

OCDE/OECD

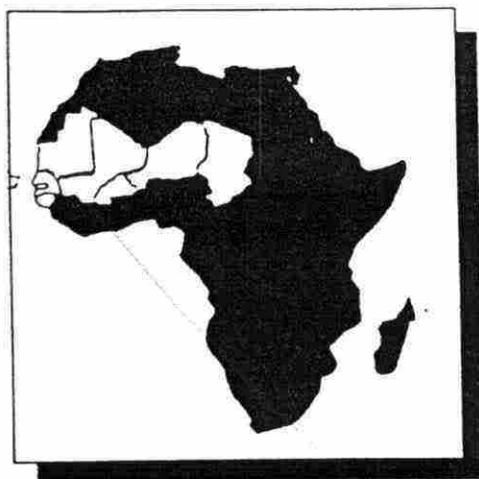
Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

Organisation for Economic
Co-operation and Development

CILSS

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

Permanent Inter-State Committee
for drought Control in the Sahel



CLUB DU SAHEL

COMPTE RENDU DE LA REUNION DU GROUPE DE REFLEXION CILSS/CLUB DU SAHEL

"INFORMATIONS POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE"

04-05 juillet 1994
AGRHYMET, NIAMEY

CR(94)85
Septembre 1994

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

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

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

♦ DOCUMENTS

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

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

♦ DIFFUSION

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

Europe

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

Asie

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

Amérique du Nord

*Centre Sahel - Université Laval
Pavillon Bonenfant (Local 3380)
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418) 656-54-48*

Afrique

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

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

♦ CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE

*Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32*

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

Club du Sahel - OCDE

2 rue André Pascal

75775 PARIS cedex 16 - France

Téléphone : (33-1) 45-24-82-00

Télex : F640048 OCDE Paris

Télifax : (33-1) 45-24-90-31

CILSS - CLUB DU SAHEL

**COMPTE RENDU DE LA REUNION
DU GROUPE DE REFLEXION
CILSS/CLUB DU SAHEL**

**"INFORMATIONS
POUR LA
SECURITE ALIMENTAIRE"**

**04-05 juillet 1994
AGRHYMET, NIAMEY**

Ce compte rendu a été rédigé par Jean-Jacques GABAS, Université Paris XI - COBEA

CR(94)85
Septembre 1994

Table des matières

Objectifs de la réunion	3
Origine de la réflexion et du groupe de travail	3
I. Bilan des systèmes d'informations sur la sécurité alimentaire. Où en sommes-nous ?	4
I.1 Présentation des acquis et des faiblesses de DIAPER	4
I.2 Présentation d'une note du SMIAR/FAO	5
I.3 Présentation du cas Mali : les causes du relatif succès	6
I.4 La réflexion de l'AEDES sur la mise en place des SAP	7
I.5 Le centre AGRHYMET	7
II. Objectifs et besoins d'informations pour la sécurité alimentaire : gérer uniquement l'aide alimentaire ?	7
III. Les systèmes et les données : complémentarités, chevauchements, oublis, concertation	8
IV. Organisation nationale et appropriation	9
• Ancrage institutionnel, coût de l'information	9
• Pérennité, appropriation	9
V. La préparation de la campagne 1994/95	11
• Comment mieux coordonner les actions avant le démarrage de la nouvelle campagne agricole 1994/95 : qui ferait quoi ?	11
VI. Les axes de travail de plus long terme	11
• Comment mieux utiliser l'information satellitaire du centre AGRHYMET pour améliorer l'information sur la situation agricole (rendements, productions etc.)	11
VII. Quelles suites à donner à cette réflexion générale sur les systèmes d'informations ?	12
Annexe 1 : Liste des participants	13
Annexe 2 : Résumé de la communication de Johny Egg et Jean-Jacques Gabas .	15
Annexe 3 : Proposition de termes de références "Amélioration de la concertation au Niger, Sénégal et Tchad pour le suivi de la situation alimentaire"	27

Objectifs de la réunion

Les objectifs de cette réunion sont multiples. Il s'agit tout d'abord de lancer un groupe de réflexion sur les systèmes d'informations pour la sécurité alimentaire, de préparer le séminaire régional qui devrait se dérouler au premier semestre de 1995 et de démarrer un travail de terrain dans quelques pays du CILSS.

Origine de la réflexion et du groupe de travail

Cette réflexion s'inscrit dans la suite des travaux de la réunion du "réseau de prévention des crises alimentaires" de novembre 1993 organisée par le CILSS et le Club du Sahel à Paris où trois conclusions principales ressortaient :

- les informations sur les bilans céréaliers restent contradictoires et souvent incomplètes,
- le désengagement annoncé des bailleurs de fonds doit s'accompagner d'une réflexion,
- il est nécessaire de voir plus clair dans le foisonnement des systèmes d'informations.

Voici maintenant près de dix années d'investissement dans l'information pour la sécurité alimentaire. Beaucoup de progrès ont été accomplis sur la connaissance des marchés, la situation agricole, les bilans alimentaires ou encore sur l'alerte précoce. On assiste aujourd'hui à une multiplication de projets sur ce thème.

Mais, peut-on pour autant considérer que les objectifs sont atteints et que l'amélioration de l'information est durable ? Les projets sont encore cloisonnés, peu coordonnés et beaucoup de pans de la sécurité alimentaires restent mal connus. Pour les années à venir, n'y-a-t-il pas un risque de manque de prise en charge par les structures nationales et de désengagement de la part des bailleurs de fonds ?

Il est important aujourd'hui de tirer les enseignements et de tenter de lever les contraintes observées dans plusieurs pays. Enfin, il devient opportun de poser la question de la structure d'ensemble des dispositifs d'information et de leur pérennité.

Par ailleurs, cette réunion s'inscrit dans le contexte de restructuration des activités du CILSS. Le programme majeur "information pour la sécurité alimentaire" sera coordonné par le centre AGRHYMET, où siégera le projet DIAPER III. Parallèlement à ce regroupement, l'opportunité de cette réunion se justifiait par la redéfinition, en cours, du projet FEWS et d'une réflexion aussi en cours, à la FAO pour améliorer le suivi de la campagne agricole dans les pays du CILSS suite notamment au changement de directeur.

Tel est le contexte de la réunion du groupe de réflexion¹ sur les systèmes d'informations pour la sécurité alimentaire qui s'est tenue au centre AGRHYMET de Niamey les 4 et 5 juillet 1994.

I. Bilan des systèmes d'informations sur la sécurité alimentaire. Où en sommes-nous ?

Une note de réflexion "Quels enseignements tirer de dix années d'investissement dans l'information pour la sécurité alimentaire ?"² a été présentée par Johny EGG et Jean-Jacques GABAS afin d'introduire les débats et de faire avancer notamment la coordination entre les divers intervenants.

I.1 Présentation des acquis et des faiblesses de DIAPER

Le projet DIAPER III (1993-97, financé par l'Union Européenne) est la suite du projet DIAPER I (1984-88, financé par la CEE) et du projet DIAPER II (1988-93, financé par la CEE et l'Italie).

Les principaux acquis des actions de DIAPER dans les États ont été les suivants :

- une organisation des services nationaux pour une production coordonnée des informations. Les capacités techniques nationales ont été renforcées grâce notamment à la formation,
- dans tous les pays existe l'enquête agricole,
- grâce aux publications régionales, tous les pays du CILSS connaissent les situations céréalières de chacun,
- le programme DIAPER a évolué de la méthodologie de collecte vers une meilleure exploitation des données.

Mais il existe encore des insuffisances :

- les dispositifs mis en place dépendent trop des aides extérieures et se pose la question de la pérennisation de ces actions (cf. paragraphe IV suivant),
- les cadres n'ont pas bénéficié de formation alors que les agents de terrain ont été formés,
- des critiques techniques ont été formulées à l'égard du plan de sondage, pas réactualisé. On note souvent une tendance à la surestimation des rendements du fait

¹ On trouvera, en annexe à ce compte rendu la liste des participants à cette réunion.

² En annexe à ce compte rendu se trouve un large résumé de cette communication.

de la méthode des carrés de rendements. Le contrôle de la saisie des informations primaire est encore insuffisant,

- il existe encore dans le bilan une mauvaise connaissance des normes de consommation et des stocks paysans.

L'idée centrale dans le nouveau projet DIAPER III est de favoriser par tous les moyens l'internalisation (intériorisation, appropriation, ownership) du projet. À cet effet, les principaux axes sont les suivants :

- dynamiser les composantes nationales DIAPER en cherchant à les institutionnaliser,
- mettre en place dans chaque pays un comité de la sécurité alimentaire qui serait un cadre de concertation politique, sans créer dans les pays où existe un espace de concertation une structure supplémentaire.
- des bourses de formation seront proposées tant pour les questions techniques que pour les analyses de données afin d'impliquer les nationaux.

Dans ses aspects techniques les grandes orientations de travail sont :

- suivi et contrôle effectif des opérations de collecte,
- mieux estimer les paramètres du bilan céréalier,
- actualiser les données au niveau de l'équipe centrale de DIAPER.

L'organisation du projet est assez légère : une équipe centrale de trois personnes à Niamey (centre AGRHYMET) et un animateur local dans chaque pays. Par ailleurs, existe un comité directeur composé d'un représentant de l'Union européenne, d'un représentant d'Eurostat et de deux représentants du CILSS.

I.2 Présentation d'une note du SMIAR/FAO

Sans entrer dans le détail des actions de la FAO dans le suivi de la sécurité alimentaire, quelques points importants sont à relever :

- le système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) créé en 1975 a vu sa méthodologie évoluer ; ses données principales proviennent du terrain. En complément à cette collecte d'informations de base le SMIAR utilise l'imagerie satellitaire (couverture nuageuse et indices de végétation)
- chaque année des missions conjointes CILSS/FAO permettent d'établir les prévisions de récoltes,
- la FAO appuie ponctuellement des SAP nationaux,

- enfin, INTERFAIS suit les flux d'aide alimentaire (avec davantage de précisions depuis la dévaluation du F CFA).

Quelques points faibles et améliorations envisagées sont soulignés :

- les statistiques FAO concernent uniquement les céréales,
- la diffusion de l'information est encore coûteuse et une réflexion est en cours afin de développer une diffusion électronique via les réseaux RIO de l'ORSTOM et IBISCUS du Ministère français de la coopération,
- il est envisagé un programme de suivi des bilans alimentaires sur une base mensuelle,
- enfin, la FAO souhaiterait une meilleure fiabilité des données sur les stocks paysans, les échanges frontaliers et les normes de consommation encore incertaines.

I.3 Présentation du cas Mali : les causes du relatif succès³

Dans le cas du Mali souvent mis en avant comme exemple de bon fonctionnement de l'information plusieurs enseignements peuvent être tirés.

Tout d'abord, le SIM et le SAP sont financés par le fonds de contrepartie de l'aide alimentaire et gérés par le C.O.C, commission paritaire administrations nationales et bailleurs de fonds. Cette gestion commune aboutit à ce que les recommandations du SIM et du SAP sont prises en compte.

Mais quelques aspects négatifs doivent être soulignés. En premier lieu, il n'y a pas de réelle collaboration entre le SIM et le SAP ; la difficulté vient notamment du fait que l'enquête SIM utilise des enquêteurs permanents et le SAP des enquêteurs passagers. En second lieu, le SAP accumule certains insuccès, notamment sur la mise en place des aides alimentaires qui prennent un certain retard ; les commerçants répondent aux appels d'offres mais n'ont pas toujours la capacité de transport des aides. Par ailleurs, il existe quelques détournements ; le nombre de villages aidés est souvent bien supérieur au nombre recensé par le SAP. Quant à la collaboration avec les chefs de villages elle reste encore trop limitée et s'effectue surtout au niveau des chefs d'arrondissements. Enfin, l'action du SAP est par sa nature même limitée : seulement des distributions gratuites d'aide en céréales mais le SAP n'a pas pour vocation de réduire la pauvreté.

Concernant le SIM, une insatisfaction provient des donateurs, mais ces derniers sous-estiment la nécessité de maintenir une assistance technique sur une période relativement longue jusqu'à ce que le traitement des données soit fiable et sous-estiment aussi la question de la transmission des données.

³ Cf. la communication de Serge COELO présentée à cette réunion de réflexion.

Mais la principale observation porte sur le fait que les "politiques" se sont peu "appropriés" ces systèmes d'informations.

Afin de rendre ces systèmes plus efficaces il a été proposé qu'une cellule d'analyse légère centralise les informations SIM et SAP ainsi que la documentation actuellement éparpillée sur onze lieux.

I.4 La réflexion de l'AEDES sur la mise en place des SAP⁴

L'AEDES a présenté le SAP comme permettant la détermination précoce des populations à risques. Les informations recueillies sont agronomiques, socio-économiques et nutritionnelles. Le SAP rapproché au Tchad se fait au niveau du canton (10 à 15000 personnes) et au Mali au niveau de l'arrondissement (20000 personnes).

Les informations structurelles et conjoncturelles du SAP devraient mener à une interprétation des déficits de production qui ne soit pas celle d'un besoin systématique en aide alimentaire.

I.5 Le centre AGRHYMET

Le centre AGRHYMET est spécialisé en biophysique (végétation, ressources en eaux) mais pas en socio-économie. Des bulletins décadiers permettent de suivre l'évolution de la pluviométrie, l'état hydrique des cultures, la situation phytosanitaire durant la campagne agricole. Toutes ces informations sont regroupées à Niamey et diffusées dans l'ensemble des pays du CILSS. De part la restructuration du CILSS, le centre AGRHYMET devrait regrouper l'ensemble des informations tant socio-économiques que biophysiques sur la sécurité alimentaire. Tout le travail de mise en cohérence de ces deux approches est à établir.

II. Objectifs et besoins d'informations pour la sécurité alimentaire : gérer uniquement l'aide alimentaire ?

Le débat s'est focalisé autour d'une contradiction assez forte :

- D'un côté l'analyse de la sécurité alimentaire s'est élargie en abordant les questions agricoles, de distributions de revenus, les aspects macro-économiques, les stratégies des ménages et d'un autre côté les dispositifs d'informations tournent essentiellement autour de la question de l'aide alimentaire. Les systèmes d'informations mis en oeuvre doivent permettre de calculer un bilan céréalier afin de gérer l'aide alimentaire. Il est vrai qu'au démarrage du CILSS l'aide alimentaire était un facteur déterminant et que la situation fragile du Sahel nécessite de suivre efficacement la situation alimentaire afin qu'une réponse en termes d'aide alimentaire soit donnée. Mais actuellement, on se trouve donc en face d'un décalage anormal entre l'analyse de la sécurité alimentaire qui a beaucoup évolué

⁴ Beaucoup d'autres éléments de la présentation de l'AEDES figurent dans plusieurs paragraphes de ce compte rendu

et la réponse encore posée en termes d'aide alimentaire. Il y a des besoins en informations qui sont stratégiques et indépendants de l'aide alimentaire.

Il faudrait donc s'orienter vers des systèmes d'informations qui permettent de gérer des stratégies à long terme, c'est-à-dire construire des informations socio-économiques qui ne se focalisent pas uniquement sur le bilan céréalier.

- Par ailleurs, beaucoup de participants ont insisté sur le risque de désengagement des systèmes d'information hors période de crise. Dès qu'il n'y a pas d'urgence les donateurs et les États ne perçoivent pas l'intérêt de collecter de l'information sur la situation alimentaire. Mais il faut garder à l'esprit que le sahel est une région à risque climatique, et qu'avec la dévaluation du CFA il est nécessaire de suivre les conséquences sur l'alimentation des populations à risque. Il faut donc maintenir une "veille" sur la situation alimentaire. Par ailleurs, les politiques devraient utiliser beaucoup d'informations accumulées dans les SAP, pas seulement pour l'aide alimentaire mais pour adapter leurs programmes de développement aux réalités socio-économiques. Les SAP accumulent beaucoup d'observations de terrain, très fines, sur les stratégies des producteurs, sur la diversité des sources d'approvisionnement des populations etc. Afin de faire connaître toutes ces données il avait été proposé au Mali de construire une cellule d'analyse et de recherche en aval du SAP, mais ce projet n'a pas vu le jour⁵.

Si beaucoup d'informations accumulées ne sont pas utilisées, plusieurs participants ont demandé à connaître les besoins en informations par les utilisateurs potentiels : les associations villageoises, les banques de céréales etc.

III. Les systèmes et les données : complémentarités, chevauchements, oublis, concertation

L'ensemble des participants ont reconnu que des lacunes importantes subsistaient dans les domaines suivants :

- sur les chiffres de production : il existe encore une marge d'erreur élevée, les résultats d'Agrhymet ne sont pas encore concluants et le couplage de l'approche DIAPER et de la cartographie serait utile,
- sur les rendements : existe une sur ou sous-estimation du fait de la méthode du carré de rendement. Il existe des modèles basés sur des conditions d'alimentation hydrique, mais la marge d'erreur est encore supérieure à 10%,
- sur les stocks paysans et les pertes après récolte,
- sur les échanges frontaliers, qui ne sont pas suivis systématiquement depuis la fin de l'étude CILSS/Club du Sahel sur les espaces régionaux,

⁵ On se référera à la note de Serge COELO présentée à ces journées de réflexion du 4-5 juillet à AGRHYMET.

- sur les informations nécessaires au montage d'opérations triangulaires : l'information sur le prix est utile, mais il est indispensable d'avoir de l'information sur la disponibilité d'une céréale dans la région.
- sur les bases de données socio-économiques : elles ne sont pas centralisées et souvent pas mises à jour.

D'une manière générale les participants ont relevé que l'insuffisance principale portait sur la collecte de base. Il n'y a que peu de moyens mis à la disposition de la collecte primaire et parfois celle-ci est abandonnée.

Par ailleurs, quelques participants ont estimé qu'il était nécessaire de mener une réflexion rigoureuse sur les indicateurs construits, leur quantification.

IV. Organisation nationale et appropriation

• Ancrage institutionnel, coût de l'information⁶

Un système d'information est une filière : collecte, transmission, traitement et diffusion de l'analyse. Tous ces stades sont imbriqués. Le moindre coût d'un système d'information est obtenu lorsque la filière est intégrée dans une même structure. En effet, les coûts de transactions et d'organisations sont plus faibles que dans le cas où les différentes fonctions de la filière sont éclatées dans des institutions différentes.

Mais au fur et à mesure que l'information et diffusée les besoins évoluent et se diversifient. Par exemple, les donateurs veulent davantage d'informations. Dès lors, se pose la question du positionnement de l'analyse des données. Peut-on poursuivre l'analyse au sein des SIM ? Ne faudrait-il pas sortir l'analyse du SIM ? Mais où ? Vers une université ou un centre de recherche qui traiterait les données en fonction des besoins ?

Certains participants souhaitaient qu'au Mali existe une cellule centralisatrice de données qui soit indépendante du SIM menant à la fois des analyses ponctuelles pour l'alerte précoce et des analyses davantage structurelles. Il en est de même au Sénégal où se pose la question de la localisation de la cellule d'analyse des données du ZAR et du SIM, ces deux structures n'ayant pas les capacités humaines suffisantes pour mener des analyses.

• Pérennité, appropriation

Beaucoup de participants ont insisté sur la fragilité des systèmes de collecte en place. Depuis le début des années 1970 existe une logique de projet dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire. Si les bailleurs de fonds se retirent des projets (SAP, SIM, ZAR, Statistiques agricoles) ces derniers cessent de fonctionner. Par exemple, le projet d'inventaire des ressources naturelles au Mali est arrêté ; il ne reste rien de ce projet, aucun développement à cette action n'est envisagé compte tenu des ressources de l'Etat

⁶ Ce paragraphe reprend les analyses menées par John STAATZ et l'équipe de MSU sur les "coûts de transactions".

malien. Il en est de même avec le passage de DIAPER II à DIAPER III ; le Sénégal et le Niger faute de financement n'ont pas pu fournir de chiffres préliminaires pour la campagne 1993-94. Dès lors, comment organiser le transfert ? Il semble donc nécessaire :

- d'éviter cette tendance fâcheuse à la substitution et concevoir une assistance technique qui joue réellement son rôle de transfert de savoir-faire,
- que les États budgétisent les actions d'informations pour la sécurité alimentaire,
- d'éviter la trop forte mobilité des capacités humaines nationales, déjà rares,
- de bien intérioriser que les projets ont une fin. Dès lors il est nécessaire que l'arrêt des projets soit programmé suffisamment à l'avance. Par exemple, le projet DIAPER III est conçu dans une optique de désengagement à terme ; la notion de composante nationale devra être institutionnalisée, afin que sa pérennité soit assurée. Les administrations nationales doivent donc en tenir compte de ce désengagement, de même que les agences de coopération dans la conception de ces projets,
- de changer l'approche projet traditionnelle en impliquant davantage les services nationaux et en prenant en compte les compétences locales. Par ailleurs, il est frappant de constater que les collaborations avec les Universités ou Centres de recherches sont épisodiques et que le nombre de stagiaires employés est bien faible. Or, pour les analyses, les SIM, SAP ou autres projets bénéficieraient certainement de genre d'appui, souvent peu onéreux.

On assiste dans les États à un développement croissant de groupes de travail souvent déconnectés des structures institutionnelles nationales. Si ces groupes ont l'avantage de l'indépendance, ils s'évaporent très vite et leur capital d'analyse et de collecte n'est pas transmis. Il est préférable de renforcer des structures plutôt que d'en rajouter.

L'appropriation d'un projet n'est pas seulement une question financière. Si les États ne poursuivent pas une action lorsqu'un bailleur de fonds se retire ou tarde à verser ses financements ont-ils réellement la volonté politique de collecter l'information sur la sécurité alimentaire ?

Le projet DIAPER III doit se rapprocher dans les États des SIM et des SAP. La coordination doit se faire dans les États mais aussi au niveau régional entre DIAPER et le programme AGRHYMET. Enfin, compte tenu du mandat du programme majeur "information pour la sécurité alimentaire" du CILSS il faudra que les composantes nationales DIAPER et AGRHYMET soient cohérentes.

Côté bailleurs de fonds, le manque de coordination est aussi réel et les participants ont demandé au Club du Sahel de travailler dans le sens d'une amélioration.

Par ailleurs, beaucoup de participants ont insisté sur le fait que le manque d'internalisation des actions d'informations sur la sécurité alimentaire était lié à un manque de motivation des personnels de la fonction publique.

Enfin, l'accent a été mis sur l'insuffisance des capacités humaines dans les administrations nationales mais aussi dans les agences de coopération sur les questions liées à l'information sur la sécurité alimentaire et sur le manque de formation des cadres nationaux.

V. La préparation de la campagne 1994/95

- **Comment mieux coordonner les actions avant le démarrage de la nouvelle campagne agricole 1994/95 : qui ferait quoi ?**

La FAO a souhaité vivement une coordination avec DIAPER et AGRHYMET, tant pour la mission d'évaluation des récoltes que pour l'élaboration de bulletins communs. Par ailleurs, la FAO fournira davantage d'informations sur la situation agricole dans les pays côtiers. Concernant les missions d'évaluation préliminaire de la campagne, chaque État du CILSS est consulté sur les dates, mais la marge de manœuvre est très limitée car il est nécessaire de fournir les estimations avant la réunion du "réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel" organisée par le CILSS/Club du sahel fin novembre de chaque année.

Le centre AGRHYMET souhaite cette année regrouper tous les bulletins SAP, SIM, PAROC, etc. Mais la question se pose de savoir, qui va faire l'analyse de toutes ces données ? Certains ont émis l'idée d'une collaboration avec l'INSAH/PRISAS, doté d'une bonne capacité d'analyse. Actuellement, le programme INSAH/PRISAS mène une analyse des conséquences de la dévaluation du CFA sur la sécurité alimentaire et de ce fait intègre la plupart des informations des SIM sur l'évolution des prix des céréales depuis la dévaluation.

Concernant le projet DIAPER III il y aura des enquêtes agricoles avec estimation des stocks paysans dans tous les pays, sauf la Gambie. **Mais la principale inquiétude tant pour l'efficacité du projet DIAPER que pour la coordination avec les autres projets et programmes concerne la lenteur avec laquelle les fonds de l'Union Européenne sont débloqués. Le risque est grand que les fonds ne soient pas débloqués suffisamment tôt pour financer les opérations de collecte dans les États.**

Les participants ont observé que l'implantation de DIAPER au centre AGRHYMET était une excellente opération. Mais actuellement **toute la coordination entre les approches agricoles de DIAPER et les approches agro-climatiques et biophysiques d'AGRHYMET reste à établir** (cf. paragraphe suivant).

VI. Les axes de travail de plus long terme

- **Comment mieux utiliser l'information satellitaire du centre AGRHYMET pour améliorer l'information sur la situation agricole (rendements, productions etc.).**

Les "produits" satellitaires sont actuellement nombreux ; NOAA fournit des indices de végétation, METEOSAT observe la température des nuages, LANDSAT fournit des données sur l'environnement à l'échelle de 30 m x 30 m et Spot à l'échelle de 10 m x 10 m.

En l'état actuel des connaissances, il est difficile de mesurer les zones emblavées à l'aide des informations satellitaires.

Il serait utile d'intégrer dans une région donnée, l'approche statistique classique permettant d'estimer les surfaces et les rendements avec les informations tirées des images satellites sur la même région. À cet effet, les participants ont demandé que les approches du projet DIAPER et du programme AGRHYMET se coordonnent afin de rendre leurs informations complémentaires. À cet effet, un programme de coopération scientifique pourrait être entrepris sur une petite région du Sahel et d'en tirer toutes les conclusions utiles en termes de coûts de cette opération et surtout de fiabilité des données agricoles obtenues.

VII. Quelles suites à donner à cette réflexion générale sur les systèmes d'informations ?

La plupart des participants ont reconnu l'intérêt de ce genre de groupe de travail informel. Cela permet de poser des questions et d'inciter les bailleurs de fonds à changer leur approche traditionnelle par projets très cloisonnée les uns des autres. Cela permet aussi aux États d'accélérer la coordination au niveau national.

Dans ce cadre, le groupe de travail a retenu trois conclusions principales :

- des groupes de travail organisés par le CILSS, le Club du Sahel et AGRHYMET seront montés en 1994/95 au Niger, Sénégal et Tchad⁷. L'annexe III de ce compte rendu propose des termes de références pour l'amélioration de la concertation dans ces trois pays et pour le suivi de la situation alimentaire. Le choix du Niger et du Sénégal tient au fait que la dernière évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire faisait ressortir d'importantes difficultés de coordination entre bailleurs de fonds d'une part et bailleurs de fonds et administrations nationales d'autre part. Dans ces deux pays un travail de sensibilisation des divers intervenants dans ce secteur de l'information sera réalisé par les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel. Le choix du Tchad tient au fait que des systèmes sont en cours d'implantation et qu'un soutien extérieur de la part du CILSS et du Club du Sahel pourrait être utile ;
- au niveau international, les données FAO-FEWS-AGRHYMET seront échangées afin qu'une coordination s'effectue entre ces programmes,
- une rencontre régionale est prévue au premier semestre de 1995 afin d'harmoniser les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire.

⁷ On se référera aux conclusions de l'évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire sur la mauvaise coordination entre bailleurs de fonds et administrations nationales au Niger et au Sénégal.

Annexe 1
Liste des participants

Nom et prénom	Service/Société	Organisme	Adresse/BP/Tél./Fax/ Telex/Courrier électronique
ABDOU Danguiwa	Secrétariat permanent du SAP	Agropastoraliste	Cabinet du Premier Ministre NIGER Tél. 72 39 53
COELO Serge	Club du Sahel	Consultant	46 rue Raffet 75016 PARIS Tél. + Fax (33) (1) 45 27 62 17
DIOUF Mamadou	AGHRYMET	Directeur des Applications Agrométéorologiques	BP 11011 NIAMEY NIGER Tel (227) 73 31 16 - 73 24 36 Fax 73 24 35 Telex 5448 NI
EGG John	INRA - ESR	Chercheur	3191 Rte de Mende BP 5056 - 34033 MONTPELLIER CEDEX 1 FRANCE Tél. (33) 67 54 47 23 Fax (33) 67 54 25 27
GABAS Jean-Jacques	Université Paris XI	Économiste	IUT d'Orsay BP 127 - 91403 ORSAY CEDEX - FRANCE Tel. (33) (1) 69 33 61 24 Fax (33) (1) 60 19 33 18 Internet : gabas @dpx20.iut-orsay.fr
HAMADOU Seyni	SIM/OPVN	Chargé de recherche	BP 12 503 - NIAMEY - NIGER
HEBIE	AGHRYMET/ DIAPER III	Coordonateur régional	BP 11011 NIAMEY NIGER Tel (227) 73 31 16 - 73 24 36 Fax 73 24 35
IBRAHIM Laouali	AGRHYMET/ DIAPER III	Analyste	BP 11011 - NIAMEY NIGER
JOST Stéphane	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide (SMIAR/FAO)	Agro-économiste	ESCG D - 867 - Viale delle Terme di Caracalla - ROME - ITALIE Tél. (39) 6 5225 62223 Fax (39) 6 5225 4495 Internet : stephane.jost @ fao.org

MARTINI Massimo	AGRHYMET	Conseiller Coopération Italienne	BP 11011 NIAMEY NIGER Tel (227) 73 31 16 - 73 24 36 Fax 73 24 35
MBODJ Yamar	CILSS/Secrétariat exécutif	Conseiller en Sécurité Alimentaire	03 BP 7049 - OUAGADOUGOU 03 Tél. 30 67 58 - 30 67 59 Fax 30 67 57
MICHELS Denis	AEDES / SAP	Consultant	34, rue Joseph II 1040 BRUXELLES Tél. 219 03 06 - Fax 322 219 09 38
SACKO Bakary	AGRHYMET/ DIAPER III	Statisticien	BP 11011 - NIAMEY NIGER
SANI Laouali Abdoh	SIM/OPVN	Chef de service	SIM Tél. 73 42 78 BP 474 NIAMEY
SANTOS OLIVEIRA Jorge	AGHRYMET	Directeur Général du Centre	BP 11011 NIAMEY NIGER Tel (227) 73 31 16 - 73 24 36 Fax 73 24 35
SCHNOOR Anke	SIM/OPVN	Conseillère Technique	PSR (Projet Stock Réserve) BP 11179 - NIAMEY - NIGER
SMULDERS Mark	Service Sécurité Alimentaire/FAO/Rome	Agro-économiste	Viale delle Terme di Caracalla - ROME - ITALIE Tél. (39) 6 5225 4451 Fax (39) 6 5225 4495
STANCIOFF Andrew	AGRHYMET	OMM/USAID	BP 11011 NIAMEY NIGER Tel (227) 73 31 16 - 73 24 36 Fax 73 24 35
VOYER Carol	Club du Sahel	Conseiller en Sécurité Alimentaire	39-41 boulevard Suchet PARIS 75016 Tél. (33) (1) 45 24 17 98 Fax (33) (1) 45 24 90 31
YADE Mbaye	CILSS/PAROC	Coordonnateur	01 BP 67 - OUAGADOUGOU 01 Tél. 31 24 71 - Fax 31 17 85

Annexe 2

Résumé de la communication de Johny Egg et Jean-Jacques Gabas :

"Quels enseignements tirer de dix années d'investissement dans l'information pour la sécurité alimentaire ?"

Quel avenir pour les systèmes d'information au Sahel ?

La nécessité de disposer d'une information fiable, adaptée aux besoins des politiques de sécurité alimentaire est exprimée depuis longtemps dans les pays du Sahel. Dès que l'on a cherché à mettre en place des politiques céréalières sur une base plus organisée (colloque CILSS/Club du Sahel de Nouakchott de 1979), cette nécessité est apparue dans les recommandations.

Mais ce n'est qu'au milieu des années 80 que ces dernières ont été traduites dans les faits avec la mise en place d'actions portant spécifiquement sur l'information pour la sécurité alimentaire. Ce nouveau domaine d'investigation a connu depuis lors un grand essor. Les projets centrés sur la production d'information se sont multipliés, de même que les études ponctuelles, au point que l'on est confronté aujourd'hui à des problèmes de gestion de l'abondance d'informations.

Certes, on le sait, l'abondance n'est pas synonyme de qualité dans ce domaine. Mais elle signifie tout de même que l'information a acquis un droit de cité important dans les priorités des bailleurs de fonds et des gouvernements sahéliens.

Pouvons-nous considérer pour autant que la place de l'information dans les politiques de sécurité alimentaires est un fait acquis et que les efforts entrepris dans ce domaine vont pouvoir être consolidés dans les années à venir ? Rien n'est moins sûr. On peut au contraire penser que nous sommes arrivés dans ce domaine au sommet de la vague.

En effet, on peut craindre que la tendance au retrait des bailleurs de fonds n'ait des répercussions immédiates sur l'investissement dans l'information. Du côté des **agences de coopération**, la baisse du volume de l'aide risque logiquement d'entraîner une diminution des besoins d'information. Ce risque est éloigné aujourd'hui par la nécessité de suivre les effets de la dévaluation du FCFA, qui relance l'intérêt pour les systèmes d'information. Mais on peut se demander si ce mouvement n'est pas temporaire quand on voit plusieurs études de suivi de la dévaluation se fixer des horizons à 12 ou 18 mois. Du côté des **gouvernements sahéliens**, on peut craindre qu'en cas de retrait des bailleurs de fonds extérieurs ils ne donnent pas la priorité à l'information dans leurs actions.

Enfin, du côté des **acteurs des dispositifs d'information**, on peut craindre qu'ils ne soient pas préparés à un retournement de conjoncture qui leur demanderait de faire mieux ou aussi bien avec moins de moyens. Cela impliquerait en effet qu'ils aient suffisamment progressé dans les méthodes et les analyses pour pouvoir réduire le champ des observations

et qu'ils soient coordonnés entre eux. Or ces conditions sont loin d'être réunies, en grande partie parce qu'elles n'ont pas figuré jusqu'ici dans les priorités des systèmes d'information.

Il nous semble donc que l'on arrive **aujourd'hui à un tournant dans la problématique de l'information pour la sécurité alimentaire**. Sous pression de la contrainte financière, la phase de multiplication des initiatives et d'expérimentation des systèmes d'information est terminée, les dispositifs doivent être opérationnels, c'est-à-dire produire des résultats fiables, en temps opportuns et ciblés sur les besoins des utilisateurs. Les imperfections des systèmes et leur manque de coordination, tolérés dans la phase précédente au titre des erreurs de jeunesse, deviennent aujourd'hui des défauts inacceptables. Sous peine de risquer de disparaître, les systèmes d'information doivent donc s'adapter à ce changement de conjoncture.

Les acteurs de la production d'information doivent proposer des méthodes pour négocier ces changements. Mais le jeu n'est pas dans leurs seules mains. Les décideurs sahéliens et les bailleurs de fonds -les utilisateurs de l'information de la sphère publique- doivent eux aussi réfléchir à la manière de négocier au mieux ce changement de conjoncture. Ils doivent comprendre que l'investissement dans la production d'information ne peut être conçu à court ou moyen terme. Comme toute action de développement nouvelle, celle-ci nécessite une succession de phase d'expérimentation, amélioration, consolidation, allégement pour devenir opérationnelle. Enfin, dans la mesure où la sécurité alimentaire n'est plus le monopole de l'État, les autres utilisateurs de l'information -les acteurs privés du marché- ont aussi leur mot à dire.

Comment négocier ce changement de conjoncture ? Par quelles méthodes aborder ce problème ?

La description de l'état actuel des dispositifs d'information donne déjà quelques pistes de travail : ces dispositifs sont de qualité inégale, ils ont été mis en place souvent en ordre dispersés, ils sont rarement coordonnés. Autant de handicaps qu'il faudra dépasser, car il n'y aura pas d'amélioration durable de l'information pour la sécurité alimentaire sans coordination, ni partage minimum d'une vision globale.

Mais est-ce suffisant pour aborder les questions de fonds qui se posent aujourd'hui : **qui va prendre demain en charge les dispositifs d'information, comment s'assurer que l'information corresponde durablement aux besoins** (et à quels besoins), **quel type de réponse est apportée ou devrait être apportée** au diagnostic produit ? Ces questions sont interdépendantes puisque l'information a un coût, qu'elle ne peut être produite sans objectif et qu'elle ne sert à rien si elle ne déclenche pas une réponse appropriée.

Dans de nombreux cas ces questions ne reçoivent que des réponses biaisées, incomplètes, voire fausses. Ainsi par exemple : les bailleurs de fonds doivent-ils se désengager, alors les États doivent assurer la pérennité des systèmes. Mais est-on certain que l'information produite correspond réellement aux besoins des États, à leur volonté d'engager une réponse dans ce domaine ? L'information est probablement très utile à plusieurs acteurs, mais pas à tous ou pas à tous de la même manière. Pour aborder la question de la prise en charge des dispositifs d'information, il faut donc repartir de la question initiale, celle de

l'identification des besoins d'information des acteurs : quelle information, pour qui, pour quoi faire ?

Pour éclairer les choix et les décisions à prendre, il nous semble nécessaire de rappeler la genèse des actions d'information pour la sécurité alimentaire, puis de dresser un état de la situation actuelle des dispositifs mis en place.

1. La genèse des dispositifs d'information

Le paysage actuel des dispositifs d'information est le produit d'une double histoire : celle des besoins d'information des acteurs des politiques de sécurité alimentaire et celle des actions mises en place pour répondre à ces besoins. Pour comprendre ce paysage, il faut donc rappeler comment il s'est construit depuis le milieu des années quatre-vingt.

1.1 L'origine des actions en fonction des besoins d'information

L'histoire des besoins d'information est étroitement liée à l'aide alimentaire, pour être plus précis, aux divergences d'appréciation des besoins d'aide entre donateurs et gouvernements sahéliens.

La première action d'envergure est le projet "diagnostic permanent" (**DIAPER**)⁸ du CILSS mis en place en 1984 sur financement FED/CEE. À l'origine, ce projet était conçu comme une action globale visant à collecter une information périodique sur les points clé des filières (de la production à la consommation) pour aider à la définition et au suivi des politiques céréalières et d'élevage. Mais dès le début de sa mise en oeuvre, il est apparu que la préoccupation essentielle (pour ne pas dire exclusive) des responsables de l'agence d'aide était la détermination des besoins d'aide alimentaire. Le projet a donc centré ses efforts sur l'estimation des récoltes, puis sur le bilan céréalier. Dans la première phase, les moyens ont été affecté principalement à l'appui des services nationaux de la statistique agricole travaillant sur la production.

Dans le même temps une réflexion était lancée sur l'**alerte précoce**, afin que l'information sur les déficits puisse être fournie suffisamment tôt pour que l'aide soit à même de remplir sa fonction d'urgence. Cette réflexion prenait notamment appui sur une proposition novatrice de Médecins sans Frontières au Tchad, qui imaginait un système d'alerte basé sur le croisement d'indicateurs de nature différente (suivi des cultures, des revenus, des migrations, de l'état nutritionnel, de la santé...) et sur une stratégie de focalisation successive des observations.

Cette réflexion a débouché sur deux types d'action. D'une part le projet DIAPER a intégré cette préoccupation au niveau "macro" en mettant en place, avec AGRHYMET, un suivi des cultures et en produisant un bilan céréalier prévisionnel basé sur une estimation "précoce" de la production faite au moment des récoltes. D'autre part, deux projets SAP

⁸ Plus précisément, le projet "d'amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs céréales et élevage".

(système d'alerte précoce) ont été mis en oeuvre au Tchad et au Mali (en avril 1986)⁹ dans le but d'effectuer une surveillance continue des populations à risques alimentaire et nutritionnel dans les zones concernées, selon la méthode proposée par MSF.

Pour améliorer la prévision et l'évaluation des récoltes, le projet DIAPER a cherché à voir quel pourrait être l'apport de la télédétection. Cette démarche n'a pas abouti à des conclusions précises, autant en raison d'un manque de traduction opérationnelle des progrès accomplis par l'analyse des images satellitaires, que de l'opposition des services de la statistique agricole à cette nouvelle concurrence. Mais, dans l'optique d'identification des besoins d'aide alimentaire à l'échelle nationale et régionale adoptée par le projet, il est rapidement apparu que l'approche, limitée à l'estimation de la production, était insuffisante. Il fallait travailler sur les autres paramètres du bilan, en particulier le commerce extérieur (notamment les diverses sources d'aide alimentaire), les stocks (en particulier les stocks paysans) et les normes de consommation. Par ailleurs, la question de l'information sur le marché s'est posée. Elle a donné lieu à un grand débat au sein du projet DIAPER.

Pour les uns, les moyens du projet étant limités, il ne fallait pas les disperser sur plusieurs indicateurs. Pour les autres, l'expérience du projet montrait que les améliorations qui pouvaient être apportée à l'estimation des récoltes étaient techniquement limitées (du moins en l'absence de nouvelles techniques) ; il fallait donc aborder la question par une voie complémentaire, celle du suivi du marché. L'évolution des prix (indicateur complexe mais facilement observable) permettrait pour le moins de confirmer ou d'infirmer les estimations de production et de donner des indications sur la répartition des approvisionnements dans l'espace. Cette démarche a présidé à la mise en place du **SIM** (système d'information sur le marché céréalier) au Burkina Faso en 1986.

Une autre démarche, liée à la libéralisation des marchés, est à l'origine des **SIM**. Dans le contexte du retrait de l'État de la gestion du marché, il s'agissait de suivre l'évolution des prix et de l'approvisionnement des marchés dans le double objectif de parer à tout dérapage et d'améliorer la transparence du marché par la diffusion de l'information aux opérateurs. Ces préoccupations ont conduit à la mise en place du système d'information transitoire du Mali (**SIT**) en 1988, puis du **SIM** en 1989 avec l'appui de l'**USAID** (et ponctuellement de l'**OSCE/CEE**).

Il faut mentionner également l'information sur l'élevage qui figurait dans les termes de référence du projet DIAPER. Les actions dans ce domaine ont passé au second plan. Une des raisons de ce choix tient au fait que la problématique zootechnique de l'élevage a longtemps pris le pas sur la problématique économique de l'approvisionnement en viandes parmi les responsables des politiques. Mais la raison principale est la priorité donnée à l'information pour cerner l'aide alimentaire en céréales.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire proprement dite, d'autres SAP, basés sur la coordination d'informations existantes, se sont mis en place. C'est le cas du SAP du Niger, créé en 1989, qui est un comité interministériel dont l'objectif est de réunir l'information disponible sur la sécurité alimentaire et de l'analyser. À l'échelle internationale, c'est le cas

⁹ Par une ONG, AEDES, sur financement dans un premier temps de la CEE.

du SMIAR de la FAO. C'est aussi celui du projet FEWS de l'USAID qui couvre 7 pays d'Afrique, dont 4 du CILSS. Bien que l'objectif de ce projet soit d'informer en priorité l'agence à Washington, les représentants du FEWS dans les pays sahéliens participent à la dynamique de coordination de l'information au niveau local.

L'information s'est également enrichie à partir d'études et de dispositifs de collecte de données sur des questions spécifiques ayant des liens directs avec la sécurité alimentaire. On peut mentionner dans ce cadre les travaux sur la dynamique régionale, qui ont conduit à préciser les flux transfrontaliers et le commerce de réexportation, et les dispositifs de suivi des prix et des taux de change mis en place suite à la dévaluation du F CFA.

Conclusion

De ce survol de la genèse des dispositifs d'information, se dégagent deux traits majeurs qui expliquent la configuration actuelle de l'information pour la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel :

- * Parmi les demandes d'information qui ont conduit à la mise en place des dispositifs passés en revue, celle visant à mieux cerner les besoins d'aide alimentaire en céréales a été prépondérante, voire exclusive. Cette demande a été formulée principalement par les bailleurs de fonds qui cherchaient à éviter les effets négatifs de leur aide (en cas de retard et de surdimensionnement par rapport aux besoins) et les critiques s'y rapportant.

La conséquence de ce **primat de l'aide alimentaire dans l'identification des besoins d'information pour la sécurité alimentaire** est double :

- D'une part, en dehors des SAP/suivi rapproché des zones à risques, **l'information n'est pas définie en fonction d'une problématique globale de la sécurité alimentaire**, mais en fonction de l'aide alimentaire : les produits autres que les céréales concourant à la sécurité alimentaire sont négligés, de même que les indicateurs qui n'ont pas de relation directe avec l'aide.
 - D'autre part, la demande d'information étant centrée sur les besoins exprimés par les agences de coopération, **les structures gouvernementales sont peu motivées pour se responsabiliser dans ce domaine**.
-
- * **Les besoins d'information et la mise en oeuvre d'actions correspondantes évoluent par phases ou paliers.** Parce que les besoins d'information sont ponctuels ou suivent des modes, on cherche dans un premier temps à cerner quelques variables, puis on en ajoute d'autres (en fonction des insuffisances constatées, de nouveaux besoins ou de nouvelles pistes de recherche) ou on explore d'autres approches. À chacune de ces phases correspond la mise en place d'actions qui ne prennent pas réellement en compte les précédentes.
 - En conséquence, **les actions sont dispersées**, elles ne sont que **rarement coordonnées** entre elles et le besoin d'une vision globale n'est pas apparu prioritaire.

1.2 Les formes d'organisation des actions

Malgré l'absence de vision globale soulignée ci-dessus, le manque de coordination entre les nombreuses actions engagées dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire ne tient pas à une incohérence entre les diverses actions engagées. Quand on dresse le panorama de ces actions, on peut certes mettre en évidence des recoulements, des doubles emplois, mais sur le fond, c'est bien l'impression de complémentarité (théorique) entre les actions qui domine.

Ce manque de coordination s'explique à notre avis bien davantage par des facteurs d'ordre institutionnel qui tiennent à la structure "projet" de la plupart des actions et au cloisonnement des institutions.

Diversité et complémentarité des actions

Plusieurs découpage permettent de rendre compte de la diversité des actions. Retenons en deux principaux :

- On peut opposer **les dispositifs à vocation permanente et les études ou enquêtes ponctuelles.**
 - Dans les premiers, on rangera le projet DIAPER (même si l'appui sous forme de projet est limité dans le temps, l'action a un objectif de longue durée), AGRHYMET, les SAP, les SIM,...
 - Dans les seconds on trouvera par exemple les enquêtes/études sur les échanges frontaliers, sur le suivi de la dévaluation...

En bonne logique, ces deux catégories d'actions devraient être complémentaires : les dispositifs permanents peuvent offrir aux études ponctuelles des séries de données historiques... ; alors que les études peuvent apporter des compléments, des approfondissements utiles aux analyses que doivent mener les dispositifs permanents, ainsi que nouvelles pistes de travail.

Dans tous les cas, les études ne devraient pas se lancer dans la collecte de données déjà couvertes par les dispositifs permanents et ceux-ci devraient pouvoir prendre le relais des enquêtes ponctuelles lorsque les thèmes sont jugés importants.

Mais ces complémentarités théoriques ne se retrouvent pas dans la pratique. Dans la plupart des cas, les actions s'ignorent ou, au mieux, elles s'informent mais conduisent leurs enquêtes de façon séparée.

- On peut **distinguer les dispositifs selon le champs qu'ils couvrent ou la problématique qu'ils traitent :**
 - Les SAP sont des systèmes ciblés sur l'alerte précoce. Parmi eux une première distinction peut être opérée entre ceux qui collectent des données primaires et

ceux qui coordonnent exclusivement l'information existante. Dans les premiers, on peut encore distinguer les "micro SAP", comme le SADS du Mali qui est limité géographiquement au Delta du Seno, et les "macro SAP" comme le SAP-AEDES du Mali qui couvre 168 arrondissements.

- Les SIM ne sont en général (à l'exception du Niger) pas centrés sur la problématique de la sécurité alimentaire, mais ils y contribuent par le suivi de certains indicateurs du marché. De son côté, AGRHYMET éclaire les paramètres du suivi des cultures, etc.

Là aussi, la complémentarité des approches apparaît évidente. Elle est technique, sectorielle et géographique. Logiquement, on ne peut pas penser obtenir une information fiable couvrant différents aspects de la sécurité alimentaire sans l'association complémentaire de dispositifs travaillant sur des problèmes spécifiques.

Cette nécessité est souvent mal comprise par les décideurs que la multiplication des dispositifs effraie. Sur le fond, ce n'est pas tant le nombre d'actions qui est en cause, mais **le manque de clarté dans la spécificité de chacune d'elle et leur absence de coordination dans la pratique**.

Formes d'organisation et difficultés de coordination

Dans la pratique de la mise en oeuvre des actions d'information pour la sécurité alimentaire, deux notions s'opposent : celle de système d'information et celle de projet :

*** L'organisation en système d'information :**

Elle implique que **les différentes fonctions** (de la collecte des données à la diffusion de l'information) **soient étroitement liées entre elles autour d'un objectif commun**, celui de la mise à disposition des utilisateurs d'une information adaptée à leurs besoins. Dans un système d'information, chaque fonction ne prend un sens que par rapport à l'ensemble : la collecte de données n'a pas de sens si elle ne donne pas lieu à traitement, analyse et diffusion,... On réservera donc le qualificatif de système à des dispositifs d'information tels que les SIM et les SAP qui sont organisés selon ce schéma.

Mais la notion de système recouvre une autre dimension, celle de **cadre d'intégration des actions** : l'élaboration d'un cadre général de cohérence, dans lequel différentes actions de collecte et d'analyse peuvent s'intégrer et se valoriser mutuellement, **permet de construire des synergies entre partenaires de structures différentes**. Le SIM du Burkina a été conçu à l'origine selon cette démarche, en associant 4 structures différentes intéressées par des aspects complémentaires des enquêtes sur le marché céréalier. Le SIM Niger procède de la même manière depuis ses débuts.

*** La structure "projet" des actions**

La plupart des actions d'information sont institutionnalisées sous forme de projets rattachés de manière plus ou moins souple à une structure nationale. Ce mode

d'organisation tient à deux raisons. D'une part le projet est le canal classique de financement de ce type d'action par les agences de coopération. D'autre part, la structure de projet disposant d'une marge de manœuvre par rapport aux administrations nationales est une formule qui permet de répondre aux spécificités des actions dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire : celles-ci nécessitent une indépendance et une souplesse qui, dans la plupart des cas, ne sont pas compatibles avec le fonctionnement actuel des administrations sahariennes.

Quand il est judicieusement monté, ce mode d'organisation donne effectivement aux dispositifs d'information un cadre de travail opérationnel. Mais il a son revers : **il renforce les cloisonnements entre les diverses actions**. L'expérience montre en effet que les acteurs d'un projet ont tendance à "s'enfermer" dans le projet. De ce fait, rares sont ceux qui cherchent à valoriser les complémentarités extérieures au projet.

Conclusion

- La multiplication et la diversité des actions d'information ne sont pas un handicap en soi. Au contraire, le suivi des différents aspects de la sécurité alimentaire nécessite de travailler, de manière complémentaire, sur plusieurs indicateurs différents et selon des formes d'action différentes.
- Mais cette diversité devient un handicap lorsque les actions ne sont pas coordonnées entre elles, qu'elles se recoupent et aboutissent parfois à des résultats contradictoires. C'est le cas actuellement dans les pays du CILSS où les différentes actions ne procèdent pas d'une vision globale de la sécurité alimentaire.
- Alors que les actions devraient être organisées en termes de systèmes d'information valorisant les synergies entre elles, leur structuration par projets aboutit souvent à l'inverse, c'est-à-dire au cloisonnement des actions et de l'information.
- Ce manque de coordination des actions que l'on constate dans la plupart des pays est le reflet du cloisonnement entre agences de coopération (chacune veut financer son projet selon ses propres besoins d'information), entre structures nationales et entre ces deux groupes.

2. Questions à propos de l'état actuel des dispositifs d'information au Sahel

Le premier constat est le grand nombre de systèmes existants : SIM, SAP, statistiques agricoles et projets des bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux). L'architecture d'ensemble de ces sources d'information montre dans certains pays une construction assez cohérente, mais dans d'autres des incohérences profondes. L'évolution de ces dernières années, avec la mise en place de nouvelles actions et le perfectionnement des plus anciennes, a permis de grands progrès dans l'information, mais elle a aussi conduit souvent à une juxtaposition de projets. Il en résulte que certaines variables sont suivies dans plusieurs projets à la fois, comme par exemple la production, l'aide alimentaire, alors que d'autres sont délaissées ou oubliées.

Comment redonner de la cohérence à toutes ces actions afin d'avoir une vision globale ?

2.1 Les variables du bilan céréalier : encore des lacunes

La première tâche de l'information pour la sécurité alimentaire porte sur la construction du bilan alimentaire. Ce bilan est stratégique car il déclenche les opérations d'aide alimentaire. Il est donc très politique.

Ce bilan intègre du côté de l'offre les données relatives à la production brute, nette, aux stocks paysans et publics, aux importations commerciales et d'aide alimentaire programmée . Du côté de la demande on calcule une consommation totale à partir des estimations de consommation céréalière par habitant, de la population totale et éventuellement on estime le commerce de réexportation. On en tire le bilan céréalier.

Tous ces paramètres sont-ils bien cernés ?

Dès le démarrage du projet DIAPER l'accent a surtout été mis sur le suivi de la production céréalière en soutenant les services de statistiques agricoles. Un important travail de méthode a été mené. Mais il persiste encore des lacunes et les estimations de récoltes sont sujettes à caution dans beaucoup de pays. Par ailleurs, force est de reconnaître que la dernière campagne 1993-94 a montré que le désengagement conjoncturel de DIAPER a empêché les services de la statistique du Niger et du Sénégal de fournir des estimations de récolte.

Dans plusieurs pays (au Tchad notamment) il n'y a pas de base sérieuse pour les enquêtes statistiques agricoles et dans d'autres (par exemple au Niger) des discussions reviennent chaque année sur les normes de consommation à adopter pour établir le bilan alimentaire ainsi que sur le niveau des stocks paysans. Enfin, le manque d'information sur les flux de céréales transfrontaliers notamment entre les pays de la zone franc et les pays hors zone franc grève sérieusement la connaissance de la situation alimentaire.

Questions/orientations :

- Comment faire en sorte que les extrapolations de statistiques agricoles reposent sur des bases plus solides ? Peut-on utiliser l'information satellitaire pour mieux estimer les surfaces ? Quel pourrait-être l'apport scientifique d'Agrhyemet à l'estimation des productions ? Par ailleurs, quelle est la disponibilité et la validité de l'information sur les productions au niveau de chaque région des pays ? Serait-ce utile d'améliorer cette information ?
- Chaque année, le SMIAR effectue des missions conjointement avec le CILSS afin de fournir des estimations de récolte ? Est-ce une voie qu'il faut maintenir ? N'y a-t-il pas un double emploi entre les estimations de la FAO/SMIAR et celles de DIAPER ? Enfin concernant les estimations du FEWS :comment s'intègrent-elles dans ce suivi de la production ?
- Pourquoi les États sont-ils autant dépendants des aides extérieures pour élaborer les bilans céréaliers ? L'obtention d'une information sur les production est-elle

seulement liée à une question de moyens financiers ? Quelle est la part du manque de moyens financiers par rapport au manque de volonté politique ?

- Les stocks paysans avaient été estimés dans le cadre d'opérations menées par DIAPER au Niger. Pourquoi cette méthodologie a-t-elle été abandonnée ? Faut-il la remettre à l'ordre du jour ? Peut-on sérieusement établir un bilan céréalier sans tenir compte des stocks paysans ?
- Les études menées par le CILSS et le Club du Sahel sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'ouest avaient estimé les échanges frontaliers. Ces échanges en volume ne sont pas négligeables ; ils ont donc des effets importants sur la situation de l'approvisionnement en céréales. Pourquoi depuis la fin de ces études n'y a-t-il pas eu un relais dans les pays ? Est-ce une raison de coût ? De manque de méthode ? Comment palier à cette insuffisance ?
- Enfin, des informations aussi simples à recueillir que les importations déclarées et l'aide alimentaire donnent lieu à des estimations différentes selon les sources statistiques¹⁰. Est-il possible d'harmoniser les sources afin d'avoir une vue aussi juste que possible des flux ? Quelle méthodologie est adoptée par le PAM ?
- L'information sur la sécurité alimentaire reste une information sur l'approvisionnement céréalier. Les autres composantes du "plat" sont encore ignorées¹¹. Les autres denrées alimentaires telles que les tubercules, les légumes restent encore peu observées. Est-ce possible d'élargir le suivi ?

2.2 Questions/orientations sur les SAP

- Comment procéder dans certains pays sahéliens, pour améliorer le dialogue entre bailleurs de fonds et administrations nationales ? Faut-il créer des groupes de travail ?
- Pour une meilleure concertation entre bailleurs de fonds et gouvernements et même entre bailleurs uniquement, il pourrait être utile de dresser un récapitulatif des différentes règles de fonctionnement auxquelles chaque bailleur est confronté et de faire connaître les orientations des politiques d'aide.
- Au-delà des situations d'urgence, la qualité de la concertation dépend beaucoup de la définition des politiques de sécurité alimentaire et des politiques économiques de façon générale. Si, celles-ci étaient mieux définies, et mieux expliquées ne réussirait-on pas à mieux faire comprendre par exemple les effets négatifs d'une aide mal ciblée et trop importante par rapport aux besoins ?

¹⁰ On se référera au logiciel CERBASE du COBEA (Université Paris XI).

¹¹ Cf. les travaux de N. BRICAS et de PROCELOS.

- Un risque de démobilisation a été signalé plusieurs fois. Quand il n'y a pas de situation d'urgence, beaucoup de partenaires se désintéressent de l'évolution de la situation alimentaire. Le risque serait alors que les décisions rapides ne soient pas toujours possibles, ou qu'elles se fassent sans connaissance de tous les aspects du problème. Comment maintenir la participation des agences de coopération et des administrations nationales dans des structures de concertation, même lorsque la situation alimentaire n'appelle pas des réponses d'urgence ?
- La concertation avec les nouveaux donateurs ou donateurs ponctuels est souvent inexistante. Certains envois inattendus et massifs d'aide alimentaire se font en dehors de tout processus de concertation. Ne faudrait-il pas faire connaître la charte de l'aide alimentaire à toutes les agences de coopération ?
- Les SAP ont surtout des problèmes de reconnaissance car les informations qu'ils diffusent sont stratégiques. Comment faire admettre ces systèmes par l'ensemble des acteurs ? Peut-on suivre la conclusion de Susanna Davies¹² : "Parler de la viabilité d'un système d'alerte précoce, seulement en termes de coûts, équivaut à une erreur. Qui "possède" l'information est critique sur la façon dont celle-ci est utilisée. Un système d'information entièrement "possédé" par le gouvernement national n'a que très peu de chances d'influencer les bailleurs de fonds. Il faut que le système d'alerte précoce soit "possédé" conjointement par les donateurs et les administrations nationales... Les influences politiques auxquelles les SAP sont exposés peuvent être mieux équilibrées".
- Au sein des administrations nationales, comment définir les attributions de chacun de façon à ce que les fonctions d'évaluation des besoins et de répartition de l'aide soient bien distinctes. Il faudrait que le SAP soit placé à un niveau tel que la participation de toutes les administrations concernées soit assurée, mais aussi que son indépendance soit préservée.
- Plusieurs SAP fonctionnent bien (au Mali et au Tchad par exemple) et il serait certainement profitable que leur expérience soit transmise à certains pays dont les systèmes sont en restructuration (au Niger par exemple).

2.3 Questions/orientations¹³ sur les SIM

- Le prix des produits de base est généralement retenu comme indicateur principal de la rareté ou de l'abondance des produits. Dans la zone sahélienne, le prix des céréales (à la production, de gros, à la consommation) a été retenu comme la base de l'information collectée par les SIM car les céréales constituent l'élément principal de dépenses des ménages sur le marché (50 à 75 %).

¹² "Lacunes entre les systèmes d'alerte précoce et la réponse en cas de famine. Résumé des résultats et conclusions", SCF, IDS octobre 1992.

¹³ Sur ces points, on pourra se référer au dossier technique COMAC n°2: "Quelle peut être la contribution des SIM à l'information pour la sécurité alimentaire à court terme ?" Paris, RSA/Solagral, octobre 1992.

Certaines réserves peuvent être formulées quant à la portée de ce choix :

- Le prix n'a pas la même signification dans une zone excédentaire ou dans une zone déficitaire ; il revêt souvent un caractère spéculatif difficile à analyser.
- On sait qu'une partie non négligeable des échanges ne passe pas par le marché.
- Dans les zones à faible revenu, une partie importante de la demande est non solvable. Dans ces conditions, on peut douter que le prix soit un indicateur adapté à l'estimation des besoins des populations.
- Comment peut-on mieux valoriser la contribution des SIM à l'information pour la sécurité alimentaire ? Est-il possible d'améliorer la capacité d'analyse de l'information fournie par les SIM avec, par exemple, la construction d'indicateurs sur l'état d'approvisionnement des marchés, les situations de pénurie, les habitudes de consommation de céréales. Ceci permettrait une meilleure connaissance de la formation des prix et du fonctionnement du marché.
- Comprendre l'évolution des marchés nécessite une connaissance détaillée de l'environnement local et de solides capacités d'analyse. Or, si le personnel des SIM dans le Sahel possède une connaissance détaillée de l'environnement local, il manque fréquemment de capacités d'analyse. Les SIM doivent dépasser la simple collecte d'informations brutes sur les marchés céréaliers et fournir une partie des analyses nécessaires pour aider à l'élaboration de politiques alimentaires plus efficaces. Or, trop souvent les utilisateurs des données collectées par les SIM constatent les faiblesses de celles-ci sans que leurs commentaires puissent être communiqués aux SIM d'une manière constructive et efficace.
- Pour que l'information sur les marchés et les échanges soit utile à l'alerte précoce, il faudrait améliorer la rapidité de la diffusion de l'information des SIM (dans certains cas) et, surtout, la circulation de cette information à l'échelle régionale. Ceci doit être accompagné d'efforts d'harmonisation portant sur la nature et la fréquence des données collectées par les différents SIM.
- Enfin, pour évaluer l'impact des SIM, il faut noter que les commerçants utilisent surtout leur propre système d'information (réseaux de transmission orale). Suzanna Davies suggère¹⁴ à cet égard que les gouvernements et les bailleurs de fonds se consacrent davantage au financement de crédits aux commerçants qu'à la diffusion d'une information sur les prix, déjà disponible dans le secteur privé. La diffusion de l'information sur les marchés auprès des consommateurs et des producteurs n'est pas remise en cause dans ce débat : en améliorant les conditions d'achat et de vente, elle accroît les revenus et la sécurité alimentaire. L'information diffusée par les SIM gagnerait à être plus largement diffusée auprès de ces deux catégories d'acteurs économiques. Par ailleurs, il existe une demande des commerçants qui

¹⁴ Cf. dossier COMAC n°2.

concerne les informations permettant le commerce de longue distance, notamment les réglementations douanières.

3. Comment aborder l'avenir des systèmes d'information

Pour aborder ce nouveau contexte, trois questions nous semblent devoir être abordées en priorité :

*** la coordination des dispositifs d'information**

Des améliorations techniques doivent encore être apportées à plusieurs des dispositifs existants. Mais de manière générale, la coordination des dispositifs apparaît comme la tâche prioritaire.

Elle nécessite d'avoir une vision globale de l'information nécessaire au suivi de la sécurité alimentaire à court et à long terme. L'ensemble des actions devraient pouvoir participer à cette vision globale en termes de système d'information et non suivre chacune des approches indépendantes comme c'est le cas aujourd'hui.

Elle implique aussi de pouvoir dépasser les inconvénients liés à la structure "projet" de la plupart des actions qui porte en elle-même les risques de cloisonnement.

Quelles passerelles peut-on établir entre les projets existant dans ce domaine ? Comment faire en sorte que des segments de la problématique, tels que "marché", "alerte précoce", "suivi de la production",... génèrent des informations cohérentes et complémentaires ? Comment résoudre les questions de méthodes, les aspects institutionnels et les problèmes de coordination entre les agences et entre les agences et les administrations nationales ?

*** L'enjeu politique de l'information**

Pour être en mesure de traiter de l'avenir des dispositifs d'information pour la sécurité alimentaire, il faut prendre acte que cette information ne pose pas qu'un problème technique, elle englobe des enjeux très politiques.

Cela implique de bien mettre en évidence les besoins d'information de chacune des parties en présence et de renforcer le dialogue entre les partenaires.

*** La responsabilisation des acteurs**

Pour éviter qu'agences de coopération et structures nationales ne se renvoient la balle sur la responsabilisation et la prise en charge des dispositifs d'information, il faut aborder ce problème à partir des besoins d'information respectifs. Si les agences ont des besoins spécifiques en information qui ne recouvrent pas les préoccupations premières des structures nationales, elles doivent veiller à la prise en charge des dispositifs correspondants. Mais pour que cette démarche puisse être opérationnelle, il faut que les gouvernements sahéliens définissent plus clairement qu'aujourd'hui leurs priorités en matière d'information pour la sécurité alimentaire.

Annexe 3

Proposition de termes de références "Amélioration de la concertation au Niger, Sénégal et Tchad pour le suivi de la situation alimentaire"

Introduction

Les réunions annuelles récentes du "Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel" ont montré que la connaissance de la situation alimentaire était encore peu fiable et toujours sujette à caution. Chaque année des discussions reviennent sur la fiabilité des données avancées tant par les administrations nationales que par les bailleurs de fonds. L'établissement du bilan alimentaire reste problématique et ce car son enjeu est l'aide alimentaire. Cette situation est due en partie à une mauvaise coordination entre bailleurs de fonds eux-mêmes, mais aussi entre administrations nationales et entre administrations nationales et bailleurs de fonds.

Par ailleurs, la réunion de Niamey en juillet 1994, organisée par le CILSS-Club du Sahel au Centre AGRHYMET a mis en évidence l'écart qui se maintient entre l'analyse de la sécurité alimentaire et les systèmes d'informations mis en oeuvre répondants encore au souci majoritaire de gérer l'aide alimentaire. Les systèmes d'informations se présentent comme des juxtapositions de projets souvent peu cohérents, examinés dans une perspective globale.

Pourquoi choisir ces trois pays ?

Le Niger et le Sénégal sont deux pays qui montrent chaque année des difficultés dans la coordination, concertation et aussi dans une mise en cohérence des actions mises en oeuvres et envisagées. Le Tchad est dans une phase de mise en oeuvre de son information sur la sécurité alimentaire.

Le CILSS et le Club du Sahel ont proposé qu'un travail plus précis se mette en place dans ces trois pays pour "faire avancer" tant la connaissance que la concertation entre acteurs. Ce choix ne signifie pas que les autres pays membres du CILSS n'aient pas besoin d'un appui extérieur de la part du CILSS-Club du Sahel notamment, mais des priorités ont été établies. Cette approche de terrain permettra aussi d'alimenter le séminaire régional organisé par le CILSS-Club du Sahel sur les systèmes d'informations qui devrait se tenir au premier semestre de l'année 1995. Si la dynamique que le CILSS-Club du Sahel a lancée dans ces trois pays est fructueuse elle pourra être profitable aux autres pays du CILSS, ultérieurement.

Comment procéder ?

1) Beaucoup de projets sont connus, mais il serait utile dans un premier temps de les répertorier, et de rappeler leur origine, leur histoire. À quels objectifs devaient-ils répondre ? Pourquoi ont-ils été placés dans telle ou telle institution ? Quel est leur degré d'appropriation ? Comment les bailleurs de fonds et les administrations nationales, en un mot "les politiques", ont perçu ces projets ? Quel est l'avenir envisagé pour ces projets : retrait

pur et simple du bailleurs de fonds ? Retrait négocié ? Comment la partie nationale reprendra le projet ? Quelle articulation existe-t-il entre les projets nationaux, les projets régionaux et les systèmes internationaux (FEWS, SMIAR) ?

2) Des analyses nationales sur la sécurité alimentaire existent dans ces pays, voire des stratégies de sécurité alimentaire. Face à une analyse globale, comment les systèmes d'informations (ou l'ensemble des projets existants) répondent-ils à cette problématique ?

3) Comment transformer l'approche en termes de projets en termes de systèmes d'informations ? Des discussions par groupe de travail dans chaque pays seraient utiles. C'est déjà le premier pas de la concertation entre acteurs. À cette occasion, il sera nécessaire de monter dans ces pays des groupes de travail permanents formés d'abord des acteurs des différents systèmes d'informations, de chercheurs, d'administration nationales et de bailleurs de fonds. Ces espaces de concertations devraient permettre :

- de favoriser l'approche système d'informations pour la sécurité alimentaire et pas uniquement pour la gestion de l'aide alimentaire,
- de rendre les méthodes de collectes transparentes,
- de faire ressortir les lacunes sur quelques variables du bilan céréalier auxquelles il faudrait remédier.

Calendrier

Un calendrier en trois étapes peut être envisagé :

- Une courte mission CILSS-Club du Sahel dans chacun de ces trois pays afin de rencontrer les principaux bailleurs de fonds et les administrations nationales concernées pour leur présenter les objectifs du travail, monter un groupe de travail permanent sur cette question de l'information sur la sécurité alimentaire (en tenant compte des espaces de concertation déjà existants).
- Faire un travail préparatoire (par une ou deux personnes ou groupe de travail) sur la place des projets existants, leur degré d'appropriation, leur coordination, etc.
- Proposer au groupe de travail un processus de dialogue, une dynamique sur une base "permanente" entre acteur afin de coordonner les approches des uns et des autres vers la mise en place d'un réel système d'information. Ces réunions pourraient être impulsées par le CILSS-Club du Sahel.

Ce travail de terrain ne doit pas être lourd en temps et en hommes. Le CILSS-Club du Sahel agirait surtout comme catalyseur. Si dans ces États les acteurs ne sont pas prêts à cette approche concertée, le CILSS-Club du Sahel n'iront pas contre nature !