



OCDE/OECD

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

CILSS

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

CLUB DU SAHEL

Document N° 2

DOCUMENT A EMPORTER AU COLLOQUE
(Ne sera pas redistribué sur place)

DISTRIBUTION LIMITEE
AUX PARTICIPANTS

BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS
DU COLLOQUE DE NOUAKCHOTT EN MATIERE DE
COOPERATION REGIONALE

Secrétariat Exécutif du CILSS
Direction des Etudes et de la Planification

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CEREALIERES
DANS LES PAYS SAHELIENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

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

REPUBLIC OF CAPE VERDE

SECRETARIAT EXECUTIF DU CILSS

Direction des Etudes et de la Planification

BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS
DU COLLOQUE DE NOUAKCHOTT EN MATIERE DE
COOPERATION REGIONALE

TABLE DES MATIERES

NOTE LIMINAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	6
I. LA CELLULE REGIONALE DE SECURITE ALIMENTAIRE (CRESAL)...	
1.1. PRESENTATION GENERALE.....	9
1.1.1. Objectifs et Conditions de la CRESAL.....	9
1.1.2. Les conditions techniques Nécessaires à la Mise en Oeuvre de la CRESAL.....	10
1.2. PROJETS d'AMELIORATION DES INSTRUMENTS DE DIAGNOSTIC PERMANENT DES SECTEURS CEREALES ET ELEVAGE DANS LES ETATS MEMBRES DU CILSS : (financement CCE).....	12
1.2.1 Le constat.....	13
1.2.2. La démarche "Diagnostic Permanent".....	14
1.2.3. Programme Diagnostic Permanent ..	18
1.3. LE PROJET DE MISE EN PLACE DE LA CELLULE REGIONALE DE SECURITE ALIMENTAIRE (Pré-CRESAL) (financement Italie, agence d'exécution FAO)....	23
1.3.1. Le constat.....	23
1.3.2. L'action de la Pré-CRESAL.....	24
1.4. LE RESEAU POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL.....	27
1.5. LES PERSPECTIVES DE LA CRESAL.....	28
II. CONCLUSION.....	31

NOTE LIMINAIRE

Il n'est pas possible de présenter dans les pages qui suivent l'ensemble des activités du Secrétariat Exécutif du CILSS depuis 1979 concernant de près ou de loin la politique céréalière. Des contraintes de forme mais aussi et surtout l'orientation donnée au colloque de Mindelo nous incite à développer le bilan des actions devant à terme déboucher sur la mise en place d'une cellule régionale de sécurité alimentaire (CRESAL). Nous observons par ailleurs que sur l'ensemble des recommandations faites au CILSS par les experts réunis à Nouakchott, toutes à l'exception d'une seule concernent des activités développées aujourd'hui dans la perspective de la CRESAL et du suivi agro-météorologique.

L'exception évoquée ci-dessus concerne la recherche. Dans ce domaine le CILSS a développé depuis 1980 un projet sur le mil, le sorgho, le maïs et le niébé, piloté par l'Institut du Sahel.

Dans le domaine du suivi agro-météorologique, nous rappelons seulement ici le développement constant du programme AGRHYMET depuis 1975. La phase III de ce programme, qui débutera en 1987, accordera une place plus importante à l'utilisation des données agro-météorologiques pour les systèmes d'alerte précoce d'une part, et pour les activités de vulgarisation agricole de l'autre.

Il était nécessaire de faire ces deux rappels car le bilan présenté ici ne traite pas de ces programmes.

La stratégie révisée* approuvée par les plus hautes instances de notre organisation souligne que l'essentiel des actions à entreprendre se situe au niveau national même si dans un certain nombre de secteurs une action régionale est seule concevable.

Il est très important d'identifier ces secteurs et l'on peut simplement le faire en les divisant en deux catégories :

- * la démarche visant à proposer aux Etats des modèles théoriques d'actions ou de politiques adaptables et modelables selon les spécificités nationales. Ce processus que l'on peut appeler "appui aux Etats pour la mise en oeuvre de la stratégie révisée" consiste à opérer une réflexion plus approfondie sur une composante de la stratégie (lutte contre la désertification, politique céréalière etc...) débouchant sur la formulation des politiques nationales par les cadres nationaux appuyés par le CILSS et le Club du Sahel (voir les plans nationaux de lutte contre la désertification). Le CILSS et le Club du Sahel jouent en l'occurrence un rôle de laboratoire d'idée au service des Etats membres.
- * la démarche visant à mettre en place des actions concrètes dans les domaines pour lesquels la coopération régionale directe constitue un gage d'efficacité ; ces domaines sont à priori :
 - l'information, car dans la plupart des secteurs, le pilotage d'une politique nationale nécessite la maîtrise d'informations sur les autres pays;
 - la formation, et les échanges d'expériences, du fait de l'unicité relative de la problématique sahélienne;

* stratégie révisée en 1984 de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel [SAHEL D(84)251 Rév., Nov.1984].

- la recherche, du fait notamment de l'organisation horizontale des écosystèmes sahéliens qui incite à éviter la répétition d'expérimentations déjà réalisées dans l'un ou l'autre des pays membres du CILSS.

L'objectif du Secrétariat Exécutif du CILSS en matière de politique céréalière est, bien entendu, de couvrir l'ensemble de ces types d'activité. La lecture du présent document montrera sans doute l'influence du colloque de Nouakchott sur la définition et la mise en oeuvre de ces actions.

* *
* *

Des trois commissions siégeant au colloque de Nouakchott, seule la commission N°1 a adressé au CILSS et au Club du Sahel des recommandations expresses en matière d'action régionale. Brièvement résumées, ces recommandations concernent :

- * la recherche sur les technologies alimentaires et les produits céréaliers nouveaux (recommandation N°1)
- * l'amélioration, l'harmonisation et la normalisation de l'information (recommandation N°2)
- * l'harmonisation des politiques de prix et la concertation entre les organismes céréaliers (recommandation N°3)

L'ensemble des autres recommandations s'adressent aux Etats et à la communauté internationale; il est cependant suggéré :

- par la commission N°2 sur les politiques de prix, que soient prises des mesures d'harmonisation de ces politiques;
- par la commission N°4 sur la commercialisation et le stockage, que soient établies des normes de qualité valables dans les relations Inter-Etats en vue de favoriser les échanges.

Si l'on considère par ailleurs l'ensemble des travaux du colloque tels qu'ils transparaissent dans le rapport général, on constate que le préalable posé à la mise en oeuvre de politiques nouvelles d'autosuffisance alimentaire est l'amélioration de l'information.

Les propositions émises par les experts réunis à Nouakchott portent sur quatre niveaux fondamentaux de l'économie de la production vivrière qui sont :

- . la production et l'achat
- . la distribution et la transformation
- . le stockage
- . le développement des échanges régionaux

Pour chacun de ces points, l'information s'impose comme la condition du bien-fondé de la cohérence, du pilotage et de l'évaluation des politiques. Il apparaît que l'émergence de ce problème correspond à une réflexion nouvelle sur l'approche du développement, approche qui semble privilégier une démarche intégrée de type "politique globale" par rapport à la démarche de type "projets".

Le thème de l'information est donc omniprésent dans le compte rendu des travaux, aussi le CILSS a-t-il envisagé la plus grande partie de ses actions par ce biais.

I. - LA CELLULE REGIONALE DE SECURITE ALIMENTAIRE (CRESAL)

1.1. Présentation générale

La mise en place de la CRESAL constitue pour le CILSS un objectif de premier ordre correspondant aux recommandations N°2 et 3 de la commission N°1 du colloque de Nouakchott.

1.1.1. - Objectifs et Conditions de la CRESAL

- Objectifs

- * L'objectif fondamental de la CRESAL est de contribuer à la sécurité alimentaire de la sous-région, quelque soit le volume des récoltes, en fiabilisant l'information pour les décideurs et en favorisant les échanges par une gestion régionale de ces informations.
- * Les objectifs opérationnels sont en conséquence :
 - d'améliorer dans chaque Etat le ciblage, le découloisonnement et la permanence de l'information afin de donner aux responsables les instruments de leurs politiques.
 - d'appréhender à tout moment la situation céréalière de la sous-région par une collecte systématique de données et statistiques concernant l'ensemble des filières.
 - de contribuer à un ajustement entre l'offre et la demande (y compris l'aide alimentaire) et de susciter une coordination des prévisions d'importation, par la mise en oeuvre d'un "clearing-house" des flux céréaliers sahéliens.

- de susciter et de développer les flux céréaliers intra-sahéliens.
- de proposer des plans de transport d'urgence de l'aide en cas de crise alimentaire grave.
- d'aider progressivement les Etats à définir des politiques céréalières appropriées, notamment dans les domaines des prix, de la commercialisation, du transport et du stockage.
- de contribuer à terme à l'identification des domaines possibles d'harmonisation de ces politiques.

La Cellule Régionale de Sécurité Alimentaire sera conçue en collaboration avec les Etats pour être un instrument à leur service.

1.1.2. - Les Conditions Techniques Nécessaires à la Mise en Oeuvre de la CRESAL

A. - L'amélioration et la fiabilisation des moyens d'investigation

Deux types d'instruments sont à cet égard nécessaires :

- un instrument d'investigation conjoncturelle permettant de suivre au plus près l'évolution de la campagne et de prévoir prématurément l'ampleur et la répartition des récoltes. Cet instrument suppose une couverture d'observation large sur une période réduite (quelques mois) afin de suivre l'évolution des différents paramètres conditionnant les récoltes. Dans la plupart des pays sahéliens, il n'existe aucun système de ce genre ; tout reste à faire dans ce domaine.

- un instrument d'investigation structurelle destiné à suivre l'évolution de l'ensemble des paramètres sensibles de l'économie de la production vivrière (coûts de production, prix, stocks villageois, consommation, etc...). La couverture spatiale d'observation est moins vaste (échantillonnage plus large), la période couvre par contre toute l'année. La mise en oeuvre de cet instrument s'appuie sur les nombreux projets, structures, études et enquêtes existants dans les pays sahéliens. Le travail consiste à affiner les méthodologies et à apporter les appuis supplémentaires nécessaires à leur mise en oeuvre.

B. - La Définition d'un cadre d'Analyse et de Gestion des Flux Céréaliers Sahéliens

Il importe de définir un outil méthodologique devant permettre à la CRESAL d'utiliser les informations décrites ci-dessus en terme de rationalisation des flux céréaliers régionaux. Cela suppose :

- de définir un cadre systématique d'analyse de l'organisation, de la logistique des transports de céréales dans les huit pays membres du CILSS et dans les pays côtiers.
- de définir des modèles possibles de rationalisation des flux céréaliers au niveau de la sous-région par :
 - . L'identification de différents scénarios de plans de transport
 - . La proposition d'un cadre juridico-technique d'échanges régionaux, y compris les achats triangulaires et les "trocs" de céréales.
- d'établir un diagnostic structurel des politiques céréalières dans chacun des pays membres du CILSS

- de définir d'une façon générale un cadre institutionnel et juridique pour la CRESAL, acceptable par tous les Etats sahéliens.

Afin de remplir ces conditions préalables à la mise en oeuvre de la CRESAL, le Secrétariat Exécutif du CILSS a initié en 1984 et 1985 deux actions complémentaires : Le projet d'amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs céréales et élevage et le projet "PRE-CRESAL". Le scénario établi par le Secrétariat Exécutif prévoit que ces deux actions réalisent pleinement leurs objectifs opérationnels dans le courant du premier semestre 1988 afin que la CRESAL puisse reprendre l'ensemble de ces activités avant la fin de cette même année. Il est prévu, entre-temps, d'étudier et de mettre en place un système régional de circulation rapide de l'information.

1.2. Projet d'amélioration des instruments de diagnostic permanent des secteurs céréales et élevage dans les Etats membres du CILSS : (financement CCE)

"DE MEILLEURES INFORMATIONS POUR DE MEILLEURES POLITIQUES ALIMENTAIRES"

L'information fiable pour produire de meilleures décisions est une denrée rare dans les Pays du Sahel. Cette rareté apparaît d'autant plus nettement aujourd'hui, que tous les Gouvernements des Etats membres du CILSS ont souligné le besoin de mieux connaître le fonctionnement du secteur rural et sa capacité à approvisionner les consommateurs.

La mobilisation des énergies dans ce sens constitue un grand pas vers l'amélioration des données statistiques. Mais ce n'est toutefois qu'un premier pas. La recherche d'information est en effet une tâche difficile à mener à bien dans le contexte des Pays du CILSS. Dans la plupart des cas, elle nécessite la mise en oeuvre de processus coûteux, voire très coûteux, alors que les moyens des Etats concernés sont, on le sait, des plus limités.

Si l'information fiable est une denrée rare, dont la production s'avère coûteuse, les moyens mis en oeuvre pour l'obtenir deviennent un bien précieux qu'il faut ménager et surtout utiliser au mieux. La question principale de la recherche d'information est alors posée : comment faire pour que les actions entreprises, même si elles sont moins nombreuses que souhaitées, puissent devenir le plus rentable possible ? Autrement dit, comment optimiser les efforts dans un contexte de ressources limitées ?

Les quelques pages qui suivent vont tenter de décrire, à partir d'une expérience de 18 mois, le constat dressé par le Projet Diagnostic Permanent, sa démarche telle qu'elle s'est peu à peu précisée et enfin les grandes lignes de son programme d'action.

1.2.1. Le constat

Au cours de sa première phase, (septembre 1984 avril 1985) soucieux de valoriser au maximum les informations existantes, le projet s'est donné pour objectif de dresser un inventaire des différents recueils de données existants ou ayant été réalisés dans un passé assez proche (10 ans maximum). Bien qu'imparfait dans sa réalisation, ce premier inventaire a au moins permis un premier diagnostic sur les systèmes d'information dont disposent les Etats Membres pour suivre leur politique alimentaire. Les principaux éléments de ce diagnostic sont les suivants :

- a) - Ces systèmes constituent un ensemble disparate d'enquêtes ou recueils d'informations non articulés, non intégrés. N'étant pas mises en relation les unes avec les autres, les informations collectées perdent presque toute leur valeur et sont pratiquement inutilisables (et inutilisées).
- b) - Ces enquêtes ou recueils d'informations ne correspondent pas à une demande précise et hiérarchisée d'informations des planificateurs et décideurs. Faute de questions précises sur lesquelles focaliser la recherche de données, cette dernière s'éparpille et

devient une recherche "tous azimuths" donnant lieu à enquêtes "multi-objectifs". Ces enquêtes, lourdes, produisent des résultats tardifs et ne peuvent être reprises qu'après un long délai, dépendant de la disponibilité des ressources extérieures.

- c) - Corollaire des constats ci-dessus, il n'existe pas de système d'Alerte Précoce. Ces systèmes demandent en effet à la fois un très bon ciblage des paramètres à observer et leur mise en relation immédiate.
- d) - Quand il y a enquêtes régionales répétitives sur des paramètres à couverture nationale (superficies cultivées, production, effectifs du cheptel, prix etc...) les méthodologies utilisées ne sont pas harmonisées et les résultats agrégés sont d'une fiabilité nulle.
- e) - Corollaire à la fois du défaut de ciblage, de la lourdeur méthodologique et du manque d'harmonisation nationale des enquêtes, l'évolution des principaux paramètres du système alimentaire ne peut être observée en permanence, et les Etats Membres ne disposent donc d'aucun instrument de suivi de leur politique alimentaire.

1.2.2. - La Démarche "Diagnostic Permanent"

Face à ce constat, le projet Diagnostic Permanent a élaboré une stratégie d'optimisation des efforts de recherche d'informations dans le contexte de ressources limitées qui est celui des Etats Membres du CILSS. Cette stratégie se résume aux quatre principes d'action suivants :

- mieux cibler la recherche d'informations

- décroïssonner l'information
- assurer la permanence de la collecte de certaines données de base
- pour ce faire, alléger le dispositif de collecte.

a) - Mieux cibler la recherche d'informations

Il faut éviter la dispersion, focaliser la recherche sur les informations les plus importantes c'est-à-dire les plus utiles, celles dont les responsables des politiques alimentaires ont besoin pour prendre des décisions.

A ce sujet, il importe de souligner que trop souvent, les besoins d'informations sont mal définis ou insuffisamment précisés au niveau des décideurs eux-mêmes. Les responsables des politiques agricoles et alimentaires, comme les bailleurs de fonds, posent de nombreuses questions quant à l'ampleur du déficit vivrier ou à la répartition des excédents, à l'état des stocks, à l'intervention de l'Etat dans la fixation des prix et la commercialisation, aux efforts de l'aide alimentaire ou encore aux réactions des producteurs, des commerçants et des consommateurs aux variations des prix. Mais ces grandes questions, qui sont maintenant connues de tous, manquent d'une traduction en termes opérationnels pour la recherche d'information. Quelles sont les données nécessaires à rassembler, à collecter ou à produire pour répondre à ces questions. Quelles sont les corrélations de variables les plus pertinentes que le statisticien doit fournir pour aider l'utilisateur à prendre des décisions ? Le producteur de données doit donc, lui aussi, s'efforcer d'adapter ses méthodes et ses choix à la demande de l'utilisateur. Mieux accrocher la recherche d'informations à la demande constitue donc la première préoccupation du projet.

b) - Décloisonner l'information, afin d'en obtenir la valorisation maximum.

Dans un contexte de rareté de l'information fiable, il devient impératif que les données collectées plus scientifiquement puissent être comparées, corrélées, mises en relation. L'information n'a de valeur que si elle est decloisonnée. La difficulté d'utiliser des séries de prix relevés par différents services en fournit le meilleur exemple. Dans la recherche d'informations orientées vers les besoins des décideurs, la coordination des différents opérateurs devient l'action prioritaire et rentable par excellence.

Elle permet de raisonner en termes de système d'information, c'est-à-dire dans un cadre où les informations sont articulées les unes aux autres en fonction des besoins des utilisateurs. Lorsque les différentes enquêtes prévues pourront prendre une place déterminée à l'avance dans le système d'information, on aura des garanties que leurs résultats pourront être mieux utilisés. Une série de prix sur les marchés ruraux, par exemple, ne pourra donner lieu qu'à une interprétation limitée aux variations des prix. Si par contre, on prévoit de collecter dans la même région d'autres données, conçues comme complémentaires sur des marchés de regroupement ou sur le comportement des producteurs par rapport au marché, alors l'interprétation de la première série de prix deviendra plus riche : on pourra en tirer des corrélations entre différents types de marchés ou vérifier des hypothèses sur le comportement des producteurs.

c) - Assurer la permanence de la collecte de certaines données de base

Prendre mieux en compte les besoins des décideurs implique de se préoccuper du type d'informations qu'ils demandent.

Ils veulent des données pour élaborer une politique, puis pour suivre et évaluer sa mise en oeuvre. La définition d'une politique, dans un environnement aux réactions souvent mal connues, est une entreprise difficile. Sa conduite nécessite des évaluations et des ajustements périodiques. Pour cela, le décideur a donc besoin d'informations périodiques dont la répétitivité lui offrira des points de comparaison pour apprécier les effets de son action.

La réflexion doit alors porter sur les moyens de produire de l'information périodique de manière permanente dans les structures actuelles. Ceci ne peut être possible que par la mise en place de dispositifs légers d'enquêtes. Légers dans les moyens mis en oeuvre, pour avoir l'assurance que ces dispositifs ne soient plus soumis aux aléas des financements extérieurs. Légers dans leur conception, pour qu'ils soient opérationnels dans la mise à disposition rapide des données. L'information n'a de valeur pour le décideur que si elle parvient à temps.

d) - Pour assurer cette permanence, alléger le dispositif de collecte

Comment procéder à cet allègement ? Telle est la question cruciale à laquelle le projet doit apporter une réponse correcte.

Pour pouvoir apporter une réponse à cette question, il apparaît nécessaire d'établir une typologie des opérations de recherche d'informations en fonction de leurs caractéristiques propres.

Dans un but opérationnel, cette typologie peut être établie en deux termes, différenciant les opérations visant à créer des informations à caractère structurel (démarche de recherche scientifique) et les opérations visant à collecter des informations à caractère conjoncturel (démarche de recherche, au sens commun de collecte).

1.2.3. - Programme Diagnostic Permanent

Le programme, esquissé au cours de la 2^e phase Mai 1985 du projet est maintenant défini de façon plus précise. Il est la traduction opérationnelle des quatre principes énoncés ci-dessus et se compose de quatre volets :

- la réalisation d'actions de décloisonnement de services collecteurs d'informations et de mise en communication de ces derniers avec les décideurs.
- la création dans chaque Etat d'une centrale d'informations.
- l'amélioration et l'adaptation aux besoins de décideurs des systèmes de suivi de campagne et d'estimation de la récolte.
- la mise au point méthodologique d'un système d'enquêtes légères dans certains domaines privilégiés (marchés des céréales et du bétail).

a) actions de décloisonnement des Services Collecteurs décideurs

Dans tous les pays où elles ont été déjà réalisées, ces actions prennent la forme d'ateliers ou de séminaires. Dans certains cas (Mali - Burkina) on ne rassemble que les opérateurs de la collecte d'informations et l'objectif est alors une harmonisation méthodologique. Le Sénégal a également organisé un atelier de ce type en avril 1986.

Dans d'autres cas (1er Séminaire du Mali - Séminaire de Mauritanie) on associe les principaux décideurs ou utilisateurs : Planification, Office Céréaliier, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, Cellule de Coordination des Aides d'urgence etc... Ces rencontres devront devenir périodiques et pour que la participation des décideurs et collecteurs soit acquise à un niveau correct de responsabilité, le niveau de réflexion devra être réhaussé. La seule voie pour parvenir à ce but est une préparation technique approfondie assortie de propositions opérationnelles concrètes à discuter en cours d'atelier.

Dans l'avenir, il est souhaitable que les grands demandeurs d'informations que sont les bailleurs de fonds participent à ces réunions.

Pour conclure sur ce volet, il n'est pas inutile de rappeler que la structure par laquelle le projet s'exécute dans chaque Etat (intitulée "Composante Nationale") opère, dans son fonctionnement quotidien, un découloisonnement des principaux services intéressés par le projet. Cependant, la mise en place de ces structures avance de façon inégale selon les Etats, et le découloisonnement qui s'ensuit n'a pas atteint partout le même degré.

b) - Création dans chaque Etat Membre d'une Centrale d'Information

Il s'agit on le sait, de rassembler de façon exhaustive en un même lieu toutes les informations ou toute l'information sur les informations existantes dans le pays, concernant le système alimentaire, et ce en utilisant au maximum l'information et la visualisation des données.

Chaque centrale d'information est constituée des éléments suivants :

- Un fichier des enquêtes permanentes (but : repérer les lacunes et améliorer le système de collecte périodique des données concernant les paramètres principaux).
- Un fichier études (but : repérer les lacunes dans la couverture de l'ensemble du système alimentaire par des études structurelles. Identifier les études prioritaires à réaliser. Améliorer la connaissance de l'ensemble du système de manière à mieux repérer les points sensibles où une collecte permanente de données est nécessaire).
- Une banque de données : séries sur une longue période des données sur les paramètres importants. Ces séries constituent l'élément central du diagnostic permanent.
- Un fichier politique alimentaire : qui introduit les éléments de cette politique dans le système d'information comme une donnée contraignante et permet ainsi d'apporter des explications indispensables sur le fonctionnement et les résultats du système alimentaire.
- Un tableau de bord de suivi de campagne qui permet de suivre les principaux paramètres de l'évolution de la campagne agricole sur cartes murales et graphiques.
- Enfin un centre de documentation où seront stockées les études de base déjà répertoriées au fichier "études".

c) - Amélioration et adaptation aux besoins des décideurs des systèmes de suivi de campagne et d'estimation de la récolte

Ce volet du programme est modulé selon la situation de chaque Etat. Quatre actions voisines et complémentaires sont entreprises, qui concourent à évaluer ou tester différentes méthodes de suivi de la campagne et d'estimation de la récolte, y compris les systèmes d'Alerte Précoce. Ces actions sont les suivantes :

- * - Evaluation des systèmes en cours de fonctionnement en vue de l'amélioration de leur fiabilité et de leur allègement : c'est le cas du Niger et de la Mauritanie.
- * - Proposition de systèmes nouveaux dans les pays où rien n'existait auparavant : c'est le cas du Cap-Vert et du Sénégal. En Gambie, le système existant était tellement défectueux que le système proposé par Diagnostic Permanent peut être qualifié de "nouveau".
- * - Test en vraie grandeur d'un Système d'Alerte Précoce. Après avoir fait étudier par la SEDES, en début 1985, un Système d'Alerte Précoce, et avoir discuté ce dossier lors de ses instances régionales de Mai 1985, le projet a réalisé un projet de test en vraie grandeur dans une ORD du Burkina (Kaya) et va peut-être en réaliser un autre dans une région du Sénégal, ce pays étant demandeur.
- * - Suivi et coordination des autres actions d'Alerte Précoce : d'autres actions sont entreprises par d'autres organismes en ce domaine ; Diagnostic Permanent se doit d'en assurer la coordination méthodologique au niveau régional, en collaboration avec le réseau pour la prévention des crises alimentaires (conf point 1.4).

Par le moyen de ces quatre actions, le projet devrait pouvoir, après la campagne 1986/87, proposer aux Etats Membres une analyse comparative des différentes méthodes, en termes de fiabilité et de coûts.

d) - Mise au point méthodologique d'un système d'enquêtes légères

Ses efforts en vue d'améliorer les données sur la production ont amené le Projet Diagnostic Permanent à mieux évaluer les limites des possibilités d'allègement des enquêtes en ce domaine. Ses propres ressources étant très limitées, le projet s'est donc tourné vers un autre domaine du Système Alimentaire : le marché. Ce domaine est privilégié à deux titres : d'une part il permet aussi d'observer les fluctuations de la production (dans ses relations à la demande : mais n'est-ce pas là l'essentiel pour qui se préoccupe de politique alimentaire ?) d'autre part, c'est un domaine vraiment vierge du point de vue des enquêtes permanentes.

Le projet a donc l'ambition de mettre en place dans tous les pays un système léger d'enquêtes sur les marchés des céréales et du bétail.

Ces systèmes ont été mis en place pour la campagne 86/87 au Burkina, au Sénégal, en Mauritanie (céréales), au Tchad, au Niger et au Mali (Bétail).

1.3. LE PROJET DE MISE EN PLACE DE LA CELLULE REGIONALE
DE SECURITE ALIMENTAIRE (Pré-CRESAL) (financement Italie,
 Agence d'exécution FAO)

1.3.1. - Le CONSTAT

Le projet d'amélioration des instruments de Diagnostic Permanent, nous l'avons vu, a pour premier objectif d'aider chaque Etat à optimiser ses instruments de collecte d'information en fonction des besoins réels et des contraintes diverses. Sa vocation régionale réside notamment dans la nécessité de tendre vers une harmonisation des systèmes nationaux afin que puissent être agrégés les résultats et que soient fondées les prémices d'une politique régionale.

Dans cette perspective, il paraissait également nécessaire de mettre en place une structure complémentaire capable d'établir un diagnostic en profondeur des composantes institutionnelles réglementaires et logistiques des politiques céréalières des Etats membres du CILSS ; cette même structure devant sur cette base poser les hypothèses de fonctionnement de la future CRESAL.

Le constat formulé en la matière par le Secrétariat Exécutif dans le courant du premier semestre 1985 révélait notamment :

* qu'il n'existait aucun recueil systématique et permanent de données concernant

- . le réseau routier
- . les capacités portuaires
- . les capacités de transport
- . les capacités de stockage
- . l'organisation, le rôle et les moyens des organismes céréalières
- . les normes de qualités des céréales
- . les législations nationales et communautaires.

* qu'il n'existait aucune structure de concertation périodique inter- Etats pour les échanges d'informations et la résolution de problèmes tels que :

- . la circulation des céréales (notamment de l'aide alimentaire)
- . les échanges intra-régionaux (problèmes financiers, réglementaires et organisationnels)
- . l'harmonisation des politiques de prix et d'organisation des campagnes de vente/ achat.
- . etc...

* qu'il n'existait en conséquence aucune base de travail solide pour initier une véritable coopération régionale en matière de sécurité alimentaire et de politique céréalière.

1.3.2. - L'ACTION DE LA PRE-CRESAL

Trois types de démarche sous-tendent les activités du projet: l'élaboration d'inventaires, l'organisation de la concertation et de la circulation de l'information, la formulation de propositions de nature nationale ou régionale.

A. L'INVENTAIRE.

Il s'agit pour le projet d'établir une liste analytique des éléments clés (institutionnels, réglementaires, logistiques) conditionnant la sécurité alimentaire et la politique céréalière.

Ces éléments sont les suivants :

- la politique céréalière de chaque pays membre dans ses grands axes : cet inventaire a d'ores et déjà été réalisé, sa conception en permet une ré-actualisation permanente.

- les infrastructures de transport et de stockage: cette analyse a été complétée pour une contribution à l'étude des goulets d'étranglement techniques (infrastructures routières) réalisée par le Corps Suisse pour l'aide en cas de catastrophe.
- les organismes céréaliers : le projet a réalisé un bilan précis de l'ensemble des activités des organismes céréaliers au cours de la campagne 1985/1986 ; ce diagnostic sera désormais réalisé chaque année.
- les problèmes administratifs, financiers et juridiques entravant la circulation des céréales entre les pays du CILSS : le Mali, le Niger et le Burkina ont fait l'objet d'une première étude qui est présentée au Colloque de Mindelo ; l'analyse de ces mêmes problèmes dans les autres pays est en cours.

L'ensemble de ces éléments, déjà disponibles ainsi que d'autres à venir (systèmes de gestion des stocks, critères de classification des céréales etc...) seront progressivement intégrés dans une banque de données commune aux deux projets (Diagnostic Permanent et PRE-CRESAL) qui permettra notamment l'agrégation d'informations aux niveaux national et régional, et la mise à jour périodique de ces données.

B. LA CONCERTATION ET LA CIRCULATION DE L'INFORMATION

Les deux premières réunions consacrées exclusivement à la concertation entre les responsables des organismes céréaliers eurent lieu à Dakar et Ouagadougou en Juin et Décembre 1984. Le projet a intégré ce processus dans son plan d'activités et organisé la troisième réunion à Dakar en Décembre 1985, et la quatrième à Bamako en octobre 1986.

L'objectif de ces réunions est double :

- il est à court terme, outre de stimuler les échanges d'expériences, de faire le point de la campagne et d'arriver progressivement à l'établissement de bilans alimentaires harmonisés;
- il est, à plus long terme, de susciter les échanges régionaux de céréales (opérations triangulaires ou commerciales).

Dans le même souci de circulation de l'information, le projet a élaboré un modèle de bulletin mensuel d'information sur le marché céréalier dont la première parution est prévue dans le courant de l'année 1986.

C. LA DEFINITION DU MODE DE FONCTIONNEMENT FUTUR DE LA CRESAL

Le rôle et le fonctionnement probables de la CRESAL sont désormais clarifiés (conf point 1.1. du présent document); notons cependant qu'une évaluation générale des actions entreprises par les deux projets devrait permettre de les affiner avant la fin 1986.

D' une étude réalisée sur le cadre institutionnel de la CRESAL, on retiendra qu'il n'existe pas de problème juridique susceptible d'entraver l'action du CILSS en la matière ; tout au plus est-il possible d'envisager à moyen terme quelques aménagements organisationnels au sein du Secrétariat Exécutif.

Le CILSS est, en tout état de cause, convaincu que la priorité demeure la mise en oeuvre technique de la CRESAL, sa configuration institutionnelle devant à terme s'imposer d'elle-même à la lumière notamment des résultats du diagnostic permanent et de la pré-CRESAL et des souhaits exprimés par les instances politiques des Etats membres.

1.4. - LE RESEAU POUR LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL

L'instauration d'une concertation périodique entre le CILSS (et à travers lui ses Etats membres) et les agences d'aide intervenant dans le domaine de l'approvisionnement du Sahel est à double titre une nécessité:

- nécessité, d'arriver à terme à une harmonisation des interventions (aide alimentaire) des uns et des autres.
- nécessité d'optimiser les efforts dans le domaine de la prévention des crises alimentaire (de nombreuses agences finançant des projets d'alerte).

L'objet du réseau mis en place par le Club du Sahel est à cet égard d'éviter la répétition des difficultés rencontrées à la suite des campagnes agricoles 1984 et 1985. On s'en souvient, la sévère sécheresse qui a frappé les pays sahé-liens en 1984 a révélé une fois de plus, la faiblesse des moyens d'information sur les récoltes et les besoins alimentaires.

Faute d'un système d'alerte valable, les gouvernements Sahéliens et les donateurs ont réagi tardivement. L'hivernage 1985 ayant été quant à lui plutôt bon, la récolte s'est ajoutée aux secours alimentaires arrivés trop tard; après le "trop peu" douloureusement ressenti jusqu'en Septembre ou Octobre 1985, certains pays sahé-liens connaissaient le "trop plein" dont les effets négatifs se feront très certainement sentir cette année sur l'évolution du marché et l'année prochaine sur le comportement des producteurs.

La première démarche du Club du Sahel a été de sensibiliser les donateurs à la nécessité de la concertation permanente sur ces problèmes (mise en place du réseau). La phase actuelle du travail est essentiellement basée sur un inventaire des systèmes d'alerte existants (étude réalisée début 1986) qui révèle la multiplicité, l'hétérogénéité et les duplications des acteurs et des moyens engagés.

Les réunions du réseau périodiquement organisées par le Club du Sahel devraient permettre aux bailleurs de fonds de mieux cibler leurs programmes d'alerte en fonction des projets existants ; l'objectif étant à terme de doter chaque Etat d'un système unique suffisamment léger et peu coûteux.

1.5. - LES PERSPECTIVES DE LA CRESAL

Le principe de la CRESAL ne repose pas seulement, loin s'en faut, sur un défi d'ordre purement technique consistant à mettre en place l'important réseau d'informations décrit plus haut ; le Secrétariat Exécutif du CILSS, s'il bénéficie d'un appui renforcé des bailleurs de fonds, est sans aucun doute capable de mener à bien les projets "amélioration des instruments de Diagnostic Permanent" et "mise en place de la CRESAL". Il peut par ailleurs formuler et mettre en place un réseau de circulation rapide de l'information, condition logistique fondamentale.

Les conditions politiques du fonctionnement de la CRESAL nous semblent tout aussi importantes que les conditions techniques ; elles s'exercent à deux niveaux :

- au niveau de la sous-région : la recherche d'un consensus clair sur la dimension nécessairement régionale de la sécurité alimentaire et sur les moyens de concrétiser la complémentarité sahélienne.

Le CILSS est conscient des enjeux de telles décisions au plus haut niveau politique, aussi est-il prêt à organiser avec chaque Etat des réunions de sensibilisation et d'approfondissement afin que la CRESAL dans sa forme définitive puisse être considérée par les pays membres du CILSS comme un instrument conçu pour eux et par eux.

- au niveau international : la recherche d'un dialogue Sahel/donateurs sur la base de la situation alimentaire et des disponibilités existantes au niveau régional ; ceci afin de privilégier systématiquement l'utilisation des excédents sahéliens pour approvisionner les pays déficitaires. Le lieu de ce dialogue pourrait être l'actuel réseau pour la prévention des crises alimentaires dont le mandat et les moyens seraient élargis et qui deviendrait un réseau pour la sécurité alimentaire dans le Sahel. Ce réseau se présenterait donc comme la nécessaire contrepartie de la CRESAL au niveau des donateurs.

Peut-on espérer obtenir à court terme ce consensus sahélien et international ? une partie de la réponse réside sans doute dans la capacité du CILSS à démontrer la viabilité du système à travers quelques exemples réussis d'échanges régionaux et de fiabilisation de l'information.

Il convient donc de sensibiliser la communauté internationale et les pays du Sahel sur les incidences positives que pourrait avoir une politique régionale de sécurité alimentaire sur le fonctionnement des marchés nationaux, la gestion des organismes céréaliers et enfin sur la production.

Nous avons en effet constaté au point précédent que si un pays donné n'a pas, en cas de mauvais hivernage, les disponibilités physiques de nourrir sa population, il n'a pas non plus, en cas de bon hivernage, les moyens de gérer correctement d'éventuels excédents, quelles que soient par ailleurs leurs origines.

Dans les deux cas de figure, l'impact sur les différents acteurs du marché est négatif, sur le consommateur si l'offre est faible, sur le producteur si elle est trop importante, sur le commerçant presque toujours car il rend cahotique et incertaine la gestion d'une entreprise de distribution.

Or nous avons vu que l'objectif de la CRESAL est de limiter au maximum les situations de "trop peu" ou de "trop plein" en optimisant la répartition spatiale et temporelle des disponibilités; en dernière analyse cet objectif est donc de sécuriser l'activité économique des différents acteurs de la filière.

C'est pourquoi nous pouvons à priori prétendre que les opérations triangulaires ont un meilleur rapport coût/efficacité que l'aide alimentaire "classique", même si dans bien des cas la comparaison des seuls coûts fait pencher la balance en faveur de cette dernière. Il convient donc de considérer les conséquences positives des échanges triangulaires sur les marchés nationaux et la production; le Secrétariat Exécutif du CILSS pourrait à cet égard demander à une agence spécialisée dans ce type d'exercice, de chiffrer ces rapports coût/efficacité.

De ces quelques considérations, il ressort que l'enjeu de la cellule régionale de sécurité alimentaire n'est pas seulement la rationalisation de l'aide alimentaire, mais la mise en oeuvre d'une nouvelle forme de coopération alimentaire qui, basée sur la nécessité fondamentale de la complémentarité sahélienne, devrait créer les conditions d'un meilleur fonctionnement des organismes céréaliers et des marchés nationaux.

II. - CONCLUSION

Il est nécessaire de souligner qu'au sortir du colloque de Nouakchott, la mise en oeuvre des recommandations concernant l'amélioration de l'information s'est révélée une tâche difficile :

- . en premier lieu difficile à concevoir en tant qu'action régionale par manque de référence d'une part, du fait de la multiplicité des projets et des interlocuteurs nationaux d'autre part.
- . en second lieu difficile à promouvoir du fait de sa nature. Il n'est en effet pas question pour le CILSS de se substituer en terme de moyens et de programmes aux services et projets existants dans chacun des pays membres. L'amélioration des instruments de diagnostic ne consiste pas à réaliser le diagnostic mais à proposer des méthodes de travail légères et supportables en terme de coûts par les services nationaux; il s'avère malheureusement que la responsabilisation véritable des service nationaux constitue une démarche nouvelle, compte tenu des difficultés financières et pratiques induites.
- . en troisième lieu difficile à réaliser du fait du manque de sensibilisation sur l'intérêt de l'action régionale. Si la volonté d'instaurer un "langage commun" est présente dans le discours politique, elle ne transparait pas encore suffisamment dans la pratique quotidienne des services nationaux. Le CILSS doit donc encore, consentir un effort important d'explication visant à démontrer que l'unicité de langage relève avant tout de l'harmonisation des instruments d'analyse du problème commun.

Ce qu'il est possible et souhaitable de faire en la matière est désormais clairement établi (conf point 1.2), reste à ancrer plus profondément le consensus sahélien et international sur cette démarche.

Nous avons également vu que le CILSS pouvait et devait mettre en place à court terme un instrument régional de circulation des céréales, basé sur la collecte systématique des informations fiables qui existent (disponibilités et possibilités de transfert)(conf point 1.3); cet objectif primordial est lui aussi conditionné par l'émergence d'une réelle volonté de coopération régionale à tous les niveaux.

De nombreux efforts ont certes été consentis par la communauté internationale pour l'utilisation des céréales produites localement dans le cadre de l'aide alimentaire (497.000 *tonnes d'achats locaux ou d'opérations triangulaires pour l'Afrique sub-saharienne en 1985/1986); il appartient au CILSS de favoriser la systématisation de cette démarche non seulement dans la perspective d'une sécurité alimentaire accrue de la sous-région, mais aussi dans celle d'un assainissement des marchés nationaux et du développement de la production dans les zones les plus favorisées.

* source : FAO, perspectives de l'alimentation, juillet 1986