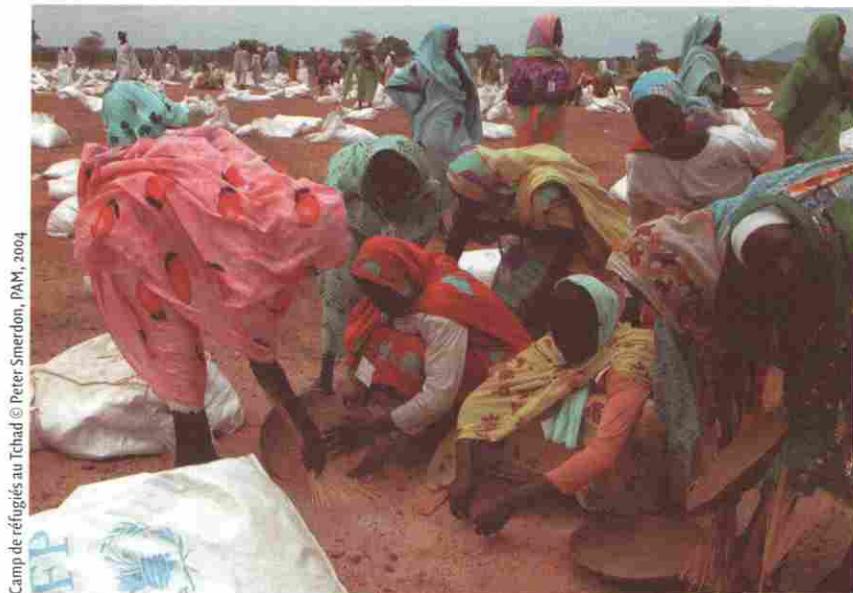
## Les hommes ne sont pas tous égaux devant les risques !

CETTE BRÈVE ANALYSE des risques de crise alimentaire permet d'introduire la notion de vulnérabilité. En effet, tous les Sahéliens ne sont pas exposés de la même façon aux risques alimentaires, en raison de leur pouvoir d'achat, de leur situation géographique, de leur activité, de leur capacité de résistance aux chocs, de leurs relations sociales, etc.

Certaines franges de la population sahélienne apparaissent nettement plus vulnérables que d'autres. Ainsi, les crises conjoncturelles affectent principalement deux catégories de la population sahélienne : les ménages ruraux vivant dans les zones où la production agricole est incertaine (faiblesse et variabilité de la pluviométrie) et où les sources alternatives de revenus sont limitées et, les ménages urbains les plus pauvres qui ne peuvent accéder aux denrées alimentaires lorsque le prix de ces produits flambent. Par ailleurs les règles de distribution alimentaire au sein des foyers conduisent à considérer que les enfants, les personnes âgées et les femmes enceintes sont également les plus exposés à des risques alimentaires. Il semble dès lors que la vulnérabilité peut être liée à une zone géographique

ou à une catégorie de la population (groupe vulnérable).

La vulnérabilité désigne en fait une situation d'insécurité concernant la disponibilité ou l'accèsibilité de la nourriture. Il s'agit d'une notion à caractère intrinsèquement probabiliste, dans la mesure où elle désigne l'exposition à un



risque particulièrement élevé de connaître la faim. Elle n'est donc pas synonyme de la pauvreté qui se réfère à un état plus ou moins permanent d'insuffisance de ressources.

### La double facette de la vulnérabilité

**L**A VULNÉRABILITÉ combine deux éléments : le premier est relatif à la probabilité d'être confronté à un risque majeur (facteur externe) et le second est relatif à l'incapacité (ou non) de se défendre (facteur interne qui est lié à un manque de moyens pour affronter la situation sans subir de pertes sévères). Ces deux éléments de la vulnérabilité renvoient aux différentes composantes de la crise alimentaire : les facteurs de l'environnement biophysique et socio-économique et le comportement des victimes, à savoir leurs stratégies d'accès à la nourriture et leurs capacités de résistance aux chocs.

Il apparaît ainsi que la vulnérabilité renvoie aux deux dimensions de l'insécurité alimentaire : l'insécurité alimentaire structurelle et l'insécurité alimentaire conjoncturelle. Ces deux dimensions sont étroitement liées. D'une part, la faiblesse du revenu accroît la vulnérabilité des populations aux risques de

crise alimentaire ; d'autre part, la succession de plusieurs années difficiles (sur le plan alimentaire) limite la capacité des populations à entreprendre des changements techniques ou organisationnels susceptibles de conduire à une amélioration de leurs revenus. Une crise alimentaire apparaît donc après une succession d'épreuves qui fragilisent les stratégies d'adaptation ou de survie organisées à travers des réseaux familiaux ou sociaux.

A fortiori, une crise alimentaire, avec ses retombées négatives sur le capital humain, environnemental et productif d'une région ou d'un pays, hypothèque, parfois pour de nombreuses années, les possibilités d'une amélioration durable de la sécurité alimentaire.

Ces deux aspects de l'insécurité alimentaire se nourrissent l'une de l'autre. Ils doivent donc être considérés simultanément, que ce soit dans l'approche des stratégies de prévention et l'analyse de leur déterminants ou dans la définition des stratégies et politiques de sécurité alimentaire à long terme. Il en est de même des réponses à apporter en cas de crise qui doivent bien sûr disposer de mesures d'urgence mais aussi d'autres plus structurelles, permettant de renforcer les capacités des populations à affronter les chocs et réduire ainsi leur vulnérabilité.

### L'alimentation, un droit de l'Homme...

**D**ANS SON ARTICLE 25, la Déclaration universelle des droits de l'Homme stipule que : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour son alimentation [...] » (1948).

Ces droits sont précisés ensuite dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1966 (pacte entré en vigueur en 1976) : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute

personne à un niveau de vie suffisant [...] y compris une nourriture suffisante et s'engagent à prendre les mesures appropriées pour la réalisation de ce droit ».

La déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, adoptée lors du sommet mondial de l'Alimentation en 1996 revient sur ces droits : « Nous, chefs d'État et de gouvernement, [...] réaffirmons le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une

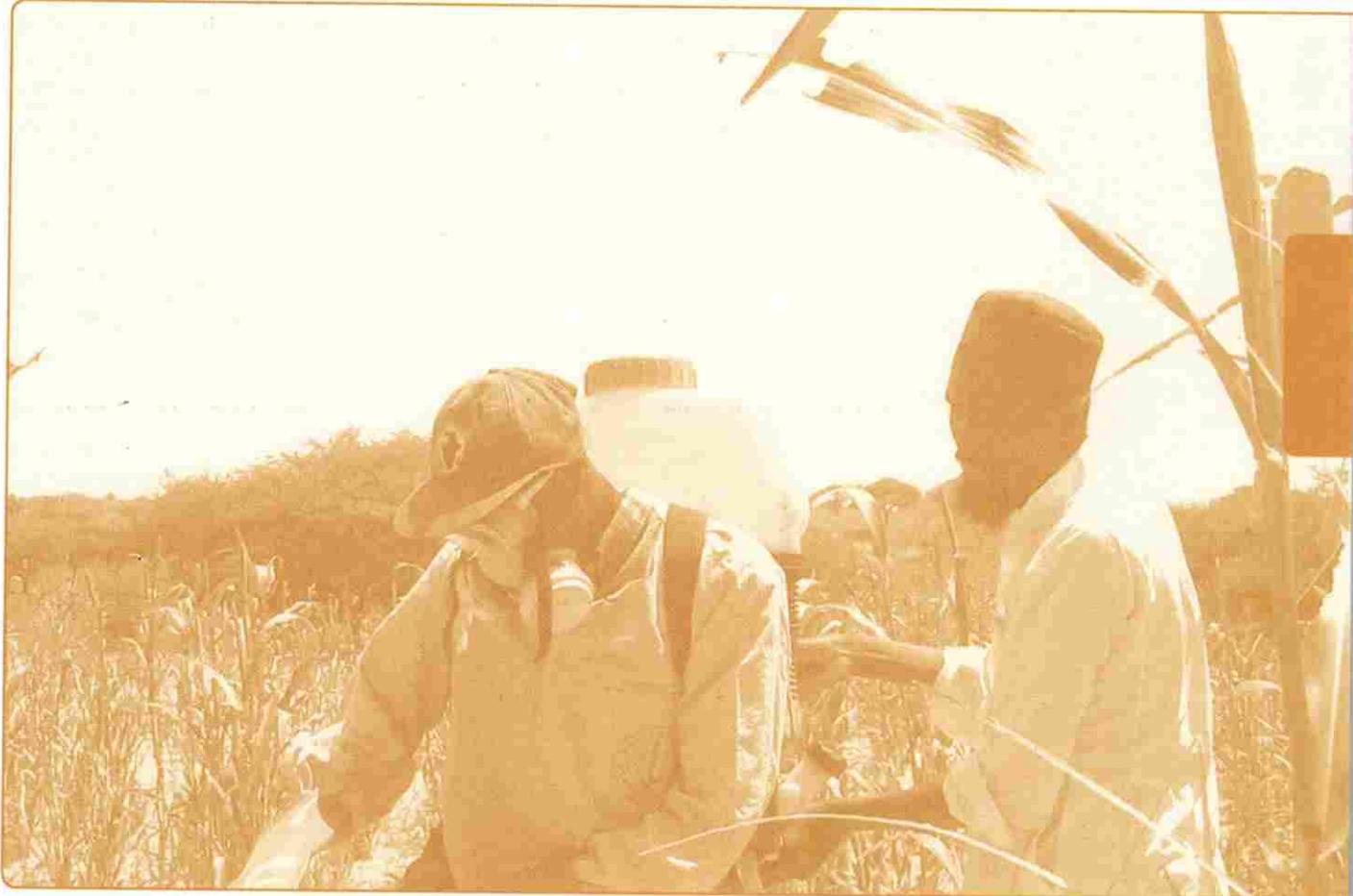
nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. »

La déclaration du Millénaire adoptée en septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies précise les objectifs de la communauté internationale d'ici 2015 en matière de lutte contre la pauvreté et se fixe l'ambition de « réduire de moitié la population qui vit dans la pauvreté extrême et la proportion qui souffre de malnutrition ».

- Bibliographie selective :  
*L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2003; suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du sommet mondial de l'Alimentation et du Millénaire*. F.A.O., 2003, .37 p.
- Sahel 21 : Le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable*. CILSS, 2002, 61 p.
- Rapport mondial sur le développement humain, 2003. Les objectifs du Millénaire pour le développement*. PNUD, 2003, 367 p.
- La situation alimentaire de l'alimentation et de l'agriculture, 2003-2004*. F.A.O., 2004, 228 p.
- Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001*.
- Combattre la pauvreté*. Banque mondiale-Eska, 2001, 381 p.



## La prévention des crises alimentaires



FACE aux drames provoqués par les crises alimentaires, le Sahel et ses partenaires ont mis sur pied des **stratégies de prévention**. Elles reposent très largement sur l'**information** et l'**alerte précoce**. Il s'agit de **déetecter** très tôt un **risque de crise**, en cerner l'**ampleur**, **identifier les zones** et les **populations vulnérables** qui, confrontées à ce choc, peuvent se retrouver en situation de famine. Les informations produites par **différents dispositifs** spécialisés sur les différents paramètres de la sécurité alimentaire — les productions, le marché et l'**accessibilité** —, sont débattues au sein de dispositifs de **concertation** et de **décision** associant **États sahéliens** et **donateurs**. Les diagnostics qui en ressortent, fondés sur la **convergence des preuves**, alimentent la décision sur les **interventions** à enclencher.

► Voir dans la partie D sur la gestion des crises.

♦ Compte rendu de la réunion de concertation sur l'aide alimentaire. Dakar les 14-15 juin 1982, sous l'égide du CILSS et du Club du Sahel-O.C.D.E.

□ Voir la partie F sur la genèse du Réseau de prévention des crises alimentaires.

► Voir dans la partie F consacrée aux acquis et aux perspectives du Réseau, la réflexion portant sur la définition d'une charte de qualité des informations.

**L**E DISPOSITIF de prévention des crises alimentaires repose dans le Sahel sur trois composantes complémentaires. La première intègre l'ensemble des systèmes d'information. La deuxième composante a trait aux mécanismes de dialogue, de concertation et de coordination. Ces deux aspects sont précisément l'objet de cette partie. La dernière composante porte sur le dispositif d'intervention et intègre les différents instruments qui permettent d'atténuer les crises ou d'y apporter des réponses. ☺

« [...] Les statistiques de production et de consommation alimentaire sont peu fiables dans le Sahel. Les évaluations annuelles faites jusqu'à présent par les missions multidonateurs dans chacun des pays du CILSS sont plutôt le prélude à un marchandage sur l'aide alimentaire, entre donateurs et bénéficiaires, qu'une évaluation objective des ressources et des besoins. Pour changer les procédures et les habitudes, il conviendrait de mieux apprécier ces ressources et ces besoins [...]. Pour mieux connaître les ressources et les besoins alimentaires, il faut améliorer les outils statistiques nationaux et utiliser les données fournies par la technologie de point. Il faut [...] évaluer les stocks nationaux

et privés, en particulier les stocks villageois que les estimations actuelles négligent totalement. Il conviendrait de faire des estimations concernant l'offre et la demande de céréales par zone dans chaque pays et par sous-région [...] afin de comprendre comment se font ou ne se font pas les échanges [...]. Tous les délégués conviennent que les outils qui permettraient de connaître la production céréalière et alimentaire, les stocks, les excédents, et les déficits par zone [...], les besoins des groupes les plus démunis, des zones les plus vulnérables, etc. sont forts peu performants. [...] la situation actuelle serait améliorée si les pays membres du CILSS décidaient d'organiser [...] une concertation annuelle avec les agences de coopération. Une telle concertation permettrait de rassembler et de comparaître les données existantes chez les uns et les autres, de s'interroger sur les moyens de les améliorer et de s'entendre sur le besoin en aide alimentaire [...]. »

Ainsi, toute la problématique de la prévention des crises alimentaires qui va structurer plus de vingt années d'efforts dans le Sahel, se trouve résumée dans cette introduction du secrétariat du CILSS lors d'une concertation sur l'aide alimentaire tenue en juin 1982. ☺

## L'aide alimentaire structure la demande d'information

**D**ÈS CETTE ÉPOQUE, l'aide alimentaire qui est devenue une modalité structurelle depuis la sécheresse des années 1970, fait l'objet de vives critiques, tant de la part des Sahéliens que des O.N.G. et de certains donateurs. Une forme de compromis va se dessiner très vite. Il consiste à reconnaître que l'aide alimentaire est nécessaire mais peut être très néfaste. Il propose de privilégier les approvisionnements locaux (certaines zones sont déjà excédentaires et concurrencées par les aides). Enfin, il est admis que pour réduire

les impacts négatifs de l'aide, il faut quantifier plus précisément les besoins, les localiser, et faire parvenir l'aide dans des délais courts.

C'est ainsi que cette nécessité de quantifier correctement les besoins d'aide alimentaire va peser très fortement dans l'orientation des dispositifs d'information. On parle déjà d'une information fiable et indépendante, exigences que l'on retrouvera régulièrement dans le dialogue pays-donateurs et qui reste un enjeu crucial aujourd'hui. ☺

Au-delà des dispositifs d'information on voit

dès le début des années 1980 poindre ce besoin de concertation tant au niveau national que régional. À nouveau, la conception des dispositifs est « orientée par la demande ». C'est toujours le besoin d'améliorer la qualité de l'information pour affiner la prise de décision qui est mise en avant. Confrontation des sources, analyse contradictoire des données vont permettre de mieux quantifier les déficits et de formuler les requêtes d'aide alimentaire qui correspondent aux besoins réels. Le passage à une concertation régionale vise quant à elle à exploiter les opportunités qu'offre l'intégration régionale des marchés.

L'évolution des systèmes d'information au Sahel est directement liée à l'évolution de la problématique de la sécurité alimentaire, telle qu'elle est posée par les Sahéliens et leurs partenaires. La première génération des systèmes d'information fait une place importante à la connaissance des productions. Elle s'inscrit dans une vision dominée par la recherche de l'autosuffisance alimentaire (céréalière) nationale. Les systèmes d'information sur les marchés s'inscrivent dans une vision de la sécurité alimentaire dans laquelle le marché joue un rôle plus important dans l'approvisionnement des ménages et des zones déficitaires. La montée en puissance des systèmes d'information centrés sur l'analyse de la vulnérabilité des zones et des ménages s'inscrit dans une vision qui fait une place plus importante à la dimension « accessibilité »\*.

Dans le Sahel, les dispositifs d'information reposent sur trois grands systèmes qui correspondent aux principales dimensions de la sécurité alimentaire :

- l'information sur les productions agricoles;
- l'information sur les marchés;
- l'information sur la vulnérabilité des populations.

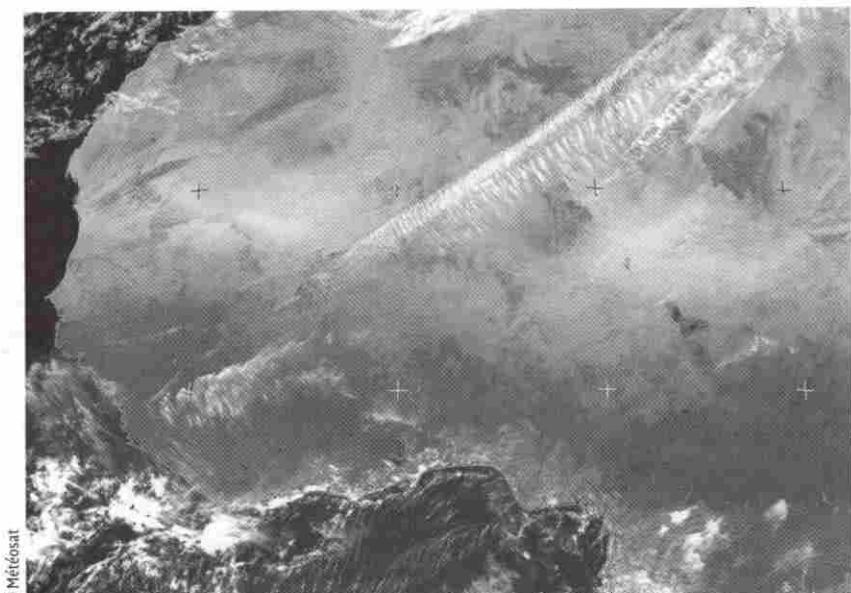
### Le Sahel sous surveillance

LE DISPOSITIF global d'information combine plusieurs niveaux géographiques et institutionnels :

- le niveau national avec l'enquête agricole permanente conduite sous l'égide des services de statistiques agricoles et le suivi de la campagne agricole; le système d'information sur les marchés des céréales et le cas échéant du bétail; le système d'alerte précoce;
- le niveau régional dans le cadre des activités d'information du centre régional Agrhyemet (C.R.A.) avec le suivi de la campagne agricole, le suivi des zones à risques, et l'appui aux dispositifs nationaux pour les estimations de récolte et l'établissement des bilans céréaliers;
- le niveau international avec le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR-F.A.O.) avec le suivi de la campagne agricole, les estimations de récolte et le système *Fewsnet-USAID* qui intervient au niveau international mais en appui aux dispositifs nationaux et régionaux.

Deux paramètres confèrent une très grande importance à l'appréciation des disponibilités pour prévenir les crises alimentaires dans le Sahel : une population majoritairement rurale qui fait reposer sa sécurité alimentaire principalement sur l'autoconsommation; et une forte dépendance de ces productions vis-à-vis des aléas climatiques. La connaissance des ni-

♦ Deux colloques « fondateurs » sont régulièrement évoqués lorsqu'il s'agit des politiques céréalières. Le colloque de Nouakchott en 1979 va prôner une sortie de crise alimentaire par une relance de la production, afin de corriger l'écart croissant entre offre et demande, et contrer la pénétration du riz et du blé. Le colloque de Mindello en 1986 va quant à lui mettre en avant l'approche filière en s'intéressant à l'amont et à l'aval de la production. Dans un contexte marqué par la montée en puissance des ajustements et de la libéralisation, mais aussi par un marché mondial encombré par les excédents et les exportations subventionnées, le colloque va, un peu à contre-courant, promouvoir le concept « d'espace régional protégé ».



© Météosat

veaux de production est par conséquent déterminant. S'agissant de zones rurales parfois enclavées, abritant des populations disposant de très faibles revenus, notamment en année difficile, pour s'approvisionner sur le marché, la détermination des risques de chute de production très tôt, pendant le déroulement de la campagne agricole, permettra de prendre les dispositions nécessaires et de prévenir les risques de rupture des approvisionnements.

## Un bilan céréalier difficile à établir

**L**A CONNAISSANCE des productions s'appuie sur deux grands types de dispositifs :

- l'enquête agricole proprement dite ;
- le suivi du déroulement de la campagne.

Les deux vont alimenter la construction du bilan céréalier. Le bilan céréalier est un outil élaboré dès le début des années 1980 pour répondre précisément aux constats formulés par le CILSS et les donateurs (voir le début du chapitre). Son objectif était bien de quantifier les déficits et de préciser les besoins réels d'aide alimentaire en s'appuyant sur une information fiable.

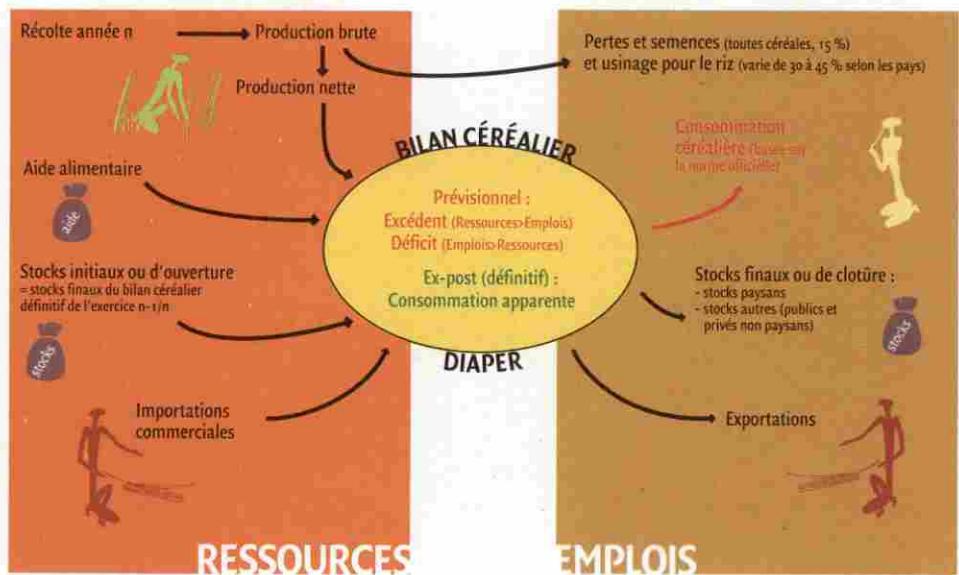
Le bilan céréalier est construit chaque année dans chacun des neuf pays. Il est consolidé au

niveau de l'ensemble des neuf pays membres du CILSS.

*Le bilan céréalier prévisionnel* est élaboré dans une perspective de prévention des crises analysées en terme de structure de l'approvisionnement céréalier du pays. Il s'appuie donc sur des données estimées et non pas sur des données mesurées. Ce prévisionnel est établi dès le mois d'octobre et fait l'objet d'une concertation régionale (cf. infra). À cette date, qui se situe au moment des récoltes des céréales sèches, l'offre céréalière (les « ressources ») est composée de trois grands chapitres et estimée sur la base suivante :

- estimation des rendements et de la *production* à partir des déclarations des paysans, interrogés en fin de hivernage, en respectant l'échantillonnage de l'enquête agricole ;
- estimation des *stocks initiaux ou d'ouverture* : ceux-ci sont en fait les stocks finaux du bilan définitif de l'année précédente. Ils comprennent les stocks paysans suivis dans le cadre de l'enquête agricole et les stocks publics — les stocks nationaux de sécurité ;
- estimation des *importations commerciales* et des *aides alimentaires*, notamment les « aides-programmes ».

Du côté de la demande céréalière ou des



Bilan céréalier  
(prévisionnel ou ex-post)  
de l'exercice n/n+1 (de  
novembre de l'année n à  
octobre de l'année n+1)

« emplois », figurent la consommation♦, les pertes et les provisions pour semences, ainsi qu'une estimation des stocks finaux ou de clôture.

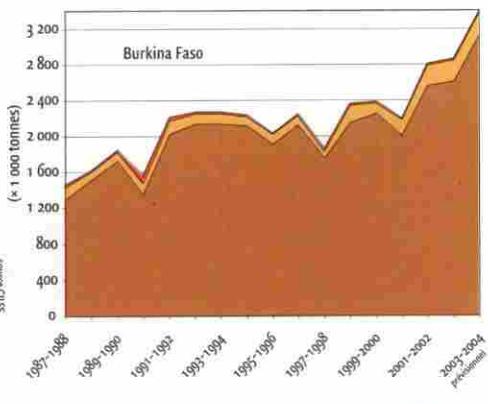
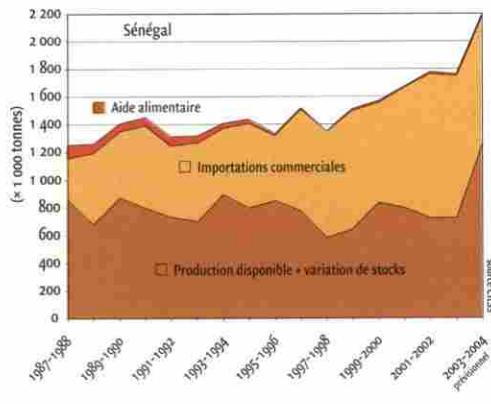
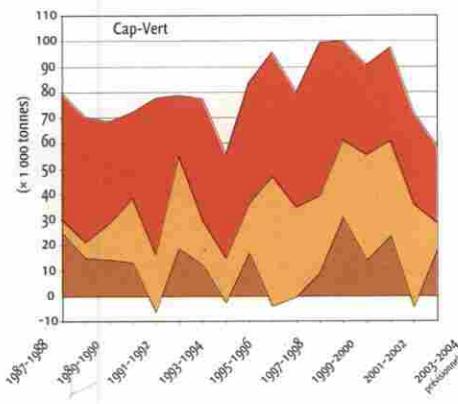
Le bilan prévisionnel établi dans un premier temps (octobre-novembre) sur la base de productions estimées est ensuite réajusté entre janvier et mars, lorsque les résultats des mesures de rendements effectués dans le cadre de l'enquête agricole sont dépouillés et connus.

Enfin, à la fin de la période de soudure, sera établi le bilan définitif ou ex-post. Dans ce bilan, les stocks finaux ou de clôture vont constituer les stocks initiaux ou d'ouverture du bilan prévisionnel de la campagne suivante.

Les estimations de production constituent le paramètre déterminant du niveau de l'offre céréalière. Ceci varie selon les pays (voir graphique), mais en moyenne pour la région, la production représente 78 % de l'approvisionnement global.

Norme de consommation par pays (kg de céréales/hab./an)	
Burkina Faso	190
Cap-Vert	206
Gambie	175
Guinée-Bissau	175
Mali	204
Mauritanie	176
Niger	242 <sup>a</sup>
Sénégal	185
Tchad	141

a. Moyenne entre populations nomades et urbaines (200 kg)  
et populations rurales sédentaires (250 kg)



Bien entendu, l'appréciation du niveau des stocks entre aussi dans la batterie d'information souhaitable pour apprécier la capacité des ménages ruraux à affronter une baisse de la production.

### La connaissance des productions... céréalières!

♦ Dans le bilan prévisionnel, la consommation est estimée sur la base d'une norme officielle établie en combinant l'observation des comportements alimentaires et les besoins caloriques théoriques.

L'ENQUÊTE AGRICOLE est l'instrument de base de la détermination des disponibilités agricoles et alimentaires. Elle ne vise pas seulement à fournir de l'information aux gestionnaires de la sécurité alimentaire. Elle a en effet une vocation plus large de production de données statistiques, permettant de renseigner un ensemble d'indicateurs utiles au pilotage de l'économie, à la définition et au suivi des stratégies de développement agricole. Les informations produites servent aussi à alimenter la comptabilité nationale.

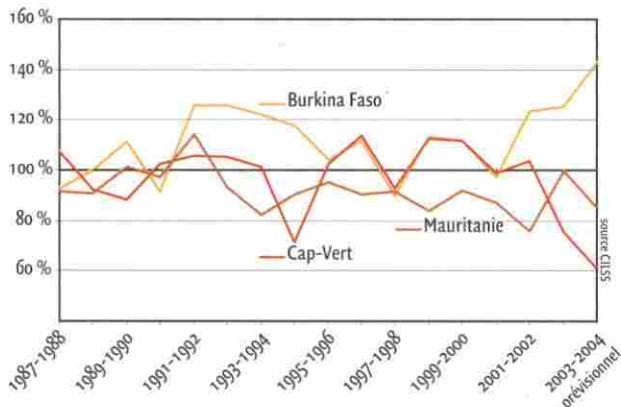
C'est dans ce domaine que les efforts d'harmonisation régionale des méthodologies des systèmes d'information ont été les plus importants et ont porté en grande partie leurs fruits. Une des difficultés importantes résidait en effet dans la difficulté de comparer et d'évaluer au niveau régional des données produites par des dispositifs reposant sur des méthodologies diverses. L'harmonisation s'est faite grâce au programme Diaper conduit par le centre Agrhymet sur la période 1984-2000♦.

En principe, tous les pays disposent d'une enquête agricole. Cependant, plusieurs pays

♦ Le programme régional Diaper « amélioration des instruments du diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire régionale » a été mis en place pour fournir un appui aux services nationaux de statistiques agricoles et de l'élevage dans les neuf pays du CILSS. Il a comporté trois phases financées par le Fonds européen de développement.

Dès bilans céréaliers très contrastés entre pays

**Comparaison entre norme de consommation et consommation apparente**



ne parviennent pas, chaque année, à la mettre en œuvre dans les délais appropriés et ne réussissent pas à la conduire. Ceci touche pourtant des pays qui en auraient grandement besoin de par leur degré de vulnérabilité : le Tchad, la Guinée-Bissau sont régulièrement dans l'incapacité de conduire l'enquête agricole et sont amenés à faire des estimations sur la base de « dires d'experts » reposant sur des analyses de type qualitatives, couplées avec la remontée d'informations du terrain, à partir d'un ensemble d'observateurs privilégiés. Mais l'absence d'enquête agricole concerne certaines années d'autres pays, comme le Sénégal, en raison d'une mise en place trop tardive des financements, hypothéquant le démarrage du travail des enquêteurs.

Les enquêtes reposent sur des méthodologies très proches. Elles sont assez similaires au niveau du plan de sondage et des méthodes d'observation : sondages à deux degrés (sauf au Tchad : trois degrés), mesure effective des superficies (sauf au Cap-Vert où les surfaces sont déterminées sur la base des quantités de semences utilisées) et estimation de la production à partir des carrés de rendements. Les bases de sondage sont établies à partir d'une opération exhaustive de recensement portant sur les exploitations agricoles ou sur l'ensemble de la population.

Les prévisions de récolte sont quant à elles établies soit par la méthode des densités en épis,

soit par des méthodes informelles (physionomie de la campagne, état végétatif des cultures, déclarations des paysans). Ces prévisions de récolte servent à établir le bilan céréalier prévisionnel, en octobre. Le dépouillement et le traitement des données de rendements obtenues à partir de la méthode des carrés de rendement lors de la récolte sont quant à elles destinées à réviser le bilan céréalier prévisionnel et à établir ensuite le bilan ex-post.

L'enquête est en général reconnue comme fournissant de bons résultats à l'échelle nationale pour les cultures céréalières. Elle serait aussi relativement fiable et fournirait des résultats utilisables au premier niveau de découpage subnational, si la base de sondage est régulièrement actualisée. En revanche elle n'est pas suffisamment fiable à des niveaux plus fins ou pour les cultures non-céréalières.

L'enquête agricole intègre, dans une majorité de pays, l'évaluation des stocks paysans en fin de période de soudure. La méthodologie repose sur les déclarations des paysans.

Outre la publication annuelle des statistiques agricoles, les données de l'enquête sont exploitées dans le cadre de l'établissement du bilan céréalier prévisionnel, ex-post et définitif.

Régulièrement, les résultats de l'enquête font l'objet de polémiques plus ou moins vives, dans un pays ou dans un autre. C'est notamment le cas lorsque les résultats définitifs de production s'éloignent sensiblement des prévisions de récolte. Dans certains cas c'est le base de sondage qui est mise en cause, notamment du fait de l'absence de recensement général de l'agriculture qui permettrait de prendre en compte l'évolution parfois rapide des structures agricoles. Dans d'autres cas, les services nationaux sont suspectés de manipuler les chiffres pour influencer les résultats du bilan céréalier.

### Combiner observations de terrain et satellites

LE SUIVI des campagnes agricoles s'inscrit dans une démarche d'alerte précoce et vise

♦ Une mise en place régulière de l'enquête agricole nécessite non seulement que les ressources soient budgétisées mais aussi qu'elles soient disponibles en temps et en heure.

à détecter le plus tôt possible les difficultés d'approvisionnement d'une zone, d'un pays ou de la région sahélienne dans son ensemble. Ce suivi s'opère en combinant les connaissances et les observations de terrain de multiples services (agro-météorologie, protection des végétaux, élevage, systèmes d'informations...). Dans chaque pays, ces services se réunissent dans le cadre de groupes de travail pluridisciplinaire (G.T.P.-Agrhytmet nationaux). Complétés par le traitement des informations collectées et traitées par le centre régional Agrhytmet, ce suivi vise, à informer les acteurs et décideurs sahéliens et internationaux sur :

- l'évolution de la situation des cultures au cours de la campagne : conditions de mise en place, phénologie, conditions d'alimentation hydrique, état phytosanitaire ;
- l'évolution de la situation météorologique (pluviométrie, vents, fluctuations du FIT), hydrologie (débits des cours d'eau et remplissage des lacs), de l'état des pâturages (évolution de la végétation naturelle, points d'eaux pastoraux, potentiel de production fourragère) ;
- l'évolution de la situation acridienne dans les zones grégariennes et l'évolution des zones infestées en cas d'invasion ainsi que les risques de pullulation à partir des foyers de criquet pèlerin ou de criquet sénégalais.

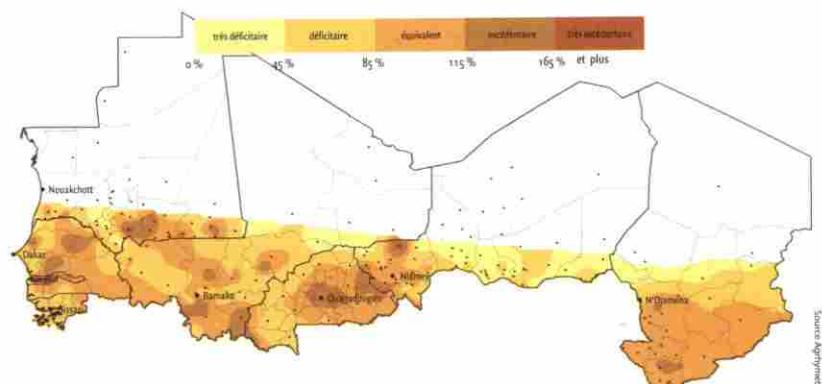
En exploitant cet ensemble d'informations, les groupes de travail pluridisciplinaires et le centre régional Agrhytmet vont établir une estimation précoce des rendements des céréales et en déduire une estimation des récoltes. Pour y parvenir, la collecte régulière des données sur les sites d'observation décentralisés dans les pays est consolidée par des informations émanant du centre régional Agrhytmet. Il s'agit en particulier des données fournies par la télédétection : estimation des pluies par satellite, diagnostic hydrique des cultures. Les images satellitaires sont exploitées de manière qualitative pour suivre la progression de la saison agricole, en particulier sur la base de comparaison avec les années précédentes.

Ce suivi effectué avec les apports de la télédétection permet de déterminer de manière fiable l'état des cultures et d'élaborer des projections sur les rendements attendus, à partir de la mesure de l'indice foliaire, de la quantité de biomasse... La télédétection est aussi exploitée pour le suivi des ressources pastorales. Agrhytmet produit, en collaboration avec les services nationaux de l'élevage, des cartes d'évolution de la biomasse active, à partir des indices de végétation et des observations au sol. Cette combinaison et confrontation entre les relevés au sol sur des sites référencés, et les données issues de la télédétection permet de déterminer la production fourragère primaire des pâturages.

Le suivi du déroulement de la campagne s'inscrit dans deux démarches complémentaires : l'alerte précoce d'une part, la détermination de la configuration de la campagne afin d'estimer les rendements probables et par conséquent les productions.

Les missions conjointes réalisées lors de l'établissement des bilans céréaliers prévisionnels associent les services du SMIAR-F.A.O. et le CILSS. Ils visent à appuyer les pays dans l'élaboration du bilan céréalier.

**Comparaison en pourcents des hauteurs pluviométriques du mois de septembre 2004 à celle de la normale 1971-2000 au Sahel (tiré du bulletin Agrhytmet de septembre 2004)**



## Une vision nationale face à des marchés régionalisés

L'AUTOCONSOMMATION reste une caractéristique fondamentale des économies céréaliers sahéliennes. Mais cette généralité recouvre des réalités bien différentes selon les pays. L'urbanisation implique des échanges croissants. Si les pays enclavés (Mali, Tchad, Niger, Burkina Faso) conservent une population très majoritairement rurale, il n'en va pas de même dans les pays de la façade atlantique qui connaissent déjà des taux d'urbanisation proches ou supérieurs à 50 %. De plus, les céréales telles que le blé et le riz sont essentiellement importées et occupent une place qui a tendance à se développer dans les régimes alimentaires. Par conséquent, si on estime que ce sont seulement 10 % à 15 % des céréales traditionnelles qui sont mises en marché, l'approvisionnement alimentaire des Sahéliens n'en repose pas moins de façon croissante et irréversible sur le recours au marché. Aussi, lors de la réforme des offices céréaliers, outre la gestion du stock de sécurité, une des principales missions qui leur a été assignée a été de promouvoir des systèmes d'information sur les marchés.

Cette question des prix est déterminante pour appréhender les conditions de la sécurité alimentaire. C'est évidemment le cas pour les consommateurs pour lesquels le recours au marché est la modalité principale d'approvisionnement. Mais c'est aussi le cas d'une part très large des producteurs. La majorité des producteurs céréaliers sont « déficitaires nets » et doivent par conséquent compléter leur production par des achats à l'extérieur. Si en général, les producteurs des zones excédentaires sont stimulés par les hausses de prix à la production, en revanche les producteurs déficitaires et les urbains redoutent les flambées des prix. Or, malgré la libéralisation, les prix restent très volatils et connaissent encore aujourd'hui de très fortes variations intra- et interannuelles.

Pour cet ensemble de raisons, le suivi des

marchés comme élément d'appréciation de la situation alimentaire des différentes catégories de population, et comme outils d'aide à la décision est indispensable.

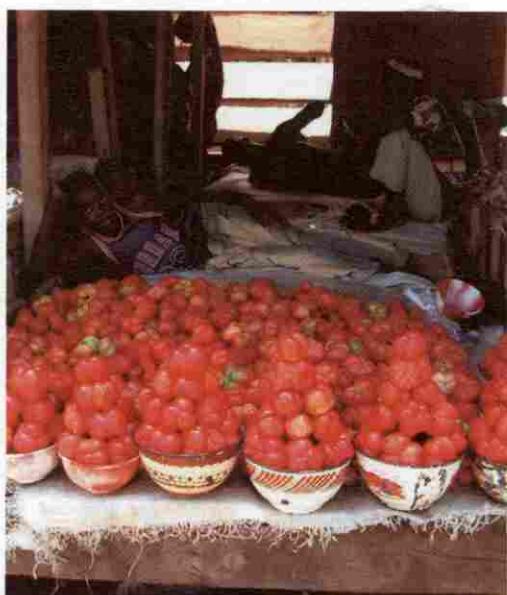
La plupart des pays dispose de systèmes d'information sur les marchés. Ces systèmes couvrent en général les marchés céréaliers et plus rarement les marchés du bétail, voire d'autres produits comme le niébé. Le suivi des marchés s'effectue en suivant un panel de marchés représentatifs ou de référence : marchés ruraux de production, marchés urbains, marchés ruraux de consommation.

Ces systèmes d'information (SIM) ont été conçus avec une double finalité :

- l'information des opérateurs économiques et des différents acteurs des filières de manière à réduire les asymétries d'information et à améliorer le fonctionnement des marchés (renforcer leur caractère concurrentiel), d'une part;
- l'information des décideurs pour leur permettre d'orienter leur politique, ou de mesurer l'impact des décisions publiques sur l'évolution des marchés, d'autre part.

Du point de vue de la sécurité alimentaire, les données fournies par les systèmes d'infor-

• La connaissance relative à la part des céréales commercialisées reste très fragmentaire. Peu d'investigations sont conduites sur ce sujet, pourtant essentiel à la compréhension des économies alimentaires locales.



mation sur les marchés font progressivement leur entrée parmi les paramètres analysés pour juger les situations alimentaires et l'évolution des risques. En règle générale, l'analyse des prix, notamment en zone de production, permet de corroborer le jugement de la campagne agricole et l'évolution des prix sur les marchés de consommation permet de consolider les analyses de risques posés en terme d'accessibilité.

Le suivi des marchés du bétail constitue aussi un élément important du dispositif global d'information sur la sécurité alimentaire, notamment pour permettre une analyse de l'évolution des prix relatifs du bétail et des céréales.

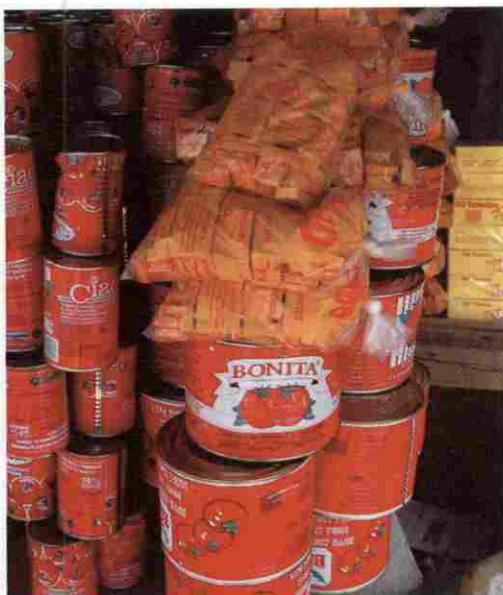
Les connexions entre les SIM nationaux restent encore insuffisantes pour permettre de véritables analyses spatiales dépassant le cadre national. Cependant certains SIM ont commencé à développer un réseau de partenariat avec des SIM dans les pays voisins. De même, certains pays comme le Niger suivent certains marchés hors du pays, tels que des marchés frontaliers du Nigeria qui ont une importance majeur dans les échanges et les conditions de l'approvisionnement des marchés du Niger. Les SIM appréhendent assez bien les prix, sur la base d'une enquête hebdomadaire. En revanche, les flux de

produits restent très méconnus et ceci entrave les analyses régionales en matière d'approvisionnement des marchés, de connexion entre zones excédentaires et déficitaires... ↗

Des travaux récents portant sur l'intégration plus systématique de la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision sont présentés dans la partie consacrée aux acquis du Réseau.

## L'information sur l'accessibilité

LE BILAN CÉRÉALIER national ou régional permet de rendre compte des disponibilités alimentaires mais n'est pas en mesure de saisir les difficultés d'accès à l'alimentation des populations. Les dispositifs d'identification et de suivi des populations vulnérables ou à risque alimentaire sont alors venus compléter le suivi de la campagne agricole et le bilan céréalier pour traiter la question de l'accessibilité. Les premiers systèmes d'alerte précoce nationaux, mis en place au Mali et au Tchad en 1986 l'ont été à l'initiative d'une O.N.G. de droit belge, AEDES. Les méthodologies développées dans ces premières expériences ont ensuite servi à la mise en place d'autres systèmes nationaux, notamment au Niger et au Burkina Faso. Les systèmes nationaux reposent aujourd'hui sur des méthodologies diverses mais d'une manière générale, ils visent prioritairement l'identification des besoins alimentaires des populations vulnérables et un meilleur ciblage des aides alimentaires. Cet objectif se dispute parfois avec des approches plus lourdes visant une compréhension fine du fonctionnement des économies locales dans les zones à risques, ainsi que des mécanismes d'adaptation déployés par les ménages pour affronter les risques alimentaires. L'identification des populations vulnérables ayant besoin des aides extérieures est liée à la nécessité d'allouer ces aides publiques « rares » en les réservant aux personnes qui en ont réellement besoin, et qui sans ces appuis ne seraient pas en mesure de passer le cap d'une crise. Le ciblage reste une méthode complexe à mettre en œuvre et qui vient souvent interférer dans un ensemble de relations sociales et économiques qu'il convient d'appréhender le mieux possible. C'est l'enjeu des principaux



► Voir dans la partie D consacrée à la gestion des crises l'encadré sur les difficultés inhérentes au ciblage.

dispositifs de suivi de la vulnérabilité. ►

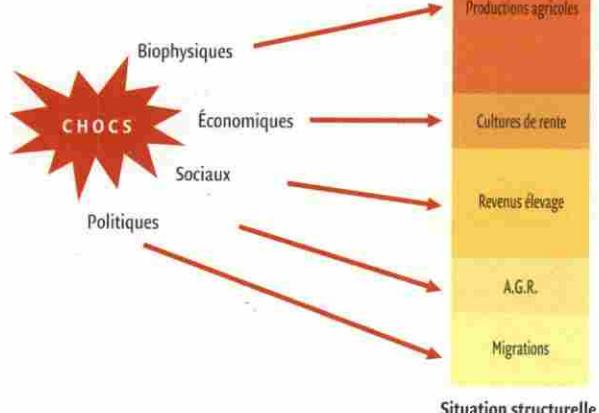
Les systèmes nationaux ont rencontré beaucoup de difficultés ces dernières années qui ont parfois remis en cause l'existence même de ces dispositifs. Le SAP du Burkina Faso ne fonctionne plus, de même que celui du Tchad. Le SAP du Niger a été restructuré après que la gestion des crises qui constituait une de ses missions ait été transférée à la cellule « crises alimentaires », la C.C.A. Le SAP conservant une fonction d'alerte et d'information. Dans plusieurs autres pays, il n'existe pas de SAP à proprement parler. Ce sont pourtant des pays où il y a des problèmes alimentaires importants tels qu'en Guinée-Bissau, en lien avec les problèmes politiques récurrents ces dernières années.

Les SAP se sont souvent vus confier plusieurs missions :

- l'analyse de la vulnérabilité courante ou structurelle;
- le suivi de la vulnérabilité conjoncturelle qui mesure plus directement les chocs auxquels sont soumises les populations;
- la synthèse de l'ensemble des informations émanant des différents dispositifs d'information, qui concourent à établir une situation alimentaire complète;

♦ Le système intégré d'alerte précoce (SIAP) repose sur quatre éléments : la gestion d'une banque de données (S.G.B.D.) ; un système d'analyse territorial (SAT) ; une procédure de représentation de la vulnérabilité structurelle (P.R.V.S.) et un système d'analyse conjoncturelle (SAC). Ses bénéficiaires finaux sont les SAP nationaux.

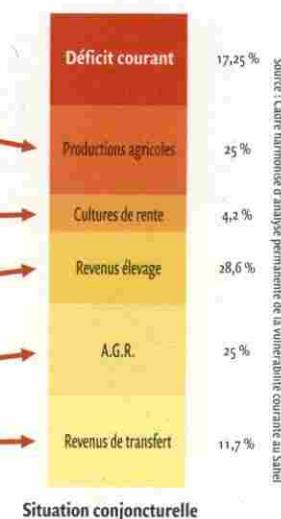
**Chocs et processus d'évaluation des effets sur les composantes de sécurité alimentaire (tiré du cadre harmonisé)**



– la définition des besoins d'assistance et parfois la mise en œuvre des actions d'atténuation des crises, d'aide alimentaire, etc.

Impliqués simultanément dans la gestion de l'information, l'aide à la décision et la mise en œuvre des stratégies d'assistance, les SAP n'ont pas toujours pu démontrer leur indépendance, leur objectivité et leur autonomie.

Face à l'absence des systèmes nationaux de suivi de la vulnérabilité ou à leur déficience, certaines organisations internationales et O.N.G. impliquées dans la gestion de l'aide alimentaire, ont développé leur propre méthodologie. Les encadrés présentent brièvement les démarches du PAM et de l'O.N.G. Care. D'autres organisations telles que le Fewsnet développent une capacité de synthèse des multiples sources d'information existant au niveau national, et une capacité d'analyse de cette information. Sur cette base, le système est en mesure de formuler des recommandations tant aux autorités nationales qu'à l'administration américaine. Le centre régional Agrhymet a développé depuis plusieurs années sa propre méthodologie, avec l'appui de la coopération italienne ♦. Elle privilégie le suivi des zones à risques (ZAR) en milieu rural pour lesquelles elle a procédé à une cartographie de la



vulnérabilité structurelle — en fonction des caractéristiques et des orientations principales des grands systèmes de production — et définit un système d'analyse de la vulnérabilité conjoncturelle, fondé sur un ensemble d'informations biophysiques et socio-économiques.

## De multiples méthodologies

**A**U NIVEAU RÉGIONAL, la plupart des organisations intervenant dans la région sont désormais engagées dans l'élaboration d'un cadre harmonisé♦ d'identification et d'analyse des zones à risque et des groupes vulnérables. La méthodologie retenue repose sur « une stratification de tous les pays en zones homogènes de survie qui seront caractérisées à partir de leurs productions agricoles, des productions d'élevage, des activités génératrices de revenu (A.G.R.) et de toutes autres sources de revenu dont bénéficient les populations de la zone et qui contribuent à la satisfaction de ses besoins alimentaires ». La vulnérabilité sera appréciée au niveau des diminutions de la disponibilité ou de l'accèsibilité au sein de chaque zone homogène.

L'ensemble des dispositifs d'information au Sahel ont largement bénéficié d'une politique soutenue de formation des cadres, ingénieurs et techniciens mise en œuvre au niveau du centre régional Agrhymet. Cette politique a permis de doter les pays de ressources humaines qualifiées capables d'intervenir au sein des dispositifs d'information que ce soit au stade de la collecte de l'information (maintenance des instruments, méthodologies d'échantillonnage...), du traitement des données (traitements statistiques, utilisations de logiciels...), de l'analyse et de l'interprétation (formation aux capacités d'analyses), etc. Il s'agit là d'un domaine où la coopération régionale a permis de doter les pays d'une capacité collective de formation de haut niveau, qu'aucun pays n'était en mesure de mettre en œuvre isolément. Cette dimension « formation » dépasse largement le cadre de l'information. Elle comprend des volets importants pour la préven-

### La méthode S.C.V.M. d'évaluation de la vulnérabilité de l'O.N.G. Care

**C**ARE-NIGER a développé une méthodologie de diagnostic de la sécurité alimentaire basée sur une compréhension des conditions de vie des populations. Il a ainsi été défini un cadre d'analyse de la « sécurité des conditions de vies des ménages » (S.C.V.M.) ou *Household Livelihood Security* (H.L.S.), en anglais.

À travers une gamme variée de techniques de collecte de données (enquête auprès des ménages, entretien de groupes etc.) incluant des informations relatives aussi bien à la sécurité alimentaire qu'à l'éducation et l'accès aux services sanitaires de base ou aux activités économiques des ménages et à leurs revenus, il

est possible de présenter une image globale et « fidèle » de la situation locale.

Une identification des causes de l'in sécurité alimentaire et des stratégies adoptées face à cette dernière permet de caractériser les groupes les plus vulnérables dans une région donnée. Cette classification repose sur les facteurs externes de la vulnérabilité, les possibilités du ménage d'exploiter les opportunités et les capacités de résistances aux effets négatifs des chocs alimentaires.

Ce travail d'analyse permet de dégager des indicateurs de vulnérabilité qui devront être suivis à moyen et long terme afin d'évaluer la situation alimentaire des groupes identifiés comme sensibles.

### La méthode VAM « analyse et cartographie de la vulnérabilité » du PAM

**A**FIN d'améliorer la planification et le ciblage de l'aide alimentaire, le Programme alimentaire mondial (PAM) développe depuis plusieurs années des instruments d'analyse et de cartographie liés à la sécurité alimentaire (VAM, *Vulnerability Analysis and Mapping*). Ces instruments d'analyse ont été construits autour de la triple dimension de la sécurité alimentaire et de la notion de vulnérabilité.

La vulnérabilité est définie comme le degré d'exposition d'une population à des risques (sécheresse, conflit, marché...) et de sa capacité d'y faire face. Elle peut alors se traduire par la probabilité de déclin dans l'accès à l'alimentation.

Ainsi, il est d'abord procédé, à partir d'une analyse de données secondaires

(indices de pluviométrie, variabilité inter annuelle des rendements...) à une identification des zones vulnérables dans les pays faisant parties du champ d'intervention du PAM.

Par la suite, des entretiens de groupe, enquêtes auprès des ménages et enquêtes sanitaires et anthropométriques menées dans ces zones vulnérables permettent d'identifier les groupes les plus touchés, au regard d'indicateurs reflétant les conditions d'insécurité socio-économiques, ainsi que les déterminants de cette vulnérabilité.

Le suivi des groupes en insécurité alimentaire conjoncturelle permet ainsi d'évaluer l'étendue des besoins alimentaires et de définir les formes d'intervention adéquates.

tion des crises : détection des parasites et maladies, techniques de lutte contre les prédateurs, etc.

♦ Les organisations impliquées dans l'élaboration du cadre harmonisé sous le leadership du CILSS sont l'USAID, le PAM, Feusnet, la F.A.O., Ibimet-Italie, la Mifrac-France, Care et l'Union européenne.

## La primauté de la concertation et de la coordination

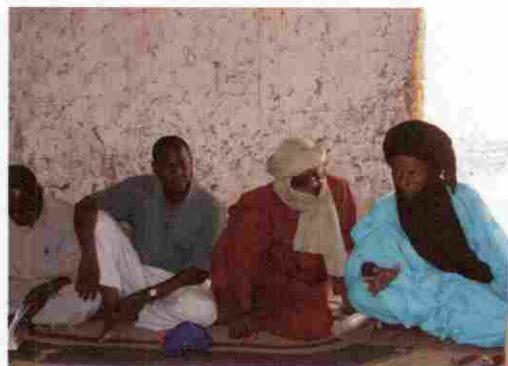
**L**E PILOTAGE de la sécurité alimentaire requiert de multiples sources d'information. L'analyse croisée de l'ensemble de ces données permet d'alimenter le processus d'alerte précoce. Celui-ci est fondé sur la convergence des preuves. Par exemple, les relevés pluviométriques dans les stations décentralisées vont être confrontés aux images satellites portant sur l'indice de végétation, pour en vérifier le caractère convergent. Un retard important dans le développement de la biomasse va permettre d'identifier un risque de crise, qui devrait rapidement être corroboré par des tensions sur les marchés et des hausses de prix. Les exemples sont nombreux permettant d'illustrer l'importance qui a été accordée à la concertation et à la confrontation des informations pour améliorer la pertinence des analyses et des diagnostics, renforcer leur précocité, etc.

Dans le cadre de l'alerte précoce, cette concertation est surtout animée au niveau du groupe de travail pluridisciplinaire. Au-delà de l'information, la concertation, la coordination, voire la codécision restent de mise dans la gestion des crises.

La concertation au niveau national vise en général à coordonner les interventions des

différents organismes, notamment ceux qui sont amenés à gérer des aides alimentaires, afin d'éviter les doublons, les zones non couvertes, etc. mais bien souvent, les États et les bailleurs ont mis en place des dispositifs de concertation et de coordination qui prennent la forme d'instance paritaire de gestion. Ceci est notamment le cas lorsque la stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires repose sur un dispositif de cofinancement, alimenté par les aides des bailleurs de fonds ou les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. L'objectif est donc double : améliorer la prise de décision et développer des approches consensuelles d'une part ; sécuriser les ressources communes (ressources financières et stock physique le cas échéant). ↗

Ces dispositifs de concertation se prolongent au niveau régional. Comme au niveau national, ils interviennent dans le domaine de l'information, afin d'améliorer les diagnostics et confronter les analyses des risques d'insécurité alimentaire. Ils visent aussi à exploiter les potentialités offertes par la coopération régionale pour apporter des réponses aux crises (mesures de facilitation des échanges par exemple) et enfin à formuler des recommandations en direction des décideurs : gouvernements, dispositifs nationaux de gestion des crises, organisations internationales et agences d'aide.



### Du national au régional

**A**U NIVEAU RÉGIONAL, le dispositif est animé par le centre régional Agrhymet pour la coordination de l'information et par le projet Pregec (Prévention et gestion des crises) pour l'aide à la décision.

Depuis plusieurs années, le CILSS a mis en place un dispositif de suivi rapproché de la campagne agricole et de la situation alimentaire. Celui-ci repose sur le mécanisme suivant :

- en septembre : rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récoltes de la campagne agricole (préévaluation de la campagne);
- fin octobre : rencontre régionale sur les prévisions de récoltes et la situation alimentaire : cette étape est consacrée à la consolidation régionale des bilans céréaliers prévisionnels et à l'établissement du bilan céréalier ex-post de la campagne précédente. Elle permet d'identifier les risques importants dans la structure d'approvisionnement en céréales de la région.
- en novembre ou décembre, la réunion internationale du Réseau de prévention des crises alimentaires, animé par le CILSS et le Club du Sahel fournit l'occasion d'une présentation des bilans céréaliers prévisionnels et une première évaluation des zones à risque. Le réseau recommande le cas échéant des missions complémentaires d'identification des besoins d'assistance aux populations dans ces zones;
- organisation des missions conjointes Pregec-CILSS – PAM – Fewsnet dans certains pays, destinées à affiner l'évaluation des besoins d'assistance aux populations des zones à risques;
- en mars : réunion régionale sur l'évaluation de la situation alimentaire;
- en juin : réunion restreinte des dispositifs régionaux d'information sur la sécurité alimentaire et les préparatifs de la campagne agricole.

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE  
CONTRE LA SÉCHERÈSE DANS LE SAHEL

PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE  
FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL



**MENSUEL AGRHYMET**

N° M-00004

Septembre 2004

**Baisse pluviométrique au Sahel et anticipation des récoltes à cause de la situation acridienne**

Le mois de septembre a commencé en sécheresse désertique avec un régime pluviométrique très faible à toute forme de pluie dans la partie saharienne et désertique du Sahel, du péninsule du Tchad, au Niger, au sud du Mali, au Mauritanie et au Cap Vert. De la seconde décennie jusqu'à la fin du mois, une sécheresse s'est installée avec cependant, un régime pluviométrique modéré qui a permis la chute de quelques pluies dans le désert au Mali, en Mauritanie au nord du Sénégal et au Cap Vert. En conséquence, dans ce secteur, un arrêt total des pluies est intervenu en début de saison dans le sud du Tchad, dans le sud du Cap Vert et dans le sud du Sénégal. Cependant, au Cap Vert, l'activité pluviométrique s'est bien maintenue en troisième décennie permettant de décaisser des quantités d'eau plus que modestes. Les hautes pluviométriques mensuelles régulières ont été généralement faibles par rapport à celles de l'année 2003. Elles sont aussi inférieures à celles de la Normale mensuelle 1971-2000, dans la partie saharienne du Tchad, du Mali et du Sénégal, de Gambie et au centre et à l'est du Burkina Faso.

La pluviométrie saisonnière cumulée du 1<sup>er</sup> mai au 30 septembre a varié de 1000 mm dans la préfecture du Logone oriental au Tchad et au sud de la région de Sitakao au Mali à moins de 150 mm dans la zone désertique. Hormis la zone saharienne du Tchad, l'est et le sud du Burkina Faso, le bassin arachidier du Sénégal, les quantités pluviométriques saisonnières ont été inférieures à celles de l'année 2003. Par contre la saison pluviale dans la partie saharienne est proche de la Normale pluviométrique 1971-2000, en particulier dans la zone saharienne du pays.

Durant le mois de septembre, la situation hydrologique a été caractérisée par l'insuffisance de la période de crues avec une morte flanche des eaux au sein de la plupart des cours d'eau permanents. Les débits sont d'une manière générale nettement inférieurs à ceux de l'an passé pour la majorité des stations. Ce qui veut dire que cette année, pour pratiquement l'ensemble des bassins de la région, une faible crue sera rencontrée dans les cours d'eau permanents. Cela a entraîné une baisse importante des niveaux hydrologiques enregistrés au courant des mois de juillet, août et septembre sur l'ensemble de ces bassins malgré une certaine régularité des pluies. Au niveau des cours d'eau non permanents, des ondes de crue moyennes à faibles ont été rencontrées et remplies avec des crues de court terme. Cependant, au regard de la situation actuelle de faiblesse de crues, sur pratiquement l'ensemble des bassins, notamment le bassin du Lac Tchad, le bassin du Niger du haut bassin jusqu'à Gao, le bassin du fleuve Sénégal et celui de la Gambie, la défense des cours d'eau n'est pas assurée. Cependant, au vu des conséquences négatives sur la production halieutique, sur les cultures de débarde et la gestion des grands ouvrages hydrauliques à but multiples.

La situation des cultures au 30 septembre 2004 est caractérisée par l'anticipation des récoltes des cultures pluviales en cours de maturation, à cause de la situation acridienne alarmante partout au Sahel. Quelques ayant bénéficié dans l'ensemble de bonnes conditions d'alimentation hydrogénique (figure 4.1), les autres sont dans une situation préoccupante et dégradante, avec des pertes très importantes, particulièrement dans les zones sahariennes du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso, du Niger et du Tchad (figure 4.2). Les rendements potentiels du mil, sans tenir compte des pertes occasionnées par les attaques de criquets et moustiques, sont équivalents à auparavant dans la majorité partie des zones agricoles du Sénégal, du Guéra, Bissau, du Mali, du Burkina Faso et du Tchad. De légers déficits, dus aux retards dans le démarquage de la saison, pourront être notés au sud du Mali et du Burkina Faso. Par contre, des déficits

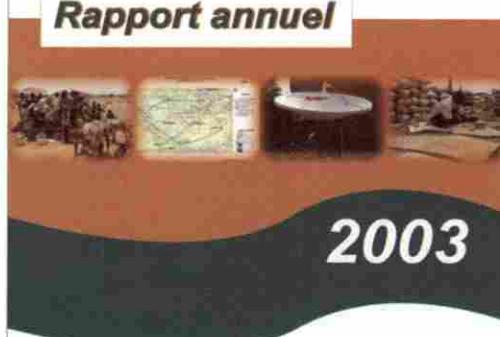
Centre Régional AGRHYMET, B.P. 11011 NIAMEY (NIGER) TEL : (227) 73.31.16 / 73.24.36  
FAX : (227) 73.24.35 Web : <http://www.agrhymet.org> E-mail : [admin@agrhymet.org](mailto:admin@agrhymet.org)

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

Permanent Interstate Committee for  
Drought Control in the Sahel

**Centre Régional AGRHYMET**

**Rapport annuel**



**2003**

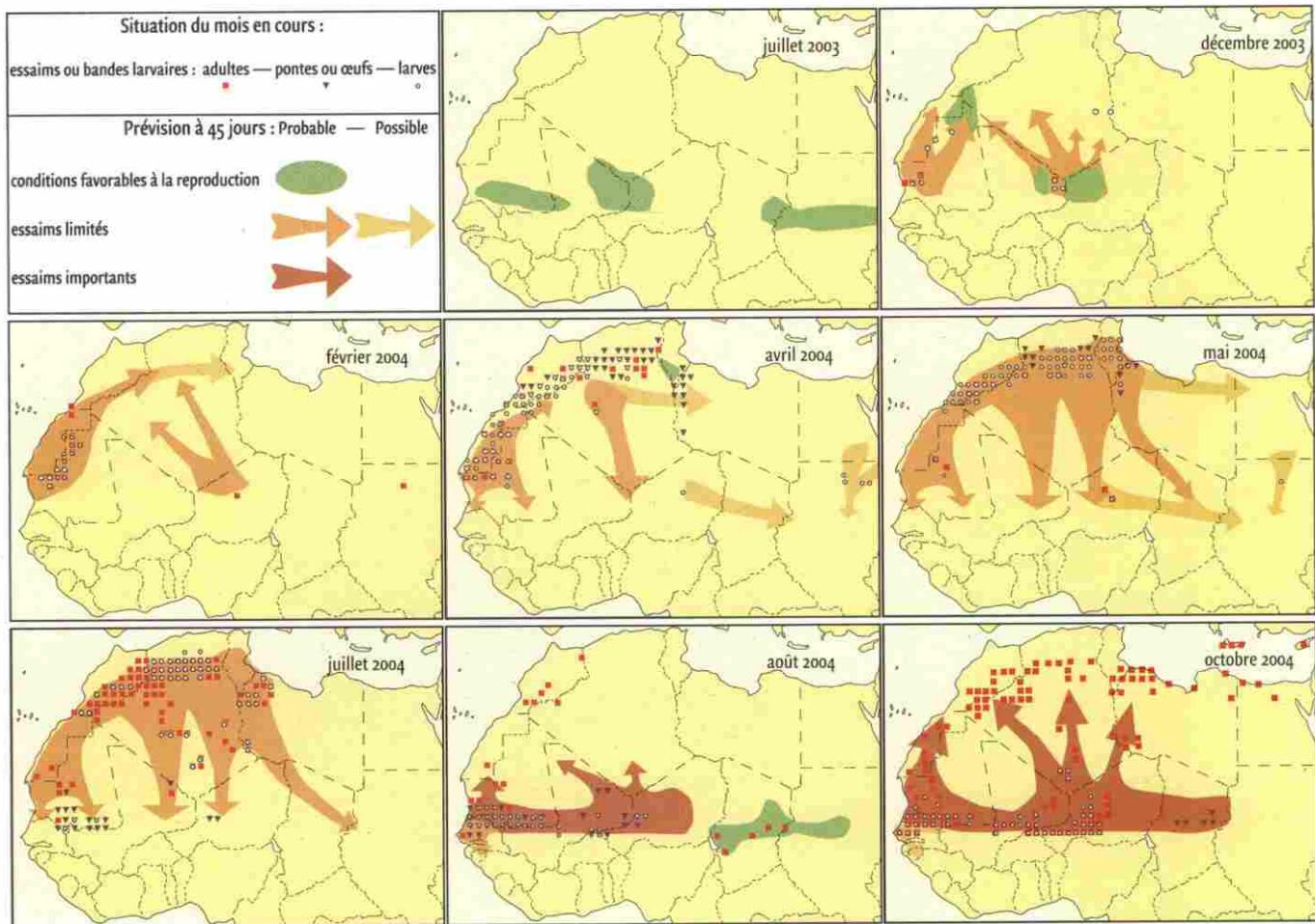
## Criquets : il ne suffit pas d'alerter pour prévenir

**A**U MOMENT où est publié cet ouvrage, le débat fait rage dans le Sahel sur les dégâts occasionnés par les attaques de criquets dans plusieurs pays. Pourtant, comme le montre cette succession de cartes établies à partir des informations collectées depuis juillet 2003 par la F.A.O., ce n'est pas faute d'avoir vu venir le risque. En octobre 2003, l'unité malienne de lutte contre le criquet détecte dans le nord du pays des criquets à tous les stades de

développement. Selon la F.A.O., l'alerte est donnée à ce stade : bulletins, communiqués de presse, alertes sur internet, réunions de bailleurs, de chefs d'États, etc. Toujours selon la F.A.O., les actions de prévention qui auraient dû être conduites n'auraient coûté que 7 millions de dollars pour la zone occidentale. La F.A.O. estime que les « pertes pourraient atteindre jusqu'à 2,5 milliards de dollars ». Les conditions sont désormais réunies pour qu'une in-

festation de grande ampleur se produise en 2005. L'alerte a fonctionné mais les moyens de prévention n'étaient pas en mesure d'agir : cloisonnements voire conflits de compétences entre les institutions spécialisées, veille aléatoire et moyens de prévention très limités, difficulté à mobiliser des ressources pour la prévention, etc.

Source : F.A.O., Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, CILSS, CIRAD.



## De nouvelles étapes à franchir

ES DISPOSITIFS d'information, de concertation et de coordination en vigueur dans les pays sahéliens font de la région un espace doté de capacités importantes d'anticipation et de gestion des crises alimentaires. Au regard du déficit d'information qui caractérisait la région au début des années 1980, il est clair que des progrès très importants ont été accomplis. Si demain, un risque de famine se dessinait, le dispositif est certainement en mesure de la détecter et en capacité d'y répondre, en limitant fortement les conséquences pour les populations. Pour autant de nombreuses questions demeurent et mériteraient d'être instruites dans le cadre des prochaines réflexions du Réseau de prévention des crises alimentaires.

L'internalisation des dispositifs d'information et la sécurisation de leurs ressources financières et humaines : l'enquête agricole est internalisée partout mais son financement n'est pas régulièrement assuré ou mis en place dans les temps ; les SAP dignes de ce nom deviennent rares, et les SIM connaissent encore des difficultés de fonctionnement qui conduisent à des suspensions temporaires de la collecte ou du traitement de l'information ; les États et les bailleurs n'ont pas pris toute la mesure des apports des systèmes d'information et ne les soutiennent pas suffisamment, notamment en période « sans crise majeure ».

Conscients des faiblesses du bilan céréalier pour appréhender les crises alimentaires, la plupart des acteurs envisagent désormais d'élargir l'approche à la plupart des produits vivriers. Ceci pose un défi important pour l'enquête agricole dont il faudra redéfinir la base de sondage. Des questions majeures se posent pour l'appréciation des autres postes du bilan : les pertes, les importations et les exportations, les stocks et

surtout les normes de consommation (déjà très discutées dans le bilan céréalier). Cela requiert des investissements initiaux importants pour préciser les méthodologies et induira des coûts élevés de collecte de l'information pour obtenir des données avec une fiabilité suffisante.

Comment améliorer la capacité des systèmes d'information sur les marchés à saisir les dynamiques commerciales à l'échelle sous-régionale (Sahel) et régionale (CEDEAO), afin d'améliorer la connaissance du fonctionnement des marchés et des opérateurs dans la zone, et leur contribution à la régulation des marchés et à la sécurité alimentaire ?

Comment éviter certaines duplications alors que les ressources sont rares et que certaines dimensions de l'information restent peu couvertes ? Plusieurs organisations régionales et internationales exploitent les données satellitaires, effectuent un suivi de la campagne agricole et publient séparément des données



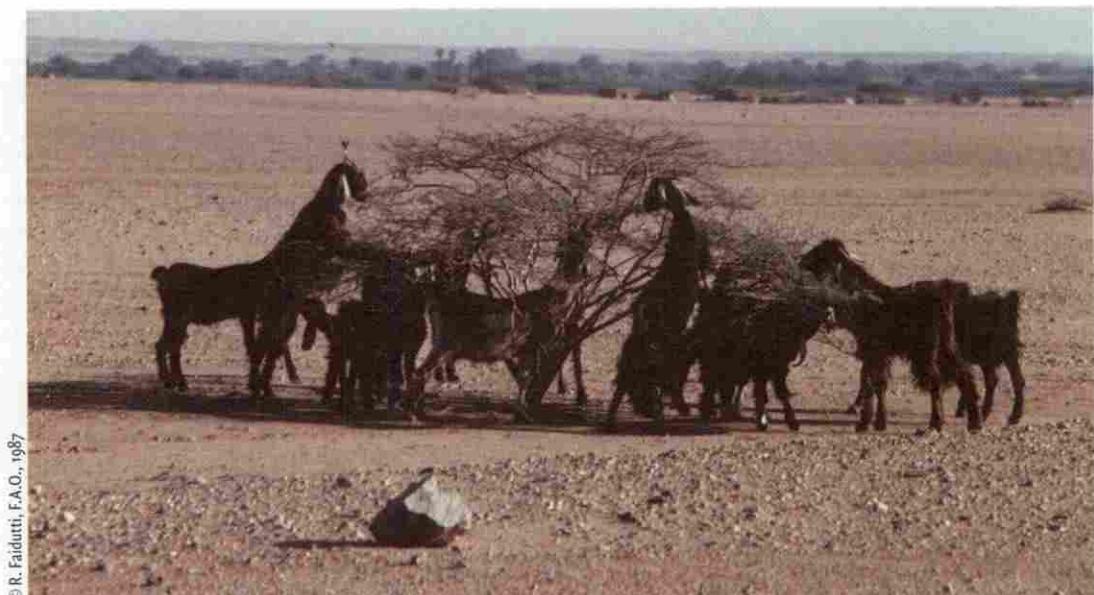
sur les disponibilités, alors même que certains pays sahéliens ont une enquête agricole défaillante et que les pays côtiers n'en ont bien souvent pas du tout. Or, on connaît de mieux en mieux les interdépendances entre le Sahel et les pays côtiers sur le plan des marchés et de la situation alimentaire et la nécessité qui en découle de déboucher sur des analyses régionales pertinentes, reposant sur une information incontestable. Dans cette perspective, une rationalisation des ressources à l'échelle de la région apparaît comme une piste importante de progrès.

Régulièrement, la fiabilité de l'information produite par les systèmes nationaux est mise en cause dans tel ou tel pays, au point que cela ruine parfois la confiance entre l'État et les donateurs. Comment renforcer la capacité de validation des méthodologies et des informations par le niveau régional et par le Réseau, afin de sécuriser la chaîne de production et d'analyse de l'information ?

Alors que le Sahel n'a pas connu de grandes crises alimentaires depuis le début des années 1980, l'attention portée aux systèmes d'information a tendance à se relâcher. Déjà on constate en 2004 le coût que représente l'absence de réponse aux alertes lancées en 2003 à propos des invasions de criquets. L'importance accordée aux enjeux de lutte contre la pauvreté a pris le dessus sur les enjeux alimentaires. Dans ce contexte, les responsables de la sécurité alimentaire doivent parvenir à maintenir l'attention sur une des principales causes et conséquence de la pauvreté : l'insécurité alimentaire et les crises qui en découlent, en cas de choc. Ceci n'empêche pas d'analyser dans quelle mesure les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire peuvent être repensés pour intégrer plus largement les besoins d'information indispensable au pilotage et au suivi des stratégies de réduction de pauvreté.

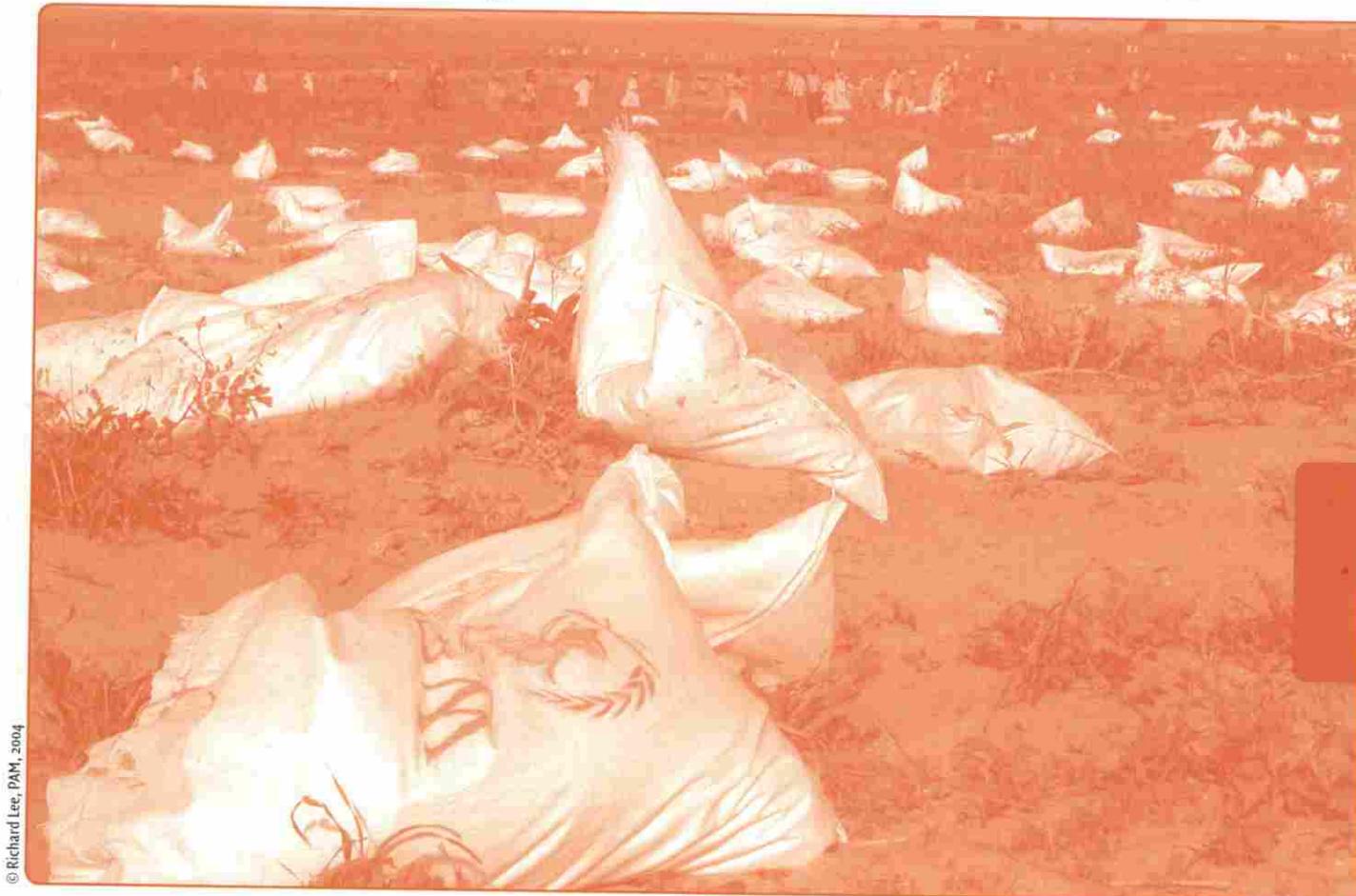
#### Bibliographie sélective :

- Egg J., Gabas J.-J. et al., *La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau, 1985-1995*. Club du Sahel-O.C.D.E., 1997, 210 p.  
*Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et perspectives*. CILSS-Club du Sahel, 1999, 176 p.  
*Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et perspectives*. CILSS-Club du Sahel, 1999, 176 p.  
Boulanger P.-M. et al., *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire. L'expérience AEDES en Afrique*. L'Harmattan, 2004, 305 p.  
*L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux*. CILSS-Diaper, 2000, 79 p.



# :D:

## La gestion des crises alimentaires



© Richard Lee, PAM, 2004

**D**E TOUT TEMPS, les Sahéliens ont adopté des stratégies leur permettant d'atténuer ou d'éviter les crises alimentaires (greniers de réserve, migrations, etc.). L'ampleur et la médiatisation des famines récentes ont conduit à privilégier l'aide alimentaire d'urgence, importée. Accusée de multiples maux, cette aide a fait l'objet de vives controverses. Son usage dans le Sahel est désormais mieux encadré. D'autres outils répondant mieux à la diversité des crises sont mis à contribution. Stocks de sécurité physiques et financiers, banques de céréales, opérations triangulaires, cultures de contre-saison, etc. cherchent à privilégier les ressources locales et à renforcer les capacités des populations à gérer les risques alimentaires. Cependant, une fois déclarée, une crise alimentaire ne laisse jamais ses victimes indemnes.

L'ANALYSE des modes de gestion des crises alimentaires au Sahel fait souvent référence aux stratégies mises en œuvre en cas de crise alimentaire avérée, par les États avec l'appui des bailleurs de fonds, ou par les organisations internationales telles que le PAM ou la F.A.O., mais aussi les O.N.G. Pourtant, la gestion du risque fait partie intégrante des stratégies permanentes des sociétés sahéliennes. Les communautés rurales ne restent pas inertes face aux fluctuations des disponibilités alimentaires liées aux aléas climatiques (sécheresses ou précipitations mal réparties ou irré

gulières), aux attaques des déprédateurs (criquets, oiseaux), mais aussi aux dysfonctionnements des marchés liés à l'enclavement, etc. Tous ces risques sont structurels et génèrent chez les populations qui les affrontent un ensemble de comportements et de stratégies qui ne sont pas toujours bien connues de l'environnement institutionnel.

## Les populations en première ligne, les institutions en couverture

► voir la partie C consacrée à la prévention des crises. Certaines méthodes d'évaluation de la vulnérabilité font une large place à l'analyse des systèmes de vie et des modes de survie des populations, afin de préconiser des mesures le plus en phase possible avec les comportements.

CES STRATÉGIES sont multiples et vont faire intervenir des actions différentes selon les potentialités du milieu, la fréquence des crises et leur nature, les ressources disponibles, les relations sociales, etc. Elles vont du stockage communautaire à la décapitalisation et la vente des biens et du capital ou aux migrations définitives, en passant par toute une série d'adaptations et de soupapes de sécurité : diversification des productions, combinaisons variétés hâties et tardives dans les assoulements, recherche de compléments de cueillette (fruits, graines et feuilles de brousse, chasse aux sauterelles...), introduction des tubercules et du petit élevage, endettement auprès des notables ou des commerçants, réduction du nombre de repas, migrations temporaires, diversification des sources de revenus au sein du ménage, etc. Ces stratégies combinent des actions de moyen terme et des actions de court terme. Elles vont être déployées différemment selon la situation et de façon graduelle au fur et à mesure de l'approche de la soudure puis au cours de celle-ci.

La compréhension de ces multiples stratégies est essentielle pour les institutions en charge de

la prévention et de la gestion des crises. C'est en effet l'observation de ces comportements ► qui va renseigner en partie sur l'acuité de la crise et les ressources endogènes disponibles pour y faire face. Cette connaissance permet ensuite de concevoir une stratégie d'intervention qui s'appuie sur les mécanismes maîtrisés par les populations et cherche à les renforcer, plutôt que sur des interventions conçues *ex nihilo*.

Cette compréhension dépasse les enjeux de sécurité alimentaire au sens strict. Dans toute la bande sahélienne, la gestion du risque alimentaire fait partie intégrante des stratégies des ménages et des communautés et ont un impact important sur les stratégies de développement. Par exemple, combien de projets de microfinance ont sombré faute d'avoir pris en compte sérieusement les aléas de production ? Combien de projets de modernisation agricole fondés sur une spécialisation des unités de production n'ont pas produit les résultats attendus car les « bénéficiaires » entendaient au contraire fonder la minimisation des risques sur la diversification des productions et des sources de revenus... Les exemples sont multiples et invitent à prendre sérieusement en compte

cette dimension dans la conception des stratégies de développement local et de développement agricole. Les populations ne sont pas pour autant en mesure d'affronter seules les crises alimentaires. Leurs stratégies sont souvent appropriées à la gestion du risque « courant ». En revanche, confrontées à des crises inhabituelles, elles ont besoin d'être relayées par des interventions qui vont au-delà de leurs capacités. Les institutions vont en réalité mobiliser des instruments qui relèvent des mêmes registres que ceux mis en œuvre par les populations : le stockage de sécurité, le marché, les mesures d'atténuation et enfin, la solidarité (le recours à l'aide alimentaire).

### Les stratégies adaptatives révélées dans des enquêtes au Niger

DANS LES ENQUÊTES conduites par Care dans plusieurs départements du Niger (sur la sécurité des conditions de vie des ménages), il ressort que les ménages ruraux mettent en œuvre une très large gamme de stratégies adaptatives. Une trentaine de stratégies ou de comportements regroupés en quatre catégories ont été recensées dans les trois départements de Tahoua, Maradi et Zinder :

- les stratégies visant l'amélioration du pouvoir d'achat : l'émigration saisonnière, les activités génératrices de revenu (petit commerce, cultures de contre-saison), désinvestissement (ventes d'animaux);
- les stratégies visant la modification des habitudes et pratiques alimen-

taires : rationnement de la consommation alimentaire; changement de mode d'approvisionnement en céréales (achat quotidien à la mesure); substitution alimentaire et consommation de nouveaux produits; consommation de plantes sauvages (71 espèces recensées);

- les stratégies reposant sur l'entraide et la solidarité : recours aux prêts; entraide familiale et communautaire; aides alimentaires;
- les stratégies de reconversion dans d'autres activités : migrations vers les villes.

Source : études H.H.L.S. de Care citées par le rapport trimestriel du Résal n°2, mars 1999.

## Le recours aux importations et à l'aide alimentaire

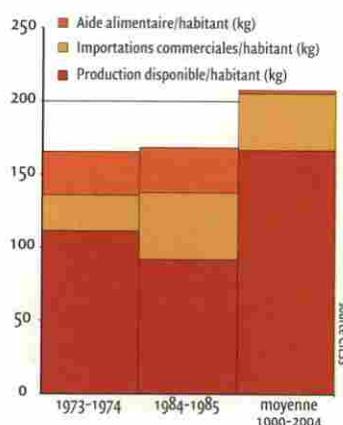
**C**ONÇUS INITIALEMENT pour répondre aux crises d'origine climatique qui affectent l'offre agricole, les dispositifs de gestion des crises accordent une place importante à la couverture du déficit du bilan céréalier. La variable d'ajustement la plus flexible correspond aux importations extra-régionales. Outre les reports de stocks d'une année sur l'autre (cf. infra), le recours dans des proportions variables aux importations commerciales et à l'aide alimentaire va représenter le moyen le plus simple d'ajuster l'offre à la demande.

Dans les années de grave crise, les importations commerciales et l'aide alimentaire ont représenté une part considérable des disponibilités alimentaires des sahéliens. En 1973-1974, près de 30 % des disponibilités céréalières ont été fournies par les importations dont la moitié sous forme d'aide alimentaire. Dix ans plus

tard, lors de la sécheresse de 1983-1985, près de 40 % de l'offre en céréales était importée et l'aide représentait 17 % des disponibilités totales. Pour la seule campagne 1984-1985, le Sahel a importé 2 830 000 tonnes dont 40 % sous forme de dons, alors que la production régionale s'élevait à 4 175 000 tonnes.

L'ampleur du déficit n'offrait guère d'alternative. La médiatisation de la crise alors que l'Occident croulait sous les stocks de produits agricoles invendus a ouvert la voie à une très large utilisation de l'aide alimentaire. Dans un premier temps, donateurs du Nord, États et bénéficiaires au Sahel n'y ont vu qu'une conjonction d'intérêts bénéfiques aux différentes parties. En se substituant à des importations commerciales, ces aides alimentaires permettaient également de soulager la balance commerciale des pays sahéliens et de réaliser des

Comparaison des bilans céréaliers des crises 1973-1974 et 1984-1985 avec celui des dernières années



Depuis 20 ans, la part des importations oscille entre 16 % et 32 % de l'approvisionnement céréalier des pays sahariens. L'aide alimentaire représentait de l'ordre de 20 % à 25 % (22,6 % en moyenne) des importations totales sur la période 1985-1990, elle en représente désormais moins de 10 % (9 % en moyenne).

économies de devises. On constate cependant que les allocations d'aides alimentaires par les donateurs sont d'autant plus généreuses que les stocks mondiaux sont élevés et les prix bas. Lorsque les disponibilités mondiales sont plus réduites et que les prix des céréales sont plus élevés, rendant plus coûteuses les importations commerciales, le recours à l'aide alimentaire s'avère plus difficile pour les pays en développement.

complètement dénuée de fondement. Certaines politiques d'aide alimentaire, en particulier la P.L. 480 des États-Unis font explicitement référence à ce type d'objectif. C'est principalement le riz et le blé qui sont mis en cause. D'autres travaux de recherche montrent au contraire que s'il y a bien une évolution en profondeur des régimes alimentaires dans la région au cours des 30-40 dernières années, ce n'est pas une conséquence de l'aide alimentaire. Ils donnent pour preuve le comportement des bénéficiaires qui cherchent à revendre les produits qu'ils ont reçus au titre de l'aide — les aliments « sécheresse » — afin de se procurer les vivres correspondant à leurs habitudes alimentaires, dès que les marchés locaux sont à nouveau réapprovisionnés. Ceci, pour des raisons qui ont trait à leurs préférences alimentaires mais qui touche aussi à leur dignité.

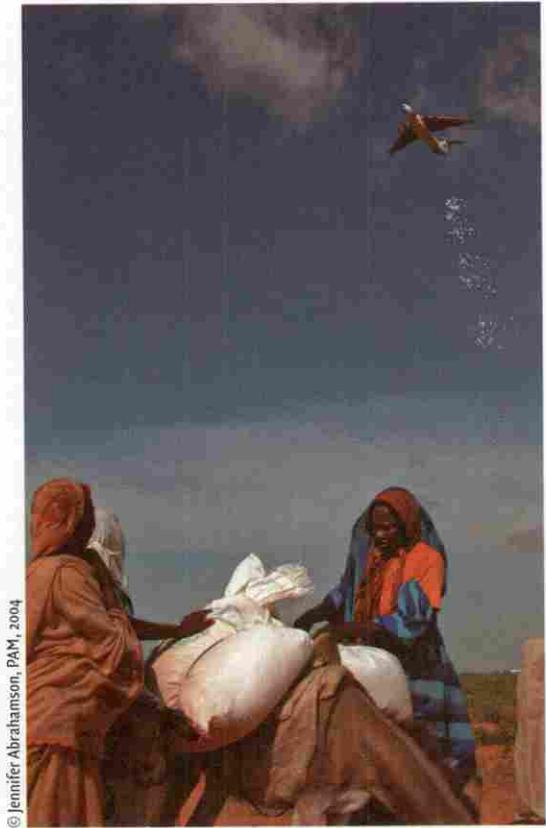
### Les perversités de l'aide alimentaire

INDISPENSABLE pour faire face à une famine mal anticipée et caractérisée par un déficit important en vivres alors que le pays ne dispose pas de ressources suffisantes pour importer et que les ménages n'ont plus assez de ressources pour s'approvisionner sur les marchés, l'aide en nature rencontre des limites majeures.

La critique la plus vive adressée à l'aide alimentaire porte sur ses effets à moyen et long terme. Sur le plan de la modification des habitudes alimentaires le débat reste assez controversé. Certains estiment que l'aide internationale a modifié les régimes alimentaires, introduits des produits que la région n'est pas en mesure de cultiver, ouvrant ainsi la voie à des importations commerciales coûteuses et plaçant la région en situation de dépendance alimentaire. Cette critique n'apparaît pas

### Aide et marché : une cohabitation difficile

LA DEUXIÈME CONSÉQUENCE plus conséquente porte sur les effets de déstabilisation économique. L'aide, surtout si elle est distribuée gratuitement, perturbe inévitablement les marchés. Parfois cet objectif est recherché par les décideurs afin de provoquer une baisse des prix et favoriser ainsi l'accessibilité des vivres par les populations, en créant un effet de concurrence vis-à-vis des réseaux d'approvisionnements privés et en comblant le déficit offre-demande. Mais, souvent les perturbations sont liées à des arrivées tardives ou inopportunnes qui vont désorganiser les circuits commerciaux. Les délais de mobilisation de l'aide sont tels qu'il n'est pas rare, encore aujourd'hui, de voir des distributions intervenir au moment des récoltes. Alors que les prix dans les zones de production amorcent une chute importante à cette période, ces aides programmées, en principe, pour soulager la soudure, vont accentuer ces chutes de prix et provoquer des méventes. Ceci a deux conséquences directes : d'une part elles découragent les produc-



© Jennifer Abramson, PAM, 2004

## Une aide alimentaire souvent peu connectée avec les besoins

PLUSIEURS PAYS, en particulier à l'Ouest du Sahel ont connu une campagne agricole difficile en 2000. L'évaluation des déficits du bilan céréalier ont fait l'objet de vives polémiques entre les services nationaux, les décideurs et les donateurs. L'évaluation réalisée pour le compte du Réseau de prévention des crises alimentaires rapporte ces difficultés, les problèmes de fiabilité et d'indépendance des dispositifs d'information et démontre, chiffres à l'appui, que la qualité du dialogue États-donateurs est plus important que le déficit céréalier pour mobiliser l'aide alimentaire.

Extrait :

« La mobilisation des aides alimentaires est faible au regard de l'ampleur du déficit annoncé : dans le cas du Burkina Faso, l'aide d'urgence est de l'ordre de 50 000 tonnes pour un "déficit officiel" de près de 200 000 tonnes. Au Niger, la qualité de la concertation entre le gouvernement et les donateurs a permis de mobiliser des quantités proportionnellement supérieures : de l'ordre de 44 000 tonnes pour un "déficit officiel" de l'ordre de 163 000 tonnes. Au Tchad l'aide mobilisée est de l'ordre de 27 000 tonnes (tous produits confondus) pour un dé-

ficit prévisionnel de 377 000 tonnes ! Se posent encore les problèmes de délai de mobilisation des aides, les disparités entre les interventions des différents acteurs, l'absence d'une évaluation systématique des opérations engagées ».

In *Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Burkina Faso, au Niger et au Tchad lors de la campagne 2000-2001*. CILSS-Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, réunion annuelle du Réseau, novembre 2001, Florence (Italie).

teurs et les amènent à se tourner vers d'autres productions ; d'autre part, à court terme, elles vont les conduire à « surcommercialiser ». En effet, les mises en marché sont souvent très directement liés à des besoins déterminés de trésorerie. Plus les prix sont bas, plus les producteurs sont contraints de vendre des quantités importantes. Ils alimentent ainsi le déséquilibre du marché et accentuent la chute des prix. Ils peuvent dès lors être conduits à commercialiser une partie des stocks nécessaires à la couverture des besoins familiaux d'ici à la prochaine récolte. C'est ainsi que même dans des zones considérées comme excédentaires, des producteurs vont être contraints de racheter des céréales à des prix très élevés en période de soudure. L'aide alimentaire n'est pas la seule responsable de ces dysfonctionnements, mais elle va amplifier des tendances alors que les interventions extérieures devraient plutôt contribuer à la régulation des marchés et à une certaine stabilisation des prix.

Mais à court terme, elle pose aussi beaucoup de difficultés. La mobilisation de l'aide est une opération complexe, quel que soit l'opérateur.

À partir du moment où les besoins ont été déterminés — cette étape étant déjà semée de multiples embûches —, et le moment où les aides en nature vont être effectivement mises à la disposition des populations, il va s'écouler de longs mois. Ces délais sont liés aux procédures de décision, aux disponibilités en vivres et aux disponibilités financières, à la gestion des procédures d'appel d'offres pour la mobilisation des aides et leur transport, les contrôles de qualité et de conformité, les procédures de débarquement et de dédouanement, l'acheminement entre les ports et les zones sinistrées, le ciblage des bénéficiaires, les distributions, etc. L'absence de coordination entre les différents donneurs peut conduire à des dotations excessives dans certaines localités et au contraire très insuffisantes dans d'autres. Enfin, certaines analyses ont montré qu'il existe souvent un très grand décalage entre la localisation des besoins et la localisation des aides allouées. Cependant, ces dernières années les États se sont investis dans la coordination des interventions et en ont pris le leadership, seuls ou avec l'appui des donateurs.

◆ Deux analyses spatiales de l'aide alimentaire couvrant la période 1993-1995 ont été réalisées sous l'égide du Club du Sahel-O.C.D.E., au Niger et au Burkina Faso.

Dans les années 1985-1986, l'aide alimentaire au Sahel représentait 11,7 % de l'aide mondiale. Cette part a chuté à 2,6 % sur la période 2000-2004.

La Charte de l'aide alimentaire préparée et adoptée conjointement par les principaux donateurs et les pays du CILSS reste un des principaux acquis du réseau de prévention des crises. Cette initiative est détaillée dans la partie F consacrée aux acquis du Réseau.

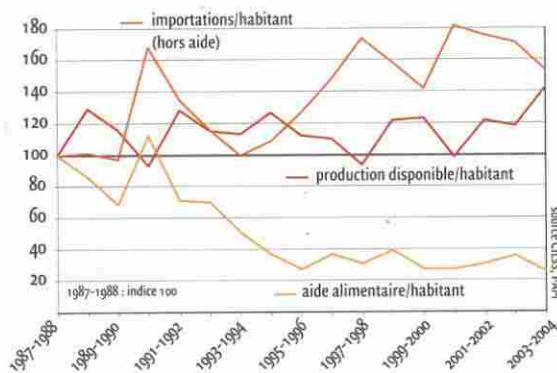
**Évolution de la production, des importations commerciales et de l'aide alimentaire par habitant et de la part de l'aide alimentaire dans les importations**

## L'aide : combattue mais souvent attendue

C E CHAPITRE serait incomplet s'il passait sous silence les « tentations clientélistes » qu'entraîne la gestion des aides alimentaires. Bien que la plupart des protagonistes — États, O.N.G., comme donateurs — reconnaissent l'ensemble des risques induits par une utilisation abusive ou inappropriée de l'aide alimentaire, force est de constater que la tentation est souvent grande d'y avoir recours, pour des raisons de visibilité. Ces trois acteurs peuvent à un moment ou à un autre y être conduits et sont prêts à contester voire à chercher à manipuler les données et les analyses issues des dispositifs d'information, pour parvenir à leurs fins.

Ces multiples difficultés ont conduits à considérer que l'aide alimentaire était par nature un outil de gestion des crises extrêmement difficile à mettre en œuvre dans de bonnes conditions. Ceci a amené les Sahéliens et leurs partenaires à réfléchir dans plusieurs directions :

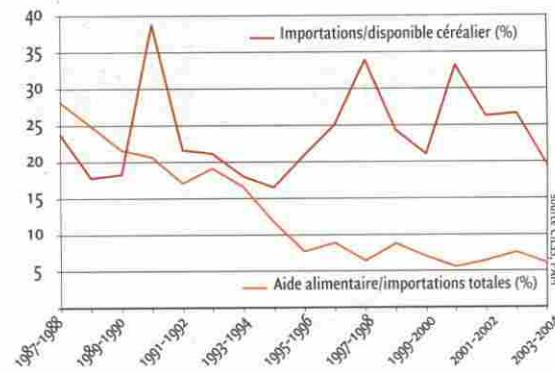
- comment limiter l'usage de l'aide aux seules situations où il n'existe pas d'alternative plus efficace et comment dans ces cas, améliorer les pratiques afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et en limiter les effets pervers ? Peut-on dans cette perspective se doter de principes communs, partagés au niveau des multiples intervenants ? Cette orientation s'est traduite par la préparation et l'adoption de la Charte de l'aide alimentaire ;



- comment promouvoir des alternatives d'aide alimentaire s'appuyant sur les ressources locales : achats locaux et aides triangulaires par exemple ?

- comment renforcer les institutions ou les organisations locales et les mécanismes de prévention et de gestion des crises mises en œuvre par les communautés et les ménages ?

Depuis maintenant de nombreuses années, les volumes d'aide alimentaire ont fortement régressés. Ceci est le résultat d'une combinaison de facteurs : des années climatiques plus favorables — le Sahel n'a pas connu de pénurie généralisée à l'ensemble des pays depuis plus de vingt ans — , une gestion plus rationnelle de l'aide alimentaire au profit d'autres formes d'interventions, afin d'en limiter les effets pervers et enfin, une difficulté pour les donateurs d'honorer leurs engagements dans le cadre de la convention de Londres (cf. encadré), sur les volumes d'aide alimentaire en raison d'une diminution des stocks et des excédents des principales denrées alimentaires (céréales, produits laitiers, huiles...).



## La convention de Londres relative à l'aide alimentaire

LA CONVENTION de Londres relative à l'aide alimentaire (C.A.A.) est négociée dans le cadre de l'Accord international sur les céréales (A.I.C.). Ce dernier intègre aussi la Convention sur le commerce des céréales. Les premiers accords multilatéraux concernant l'aide alimentaire remontent à 1967. La convention actuellement en vigueur a été signée à 1999 pour une durée de 4 ans. Elle a été prorogée de deux ans.

Cette convention vise à « améliorer l'aptitude de la communauté internationale à répondre aux situations d'urgence alimentaire et autres besoins alimentaires des pays en développement, en (i) assurant la disponibilité de niveaux adéquats d'aide alimentaires sur une base prévisible (les engagements quantitatifs); (ii) [...] veillant à ce que l'aide alimentaire fournie vise particulièrement à réduire la pauvreté et la faim des groupes les plus vulnérables et soit compatible avec le développement agricole de ces

pays; (iii) incluant des principes visant à optimiser l'impact, l'efficacité et la qualité de l'aide alimentaire fournie à l'appui de la sécurité alimentaire et; (iv) prévoyant un cadre pour la coopération, la coordination et l'échange d'information (...). »

Elle indique que « l'ultime objectif de l'aide alimentaire réside dans l'élimination du besoin d'aide alimentaire lui-même [...]. »

Les produits éligibles sont les céréales, y compris le riz, bruts ou après 1<sup>re</sup> ou 2<sup>e</sup> transformation; les légumineuses; l'huile, les tubercules issus d'opérations triangulaires ou d'achats locaux; la poudre de lait écrémé; le sucre, les semences.

Le comité de l'aide alimentaire comprend les représentants des pays donateurs (Argentine, Australie, Canada, Union européenne et ses États-membres, États-Unis, Japon, Norvège et Suisse. La F.A.O., le PAM et l'O.M.C. participent à ses sessions à titre d'observateurs. Les pays bénéficiaires ne

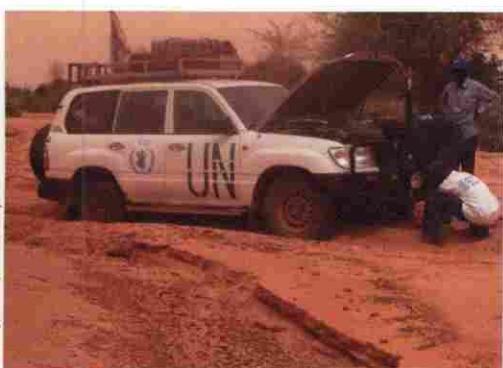
font pas partie de ce comité.

Les débats qui ont conduit à l'élaboration de la Charte de l'aide alimentaire dans le Sahel ont aussi largement influencé la conception globale des politiques d'aide et de sécurité alimentaire des donneurs et ont indirectement influencé le contenu de la convention d'aide alimentaire, en la positionnant dans une perspective de développement.

Montant des obligations minimales de différentes conventions :

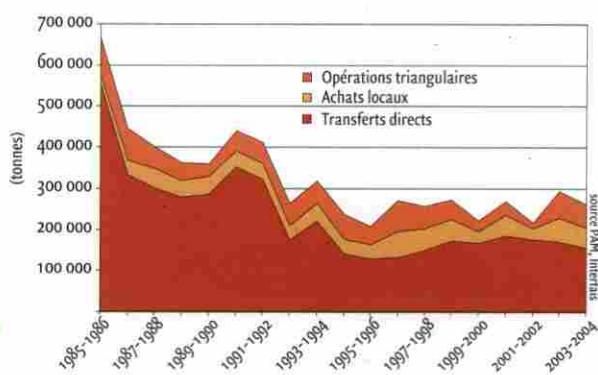
- 1967 et 1971 : 4,5 millions de tonnes par an;
- 1980 : 7,6 millions de tonnes par an;
- 1995 : 10 millions de tonnes;
- 1999 : 4,9 millions de tonnes (plus 130 millions d'euros d'engagement financier de l'U.E.).

Source : Convention relative à l'aide alimentaire, 1999 (Conseil international des céréales, Comité d'aide alimentaire).



© Barry Came, PAM, 2004

Répartition des différentes formes d'aide (céréales et non-céréales) dans les pays du CILSS



## Des stocks de sécurité difficiles à gérer

**L**E CARACTÈRE CYCLIQUE de l'activité agricole s'accompagne de très fortes fluctuations des prix au cours de l'année. D'une façon générale, ceci se traduit par un effondrement des prix dans la période post-récolte et par une flambée des prix en période de soudure. Cette instabilité intra-annuelle se double d'une très grande variabilité interannuelle des productions qui amplifient ou atténuent l'instabilité des prix. Le stockage est souvent considéré comme un des outils privilégié de régulation du marché et d'atténuation des risques.

C'était déjà le mode de sécurisation de l'approvisionnement familial et communautaire dans les sociétés traditionnelles. Cette forme d'atténuation des risques est reprise sous deux modalités : l'encouragement au stockage décentralisé au travers des greniers villageois, banques de céréales, etc. et au travers des stocks nationaux de sécurité acquis et gérés par les offices céréaliers.

Les réformes des politiques agricoles et alimentaires engagées dans le contexte de l'ajustement structurel au début des années 1980 ont remis en cause l'intervention des pouvoirs publics dans la commercialisation des céréales. Les offices céréaliers qui détenaient souvent le monopole dans ce domaine ont vu leur missions redéfinies. Dans la plupart des pays sahéliens, les offices s'étaient vu confier un rôle de régulation des marchés. Face à des commerçants considérés comme des spéculateurs achetant les céréales à vil prix auprès des producteurs et les revendant à des prix très élevés à des consommateurs pour lesquels les céréales pesaient fortement dans les dépenses, l'office se devait de concurrencer les opérateurs économiques (en achetant à des prix supérieurs aux prix de marché et en revendant à des prix inférieurs,

notamment en période de soudure). Dans le même esprit, les offices devaient introduire de la transparence dans les transactions commerciales. En réalité, cette fonction de régulation du marché n'a jamais réellement fonctionné. Les réseaux de commerçants disposaient de circuits d'approvisionnements qui dépassaient le cadre national strict, alors que les aires d'action des offices publics étaient strictement nationales (elles le sont encore aujourd'hui). Ces offices n'avaient que rarement une trésorerie suffisante leur permettant d'intervenir à temps sur les marchés. De plus, ils méconnaissaient trop le fonctionnement réel des marchés et le jeu de leurs acteurs pour pouvoir intervenir de façon efficiente. Sans compter que face à l'atomisation de l'offre et de la demande, les offices ont bien souvent eu comme principaux interlocuteurs... les commerçants ! Aussi, derrière un discours qui tendait à dresser les producteurs et les consommateurs contre les « commerçants véreux ou spéculateurs », les décideurs ont bien souvent composés avec des réseaux commerçants avec lesquels ils entretenaient de multiples relations. La faillite financière des offices a eu raison de cette mission de régulation des marchés qui n'a jamais réellement trouvé à s'exercer et a rarement dépassé le stade des opérations ponctuelles.

Dans le cadre de la restructuration des offices, une des principales fonctions qui leur ont été assignées portait, et c'est encore le cas aujourd'hui, sur la gestion d'un stock national de sécurité (S.N.S.). Composé essentiellement de céréales locales, collectées sur appel d'offre et stockées dans les entrepôts généralement localisés au niveau des zones vulnérables, ce S.N.S. est destiné à la gestion des crises alimentaires. En règle générale, ces stocks sont cofinancés par l'État et par un groupe de do-

	Stock physique (tonnes)	Stock financier (éq. tonnes de céréales)	Production disponible moyenne (tonnes) 2000-2003	Importations commerciales (dont aides alimentaires) (tonnes) 2000-2003
Burkina Faso	35 000	25 000	2 386 000	197 700 (20 700)
Niger	40 000 (objectif)	40 000 (objectif)	2 411 000	351 300 (11 400)
Mali	35 000	25 000	1 920 000	20 5000 (5 930)

source CILSS

Volume des stocks des offices nationaux, en rapport avec production nationale et importations

nateurs. Ils ne sont mobilisables que dans le cadre de procédures de codécision. Les difficultés que rencontraient les offices avant leur réforme au début des années 1980 ne sont pas totalement disparues.

La première a trait au coût des stocks et de leur entretien. Ces stocks ont été dimensionnés sur la base d'une forme de compromis entre les ressources mobilisables d'une part, et l'ampleur des besoins céréaliers d'urgence en cas de crise. Dans les pays sahéliens enclavés, ces stocks nationaux représentent de l'ordre de 1 % à 2 % de la production céréalière nationale. En cas de crise modérée et localisée ils peuvent être mobilisés à temps pour parvenir auprès des populations au moment de la soudure. En cas de crise brutale comme une inondation, un afflux de réfugié, etc., les S.N.S. peuvent être mobilisés très vite, s'il y a consensus au sein des comités de gestion, entre les parties prenantes. Ils sont assez bien adaptés à ce type de crise, en attendant la mobilisation et l'arrivée des aides alimentaires étrangères. Mais la difficulté porte sur un décalage quasi permanent entre les besoins et les disponibilités. En l'absence de crise, le stock est coûteux à entretenir. Les rotations techniques sont difficiles à organiser. Effectuées selon des procédures d'appel d'offre, ces opérations de renouvellement du stock peuvent peser fortement sur les prix de marché, à la baisse lors du déstockage, à la hausse lors de la reconstitution. Il s'avère souvent délicat pour les gestionnaires de ces offices de réaliser ces opérations sans générer des pertes parfois importantes. À l'inverse, en cas de crise grave, le volume du S.N.S. est bien trop réduit. Il ne représente par exemple qu'une faible part des variations de production que connaît le Sahel d'une année sur l'autre. Dans ce cas, après le

déstockage permettant de répondre aux besoins alimentaires des populations en crise, la difficulté sera de reconstituer le stock, pour affronter les risques à venir. En effet, en année de crise de production, le Sahel est confronté à un problème de disponibilité d'une part, et à un problème de flambée des prix d'autre part. Le risque est important soit de ne pouvoir reconstituer le stock, soit de réduire fortement le fond de roulement et par conséquent le volume du stock physique. Ces difficultés sont telles, qu'associées à des règles draconiennes de reconstitution du S.N.S. — « grain pour grain » —, elles conduisent les décideurs à hésiter à mobiliser le stock de sécurité, préférant parfois attendre l'arrivée des dons étrangers. Pour les décideurs cependant, malgré ces rigidités et ces difficultés de gestion, l'existence d'un stock de sécurité physique est considéré comme une forme d'assurance contre les risques alimentaires. Le débat porte sur l'équilibre entre le stock physique et le stock financier.

► Voir la partie E pour le cas de l'OPAM.

## La souplesse des fonds de sécurité alimentaire

LE STOCK FINANCIER a souvent été abondé avec les fonds de contrepartie générés par la vente de l'aide alimentaire. Depuis les années 1970, des efforts importants ont été faits pour désenclaver la région sahélienne (routes, pistes). Au point qu'aujourd'hui, des bateaux peuvent être déchargés au port et les céréales acheminées par camion jusqu'à la capitale des pays enclavés en moins de deux jours. Même les zones rurales situées au nord des pays sahéliens, souvent les premières affectées par des crises climatiques, sont beaucoup plus accessibles. Certains villages vont cependant rester

♦ La rotation technique correspond à la mise en marché d'une partie du stock, en magasin depuis un certain temps, et la reconstitution du stock avec des céréales de l'année. Cette opération vise à garantir la qualité des céréales stockées et éviter leur dépréciation.

► Voir dans la partie B la section sur les marchés, en partie C, le cas des SIM et l'aide à la décision et en partie F le bilan des acquis du Réseau.

difficiles d'accès en particulier en saison des pluies, qui se trouve aussi être la période de soudure pendant laquelle les difficultés d'approvisionnement sont les plus cruciales. Pour ces derniers, les modes de stockage physiques restent une sécurité importante et difficile à remplacer. Mais pour les autres zones, la disponibilité de ressources financières permettant d'opérer sur les marchés semble offrir les mêmes garanties en matière de capacité de réaction rapide et d'intervention auprès des populations. Pour cela il faut cependant que les ressources soient sécurisées (disponibles et mobilisables en cas de besoin) et que leur mobilisation respectent des critères et des modalités strictes sans que cela n'affecte leur souplesse. À la différence des stocks physiques, les stocks financiers permettent d'apporter une variété de réponses aux crises en fonction des situations concrètes. S'il est nécessaire de fournir des vivres, il pourra être procédé à des achats. Selon la situation des marchés et les disponibilités, on privilégiera soit un approvisionnement local à partir des céréales disponibles dans les zones excédentaires, soit sous-régional si les pays voisins ont des excédents soit enfin, à partir des importations d'origine extra-régionales si on veut éviter de provoquer des tensions supplémentaires sur les marchés. Ces opérations sont plus délicates qu'il n'y paraît. En effet sur des marchés locaux et régionaux relativement étroits, les opérations institutionnelles portant sur des volumes proportionnellement importants — plusieurs milliers de tonnes — vont avoir des impacts considérables sur les prix. Lorsqu'il s'agit d'achats, la simple annonce d'une opération lancée par l'office va provoquer des tensions sur les marchés, renchérisant le coût des vivres pour les consommateurs. Cet impact rend l'accès aux marchés plus difficiles, notamment pour les populations les plus pauvres, ce qui est contraire à l'objectif de sécurité alimentaire. Inversement, lorsque la puissance publique commercialise une partie de son stock, au travers de l'office, elle prend le risque de faire chuter les prix de marché et le cas échéant de

perturber la campagne de commercialisation des producteurs. Dans tous les cas, ce type d'intervention nécessite une très bonne connaissance des marchés et une anticipation suffisante de la dynamique des prix pour éviter que les interventions publiques n'amplifient les tendances et joue un rôle contre-productif au regard de l'objectif de sécurité alimentaire et de régulation des marchés. Mais les fonds de sécurité alimentaire peuvent aussi être mobilisés pour engager d'autres actions d'atténuation des crises qui n'impliquent pas d'interventions sur les marchés (cf. infra).

### Banque de céréales : stock collectif et décentralisé

LES BANQUES de céréales villageoises (B.C.V.) constituent un des outils privilégiés pour renforcer les capacités des populations à gérer les incertitudes et à se prémunir des crises. Le Sahel en abrite des milliers, souvent organisées à l'échelle villageoise ou intervillageoise. Derrière ce concept, il y a en réalité une très grande diversité de pratiques qui tiennent pour l'essentiel à la problématique de la zone dans laquelle la banque est située et au promoteur de la B.C.V.

Comme les stocks nationaux de sécurité, les B.C.V. se voient assignées en général deux missions principales : le stockage (de 10 à 40 tonnes par banque) et l'organisation des ménages ruraux face au marché. Ces missions varient ensuite en fonction de la zone :

- en zone structurellement déficitaire : une banque de céréales s'apparente à une coopérative d'achat qui s'approvisionne hors de la zone, si possible au moment des récoltes afin de bénéficier de la chute des prix et éviter que le village ait à s'approvisionner au moment de la soudure lorsque les céréales sont les plus chères, les villages difficilement accessibles à cause des pluies et enfin, quand les populations sont accaparées par les travaux agricoles;
- en zone structurellement excédentaire : une

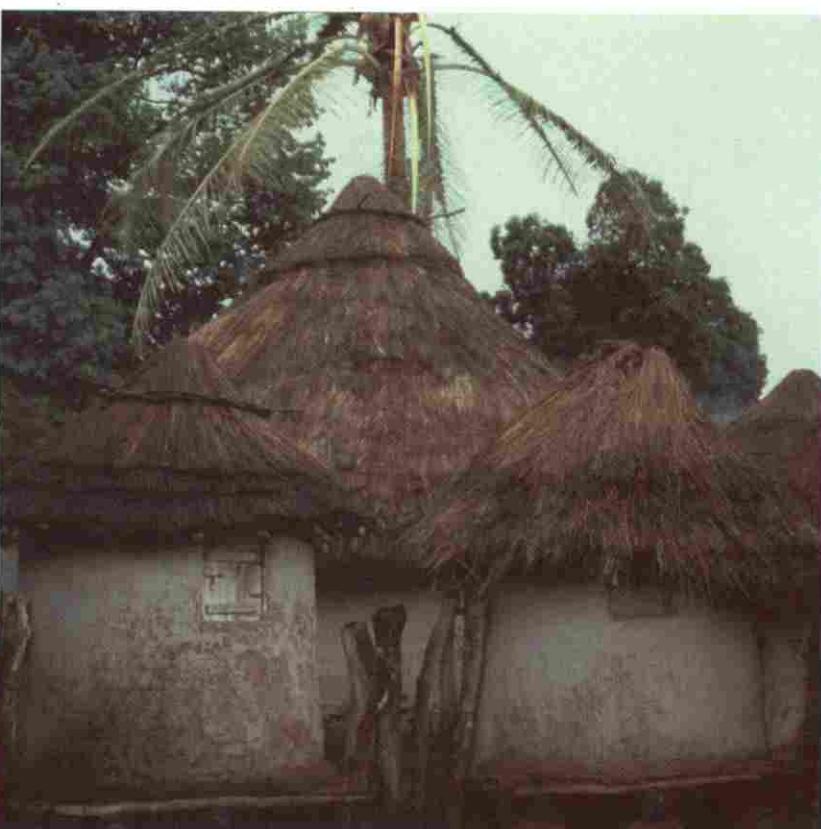
banque de céréales mène des activités de regroupement de l'offre et de report des mises en marché afin d'éviter les ventes en période de récolte, où les prix sont les plus bas. Les ventes se font ensuite à des commerçants ou à des groupements de producteurs localisés dans des zones déficitaires. Le différentiel de prix entre l'achat et la revente permet de couvrir les charges courantes ;

- en zone à « équilibre précaire », les banques de céréales développent des fonctions mixtes et vont privilégier l'une ou l'autre selon les années.

Les banques de céréales sont dès lors des instruments de stabilisation du marché local et permettent aussi bien l'approvisionnement des ménages en zones reculées ou la conservation de céréales dans les villages que l'amélioration des conditions de mise en marché des productions.

L'instabilité intra-annuelle des prix permet aux banques de céréales de réaliser leurs opérations en limitant les risques économiques si elles peuvent s'approvisionner dès la récolte. La possibilité de faire des achats dès la récolte constitue alors la clef de voûte du système. Cette dernière dépend, outre des compétences des gestionnaires (connaissance du marché, bon entretien des stocks, capacités de gestion financière) de l'existence d'un fonds de roulement. C'est bien souvent là que le bât blesse et à nouveau le problème est du même ordre que celui rencontré par l'État avec la gestion du stock national : les risques de dépréciation des stocks, la vente à des prix inférieurs aux prix d'achat qui réduisent d'autant le fonds de roulement (on parle alors de l'érosion des fonds de roulement). La difficulté pour les banques de s'adapter à une succession d'années très variables les rend particulièrement vulnérables. Difficiles à maîtriser car nécessitant de multiples compétences, les banques de céréales sont des outils de développement qui sont bien trop souvent implantées à l'occasion d'une crise, en toute hâte. Leurs promoteurs extérieurs en attendent un lieu de stockage des vivres fournies

au titre de l'aide alimentaire et une organisation collective des populations pour gérer cette dotation et assurer les distributions sous leur contrôle. Mais à trop vouloir promouvoir dans l'urgence des outils complexes qui nécessitent une totale implication des bénéficiaires, les donneurs prennent des risques importants. Les organisations villageoises n'ont pas la possibilité de s'approprier cet outil et bien souvent les organismes qui ont contribué à l'implanter (les donateurs d'aide alimentaire, O.N.G...) s'en désintéressent jusqu'à la prochaine crise et constatent alors que le fonds de roulement a disparu ! L'absence d'approches communes aux différents intervenants et l'insuffisance d'appuis dans la durée sont des facteurs très déstabilisants pour les B.C.V. C'est la raison pour laquelle l'enthousiasme de départ pour cet outil décentralisé de sécurité alimentaire fait souvent place à de grandes déceptions.



© Henri Guillaume, I.R.D., 1985

## Achats locaux et aides triangulaires

**S**I LES ANNÉES de grande sécheresse se traduisent par des déficits de production dans la plupart des pays et des bassins de production, la plupart des crises ne concernent qu'une partie du territoire sahélien et les zones de production céréalière restent souvent excédentaires même si une partie du territoire est très déficitaire. Le recours pour les donateurs à des approvisionnements locaux (dans le pays bénéficiaire) ou à des opérations triangulaires (approvisionnement dans un autre pays en développement, notamment sahélien) vise un double objectif : fournir des denrées plus proches des habitudes alimentaires et contribuer à dynamiser la demande, et par conséquent encourager les producteurs. Dans le Sahel ces modes d'approvisionnement de l'aide alimentaire se sont fortement développés bien qu'ils soient souvent plus complexes à mettre en œuvre que les transferts directs de céréales importées : difficultés liées à l'atomisation de l'offre, au coût élevé, aux impacts des appels d'offre sur les prix de marché, à la qualité des produits livrés, etc.

Très proches des achats locaux, les opérations triangulaires comportent des avantages supplémentaires concernant les pays fournisseurs : augmentation des recettes d'exportation, stabilisation des prix, stimulation de la production pour ne citer que ceux-ci. Les opérations triangulaires mettent ainsi l'accent sur l'écoulement des surplus des pays en développement, l'intégration des échanges économiques régionaux et le développement de réseaux de commercialisation sud-sud.

Hormis les difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats, les opérations triangulaires présentent certaines limites. Ainsi, elles peuvent engendrer des effets pernicieux sur les marchés des pays fournisseurs (augmen-

tation des prix pour les consommateurs) et des goulets d'étranglement dans l'achat et les transports peuvent fortement grever les délais de livraison.

### Entre le don et le marché, les ventes à prix modérés

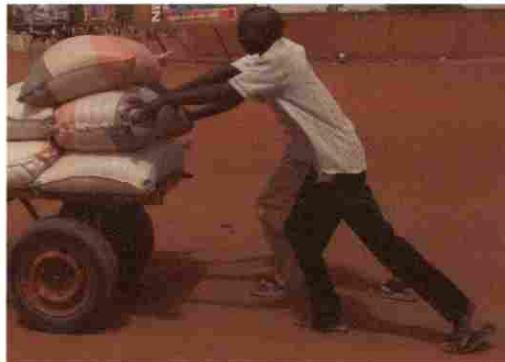
**L**A RARETÉ des céréales se traduit quasi immédiatement par des hausses très importantes des prix. La difficulté d'accès aux céréales tient moins à leur absence totale sur les marchés qu'à leur prix. Soucieux d'atténuer les impacts négatifs de l'aide distribuée gratuitement, les gestionnaires des crises et les donateurs ont cherché à promouvoir des approches plus différencierées :

- distribution gratuite pour les populations les plus vulnérables, qui seraient contraintes à des comportements qui compromettraient le « retour à la normale » dans la phase d'après crise : décapitalisation, migration des personnes valides, etc. ;
- vente à prix « modéré », « social » ou « subventionné ». Autant de termes pour qualifier des ventes à des prix inférieurs aux prix de marché. En général, ces ventes visent à favoriser l'accès aux céréales pour les populations des villages ciblés. Elles cherchent aussi à peser sur les prix de marché et faciliter ainsi l'accès à la nourriture de l'ensemble des consommateurs. Le Niger, par exemple, a largement développé cette modalité d'intervention au cours des dernières années ;
- les opérations « vivres contre travail », les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), « vivres contre formation », etc. Ces opérations cherchent à éviter le développement d'un comportement d'assisté chez les bénéficiaires et à respecter leur dignité. Ils vi-

♦ Les opérations triangulaires impliquent trois parties : le pays qui fournit le produit recherché, celui qui en bénéficie et le donneur qui finance l'opération.

Aujourd'hui (2001-2004), les achats locaux et les opérations triangulaires représentent 33,6 % des aides alimentaires allouées au Sahel.

sent aussi à réaliser des investissements dans des infrastructures (constructions de pistes, d'aménagements anti-érosifs, creusement de puits, d'écoles...). Cette forme d'intervention est très développée au Cap-Vert.



## Gestion des crises et sécurité alimentaire à long terme

LES ACQUIS les plus importants portent aussi sur les liens entre les modalités de gestion de la crise et les conditions de la sortie de crise. Cette problématique se décline sur deux terrains. Le premier porte sur l'utilisation d'une palette plus large d'instruments de gestion de la crise, cherchant à inscrire les actions au-delà du seul objectif de survie à court terme des populations frappées. Le deuxième terrain concerne le lien entre la gestion des crises conjoncturelles et la recherche de la sécurité alimentaire à long terme, intégrant la réduction de la vulnérabilité et la prévention des crises comme un pilier fondamental de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de la stratégie alimentaire.

Sur le premier point, au cours des vingt dernières années les progrès sont considérables. Ils sont largement imputables au développement des dispositifs d'alerte précoce ♦, qui permettent d'intervenir avant que la crise n'ait commencé à produire ses effets et ne se traduise par une réduction du nombre de repas, une forte réduction des quantités consommées ou de la qualité-diversité des aliments.

Les gestionnaires de la sécurité alimentaire dans l'ensemble des pays recourent de plus en plus à des mesures diversifiées qui présentent deux intérêts majeurs : réduire les besoins d'aide alimentaire et faciliter la sortie de crise. Dans tous les cas, la sauvegarde des potentialités des populations touchées est recherchée en priorité : conservation du cheptel reproducteur,

sauvegarde des terres et du capital de production, etc. Il s'agit de préserver le plus possible les capacités des ménages ruraux à entamer une nouvelle campagne sans que les conditions de la précédente ne la pénalise d'emblée, alimentant un cycle de crises successives de plus en plus longues et aiguës. Cette approche s'appuie sur le constat que les crises les plus graves en termes de conséquences se produisent lorsque une zone accumulent plusieurs chocs ayant affectés les capacités de survie sans que les populations n'aient eu la possibilité de reconstituer leur niveau de ressources antérieur (capital, travail, stocks, épargne, autres activités génératrices de revenus, etc.).

### Des outils appropriés à la diversité des crises

LE CHOIX des mesures va par conséquent reposer sur un diagnostic des origines de la crise et des capacités des populations à y faire face . Les instruments mobilisés pourront dès lors concerner :

- la préservation du capital productif : fourniture d'aliments du bétail, vaccinations, aménagements de points d'eau (curage des puits pastoraux) et des mares. Les fournitures de semences, d'intrants et d'outils pour favoriser une bonne installation des cultures de contre-saison si les conditions climatiques le permettent, ou pour l'hivernage suivant, entrent dans cette stratégie ;

♦ Les dispositifs d'alerte précoce ont permis de recourir à une palette de mesures d'atténuation des crises, mieux intégrées que l'aide alimentaire dans le continuum « urgence-réhabilitation-développement ».

- le renforcement des capacités d'achat et de stockage décentralisé : mise à disposition des lignes de crédit pour l'approvisionnement rapide et précoce (lorsque les prix sont les plus bas dans les zones d'achat) des banques de céréales au niveau villageois. Des opérations d'aide alimentaire via des achats locaux ou triangulaires peuvent être mis à profit pour doter les banques de céréales d'un nouveau stock qui leur permettra de reconstituer leur fonds de roulement ;
- d'autres mesures d'atténuation au travers de la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus, des opérations de *food for work*

ou de *cash for work*, permettant aux populations d'améliorer leur accès à la nourriture, tout en réalisant des travaux d'intérêts collectifs qui vont contribuer à la réduction de la vulnérabilité structurelle : ouvrages anti-érosifs, pistes...

Sur le deuxième point, les liens entre gestion des crises et construction de la sécurité alimentaire, les pays sahéliens ont réalisé de très gros efforts d'intégration. Au plan national, plusieurs pays se sont dotés de véritables stratégies de gestion des crises conjoncturelles : c'est le cas du Burkina Faso avec la mise en place du Plan national d'organisation des secours d'urgence

### Le PNOC SUR ou les risques d'en faire trop !

**L**E PLAN national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation du Burkina Faso a été adopté en 2000. Il prévoit un dispositif d'intervention en cas de crise alimentaire conjoncturelle. Il priviliege une prise en charge progressive du niveau local au niveau national en fonction de l'ampleur de la crise et il cherche à impliquer les acteurs de terrain, les bénéficiaires et les structures déconcentrées. Le Comité national des secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR), mandaté pour sa mise en œuvre, est une structure qui se décline au niveau provincial (COPROSUR) puis départemental (CODESUR), puis villageois (COVISUR).

Le PNOC SUR se veut un cadre cohérent d'information et d'organisation des interventions d'urgence en se basant sur la détermination de seuils de déclenchement. Ces seuils sont déclinés au niveau national — quatre seuils en fonction du résultat du

bilan céréalier selon qu'il soit excédentaire, équilibré, déficitaire ou très déficitaire — et au niveau des provinces — quatre seuils également selon l'ampleur de la dégradation de la situation alimentaire par rapport à une « situation normale ». Au niveau national, la déclaration de sinistre intervient avec un déficit du bilan céréalier supérieur à 3%. Le S.N.S. est mobilisé dès que le déficit dépasse 5 % et au-delà de 7 %, il est fait appel au stock financier.

Le plan propose cinq scénarios prévoyant différents types d'actions, d'intervenants et de fonds à mobiliser, ainsi que les procédures de mobilisation et de distribution des aides alimentaires. Les actions prônées s'inscrivent dans une approche graduelle allant des actions d'atténuation (activités génératrices de revenus, programmes HIMO, approvisionnement des banques de céréales...), au déblocage du « stock financier » en passant par des crédits de commerciali-

sation alloués aux commerçants pour faciliter les échanges ou les importations, la mobilisation du stock national de sécurité ou des aides alimentaires, etc.

Sophistiqué, le PNOC SUR n'a pratiquement pas connu de début d'application. Promu activement par les partenaires techniques et financiers, il a été peu soutenu par la partie nationale qui le trouve compliqué, peu flexible et finalement incapable de répondre aux situations d'urgence. Il est considéré comme un verrou posé par les bailleurs de fonds pour éviter l'utilisation du stock national de sécurité, dont la mobilisation repose sur le principe de la codécision. Par conséquent, le Burkina Faso a mis en place un deuxième stock, le stock national d'intervention, géré par le gouvernement.

Extrait d'une contribution aux travaux de la 18<sup>e</sup> réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. Bruxelles, 2002.

(voir encadré). Il en va de même au Niger, au Mali et au Cap-Vert. Les dispositifs de gestion des crises sont moins structurés dans les

autres pays de la zone CILSS. Mais d'une façon générale, tout cet effort d'intégration centré dans un premier temps sur la seule prévention

➔ voir la partie E où l'expérience du Mali est présentée de façon détaillée.

### Le cadre stratégique de sécurité alimentaire durable

**A**DOPTE par la deuxième forum des sociétés sahéliennes et la conférence des chefs d'États et de gouvernements des pays membres du CILSS en 2000, le *Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel* constitue un référentiel d'orientation et de coordination des interventions pour tous les acteurs qui sont impliqués dans la recherche de la sécurité alimentaire dans le Sahel : les États, les organisations socio-professionnelles, les opérateurs économiques, les associations et O.N.G., les organisations d'intégration régionale et les partenaires extérieurs.

*L'objectif général* est d'« assurer l'accès de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015 ». Il décline ainsi les objectifs définis par le sommet mondial de l'alimentation (F.A.O., 1996) et les engagements du Millénaire (50<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies).

*Cinq objectifs spécifiques* ont été arrêtés :

- la promotion d'une agriculture productive, diversifiée et durable constitue un enjeu essentiel dans le Sahel. Il s'agit de limiter la dépendance extérieure et de promouvoir le développement des productions régionales par la transformation des systèmes

de production et une bonne gestion des ressources naturelles. Ceci requiert un effort considérable d'investissement dans le domaine de la maîtrise de l'eau et dans l'amélioration de l'environnement institutionnel des producteurs;

- le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés est l'une des conditions nécessaires à l'amélioration du fonctionnement des économies alimentaires. Ils doivent permettre de stabiliser les prix, inciter les producteurs et éviter les hausses de prix qui freine l'accès à l'alimentation des populations, notamment les plus vulnérables;

- l'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base vise à appréhender l'ensemble des dimensions liées à la pauvreté et qui pèsent négativement sur la réalisation de la sécurité alimentaire et l'amélioration de la nutrition (accès à l'eau potable, à la santé...);

- l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles. Tout en maintenant la veille et les capacités d'intervention face aux crises habituelles (chocs climatiques), le Sahel devra mieux s'armer pour affronter les risques économiques et politiques.

- le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire. Reconnue comme un bien collectif, la sécurité alimentaire doit être assurée par une action conjointe des institutions publiques, du secteur privé, et des organisations professionnelles. Elle doit aussi s'inscrire dans la décentralisation en cours. L'articulation des différentes échelles de gouvernance (local, national, régional, international) requiert des efforts importants de gestion de l'information, de concertation et de coordination.

La mise en œuvre du cadre stratégique repose sur neuf stratégies nationales de sécurité alimentaire, complétée au niveau régional par une stratégie spécifique, afin de traiter les problèmes au niveau le plus adéquat. Elle s'appuie sur un ensemble de principes directeurs : différenciation ; complémentarité et subsidiarité ; décentralisation et bonne gouvernance ; participation ; partenariat multiacteurs et interinstitutionnel ; équité ; responsabilité partagée ; transparence, bonne gestion et obligation de rendre compte ; cohérence ; coordination et *leadership* sahélien.

Source : *Sahel 21 : le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable*. CILSS, 2002. 61 p.

et gestion des crises conjoncturelles, a trouvé à s'exprimer dans un cadre plus large. L'ensemble des pays sahéliens est désormais doté de stratégies nationales de sécurité alimentaire qui s'inscrivent toutes dans le *Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel*.

Les programmes qui en découlent au niveau national et régional s'appuient sur deux piliers : la prévention et la gestion des crises conjoncturelles d'une part, la construction de la sécurité alimentaire structurelle d'autre part.

### Les difficultés du ciblage des bénéficiaires

**L**A CAMPAGNE 2002-2003 a été particulièrement difficile pour les pays situés à l'ouest du Sahel. Certains pays, en particulier la Mauritanie sortaient déjà d'une mauvaise campagne. Le PAM a décidé d'organiser une opération régionale sur les cinq pays touchés par des baisses importantes des productions céréalières : le Cap-Vert, la Gambie, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. D'un coût de 28 millions de dollars, l'opération prévoyait la fournitute de 55 000 tonnes de denrées alimentaires à 420 000 bénéficiaires. La Mauritanie devait en recevoir 45 000 tonnes à elle seule. Le ciblage des bénéficiaires a reposé sur enquête d'analyse de la cartographie de la vulnérabilité (S.C.V.) qui préconisait trois stratégies d'intervention : nutrition thérapeutique ; aide gratuite ; vivres contre travail ; vivres pour la formation. Au total, 120 000 personnes

devaient recevoir des rations complètes pendant 9 mois et 200 000 autres une ration réduite pendant 6 mois.

Cette opération a fait l'objet d'une évaluation ex-post dont les résultats ont été soumis au conseil d'administration du PAM, lors de sa session d'octobre 2004. Le rapport des experts pointent de nombreux problèmes dans la mise en œuvre de l'opération et s'attarde sur les difficultés inhérentes au ciblage.

Selon les experts, en Mauritanie : « [...] Plus de 900 familles ont été officiellement ciblées, mais plus de 2 200 ont reçu une aide d'urgence. La notion de ciblage des ménages implique que ceux qui sont ciblés seront les consommateurs finaux de l'aide alimentaire, comme s'il était possible d'isoler les personnes ciblées de leur milieu social, dans un village ou au sein d'une communauté,

faisant ainsi abstraction des liens qui existent et conditionnent la vie quotidienne des populations. Il faut adapter le ciblage au contexte et incorporer les réalités sociales dans l'approche plutôt que de chercher à adapter la réalité au modèle ». Sur le plan de l'impact, l'évaluation note qu'en Mauritanie, 84 % des besoins d'aide alimentaire ont été reçus mais seulement 51 % de l'aide reçue était distribué au 30 septembre. Cela s'explique par des retards dans l'arrivée des aides, des engorgements logistiques liés aux importations commerciales, des ressources humaines et matérielles insuffisantes au niveau du PAM et des O.N.G. chargées d'assurer les distributions.

Source : *Rapport résumé d'évaluation de l'opération d'aide d'urgence régionale au Sahel (10249.0)*, PAM, 2004.

- **Bibliographie sélective :**
  - Egg J., Gabas J.-J. et al., *La prévention des crises alimentaires au Sahel, Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau, 1985-1995*, Club du Sahel-O.C.D.E., 1997, 210 p.
  - Sahel 21 : le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable*. CILSS, 2002, 61 p.
  - Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel*.
  - Sommet des chefs d'États et de gouvernements des pays membres du CILSS*, CILSS, 2000.
  - Le moniteur de l'aide alimentaire 2003* et numéro spécial du *Moniteur de l'aide alimentaire au Sahel*, PAM, Interfaïs, 2004.
  - La sécurité alimentaire au cœur de la lutte contre la pauvreté*. Rapport d'activité 2000-2001 du programme communautaire d'aide et de sécurité alimentaire, Commission européenne.

# :E: L'expérience du Mali



© Marie-Noëlle Favier, I.R.D., 2004

**F**RAPPÉ DE PLEIN FOUET par les crises alimentaires, le Mali a entrepris des réformes profondes de sa politique céréalière et de sa stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires, dès le début des années 1980. Cette expérience malienne est l'illustration des orientations et des dispositifs développés dans la plupart des pays du CILSS depuis plus de vingt ans. Une approche au sein de laquelle se combinent la construction de la sécurité alimentaire à long terme et la prévention des crises conjoncturelles. Au-delà du contenu, la méthode, fondée sur la concertation et la cogestion permanentes entre l'État et les donateurs ainsi que sur des dispositifs innovants de gestion institutionnelle, de financement et d'intervention est importante à partager.

**L**E SYSTÈME de prévention et gestion des crises alimentaires mis en place au Mali il y a plus de vingt ans, à l'issue des grands épisodes de sécheresse est généralement considéré comme un modèle particulièrement efficient. Il est bâti selon une approche systémique de manière à faire ressortir le lien fonctionnel entre la construction de la sécurité alimentaire et le dispositif de prévention et gestion de crises. Il sert actuellement d'exemple pour le montage de dispositifs similaires dans la sous-région et dans le monde. Ce caractère exemplaire tient à quelques particularités : le traitement des problèmes s'effectue dans la durée (près de 23 années d'une politique soutenue par les donateurs et le gouvernement); une programmation pluriannuelle (3 à 5 ans) sert de cadre aux plans et aux budgets annuels qui sont ensuite contrôlés de façon détaillée et systématique; le consensus est la seule règle à

tous les niveaux de concertation et de coordination; les outils financiers (fonds de contrepartie et fonds de sécurité alimentaire) permettent de s'assurer que toutes les contributions (État et donateurs) se trouvent confondues et utilisées suivant des règles communes alliant souplesse et sécurité dans l'emploi des fonds. Le transfert progressif des charges et responsabilités des donateurs vers l'État malien s'effectue sans que soient remises en cause les structures et les règles de concertation et de coordination État-donateurs.

## Un pays durement frappé par la sécheresse de 1973



Scène de puits dans un village proche de Mopti © John Isaac, F.A.O., 1985

**L**E MALI a été l'un des pays les plus frappés par l'alerte générale de 1973 : 1 850 000 sinistrés, un cheptel diminué de plus de 40 %, des cultures industrielles atteignant à peine 60 % des prévisions, un déficit vivrier de 260 000 tonnes en 1973 et de 400 000 tonnes, l'année suivante. Vers les années 1980, la situation pluviométrique du pays s'est encore aggravée, le déficit des pluies par rapport à la moyenne des précipitations enregistrées de 1926 à 1975 était d'environ 30 % en moyenne et pouvait atteindre 40 % dans le nord. Alors que les besoins du pays, toutes céréales confondues, étaient de l'ordre de 1 400 000 tonnes par an, le déficit céréalier en 1982 était d'environ 200 000 tonnes, entraînant le recours à des importations coûteuses. Ce déficit s'est aggravé encore lors de la campagne agricole 1983-1984, pour atteindre 330 000 tonnes de céréales.

## Les réponses envisagées

FACE À CETTE SITUATION, deux types de réponses ont été envisagés : la libéralisation du marché céréalier et la formulation d'une stratégie alimentaire. Cette stratégie s'appuyait sur une vision élargie de la sécurité alimentaire et cherchait à appréhender les systèmes de production, d'échange et de consommation dans leur globalité, pour ensuite dégager un ensemble d'actions intégrées et cohérentes.

Le champ des actions qui s'inscrivait dans cette stratégie alimentaire est vaste. Les interventions qui peuvent directement appuyer la recherche de l'autosuffisance alimentaire représentaient 60 % du total de l'aide publique au développement entre 1981 et 1983, bien que les secteurs concernés soient à faible taux d'absorption de capitaux. Le gouvernement malien était conscient qu'une action limitée à l'amélioration de la filière céréalière ne saurait suffire à prévenir et gérer les crises alimentaires à court, moyen et long termes. Le processus de concertation élargi qui a débouché d'une part sur la libéralisation du marché céréalier, et d'autre part sur la stratégie alimentaire était similaire. Cependant, la lenteur des procédures administratives et le manque d'enthousiasme des donateurs ont brisé la dynamique et découragé les énergies consacrées à la stratégie pour se porter exclusivement sur la libéralisation du marché céréalier.

## L'originalité de l'expérience malienne

LA RÉFLEXION sur la mise en place d'un véritable système de prévention et gestion des crises alimentaires intégré dans une politique globale de développement rural comme facteur de sécurité alimentaire et de croissance économique a été engagée de façon concrète à partir des études menées au sein du Club du Sahel-O.C.D.E., de la F.A.O., du CILSS et du gouvernement malien à partir de 1978. Dès

1981-1982, ces travaux ont fait de la restructuration du marché céréalier en particulier et des réformes institutionnelles en général, une orientation prioritaire.

Il s'agit de compléter la libéralisation des marchés par des actions structurantes propres à stimuler la production, pour parvenir ainsi à donner un revenu incitatif aux producteurs et réaliser des économies tout au long de la filière agricole. Ces dernières doivent permettre de réduire les prix aux consommateurs. Le principal instrument mis en place pour concrétiser cette volonté est le Programme de restructuration du marché céréalier (P.R.M.C.) institué en 1981-1982 par le gouvernement avec l'appui de neuf pays et organismes donateurs d'aide alimentaire (Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, États-Unis, Allemagne, C.E.E. et PAM). Le P.R.M.C. recherche — au travers de la libéralisation du marché céréalier —, la suppression du monopole de l'Office des produits agricoles du Mali, l'abandon progressif des subventions à la consommation, le relèvement des prix aux producteurs et la relance de la production céréalière nationale en vue d'atteindre la sécurité alimentaire. Il s'agissait d'accompagner le passage « d'une économie fortement administrée » à « une économie de marché », tout en garantissant le ravitaillement céréalier des zones déficitaires.

L'aspect novateur du P.R.M.C. est d'utiliser à des fins structurantes une aide alimentaire aussi nécessaire que décriée. Pour ce faire, il se devait, d'une part, de fonctionner de manière paritaire entre le gouvernement et les donateurs, et d'autre part d'être doté de trois entités, toujours paritaire, susceptibles de remplir les fonctions de décision, de concertation-coordination et de mise en œuvre (cf. encadré).

Ainsi, ces trois grandes fonctions généralement abordées et traitées de manière séparée ou cloisonnée dans les autres pays du Sahel et dans le monde, sont fortement intégrées au Mali.

◆ La stratégie alimentaire du Mali adoptée en 1982 visait à assurer « la sécurité alimentaire à une échéance donnée : la dernière décennie du siècle ». Elle se fixait un objectif prioritaire : « fournir à la population une ration équilibrée et suffisante au moindre coût » et deux objectifs spécifiques à atteindre simultanément : « l'autosuffisance et un niveau nutritionnel suffisant garantissant à la population une ration équilibrée ».

◆ Dès 1978, le rapport de la mission conduite par H. de Meel sur la politique céréalière, composée d'experts de différentes institutions internationales, F.A.O. et différentes agences réunies au sein du Club du Sahel-O.C.D.E. (France, États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, Canada), formule plusieurs recommandations sur la politique à suivre dans les domaines de la production, de la commercialisation, des prix et du stockage des céréales et sur le rôle de l'Office des produits agricoles du Mali. La libéralisation du marché céréalier, la réglementation du secteur incluant l'agrément des commerçants et l'organisation des groupements de producteurs et des commerçants, devraient encourager la production.

### Les trois entités du cadre institutionnel et financier

**L**ES FONCTIONS DE DÉCISION concernent la définition et les orientations de la politique de sécurité alimentaire. Elles sont assumées par le gouvernement et les représentants des donateurs à travers le Comité d'orientation et de coordination (COC) d'avril 1982 à février 1999, le Comité d'orientation et de coordination du système de sécurité alimentaire (COCSA) de février 1999 à avril 2003 et à travers le Conseil national de sécurité alimentaire (C.N.S.A.) et le Comité technique de coordination des politiques de sécurité alimentaire (C.T.C.P.S.A.) depuis avril 2003. Ces derniers sont élargis aux représentants de la société civile.

*Les fonctions de concertation-coordination* concernent la formulation des recommandations pouvant aider à la prise de décision et à l'intervention. Depuis l'adoption du nouveau Cadre ins-

titutionnel de gestion de la sécurité alimentaire en avril 2003, ces fonctions sont assurées à travers le C.T.C.P.S.A. chargé de coordonner l'ensemble des activités de sécurité alimentaire, faciliter les concertations entre les différentes parties, promouvoir les synergies entre les différents acteurs et les composantes, veiller à l'exécution des décisions prises, engager les actions pour prévenir, résoudre les crises alimentaires conjoncturelles et déclencher, le cas échéant, le plan d'intervention d'urgence, coordonner la collecte et le traitement de l'information sur la sécurité alimentaire, veiller à la publication et à la diffusion des documents, créer et faire fonctionner un mécanisme efficace de suivi-évaluation de la sécurité alimentaire.

*Les fonctions de mise en œuvre* concernent l'animation et la coordination du cadre institu-

tionnel assurées par le secrétariat technique du C.T.C.P.S.A. assisté d'un groupe de travail permanent composé de sept membres dont un représentant des donateurs, la prévention et la gestion des crises alimentaires assurées à travers les outils d'information (SAP, SIM...) d'intervention (l'OPAM à travers le stock national de sécurité, la cellule de veille et la cellule d'appui pour le développement à la base...) et de financement (le fonds commun de contrepartie (F.C.C.) et le fonds de sécurité alimentaire (F.S.A.) alimentés dans les mêmes conditions par des contributions extérieures ou par une participation du budget de l'État). Ces deux fonds sont mouvementés par double-signature du ministre de tutelle et du coordonnateur des donateurs du P.R.M.C.

### Grandes lignes du plan d'action à moyen terme (2000-2004)

- poursuivre le renforcement et l'amélioration du système de sécurité alimentaire existant;
- adapter le système à l'évolution du risque alimentaire et à la prise en compte de nouveaux risques;
- mettre en cohérence les approches « système de sécurité alimentaire » et « programme de lutte contre la pauvreté » pour une plus grande efficacité;
- améliorer le fonctionnement des marchés céréaliers par une meilleure utilisation des mécanismes du marché;
- appuyer les filières céréalier afin qu'elles arrivent à long terme à répondre au double défi de l'approvisionnement d'un marché intérieur en expansion et d'une demande extérieure importante;
- réduire la prévalence et l'impact des différents risques (accident climatique, attaque des prédateurs, variabilité des prix, etc.) qui, en hypothéquant la production agricole et les revenus des opérateurs, constituent des entraves au développement du secteur céréalier.

### Un plan d'action à moyen terme

**G**RÂCE aux deux outils financiers, la mise en œuvre des activités retenues s'effectue pour l'essentiel dans le cadre du plan d'action à moyen terme élaboré par le P.R.M.C. comme outil de planification stratégique et qui fait l'objet d'un financement spécifique assuré par l'État et les partenaires du programme. Pour le programme 2000-2004, le coût global sur les cinq années est estimé à 8,5 milliards de francs C.F.A. dont 6 milliards seront apportés par le budget de l'État et 2,5 milliards par les partenaires extérieurs. En effet, conformément à la stratégie de renforcement et de consolidation

du P.R.M.C., le gouvernement malien s'est engagé à prendre progressivement en charge la majeure partie du coût de fonctionnement du système de sécurité alimentaire. La création du nouveau cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire en avril 2003 marque un tournant décisif puisqu'on passe de la gestion de la seule politique céréalière à la gestion de la politique de sécurité alimentaire dans son ensemble. Dans la même dynamique, le Commissariat à la sécurité alimentaire, créé en mai 2004, avec pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire, a été doté de départements et de services parmi lesquels le département « production, prévention et gestion des crises alimentaires »♦.

### Un segment du dispositif céréalier

AUJOURD'HUI, le Mali est mieux outillé pour faire face à une crise sévère qu'il ne l'était en 1984. Le système mis en place de façon progressive assure le pays d'une réponse plus adéquate, plus rapide et mieux coordonnée. Il fonctionne autour de deux dispositifs principaux : l'information et l'alerte placées sous la responsabilité du système d'alerte précoce ; les interventions confiées principalement à l'Office des produits agricoles du Mali et à la cellule d'appui au développement à la base.

Le point focal pour la prévention et la gestion des crises est le système d'alerte précoce. Il a pour mission de répondre aux questions suivantes : quelles sont les zones et les populations risquant de connaître des problèmes alimentaires ou nutritionnels ? Quelles sont les aides à fournir ? Comment les utiliser ? Le SAP bénéficie pour ce faire de l'appui du P.R.M.C. dont il fait partie intégrante. Le cadre institutionnel et financier mis en place vise, entre autres, à réunir et partager les informations émanant de multiples sources, confronter les analyses permettant d'anticiper correctement les risques de crises, identifier les réponses adaptées à la

nature des crises et à leur contexte et enfin développer des réflexions prospectives.

### Un système tourné vers la sécurité alimentaire

LES AUTRES SOUS-SYSTÈMES INTÉGRÉS dans le P.R.M.C. s'inscrivent dans une perspective de prévention des crises et d'amélioration de la sécurité alimentaire, appréhendée au sens large. C'est ainsi qu'un certain nombre d'interventions visant directement l'amélioration du fonctionnement des marchés ou l'appui à des bassins de production concourent à réduire l'emprise des crises alimentaires : crédits à différentes catégories de commerçants, ligne de crédit de commercialisation-stockage qui fut surtout utilisée par les associations villageoises ; prêts aux groupements de riziculteurs de l'Office du Niger, équipement des associations villageoises en matériels et magasins de stockage, etc. Tout ceci a permis l'engagement progressif du secteur privé et des associations villageoises dans le système de prévention et gestion des crises alimentaires, a ouvert la voie à une meilleure transparence du marché, à un élargissement de la concurrence dans le secteur privé, et a contribué à renforcer le pouvoir de négociation des associations villageoises et des groupements de producteurs. La création d'un fonds commun de contrepartie a montré qu'au Sahel il était possible de mobiliser une masse importante de ressources à l'échelle d'une réforme céréalière puisque durant les cinq premières années près de 12 milliards de francs C.F.A. ont permis de couvrir des soutiens et des mesures d'accompagnement très diversifiés.

◆ Le département « production, prévention et gestion des crises alimentaires du Commissariat à la sécurité alimentaire est chargé de suivre la campagne agricole, participer à l'évaluation de la production nationale, veiller à la constitution, à la reconstitution et à la bonne gestion du stock national de sécurité, veiller à la constitution et au suivi des banques de céréales, coordonner et contrôler les opérations d'approvisionnement et de distribution de vivres dans les zones déficitaires et sinistrées.



## La recherche d'une information intégrée

LA MISE EN PLACE d'un système d'information sur les marchés céréaliers (SIM-C) et d'un système d'alerte précoce (SAP) constituaient deux innovations majeures. En effet, la libéralisation du marché céréalier est intervenue dans un contexte de méconnaissance du fonctionnement des circuits privés de commercialisation sur lesquels devait reposer l'approvisionnement des populations et des ménages déficitaires. Le manque de données sur les prix du « marché libre », les transactions du secteur privé, la structure de ses coûts de commercialisation, son aptitude à s'acquitter correctement du transfert des céréales entre zones de surplus et zones de déficit handicapait sérieusement l'analyse de l'impact de la libéralisation sur les différentes couches socio-économiques de la population. Les dispositifs d'information devaient pallier les problèmes méthodologiques, la dispersion et le cloisonnement des données, favoriser une analyse intégrée et être largement diffusée. Il s'agissait de structurer une information autour des trois dimensions de la sécurité alimentaire : disponibilité, accessibilité et stabilité. Cette mission a été confiée dès 1989 au SIM domicilié à l'OPAM, avec pour ambition de satisfaire tant les besoins d'information des décideurs publics que du secteur privé. Depuis cette époque, le

SIM — devenu l'Observatoire des marchés agricoles♦ — assure le suivi des prix à la production et à la consommation des différentes céréales.

- ◆ L'Observatoire des marchés agricoles est désormais logé auprès de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture du Mali (APCAM).
- ◆ Pour caractériser les crises alimentaires, le SAP a établi une graduation, l'échelle de difficultés alimentaires ou nutritionnelles, qui comporte plusieurs niveaux :
  - rien à signaler ;
  - difficultés économiques légères ou sévères ;
  - difficultés alimentaires ;
  - crise alimentaire ;
  - famine.



### Le SAP pris en charge dans le P.R.M.C.

LE SYSTÈME d'alerte précoce créé en 1986, et financé par le fonds commun du P.R.M.C. depuis 1988, a pour mission de prévoir les crises alimentaires et les populations risquant de connaître des problèmes alimentaires ou nutritionnels, de déterminer les aides à fournir et comment les utiliser. Il constitue un outil d'observation des zones déficitaires et des zones à risques.

La méthodologie d'intervention du SAP comporte trois phases. La première phase sert à délimiter les zones à risques du pays : 168 arrondissements en zone sahélienne principalement, soit au total 349 communes situées essentiellement au nord du 14<sup>e</sup> parallèle. La deuxième phase est la mise en place d'une batterie d'indicateurs suivis en permanence, permettant de déclencher l'alerte dans ces zones. Pour chaque zone géographique, le système est fondé sur l'analyse des écarts par rapport à une année moyenne dont la définition inclut la configuration pluviométrique de la campagne et la situation des ennemis des cultures. Afin de porter un jugement qualitatif (ou quantitatif), le SAP a construit une base de référence pour chaque ou groupe de communes, correspondant à une année moyenne, incluant des données relatives aux différentes catégories de populations ; le recensement des activités pratiquées ; les potentialités des cultures ; les potentialités des ressources monétaires ; les modes d'approvisionnement des populations ; leur mobilité ; l'existence et la structure des marchés céréaliers et des marchés à bétail ; les stratégies d'adaptation utilisées en cas de difficulté. Sur cette base, le SAP identifie de manière précoce l'existence d'un risque alimentaire♦♦. La troisième phase consiste à quantifier les besoins et



# Le reflet.

Bulletin mensuel du marché agricole

Ce document est disponible sur internet à l'adresse : <http://www.mma.gouv.fr>. Consultez et faites nous parvenir vos réactions.

Juillet 2002

## Poursuite de la hausse des prix des produits céréaliers et horticoles et baisse de ceux de l'élevage

### Céréales sèches

**Les prix moyens nationaux pondérés au producteur des céréales sèches poursuivent leur ascension**

Les mouvements de hausse, amorcés par les prix moyens nationaux pondérés au producteur des céréales sèches depuis Janvier 2002, se poursuivent. Ces prix passent, ainsi, de 145 à 155 F/Kg pour le mil, de 147 à 155 F/Kg pour le sorgho et de 129 à 133 F/Kg pour le maïs, soit des hausses respectives de 3, 5 et 4 % (cf tableau 2C et graphique 1).

Graphique 1



S'agissant des quantités vendues par les producteurs, elles ont, par rapport au mois passé, diminué pour le mil en passant de 1.760 à 1.508 tonnes, soit 14% de baisse. Par contre celles vendues en sorgho et maïs ont augmenté en passant respectivement de 1.203 et 150

tonnes le mois passé à 1.279 et 232 tonnes ce mois-ci. L'augmentation des quantités de sorgho et de maïs vendues sur les marchés provient essentiellement de l'offre des producteurs burkinabés sur les marchés ruraux frontaliers du Mali. Ainsi à Kouyé, les producteurs burkinabés ont, durant ce mois-ci, vendu 1.012 tonnes de sorgho et 142 tonnes de maïs.

À l'inverse du mois passé, la tendance générale des prix des céréales est à la hausse sur les marchés de regroupement et de gros des capitales régionales.

Les prix des céréales sont en baisse sur les marchés de regroupement et sur ceux de gros des capitales régionales.

Ainsi, on relève, dans les centres de regroupement, des hausses de prix des céréales sèches avec des prix de gros à la vente du mil qui sont passés de 194 à 200 F/Kg à Kita, de 161 à 170 F/Kg à Koumiala, de 172 à 176 F/Kg à Niamey et de 151 à 163 F/Kg à San (cf tableau 3A). Il en est de même pour ceux du sorgho et du maïs, qui se retrouvent sur le marché de regroupement de Koumiala à 170 et 151 F/Kg ce mois-ci contre respectivement 163 et 146 F/Kg le mois passé.

S'agissant des marchés de gros des capitales régionales et du District de Bamako, la même situation de hausse des prix des céréales sèches s'observe. C'est ainsi qu'à Bamako, les prix de gros à l'achat des céréales sèches ont, par rapport au mois passé, augmenté en passant de 167 à 179 F/Kg pour le mil, de 175 à 184 F/Kg pour le sorgho et de 156 à 159 F/Kg pour le maïs (cf tableau 4C, 4D et graphique 2).

Malgré cette évolution ascendante des prix enregistrés sur les marchés de gros des capitales régionales, on

Le reflet : Observatoire du Marché Agricole BF : E5589 - Tél. : 221-40-73

proposer les interventions nécessaires. Il suit l'évolution et propose les mesures susceptibles d'en atténuer les effets sur les populations.

À la demande des autorités et des donateurs, le SAP détermine les besoins alimentaires des zones en tonnes et formule les recommandations à partir desquelles le P.R.M.C. ordonne à l'OPAM et à la cellule d'appui au développement à la base de mettre en œuvre :

- les distributions d'aides alimentaires dans les communes ou parties des communes connaissant ou susceptibles de connaître une situation de famine, de crises alimentaires ou de difficultés alimentaires;
- les ventes d'intervention à effectuer par l'OPAM dans les zones à risque ou en rupture d'approvisionnement suivant le plan d'opération de l'OPAM adopté par le P.R.M.C.;
- les actions de développement permettant la création de revenus afin d'améliorer l'accès au marché des populations bénéficiaires.

Pour mener à bien sa mission d'information et d'alerte, le SAP travaille de façon étroite avec les autres systèmes d'information au niveau national — l'enquête agricole de conjoncture et le SIM —, au niveau régional avec le CILSS (Agrhymet et Pregec) et au niveau international avec le SMIAR-F.A.O. et Fewsnet.

Au Mali comme dans les autres pays membres du CILSS, ces dispositifs nationaux, régionaux et internationaux d'information sur la sécurité alimentaire suivent, au cours de la campagne, l'évolution des conditions météorologiques, les superficies cultivées, la crue des rivières, les attaques de maladies ou d'insectes et tentent de faire des prévisions de rendement et de production de façon à prévoir et prévenir les situations de crise alimentaire.

Au niveau national, trois réseaux contribuent à des degrés divers à l'information et à l'alerte : - l'enquête agricole de conjoncture, pilotée par la direction nationale de la Statistique et de l'informatique et la direction nationale de l'Agriculture, a pour but d'établir des prévisions chiffrées de récoltes céréaliers, principalement en vue de dresser le bilan céréalier qui permet

de déterminer en théorie le déficit ou l'excédent en fin de campagne, pour établir le niveau des aides ou des importations publiques et privées qu'il est recommandé de mobiliser. Il est élaboré grâce à l'appui technique du CILSS.

- le système d'information sur les marchés devenu l'observatoire des marchés agricoles chargé de la collecte, l'analyse et la diffusion des informations sur les produits agricoles et dans 78 marchés. Les informations collectées sont relatives aux prix, à l'approvisionnement des marchés, aux niveaux des transactions. L'objectif recherché est de rendre transparent le marché céréalier et de mettre à la disposition des décideurs les informations nécessaires à la prise de décision.

- la diffusion de l'information repose sur des bulletins mensuels destinés à guider l'action du gouvernement et déclencher l'appui des donateurs du P.R.M.C. Enfin, le SAP effectue un suivi des recommandations afin de réduire le décalage entre les besoins identifiés et les distributions d'aide alimentaire réalisées sur le terrain.

► Voir la partie C consacrée aux dispositifs d'information et de veille régionale.

► Voir la partie C pour connaître la méthode d'élaboration du bilan céréalier prévisionnel et ex-post.

◆ Les missions principales de l'OPAM fixées dans l'actuel contrat-plan (2003-2005) portent sur la gestion du stock national de sécurité, la mobilisation de la cellule de veille et de logistique en cas de crise alimentaire majeure, la facilitation de la mise en œuvre des recommandations du SAP, la gestion des aides « sécurité alimentaire » et la mise en œuvre de toute action spécifique décidée par le gouvernement dans le cadre de la sécurité alimentaire.

◆◆ Le plan d'intervention d'urgence de l'OPAM repose sur (i) l'élaboration d'un plan de ravitaillement détaillé; (ii) la réactivation des infrastructures et des équipements indispensables; (iii) la mobilisation des moyens matériels et humains complémentaires; (iv) la préparation et le lancement du programme d'importations publiques de céréales; (v) le pilotage du plan de transport permettant l'acheminement des céréales importées comme l'approvisionnement régulier des centres de distribution.

◆◆◆ Le dispositif compte en ce moment 21 comptes bancaires dont 17 pour le fonds commun de contrepartie et 4 pour le fonds de sécurité alimentaire. Les fonds déposés ont atteint en 2001 et 2002 plus de 5 milliards de francs C.F.A. alors qu'ils étaient de 4 milliards en 1999. Compte tenu de la succession de deux mauvaises campagnes agricoles, ils étaient retombés en janvier 2004 à 1,4 milliards de francs C.F.A. Entre 2002 et 2004 la baisse a atteint 80 % pour le fonds commun de contrepartie (P.R.M.C., avril 2004).

## L'OPAM, clef de voûte du dispositif d'intervention

**L**E P.R.M.C. est actuellement dans sa 6<sup>e</sup> phase. Chacune des phases capitalise les acquis des précédentes et assure un rôle croissant dans la prévention et gestion des crises alimentaires. La contractualisation des rapports entre l'État et l'OPAM à travers la signature successive de sept contrats-plans depuis le lancement du programme s'inscrit dans cette perspective.

L'OPAM ◆, qui avait le monopole de la commercialisation de toutes les céréales, a vu sa mission principale réduite à la gestion du stock national de sécurité plafonné à 58 500 tonnes de céréales sèches — ramené à 35 000 tonnes avec la création d'un fonds de sécurité alimentaire dont le montant devra dépasser l'équivalent monétaire de 25 000 tonnes de céréales sèches soit un objectif financier d'environ 5,5 milliards de francs C.F.A. —, et à l'approvisionnement des zones déficitaires. Plusieurs missions secondaires lui étaient confiées : la centralisation du système d'information du marché; la location des magasins au secteur privé et ou à la chambre de Commerce et d'industrie du Mali; le traitement des stocks de céréales à la demande; la gestion des aides en riz destinées à être revendues aux prix du marché et constituant une aide à la balance des paiements, et enfin, en fonction des besoins, en particulier en cas de défaillance du secteur privé : les exportations de surplus céréaliers (opérations triangulaires) et les importations de sacs.

La zone d'intervention de l'OPAM, pour l'approvisionnement des cercles considérés comme chroniquement déficitaires, dans le cadre de sa nouvelle mission, recoupe la zone d'observation du SAP.

### La gestion du stock national de sécurité

L'OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES du Mali, gère le stock national de sécurité et dispose de la cellule de veille et de logistique ayant vocation à entretenir bâtiments et matériels, à actualiser les informations de base et à participer en cas de crise grave à la mise en œuvre du plan d'intervention d'urgence. Le principe de base retenu est de ne distribuer gratuitement ou de ne revendre des céréales à partir de l'OPAM que si le fonctionnement normal du marché ne permet pas d'assurer la sécurité alimentaire dans les zones à risques identifiées par le SAP par la suite d'un revenu insuffisant de groupes cibles sinistrés, d'une insuffisance de l'offre ou d'une rupture d'approvisionnement par le secteur privé. Par ailleurs, en cas de crise majeure, sur la base de l'évaluation de la situation fournie par le SAP et les structures techniques compétentes et après décision du P.R.M.C., l'OPAM déclenche le plan d'intervention d'urgence dont il a la responsabilité ◆◆.

La cellule d'appui pour le développement à la base, prépare les demandes d'aides d'urgence et suit sur le terrain l'exécution correcte des actions d'urgence, des actions alternatives aux distributions gratuites et des opérations de réhabilitation.

Le fonds commun de contrepartie et le fonds de sécurité alimentaire sont les instruments financiers de mise en œuvre des actions de sécurité alimentaire (distributions alimentaires gratuites, actions alternatives) auxquels il convient d'ajouter l'engagement complémentaire des partenaires extérieurs à se mobiliser dans l'urgence en cas de crise généralisée comme celle de la campagne agricole 2002-2003 ◆◆◆.

## Des acquis indéniables

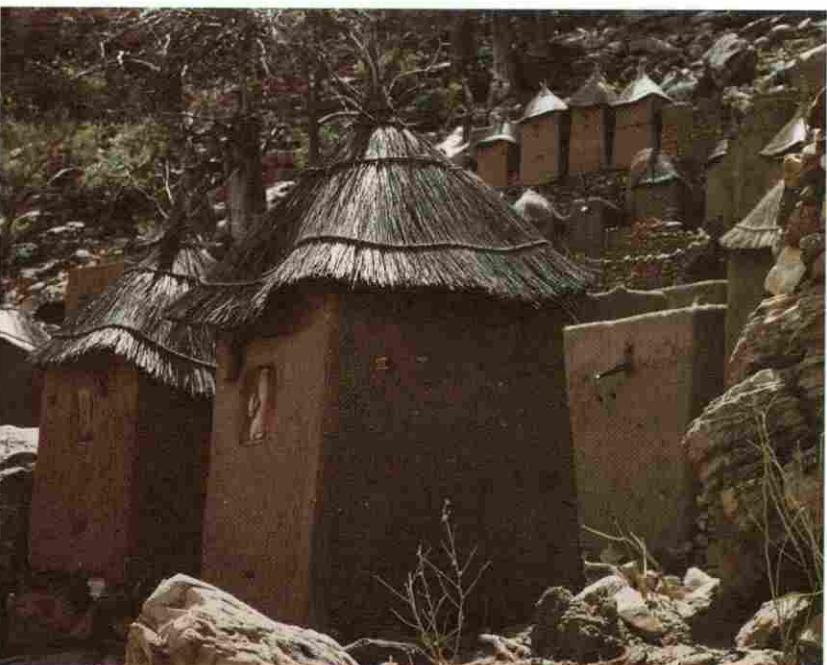
À total, le P.R.M.C., dont découle le système actuel de prévention et gestion des crises alimentaires décrit ci-dessus, a atteint la majeure partie de ses objectifs, en terme de libéralisation des marchés comme de mise en place d'un système de sécurité alimentaire performant. L'État s'est effectivement désengagé des marchés céréaliers. Le processus de commercialisation et de transport des céréales est libéralisé. Les prix sont libres. Un environnement favorable à la promotion des opérateurs privés et associatifs de la filière céréalière est mis en place. Le dispositif de sécurité alimentaire renforcé basé, entre autres, sur les différentes modalités d'aide et d'approvisionnement des zones les plus vulnérables, constitue une réponse satisfaisante aux crises alimentaires localisées. La redéfinition du rôle et des missions de l'OPAM a permis la mise en place d'un système de sécurité alimentaire renforcé et la réduction du risque alimentaire à moyen terme par l'amélioration du fonctionnement des marchés céréaliers.

Il convient cependant de noter que le système souffre d'insuffisances importantes quant à sa capacité de résolution des crises alimentaires majeures. Efficace pour répondre à l'urgence dans des situations de crise alimentaire limitées ou localisées par la mise en œuvre rapide de distributions gratuites ou de ventes d'intervention, le système ne dispose pas d'outils et de moyens lui permettant de réduire de façon durable des déficits de type structurels, en particulier en diminuant la vulnérabilité des populations. De plus, le ciblage des populations bénéficiaires des distributions gratuites continue à poser problème parce qu'elles sont faites à toute la population de la localité concernée. Des questions demeurent sans réponse quant aux modes de ciblage des zones et populations bénéficiaires, aux considérations politiques, aux formes de clientélisme et aux multiples dissensions

© Olivier Barrière, I.R.D., 1989



© Joseph Laure, I.R.D., 1973



autour de la détermination et des modalités de gestion des aides destinées aux distributions gratuites.

## Le Mali de nouveau à la croisée des chemins

**L**E MALI, comme en 1981-1982, est de nouveau à la croisée des chemins, face, d'une part à des nouveaux risques, et d'autre part, à la résurgence de la formulation et l'adoption d'une nouvelle stratégie alimentaire, à l'opérationnalisation du nouveau cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire et du nouveau Commissariat à la sécurité alimentaire. Grâce au P.R.M.C., le niveau de sécurité alimentaire du pays s'est amélioré du fait de l'augmentation des productions et du meilleur fonctionnement des marchés mais aussi grâce au système de prévention et gestion des crises mis en place. La production disponible en céréales est passée de 1 109 086 tonnes en 1983-1985 à 2 399 873 tonnes en 2002-2004, soit une hausse de 116 %, alors que la population durant la même période n'a augmenté que de 46 %. Au cours des vingt dernières années, la production disponible de riz paddy s'est accrue de près de 400 %. Pour autant le problème de l'insécurité

alimentaire demeure. Avec le temps, le risque a changé de nature passant d'une insécurité conjoncturelle essentiellement rurale et due à des facteurs climatiques à une insécurité alimentaire aux causes plus structurelles, liée en premier lieu à la pauvreté urbaine et péri-urbaine, qui est encore mal évaluée et n'est pas prise en compte de façon satisfaisante dans le dispositif actuel. De la même façon, l'instabilité des prix reste un facteur qui freine régulièrement l'accès à l'alimentation. Enfin, comme tous les autres pays de la région, le Mali reste vulnérable aux risques induits par les crises politiques dans la sous région : afflux de réfugiés, perturbations économiques et commerciales. Sans compter que pour certains risques anciens et bien connus, tels que les criquets, les dispositifs ne s'avèrent pas complètement efficaces.

### Bibliographie sélective :

Berg E., *La réforme de la politique céréalière dans le Sahel. Étude de cas : le Mali*. CILSS-Club du Sahel, 1985.

de Meel H., *La politique céréalière au Mali*. F.A.O., 1978.

Egg J. et al., *Étude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali*. MEPI-P.R.M.C., mai 1999.

P.R.M.C.-D.R.N. *Appui institutionnel au dispositif de pilotage de la politique céréalière et de sécurité alimentaire au Mali*. Avril 2004.

Sall A. et Lachance A., *Document de projet prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel*. Pregec-CILSS, décembre 1997.



© Henri Guillaume, I.R.D., 1985



LE SAHEL n'a pas connu de famine de grande ampleur depuis vingt ans. L'absence de sécheresse généralisée y est pour beaucoup. Mais de nombreux progrès ont été accomplis pour doter la région d'une capacité d'anticipation et de prévention des crises. Le Sahel n'est pas à l'abri d'un nouveau choc mais est assurément mieux équipé pour l'affronter et éviter une famine. Le Réseau a amplement contribué à ces progrès en créant un espace de dialogue et de coordination. La réflexion sur les méthodologies et l'élaboration de la Charte de l'aide alimentaire ont permis de maîtriser l'aide alimentaire. Le Sahel n'en a pas fini pour autant avec les risques alimentaires. Dans une région qui connaît de profondes mutations et se trouve confrontée à de nouveaux risques, l'avenir du Réseau se pose avec acuité.

♦ En dehors de quelques observateurs, 31 personnes participent à cette première réunion du Réseau en 1985. Une seule représente le CILSS. Toutes les autres viennent des agences d'aide, des organisations internationales et des O.N.G.

Bien que se revendiquant toujours comme un espace de concertation et de coordination entre les donateurs, on constate une inflexion progressive au début des années 1990. Le Réseau est plus ouvert aux experts sahéliens du CILSS. En 1995, lors du 10<sup>e</sup> anniversaire, la réunion rassemble 34 spécialistes dont 10 représentants des différentes institutions spécialisées et programmes du CILSS. Ce rééquilibrage s'est poursuivi avec le transfert en 1999 de la responsabilité de l'animation du Réseau de prévention des crises, du Club du Sahel vers le CILSS. Dans le même temps, les agences d'aide semblent moins mobilisées pour participer à ses travaux.

**I**L N'EST PAS EXAGÉRÉ de dire que les dysfonctionnements de l'aide alimentaire ont enfanté le Réseau de prévention des crises. Dès sa création, les problèmes qui vont par la suite rythmer de façon récurrente les travaux du Réseau, sont présents. La campagne 1984-1985 était très déficitaire. Elle a provoqué le transferts de quantités considérables d'aides alimentaires. On estime alors que les aides allouées dépassent de 200 000 tonnes les requêtes des pays sahéliens. Une part importante de cette aide parvient tardivement et va occuper des capacités de stockage. La campagne suivante est bonne et le Sahel se retrouve en position excédentaire. Les prix s'effondrent. La première réunion du Réseau en octobre 1985 s'inquiète de l'impact sur les emblavements de l'année suivante. Les criquets menacent.



## De l'aide à la sécurité alimentaire

**A**U-DELÀ de cette problématique permanente, marquée par l'instabilité et les aléas, la première réunion ♦ du Réseau va d'emblée poser les thématiques qui vont structurer ses travaux pendant de nombreuses années :

- l'appréciation correcte des besoins alimentaires, l'estimation du volume de la récolte, l'imprécision des statistiques de population, de consommation, d'échanges commerciaux interafricains, etc.

- l'usage des techniques satellitaires et la mise en place d'un système d'alerte précoce;
- la gestion de l'aide alimentaire avec les problèmes logistiques de transport et de stockage, les possibilités d'approvisionnement au sein des pays sahéliens ou auprès d'autres pays en développement (achats triangulaires);
- l'utilisation des fonds de contrepartie dans une perspective de développement, en particulier au travers du financement des réformes des politiques céréalières.

D'emblée aussi, les liens entre les crises alimentaires au Sahel et l'intégration régionale des marchés sont reconnus et le Réseau se préoccupe des collaborations entre pays sahéliens et pays côtiers, entre le CILSS et la C.E.A.O., la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest.

Cette prédominance de la thématique de l'aide alimentaire va d'emblée orienter fortement les travaux du Réseau. L'appréciation correcte des déficits céréaliers constitue le premier sujet de préoccupation. Le deuxième concerne la réflexion sur les alternatives aux transferts directs d'aide alimentaire, sur la rationalisation de sa gestion et son inscription dans une vision structurelle de l'amélioration de la situation alimentaire de la région sahélienne.

## L'information au cœur du dialogue

LA CRÉATION du Réseau s'inscrit dans un contexte marqué par la faiblesse des dispositifs d'information : les données sur les productions sortent trop tardivement, les bilans céréaliers sont peu fiables et ne prennent pas en compte certains paramètres importants, tels que les stocks en milieu paysan, pour juger des conditions d'approvisionnement de la région. Les donateurs ne disposent pas d'une base d'information suffisamment renseignée pour identifier correctement les volumes d'aide alimentaires qu'il convient de mobiliser. Ils ne disposent pas d'espaces de concertation leur permettant de coordonner leurs interventions et par conséquent d'améliorer l'efficacité globale de l'aide alimentaire. Les structures nationales ne sont pas non plus organisées dans le Sahel pour fournir une analyse globale des risques et des besoins alimentaires, et à fortiori pour coordonner l'intervention des multiples donateurs.

Le Réseau va agir dans plusieurs directions. Il sera d'abord un espace de confrontation de l'information au sein duquel vont se retrouver les principaux systèmes d'information : le centre régional Agrhyemet, le SMIAR-F.A.O. et

*Fewsnet*, auxquels vont se joindre les experts des agences qui disposent de leurs propres sources d'information, en général assez qualitatives. Ainsi, chaque année la réunion du réseau est mise à profit pour confronter l'information sur les productions et les bilans céréaliers, les zones et les groupes vulnérables, etc.

Par la suite, le Réseau impulsera un travail important d'amélioration des méthodologies, en lien avec différents projets de développement des systèmes d'information nationaux et régionaux. À titre d'exemple, le projet « Diagnostic permanent » va permettre d'approfondir et de tester des méthodologies d'enquête agricole, d'évaluation des productions, des stocks... La collaboration entre le CILSS et la F.A.O. va permettre d'améliorer sensiblement la conception du bilan céréalier. D'autres projets mis en œuvre au niveau national vont permettre de tester des méthodologies de suivi des marchés, d'évaluation de la vulnérabilité, etc.

Les travaux sur les méthodologies des systèmes d'information et leur harmonisation va ensuite se développer dans le cadre d'un « groupe de réflexion sur les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire dans le Sahel (SISAS) ». Au début des années 1990, de nombreux dispositifs d'information se mettaient en place indépendamment les uns des autres, sans coordination. Cette initiative répondait ainsi à un besoin très important de capitalisation et de partage des méthodologies. L'objectif était alors de « renforcer la concertation entre les différents systèmes d'information tant au niveau national, qu'international, pour arriver à une cohérence d'ensemble de tous ces mécanismes d'information et faciliter une pérennisation de ces systèmes et leur prise en charge par les Sahéliens ». Ce groupe a travaillé de juillet 1994 jusqu'à la publication d'un document centré sur le diagnostic et les perspectives des dispositifs d'information, publié en 1999 par le Club du Sahel et le CILSS. Ce travail s'est appuyé sur un état des lieux des systèmes existants dans les différents pays et une analyse des méthodologies mises en œuvre. Le

« Le Réseau constitue dans le monde un forum unique de discussion, d'analyse et d'échange d'expériences sur la situation agricole et alimentaire dans une région donnée. »

Stéphane Jost, F.A.O.

« La prééminence des institutions et des personnalités du Nord est une faiblesse du Réseau, au point que très peu d'initiatives venaient du Sahel. Les choses changent depuis trois ans, mais il y a encore des résistances de la part de certains partenaires du Nord et, dans le Sahel, il y a encore très peu de volonté politique. »

Brahima Sidibé, CILSS.

« C'est un espace de réflexion idéal pour approfondir les enjeux régionaux et nationaux de sécurité alimentaire. Ce partage, cette invitation à la transparence par la comparaison, ne peuvent que contribuer à améliorer la gouvernance publique dans le domaine de la sécurité alimentaire mais pas seulement. Le Réseau est excellent pour faire l'apprentissage de l'intégration régionale autour d'enjeux vitaux comme l'ont été le charbon et l'acier pour l'Europe dans les années 1950. »

Stéphane Devaux, Commission européenne.

« Un dispositif de sécurité alimentaire qui fonctionne bien rassemble et exploite de l'information mais il doit aussi et surtout être capable de produire du consensus. Le consensus c'est avant tout du dialogue et de la négociation, de la confiance. La réunion du Réseau offre ce type d'espace avec un recul que n'autorise pas les espaces nationaux. » Stéphane Devaux, Commission européenne.

« L'absence de crise a eu pour effet d'éloigner gouvernements et donateurs (bilatéraux, multilatéraux ou O.N.G.) de l'appui aux systèmes d'information et de suivi. La pérennité de ces systèmes est donc remise en cause localement et la fiabilité de leurs données peut diminuer fortement. Nombres de SAP ou SIM n'ont plus les moyens minimum requis pour un bon fonctionnement. »

Stéphane Jost, F.A.O.

rappel des principales recommandations (encadré) issues de ce travail est intéressant pour mesurer le chemin parcouru et identifier les étapes qu'il reste à franchir.

La situation des systèmes d'information a tendance à se dégrader. À l'époque la plupart des pays disposaient d'un dispositif complet intégrant l'enquête agricole, le SIM pour le suivi des marchés, et le SAP pour l'alerte précoce et le suivi de la vulnérabilité. Aujourd'hui rares sont les pays qui disposent encore de ces trois composantes, capables de fournir de l'information primaire. En revanche, dans plusieurs pays se sont mis en place des structures qui collectent et traitent un ensemble d'informations émanant de multiples sources, afin de formuler des diagnostics de risques d'insécurité ali-

mentaire. Ces dispositifs bénéficient souvent de l'appui d'un bailleur et s'inscrivent dans le développement du système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV), impulsé par la F.A.O. Un des problème majeur lié à cette évolution réside dans le financement et l'internalisation des systèmes produisant l'information de base : les statistiques agricoles, le suivi d'un ensemble d'indicateurs permettant de veiller à l'évolution des risques alimentaires des populations vulnérables, la collecte de l'information sur les marchés... De nombreuses institutions investissent en revanche dans le traitement de l'information et l'aide à la décision, fonctions plus valorisantes et moins coûteuses.

La fragilisation des systèmes d'information

#### Extrait des recommandations du groupe de réflexion sur les SISAS

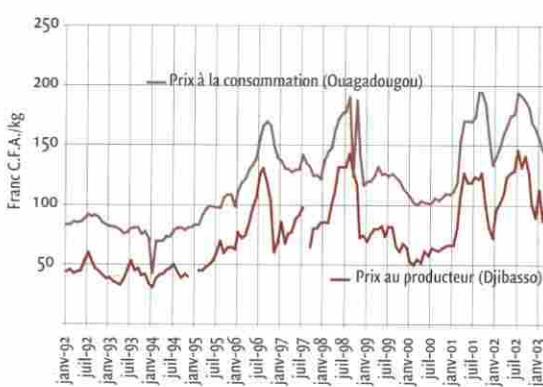
1. Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire sont une partie intégrante des éléments que requièrent les autorités [...] et leurs partenaires pour prendre des décisions. Il convient donc d'en assurer la pérennité. Il convient que ces systèmes, en tant qu'outils, soient intégrés dans les stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire.
2. Vu l'utilisation croissante des informations [...], il est indispensable d'assurer l'internalisation, c'est-à-dire la prise en charge des frais de fonctionnement par les budgets nationaux.
3. Il est souhaitable que les bailleurs de fonds continuent à soutenir les dépenses d'investissement pour le développement des systèmes d'information relatifs à la sécurité alimentaire dans le Sahel, et ce de manière équilibrée entre les différents pays de la sous-région.
4. Les dispositifs nationaux doivent accroître la diffusion de l'information dont ils disposent de la manière la plus large possible, en fournissant aux utilisateurs tous les éléments nécessaires pour rendre leurs méthodes de travail transparentes.
5. Tous les dispositifs doivent s'efforcer d'utiliser les informations déjà disponibles aux niveaux national, régional et international, pour éviter de créer des doubles-emplois et d'améliorer leur coopération afin de diminuer les coûts, de coordonner la diffusion et les messages fournis aux utilisateurs. Ils sont encouragés à assurer la transparence de leurs méthodes de travail et des terminologies utilisées.
- 6.-Le Club du Sahel et le CILSS sont invités à faciliter une telle coordination en offrant à ces dispositifs le cadre institutionnel nécessaire.
- 7.-[...]
- 8.-Le CILSS est invité, à travers ses institutions spécialisées, à attirer l'attention des pays membres sur le fonctionnement et les difficultés des dispositifs nationaux et à en faire rapport régulièrement au Réseau de prévention des crises alimentaires.
- 9.-Le Club du Sahel et le CILSS sont invités à assurer une revue régulière des niveaux de coordination entre les systèmes internationaux et régionaux, à faire le suivi de l'utilisation de leurs produits par les donateurs et les États, à attirer leur attention sur les problèmes et à en faire rapport régulièrement au Réseau de prévention des crises alimentaires.

Source : Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et perspectives. Club du Sahel-CILSS, avril 1999.

est aussi liée à la réduction des appuis régionaux. La fin du projet Diaper a réduit les ressources et les appuis méthodologiques dont bénéficiaient les pays. Ceci permettait aussi d'impulser plus facilement l'harmonisation des méthodologies et contribuait au respect d'un certain nombre d'échéances : par exemple, la publication des prévisions de récolte, l'établissement du bilan céréalier, etc. Les pays ne sont pas encore parvenus à « internaliser » les systèmes d'information et le « paysage » reste très hétérogène. Les dispositifs d'information qui reposaient sur des structures de type projets (cas des SAP bien souvent), rencontrent d'importantes difficultés lorsque les financements extérieurs se tarissent. Se posent des problèmes d'insertion institutionnelle, de pérennisation des financements au travers du budget de l'Etat, de gestion des ressources humaines, etc. Le débat sur les implications institutionnelles et financières du caractère de bien public que revêt l'information pour la sécurité alimentaire n'a pas réellement progressé tant au niveau des Etats que dans le dialogue Etats-donateurs.

Les doubles-emplois ne sont pas totalement bannis. Le Fewsnet a évolué très fortement en s'inscrivant nettement dans une coopération opérationnelle avec les institutions nationales, et avec le CILSS au niveau régional (bulletins conjoints par exemple). Le SMIAR et Agrhy-met collaborent régulièrement et conduisent les missions conjointes de prévisions des récoltes mais ne vont pas encore jusqu'à faire des publications communes. ➤

Série chronologique des prix du mil dans un marché de producteurs et un marché de consommateurs au Burkina Faso



La réflexion sur les méthodologies est désormais cristallisée autour du travail conduit sur le « cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel ». Elle illustre bien le fait que la problématique de la sécurité alimentaire s'est déplacée d'une approche centrée essentiellement sur les disponibilités à une approche qui accorde une place croissante à l'accès à l'alimentation des populations.

Au cours des dernières années des investigations ont eu lieu afin d'améliorer la prise en compte des indicateurs de marché. Il s'agit d'une part d'améliorer la compréhension du fonctionnement des marchés : identification plus fine des facteurs déterminants l'évolution des prix, analyse des interconnexions entre les marchés au sein de la sous-région, liens entre marchés côtiers et marchés sahéliens, etc. Il s'agit d'autre part de tester la possibilité d'exploiter les données du marché et les séries historiques pour améliorer le diagnostic sur l'évolution probable de la situation alimentaire (évolution probable des prix à court terme, degré d'approvisionnement des marchés, impact sur l'accessibilité pour les consommateurs). Les investigations conduites dans le cadre du Réseau avec l'appui du Club du Sahel ont porté sur trois pays bénéficiant de séries longues de données sur les prix des céréales sur les marchés de production et de consommation (Mali, Niger, Burkina Faso). Les outils mis au point sur ces trois pays sont actuellement en phase d'internalisation et d'extension à l'ensemble des pays membres du CILSS.

« Un des principaux acquis du Réseau porte sur la création d'un système de coordination et d'un forum durable entre analystes, institutions régionales et bailleurs pour le partage régulier d'information sur la situation alimentaire sur le terrain et les actions à prendre pour éviter des crises. » Karim Hussein, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

« Les méthodologies et le choix d'indicateurs doivent constituer un volet essentiel de notre analyse au sein du Réseau pour mesurer l'insécurité alimentaire dans le Sahel. » Amadou M. Konaté, CILSS.

« Le Réseau est aussi un espace relativement fermé où se retrouvent toujours les mêmes personnes et où les remises en question sont plutôt malvenues. Pas davantage de contrôle rigoureux et incontestable des données chiffrées qui sont communiquées par les Etats et ensuite validées sans discussion par le Réseau. Le Réseau n'est guère plus qu'une chambre d'enregistrement. » Stéphane Devaux, Commission européenne.

➤ Voir la partie C consacrée aux dispositifs de prévention des crises.

## La Charte de l'aide alimentaire

C'EST incontestablement un des chantiers les plus importants portés à l'actif du Réseau. Comme cela a déjà été évoqué, les dysfonctionnements de l'aide et ses impacts jugés trop souvent négatifs sont à la base de la création du Réseau. Très vite germe l'idée d'un code de bonne conduite permettant de rationaliser la gestion de l'aide, et engageant tant les donateurs que les bénéficiaires. La maturisation de ce projet va prendre plusieurs années car il doit prendre en compte des réalités très différentes au niveau des agences d'aide comme des pays. La réforme de l'aide alimentaire ne représente pas le même enjeu pour le Cap-Vert ou la Mauritanie que pour le Mali ou le Burkina Faso.

L'objectif assigné est de parvenir à utiliser l'aide alimentaire à des fins de développement. Pour ce faire, les protagonistes estiment qu'il ne peut y avoir de réforme sans un consensus entre les donateurs et, un accord avec les bénéficiaires.

Pour cela la Charte de l'aide alimentaire va préciser les objectifs assignés à l'aide alimentaire, et va définir un ensemble de principes qui engagent les donateurs (États et institutions internationales) et les États bénéficiaires. Ils sont classés sous trois grands chapitres :

- l'évaluation de la situation alimentaire : coopération pour améliorer la fiabilité de l'information et la crédibilité des prévisions; harmonisation des critères d'appréciation de la situation alimentaire (indicateurs relatifs à l'état nutritionnel, le pouvoir d'achat, etc.);
- l'évaluation des besoins d'aide alimentaire : concertation pour l'évaluation des besoins à partir de l'analyse de la situation alimentaire : quantités, types d'aide, qualités, zones et populations concernées, contraintes logistiques, période de livraison, etc. L'ensemble de ces éléments constituent le plan d'approvisionnement que donateurs et autorités nationales



**Texte officiel de la Charte de l'Aide alimentaire**

Ce document a reçu l'adhésion unanime des États membres du CILSS et des pays donateurs membres du Club du Sahel (Canada, Communauté Economique Européenne, États-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, République Fédérale Allemande). Il a été formellement approuvé par les chefs d'Etat du CILSS au cours de leur réunion au sommet de Guinée-Bissau le 10 février 1990.

**Les parties concernées**

1 - considérant l'importance de l'aide alimentaire pour lutter contre la faim et la malnutrition ;

2 - considérant l'opportunité de faire de l'aide alimentaire une composante active du dispositif général d'aide au développement visant à créer la capacité nationale de disposer des denrées alimentaires nécessaires, soit en les produisant, soit en recourant à des importations commerciales ;

3 - considérant le souhait exprimé par les donateurs et les bénéficiaires d'améliorer l'utilité de cette aide, en s'appuyant sur les leçons de l'expérience acquise et les réflexions engagées à son sujet ;

4 - considérant la nécessité d'adapter, sur les plans qualitatif et quantitatif et dans la mesure du possible, l'aide alimentaire aux besoins des populations cibles, dans des conditions telles que les productions locales n'aient à souffrir ni de dépréciation en valeur ni de difficulté d'écoulement ;

5 - considérant que pour répondre dans les meilleurs délais aux besoins il convient de mettre en œuvre des procédures rapides et souples, susceptibles de favoriser la fiabilité au meilleur prix de l'acheminement des aides par voie maritime, terrestre ou, en dernier recours, aérienne ;

6 - considérant la nécessité de ne pas agraver la dépendance extérieure, par des actions susceptibles de modififer à long terme les habitudes alimentaires au détriment des céréales de production locale ;

7 - considérant que les surplus alimentaires peuvent, tout autant que les déficits, déstabiliser les prix, revenus et disponible alimentaire, et qu'il convient d'intégrer l'aide alimentaire aux politiques commerciales régionales pour que le marché puisse mieux réduire les fluctuations locales en disponible alimentaire ;

8 - considérant qu'il n'est de véritable solution aux problèmes posés par l'aide alimentaire sans un consensus entre les donateurs, eux-mêmes en accord avec les bénéficiaires, en vue de coordonner les efforts et les actions ;

déclarent adhérer aux dispositions suivantes :

**I. Définition des objectifs de l'aide alimentaire**

L'objectif général de l'aide alimentaire est de contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaires, qu'elles soient le fait d'insuffisances结构ures ou de situations de crise nécessitant l'organisation d'opérations d'urgence exceptionnelles.

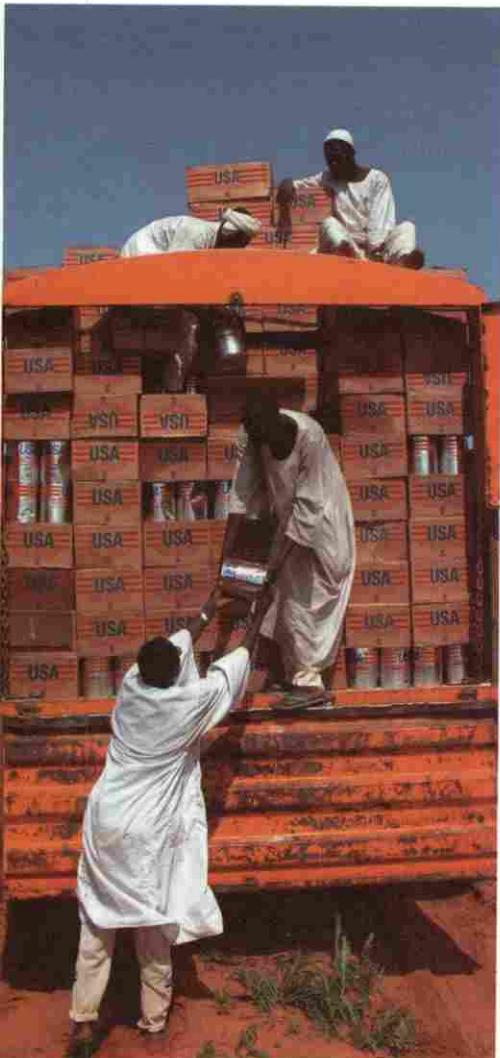
s'engagent à respecter ;

- la mise en œuvre de l'aide alimentaire : engagement d'harmoniser les décisions entre donateurs et de coordonner les actions ; définition avec le pays bénéficiaire de la répartition des aides, du choix des produits, des modes de distribution (don, vente...); intégration de l'aide dans la stratégie de développement agricole et rural, coordination avec les autres types d'aide, etc...

Sur ce dernier plan, les donateurs s'engagent sur un certain nombre d'éléments très importants : éviter les actions qui contribueraient à modifier les habitudes alimentaires ; ajuster les aides pour éviter les effets de concurrence avec les productions locales ; affecter le produits des ventes (les fonds de contrepartie) au

financement d'actions de développement visant un objectif de sécurité alimentaire; promouvoir les échanges céréaliers régionaux; à limiter les distributions gratuites aux situations d'urgence; et à substituer une aide financière à l'aide en nature.

Cette Charte de l'aide alimentaire a été adoptée à Bissau par les donateurs et les pays sahéliens en 1990. Le Réseau a été chargé d'en assurer le suivi et l'évaluation régulière. Charte non contraignante, le respect de ses clauses repose sur la volonté et l'exigence des partenaires. Entre 1990 et 2000, de nombreuses évaluations de



© Richard Lee, PAM., 2004

la mise en œuvre de la charte ont eu lieu et ont servi à entretenir le dialogue sur les politiques d'aide et de sécurité alimentaire.

Cependant, la méconnaissance de la Charte dans les pays et parfois dans les agences a constitué un frein permanent à l'amélioration durable des pratiques. Ceci tient à une information insuffisante et aux changements fréquents qui affectent les ressources humaines dans les pays sahéliens. Ce problème était déjà évoqué cinq ans après l'adoption de la charte. Les dernières évaluations conduites au Niger, au Burkina Faso et au Tchad le confirment.

« Cette Charte peut servir d'outil dans d'autres régions qui dépendent de flux d'aide alimentaire très importants chaque année — telles que l'Afrique de l'Est et l'Afrique australie. »

Karim Hussein, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

« Certes, les facteurs climatiques restent prépondérants, mais à mon avis, l'absence de grave crise alimentaire dans le Sahel depuis vingt ans est aussi liée à l'existence de ce Réseau de suivi et de concertation. »

Stéphane Jost, F.A.O..

### Les donateurs réforment leurs politiques

LES TRAVAUX CONDUITS dans le Sahel et dans le cadre du Réseau ont influencé l'évolution des politiques des donateurs. On peut même reconnaître que le Sahel a servi de laboratoire à un ensemble d'innovations. Ces dernières ont été reprises et ont servi à définir de nouveaux instruments d'appui à la sécurité alimentaire. Le changement le plus marquant reste la réforme de la politique européenne d'aide et de sécurité alimentaire, mais c'est l'ensemble des politiques bilatérales et multilatérales qui ont été influencées par ces réflexions.

« Le Réseau doit pour chaque nouvelle rencontre se choisir une "thématique spécifique" et s'inscrire résolument dans une démarche militante et défendre quelques positions fortes comme le fait que l'aide alimentaire est le plus souvent en contradiction avec la sécurité alimentaire. »

Stéphane Devaux, Commission européenne

« L'élargissement du Réseau et son adaptation aux nouveaux enjeux liés à la sécurité alimentaire autres que les enjeux classiques comme la disponibilité et l'accessibilité est nécessaire. Je pense aux conflits, au SIDA, à la gouvernance, au péril acridien, à l'intégration régionale etc. Je pense aux rôles que différents acteurs comme les groupements de producteurs, les transporteurs, les chambres de Commerce etc., pourront y jouer. »

Salif Sow, Feusnet.

« À l'avenir, le Réseau devrait soutenir la mise en œuvre du cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité, en intégrant les dimensions biophysiques, sociales et économiques et, sur cette base, réfléchir aux types de réponses plus adaptés aux situations de crises structurelles. Il doit aussi développer des outils plus efficaces d'aide à la décision, car répondant mieux aux attentes des décideurs et des acteurs (producteurs et opérateurs économiques). »

Yamar Mbodj, CEDEAO.

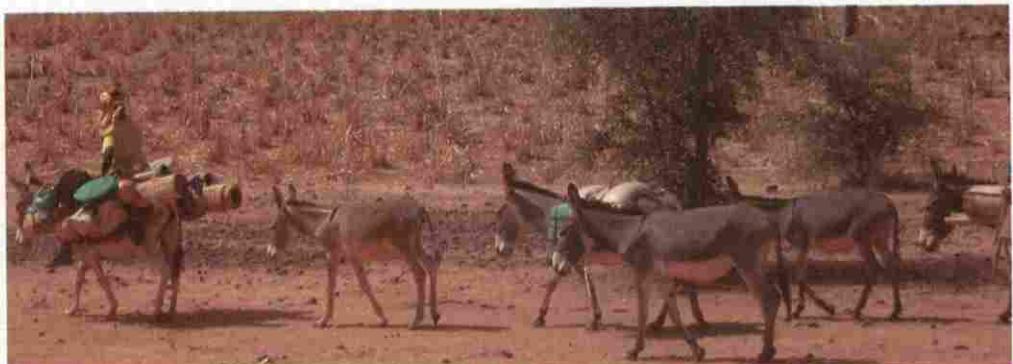
## Affronter de nouveaux risques de crise

LES DÉFIS pour le Réseau restent très nombreux. Il convient en premier lieu de préserver l'acquis. Les systèmes d'information doivent être internalisés et renforcés. Ils doivent rester indépendants et produire une information fiable, établie selon des méthodologies reconnues et transparentes. La mise en place d'un dispositif régional d'information sur les marchés, le renforcement des SAP et l'harmonisation de leurs méthodologies, la révision de l'échantillon de l'enquête agricole pour tenir compte de l'évolution très rapide des structures de production et des nouveaux besoins (bilan alimentaire) sont autant de chantiers très lourds sur lesquels le Réseau dispose d'une expertise collective. Mobilisé aux côtés du CILSS, le Réseau de prévention des crises peut utilement accompagner les pays et la région pour mener à bien ces chantiers. Une de ses tâches spécifiques pourrait être de mobiliser l'ensemble des partenaires sahariens et internationaux en vue de définir une charte de qualité de l'information pour la sécurité alimentaire, en exploitant le savoir-faire accumulé avec la Charte de l'aide alimentaire. Il s'agirait d'un cadre de certification des données statistiques produites

dans la région et permettant de sécuriser les utilisateurs de l'information.

Un deuxième enjeu porte sur la capacité du Réseau à prendre en compte de nouveaux facteurs de risque alimentaire. Aux côtés des risques traditionnels qui restent importants à considérer dans la région — en particulier le risque pluviométrique et les risques inhérents à une pauvreté endémique — il apparaît important de s'organiser pour être plus réactifs par rapport à d'autres paramètres :

- les risques inhérents aux changements climatiques : le troisième rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur les changements climatiques fait le point sur les impacts prévisibles. Pour le Sahel, le rapport confirme le déclin persistant de la pluviométrie, ce qui n'exclut pas des épisodes normalement pluvieux. Il confirme aussi une fréquence plus importante d'événements climatiques brutaux, entraînant des inondations, des périodes de refroidissement atmosphérique, etc. Ces modifications auront des impacts certains sur les systèmes de production, la biodiversité, les capacités d'adaptation des écosystèmes et plus important encore, sur les



ressources en eaux de la région, y compris les ressources partagées. La gestion de l'eau et son usage pour l'agriculture vont devenir des enjeux encore plus cruciaux qu'aujourd'hui. Face à ces évolutions, les pays sont assez mal armés pour s'adapter, notamment en terme de recherche, de financement, de dispositifs d'alerte, etc. ;

- l'impact de la démographie : plus de 100 millions d'habitants dans le Sahel en 2020, plus de 200 millions en 2050 selon le FNUAP. À eux seuls, Mali, Burkina Faso et Niger devraient compter une population de 141 millions d'habitants à cette date. Ceci questionne évidemment sur la capacité du milieu à supporter une telle densité de population, sachant tout de même qu'au cours des vingt dernières années, le Sahel a déjà doublé son nombre d'habitants et est parvenu à adapter sa production agricole à la croissance de ses besoins. Quelle sera la capacité du Sahel à transformer radicalement son mode d'exploitation des ressources ? Quel sera l'impact les conflits d'usage des ressources (terres, énergie, pâtures, eau, etc.) ? Quel sera l'impact sur les migrations régionales, la montée des tensions entre groupes ethniques ou religieux, entre pays ? ;
- l'impact du SIDA. Pour l'instant le Sahel est plutôt moins frappé que le reste de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique subsaharienne. Mais certains pays connaissent des taux qui deviennent plus inquiétants.

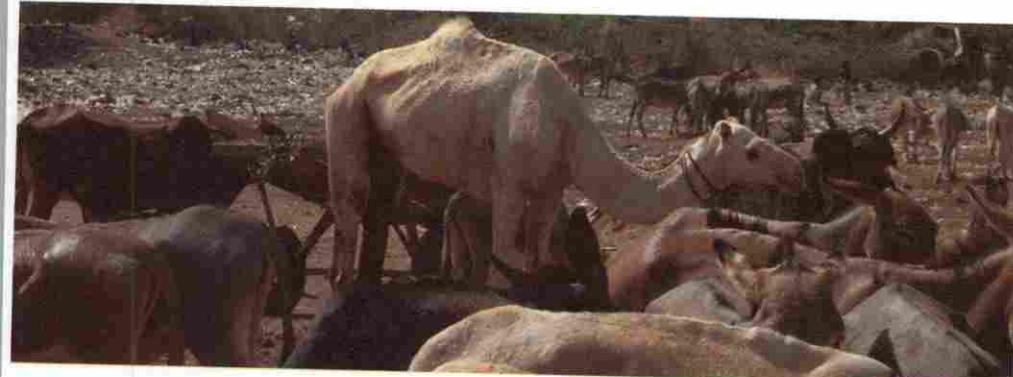
Quelles sont les risques possibles d'un développement rapide de la maladie et quels peuvent être les impacts sur la production agricole, l'état sanitaire et par conséquent l'état alimentaire des populations touchées ? Le développement du SIDA est d'abord un phénomène qui se développe en milieu urbain. Or dans le Sahel, les dispositifs d'alerte et de suivi de la vulnérabilité sont peu développés en dehors du milieu rural ;

- les risques économiques. La région est marquée par une situation économique difficile. Les économies encore très agricoles sont dépendantes de quelques productions d'exports, non transformées. Une crise dans une filière et ce sont parfois des millions de familles qui sont frappées. C'est le cas du coton actuellement. Inversement, la région exporte des quantités croissantes de riz. Assez bon marché, les prix du riz risquent de connaître de très fortes tensions dans les années à venir, liées à la dynamique de la demande asiatique, chinoise en premier lieu. Une trop grande dépendance à l'égard des importations est à l'évidence un facteur de risque important dans une conjoncture volatile ;
- enfin, les risques politiques. La région ouest-africaine est désormais entrée dans une phase de crises qui après avoir anéanti les économies libérienne et sierraléonaise, affecte depuis plusieurs années la principale économie francophone de la région,

« Les priorités de travail devraient être le renforcement des systèmes d'information nationaux et la poursuite de l'harmonisation des méthodes. Cela nécessite un travail de formation des techniciens concernés et de lobbying auprès des financeurs de ces systèmes pour leur rappeler leur intérêt stratégique et économique. Le coût de fonctionnement d'un système d'information est très inférieur à celui d'une aide alimentaire en cas de crise. Un travail spécifique serait aussi utile sur l'adaptation des informations et publications préparées par les systèmes nationaux ou régionaux d'information aux besoins des décideurs politiques. »  
Stéphane Jost, F.A.O.

« Comment mieux intégrer les mécanismes du marché, les activités non agricoles, le fait de l'urbanisation qui entraîne de façon naturelle une diversification de la ration alimentaire ? Comment l'agriculture sahélienne peut répondre à cette évolution de la demande alimentaire (les gens consomment de moins en moins de céréales traditionnelles), qui est un élément positif pour la santé et l'équilibre alimentaire ? »  
Karim Hussein, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

« Les actions du Réseau doivent désormais être tournées vers le développement du marché régional et un meilleur ciblage des zones vulnérables tout en consolidant les acquis. Pour cela, les partenaires du Nord doivent laisser le premier rôle aux Sahéliens. »  
Brahima Sidibé, CILSS.



la Côte-d'Ivoire. Les impacts sont multiples sur les économies sahéliennes (retour des migrants, baisse des flux de ressources, baisse de la demande d'importation de produits sahéliens, accroissement des coûts d'exportation, etc.

Tout ces aspects nécessitent une évolution des dispositifs de veille et d'alerte. Les systèmes d'information devront diversifier leurs partenariats afin de collaborer avec des observatoires spécialisés sur ces types de risques qui ont un impact sur la situation alimentaire et les risques de crise alimentaire : observatoire de la pauvreté, observatoires des filières agricoles, observatoires de la bonne gouvernance et des conflits, etc. Le Réseau pourrait jouer un rôle important pour promouvoir une réflexion prospective sur ces enjeux et constituer un espace de rencontre invitant les autres dispositifs de suivi de prévention des crises.

Mais, au bout de vingt ans de travail en réseau, une évaluation approfondie et indépendante des résultats et des méthodes apparaît bien nécessaire pour disposer des outils permettant de réfléchir l'orientation des travaux et l'évolution des pratiques du réseau. C'est aussi dans ce cadre que pourraient se réfléchir les conditions d'un élargissement du Réseau aux dynamiques alimentaires de la région ouest-africaine : comment les acquis du Réseau pourraient bénéficier aux pays côtiers ? Comment les informations émanant des pays côtiers peuvent être plus systématiquement exploitées dans les diagnostics sahéliens ?

 Bibliographie sélective :

Egg J., Gabas J.-J. et al.,

*La prévention des crises alimentaires au Sahel.*

*Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau, 1985-1995.* Club du Sahel-

O.C.D.E., 1997, 210 p.

*Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et perspectives.* CILSS-Club du Sahel, 1999, 176 p.

Les différents *Comptes-rendus de réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires, 1985-2003.* CILSS-Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Les différentes *Evaluations de l'application de la Charte de l'aide alimentaire, 1990-2000.* Club du Sahel.

Traoré K. et al., *Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision.* CILSS-Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2004, 60 p.



:G:

## Les chiffres-clés

in Images d'empire, photographies du fonds colonial déposé à la Documentation française



Bilan céréalier pour l'ensemble des pays du CILSS

	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Population (habitants)	39 824 000	40 780 000	41 767 000	42 747 000	44 100 000	45 200 000	46 327 000	47 431 000	48 666 000	49 861 000	51 178 000	52 662 000	54 045 000	55 442 000	56 561 000	57 825 000	59 841 000
Production brute	6 632	8 752	8 053	6 619	9 376	8 709	8 744	10 010	9 126	9 243	8 689	10 746	11 223	9 356	11 629	11 455	4 264
Production disponible	5 459	7 239	6 622	5 474	7 759	7 160	7 186	8 243	7 485	7 550	6 563	8 798	9 160	7 515	9 447	9 374	11 691
Stocks initiaux	666	601	1 552	855	615	1 036	721	620	786	806	551	479	782	714	616	589	669
Importations	1 297	1 288	1 214	2 124	1 677	1 517	1 298	1 364	1 564	1 896	2 225	2 146	1 930	2 405	2 483	2 502	2 289
Exportations	94	54	38	63	85	47	56	66	7	38	54	50	53	144	151	57	121
Stocks finaux	601	1 552	855	614	1 036	721	620	786	806	595	489	791	714	592	585	669	1 054
Consommation humaine	6 728	7 522	8 494	7 776	8 930	8 944	8 530	9 376	9 023	9 619	8 795	10 582	11 105	9 988	11 810	11 738	13 474
Consommation apparente	169	184	203	182	202	198	184	198	185	193	172	201	205	180	209	203	225
Production brute	167	215	193	155	213	193	189	211	188	185	158	204	208	167	206	198	238
Production disponible	137	178	159	128	176	158	155	174	154	151	128	167	169	136	167	162	195
Importation de céréale	33	32	29	50	38	34	28	29	32	38	43	41	36	45	44	43	38
Aide alimentaire	9	8	6	10	7	6	5	3	2	3	4	3	3	3	3	3	2
(kg par habitant)	17	15	37	20	14	23	16	13	16	16	11	9	14	13	11	10	11
Stock initial	15	38	20	14	23	16	13	17	17	12	10	15	13	11	10	12	18
Stock final	16	26	29	17	19	19	14	15	16	14	10	12	14	12	11	11	14
Stock moyen détenu																	

(2003-2004 : prévisionnel)

Source : CILSS

Source : PAM, Interfais

Livraison d'aide alimentaire (tous produits) à la région CILSS

Année civile	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Burkina Faso	133 085	80 395	44 702	48 189	37 787	33 642	91 190	58 764	36 408	49 064	41 490	26 695	45 699	27 778	62 200	33 167	42 787	35 548	39 054
Cap-Vert	54 922	88 706	67 720	58 520	53 777	58 702	64 204	59 160	27 824	73 406	44 501	65 266	59 882	57 037	53 180	35 476	51 602	47 724	
Gambie	2 170	17 525	22 708	12 311	15 490	4 089	16 321	10 685	8 541	9 694	3 802	4 267	9 249	7 676	6 597	8 357	3 351	4 305	18 525
Guinée-Bissau	17 561	19 610	27 687	9 512	9 331	5 193	15 861	7 501	10 805	4 490	3 240	7 792	5 946	3 604	17 131	27 127	6 312	6 816	16 861
Mali	217 894	117 447	51 110	56 314	47 473	38 554	47 009	38 469	27 820	27 114	20 048	19 116	23 024	23 938	14 073	12 320	21 129	6 908	37 441
Mauritanie	131 538	103 596	62 570	45 472	64 961	45 242	89 956	29 887	82 480	25 593	44 945	17 312	43 971	18 623	30 651	16 574	38 173	48 756	10 5 082
Niger	2 669 932	47 418	22 918	7 8915	41 611	40 058	91 888	46 181	26 364	46 930	24 697	32 386	62 021	53 724	37 879	20 396	62 720	37 133	21 412
Sénégal	82 290	109 468	96 764	73 618	64 884	63 483	42 224	8 865	52 165	25 700	21 323	8 613	12 981	12 041	31 833	53 944	30 290	9 411	36 610
Tchad	116 526	50 081	26 066	32 726	27 288	25 979	8 191	4 794	22 184	21 171	19 661	49 455	18 226	13 364	23 406	38 364	13 078	19 535	
CILSS	1 052 918	634 246	422 246	415 577	362 601	314 942	536 221	339 703	277 111	284 176	254 042	180 584	317 611	225 490	27 065	248 470	27 8603	213 558	333 244
Reste du monde	4 726 869	11 590 144	13 608 071	14 116 931	11 247 992	12 856 948	12 197 660	14 969 119	17 061 114	12 641 476	9 948 697	7 047 757	7 010 116	8 793 399	14 780 302	11 097 811	10 701 609	9 520 474	10 111 825
Total	5 779 786	12 224 389	14 030 317	14 532 599	11 610 593	13 171 890	12 733 881	15 308 822	17 338 225	12 925 652	10 202 739	7 228 341	7 327 727	8 404 789	15 050 966	11 346 281	10 980 212	9 734 032	10 445 068
Part de l'aide au CILSS monde	18,2 %	3,9 %	2,9 %	3,1 %	2,4 %	4,2 %	2,1 %	1,6 %	2,2 %	2,5 %	4,3 %	2,5 %	1,8 %	2,2 %	2,5 %	2,2 %	2,2 %	3,2 %	



## Ressources & références



## Sigles & acronymes

AEDES	Agence européenne pour le développement et la santé	I.D.H.	Indicateur du développement humain
Agrhymet	Centre régional (C.R.A.) de formation et d'applications opérationnelles agro-hydro-météorologiques (CILSS)	INSAH	Institut du Sahel (CILSS)
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>	I.R.D.	Institut de recherche pour le développement
A.G.R.	Activités génératrices de revenus	Mifrac	Mission française d'appui au CILSS
A.I.C.	Accord international sur les céréales	Nepad	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
A.O.F.	Afrique occidentale française	O.C.D.E.	Organisation de coopération pour le développement économique
APCAM	Assemblée permanente des chambres d'Agriculture du Mali	O.M.C.	Organisation mondiale du commerce
A.P.D.	Aide publique au développement	O.M.M.	Organisation météorologique mondiale
A.P.E.	Accord de partenariat économique	O.N.G.	Organisation non gouvernementale
B.C.V.	Banque de céréales villageoise	O.N.U.	Organisation des Nations Unies
C.A.A.	Convention relative à l'aide alimentaire	OPAM	Office des produits agricoles du Mali
C.C.A.	Cellule « crises alimentaires » (Niger)	PAM	Programme alimentaire mondial
C.E.A.O.	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest	PAS	Programme d'ajustement structurel
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest	P.I.B.	Produit intérieur brut
C.E.E.	Communauté économique européenne	P.M.A.	Pays les moins avancés
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel	P.M.F.	Programme majeur « formation » (CILSS)
C.I.N.	Conférence internationale sur la nutrition	P.M.P.S.A.	Programme majeur « politique de sécurité alimentaire » (CILSS)
CIRAD	Centre international de recherche agronomique pour le développement	P.N.B.	Produit national brut
C.N.S.A.	Comité national de sécurité alimentaire	PNOCSUR	Plan national d'organisation des secours d'urgence
COC	Comité d'orientation et de coordination	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
COCSSA	Comité d'orientation et de coordination du système de sécurité alimentaire	Pregec	Unité d'appui « prévention et gestion des crises alimentaires » (CILSS)
CONASUR	Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation	P.R.M.C.	Programme de restructuration du marché céréalier
COPROSUR	Comité provincial de secours d'urgence et de réhabilitation	P.R.V.S.	Procédure de représentation de la vulnérabilité structuelle
CODESUR	Comité départemental de secours d'urgence et de réhabilitation	SAC	Système d'analyse conjoncturelle
COVISUR	Comité villageois de secours d'urgence et de réhabilitation	SAP	Système d'alerte précoce
C.S.A.O.	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest	SAT	Système d'analyse territorial
C.S.L.P.	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	S.C.V.M.	Sécurité des conditions de vie des ménages
C.T.C.P.S.A.	Comité technique de coordination des politiques de sécurité alimentaire	S.G.D.B.	Système de gestion de base de données
Diaper	Diagnostic permanent	SIAP	Système intégré d'alerte précoce
F.A.O.	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation	SICIAV	Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire
F.C.C.	Fonds commun de contrepartie	SIM	Système d'information sur les marchés
FED	Fonds européen de développement	SIP	Société indigène de prévoyance
Fewsnet	<i>Famine Early Warning System Network (USAID)</i>	SISAS	Système d'information sur la sécurité alimentaire au Sahel
FIT	Front intertropical	S.M.D.R.	Société mutuelle de développement rural
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population	SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.)
F.S.A.	Fonds de sécurité alimentaire	S.M.P.R.	Société mutuelle de promotion rurale
G.T.P.	Groupe de travail pluridisciplinaire	S.N.S.	Stock national de sécurité
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre	U.E.	Union européenne
H.L.S.	<i>Household livelihood security</i>	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
		USAID	Agence américaine pour le développement international
		VAM	<i>Vulnerability analysis and mapping</i>
		ZAR	Zone à risques

## **Sur la toile...**

Le site du CILSS propose des informations sur l'actualité et le suivi de la campagne agricole et alimentaire, notamment les bulletins conjoints CILSS-Fewsnet, ainsi que certains documents publiés par l'institution et les comptes rendu de réunions et conseils des ministres. Le centre régional Agrhymet met en ligne les bulletins d'information mensuels et trimestriels, ainsi que des bulletins spécial décideurs.

<http://www.cilssnet.org/>

<http://www.agrhymet.net/>

Le Programme européen d'aide et de sécurité alimentaire mis en œuvre par la Commission européenne. On trouve sur le site les documents de politique, les règlements qui fondent la politique d'aide et de sécurité alimentaire, ainsi que les stratégies d'intervention dans les pays prioritaires qui affrontent des problèmes de déficit alimentaire conjoncturels et surtout structurels, les rapports d'évaluation, les rapports annuels, les engagements auprès des O.N.G. et des organisations internationales, etc.

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index_fr.htm)

Le site du PAM (Programme alimentaire mondial), avec notamment une carte interactive sur la faim dans le monde particulièrement bien faite. Cliquer sur « *interactive hunger map* ». On trouve également sur la section « *newsroom* » toute l'actualité des actions d'urgence. De nombreux documents d'analyse sur les liens entre aide alimentaire et sécurité alimentaire réalisés en collaboration avec l'IFPRI (*International Food Policy Research Institute*). Enfin, les évaluations disponibles et les documents soumis au conseil d'administration.

<http://www.wfp.org/>

Le site de la F.A.O. est évidemment une des plus importantes ressources sur la question. Les adresses suivantes sont sélectionnées pour guider l'internaute à l'intérieur d'une documentation très riche et lui permettre de télécharger les fichiers les plus directement reliés à la thématique de la prévention et de la gestion des crises.

Le manuel de détermination et de mise en place d'un Système d'information pour la sécurité alimentaire et l'alerte rapide (SISAAR) en français :

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X8622f/X8622foo.pdf> pour la version pdf et

[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/)

<docrep/003/X8622F/X8622Foo.HTM> pour la version internet. Document disponible aussi en anglais et en espagnol.

La méthodologie pour les missions d'évaluation F.A.O.-SMIAR (*Guidelines for Crop and Food Supply Assessment missions*, F.A.O.-GIEWS, 1996) : <http://www.fao.org/giews/english/alert/CFSAME1996.pdf>

Une présentation *Powerpoint* sur ces missions (*Overview of Methodology on F.A.O.-W.F.P.-C.F.S.A.M.*) :  
<http://www.fao.org/giews/english/alert/CFSAM%20Methodology.ppt>

La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (SOFA) 2003-2004 : [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/Y5160F/Y5160Foo.HTM](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/Y5160F/Y5160Foo.HTM)

L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde (SOFI) 2003 : [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/joo83f/joo83foo.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/joo83f/joo83foo.htm)

SOFI des autres années à : [http://www.fao.org/SOF/sofi/index\\_fr.htm](http://www.fao.org/SOF/sofi/index_fr.htm)

La brochure de présentation du SMIAR :  
[http://www.fao.org/giews/french/giews\\_fr.pdf](http://www.fao.org/giews/french/giews_fr.pdf) (également disponible en anglais, espagnol et arabe).

La brochure de présentation du Réseau du système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire : [http://www.rdfs.net/linked-docs/booklet/bookl\\_all\\_fr.pdf](http://www.rdfs.net/linked-docs/booklet/bookl_all_fr.pdf) (également disponible en anglais, espagnol et arabe).

On pourrait aussi ajouter le plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation :

[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/003/W3613F/W3613Foo.HTM](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/W3613F/W3613Foo.HTM)

Les documents du Sommet mondial de l'alimentation, cinq ans après : [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/004/Y1780F/Y1780Foo.HTM](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/004/Y1780F/Y1780Foo.HTM)

Et une brochure de présentation de l'Alliance internationale contre la faim : [http://www.fao.org/wfd/docs/Issues\\_leaflet\\_2003\\_fr.pdf](http://www.fao.org/wfd/docs/Issues_leaflet_2003_fr.pdf)

Enfin d'autres références bibliographiques intéressantes peuvent être trouvées aux pages suivantes :  
Bibliographie site SICIAV :  
<http://www.fivims.net/publication.jspx?lang=fr#is>

Bibliographie site Réseau du système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire :  
[http://www.rdfs.net/themes/themes\\_fr.htm](http://www.rdfs.net/themes/themes_fr.htm)

Le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) constitue le principal réseau mondial d'information sur la sécurité alimentaire, coordonné par la F.A.O. Il prépare régulièrement des bulletins sur la production et sur les marchés des différentes cultures vivrières aux niveaux mondial, sous-régional ou national. À cette fin le site fournit un large spectre d'informations, notamment des cartes, permettant aux acteurs de suivre l'évolution de la situation alimentaire, mais également des documents analytiques permettant l'anticipation.

<http://www.fao.org/giews/french/index.htm>

Un portail d'information sur la thématique des criquets a été spécialement conçu sur le site de la F.A.O. avec les derniers bulletins mis à jour et de nombreux documents.  
<http://www.fao.org/news/global/locusts/locuhomme.htm>

Le *Famine Early Warning Systems Network (Fewsnet)* un système d'information conçu par l'agence de coopération américaine *USAID* afin d'aider les décideurs américains et africains à anticiper les crises alimentaires. Le site publie les alertes sur les crises alimentaires, mais aussi des ressources permettant le suivi des situations régionales.  
<http://www.fews.net>

Euronaid : association européenne qui rassemble 42 O.N.G. membres actives dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire. Elle travaille en lien avec la Commission européenne et met ses compétences opérationnelles (assistance dans la mise en œuvre de programmes, lobbying, formation, information) au service de plus de 100 O.N.G. dans le monde.

Le site est une des ressources les plus documentées (documents des membres et de la C.E.). Ce site est également une bonne entrée sur la toile dans ce domaine, par les nombreux liens qui y sont proposés.  
[http://www.euronaid.net/menu\\_main\\_fr.htm](http://www.euronaid.net/menu_main_fr.htm)

L'O.N.G. *Afrique Verte* fait chaque mois le point sur la situation alimentaire au Mali, Niger et Burkina Faso.  
<http://www.afriqueverte.org/france/actualites/point-situation-alimentaire.htm>

Le groupe de travail « politique agricole et sécurité alimentaire » du Redev (réseau développement durable) animé par le GRET pour le compte de la Coopération française, publie des synthèses sur ces thématiques, ainsi que l'actualité et des retours d'expériences. En français.  
<http://agri-alim.redev.info/>

Informations et ressources scientifiques sur le développement des zones arides et semi-arides. Ce site est une mine d'information en français : actualité, agenda, liens vers les nouveaux documents publiés et sur les liens pertinents dans ce domaine.  
<http://www.secheresse.info/>

*Eldis Food Security Resource Guide*. En anglais. Un des portails les plus importants et complets. On trouve ainsi l'actualité, ainsi que le résumé de très nombreux documents que l'on peut obtenir en version intégrale par un système de renvoi de liens. La librairie de liens est à visiter en particulier.  
<http://www.eldis.org/food/index.htm>

La section « food security » du portail « development gateway » de la Banque mondiale reprend des contributions et suggère des liens vers des articles sur la toile sur cette thématique. Une base documentaire incontournable. On peut s'inscrire pour recevoir régulièrement des courriers électroniques d'alerte permettant de connaître les derniers documents publiés. Pour se tenir régulièrement au courant.  
<http://topics.developmentgateway.org/foodsecurity>

Le groupe « Urgence réhabilitation développement » (U.R.D.) réunit des acteurs de la solidarité internationale du développement et de l'urgence. Il propose une réflexion et des pratiques pour opérer une continuité entre ces deux types d'aide, notamment en situation de crise.  
<http://www.urd.org/>

Cette veille internet a été réalisée en collaboration avec l'Inter-réseaux pour le développement rural :  
<http://www.inter-reseaux.org/rubriques/infosreso/inforeseaux.htm>

