

PN - ABL - 183
ISBN 216924



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 SÉCHÉRESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL CR(88)59
Décembre 1988
Or. fr.

DIFFUSION GÉNÉRALE

REUNION DU RESEAU POUR LA PREVENTION DES
CRISES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL

Paris, les 29 et 30 novembre 1988

CONCLUSIONS

SOMMAIRE

	PRINCIPALES CONCLUSIONS	1
	COMPTE RENDU	5
1.	<u>INTRODUCTION</u>	5
2.	<u>SITUATION ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU CILSS</u>	5
	2.1. BILAN PREVISIONNEL DE LA CAMPAGNE AGRO-PASTORALE 1988/89	5
	2.1.1. <u>Présentation des faits</u>	5
	2.1.2. <u>Echanges de vues et recommandations</u>	6
	2.2. BILAN EX POST DE LA CAMPAGNE 1987/88	7
	2.2.1. <u>Présentation des faits</u>	7
	2.2.2. <u>Echanges de vues et recommandations</u>	7
	2.3. BILAN DE L'AIDE ALIMENTAIRE 1987/88	8
	2.3.1. <u>Présentation des faits</u>	8
	2.3.2. <u>Echanges de vues et recommandations</u>	9
	2.4. ANALYSE DE L'EVALUATION DES BESOINS, PROBLEMES METHODOLOGIQUES ET INSTITUTIONNELS	9
	2.4.1. <u>Problèmes méthodologiques, présentation des faits</u>	9
	2.4.2. <u>Problèmes institutionnels, présentation des faits</u>	10
	2.4.3. <u>Echanges de vues et recommandations</u>	11
3.	<u>POINT D'INFORMATION SUR LA SECONDE PHASE DU PROJET DIAGNOSTIC PERMANENT ET SUR LE PROGRAMME AGRHYMET</u>	12
	3.1. DIAGNOSTIC PERMANENT II	12
	3.2. PROGRAMME AGRHYMET	12
	3.3. ECHANGES DE VUES ET RECOMMANDATIONS	13
4.	<u>LA TELEDETECTION DANS LE SAHEL</u>	13
	4.1. PRESENTATION DU RAPPORT ETABLI A L'INITIATIVE DU CLUB DU SAHEL	13
	4.2. DISCUSSION. ECHANGES DE VUES	14
	4.3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
5.	<u>CODE INTERNATIONAL DE BONNE CONDUITE CONCERNANT L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL</u>	15
	5.1. PRESENTATION DU PROJET REDIGE PAR LA COOPERATION FRANCAISE	15
	5.2. ECHANGES DE VUES ET RECOMMANDATIONS	16

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La Réunion s'est d'abord penchée sur le bilan céréalier provisoire de la campagne 1988. Basé sur le rapport préparé par le Secrétariat du CILSS et sur les analyses de la FAO et de l'USAID, un consensus s'est rapidement dégagé sur les conclusions générales suivantes : grâce à une excellente pluviométrie et malgré l'émergence d'un problème acridien grave, les pays du CILSS sont passés d'un déficit d'un million de tonnes en 1987, à un surplus estimé à un million de tonnes en 1988. Toutefois, ces surplus nets ne doivent pas masquer deux problèmes inquiétants : l'inadéquation entre les surplus en mil, sorgho et maïs, et la demande spécifique croissante pour des céréales importées (blé et riz) et, par ailleurs, la persistance d'un déficit dans quatre pays : Cap-Vert, Mauritanie, Sénégal et Tchad.

Similaire à celle de 1986, année du colloque de Mindelo, la situation commerciale ne s'est en fait guère améliorée, pour les producteurs de céréales sahéliennes : la croissance de la demande pour les céréales importées demeure forte, alors que le marché régional de céréales locales sera saturé, les récoltes ayant été bonnes dans les pays côtiers. Le risque d'un effondrement des prix est réel. Face à cette situation, il convient de rappeler que pour construire une agriculture saine, il importe beaucoup plus de savoir bien gérer les surplus que les déficits. Il est donc essentiel de permettre aux agriculteurs de dégager progressivement des profits, afin qu'ils investissent et réalisent des gains de productivité. Une partie des surplus sera consommée, une autre permettra de reconstituer les stocks, mais où et comment commercialiser le reste deviendra une question "lancinante" pour les producteurs sahéliens. Peut-on envisager des formules qui permettraient de reconquérir certains marchés?

Traditionnellement, les aides sont mieux équipées pour traiter des crises et sont relativement démunies devant les problèmes associés aux surplus. Il est généralement convenu que l'aide doit comporter un élément d'additionnalité, ce que semblent nier les interventions sur les marchés locaux. Néanmoins, des expériences ont été tentées au cours des récentes années. Certaines aides ont décidé d'utiliser partie ou totalité de leurs crédits réservés à l'aide alimentaire pour des achats locaux ou à tout le moins régionaux ; ces tentatives sont analysées dans le Bilan de l'aide alimentaire 1987/88, préparé par le Club. Les résultats sont mitigés : il est souvent difficile à des agences extérieures d'intervenir sans perturber des marchés fragiles et qui se sont avérés, à l'expérience, faiblement structurés.

Les expériences des aides sur les achats locaux et sur les opérations triangulaires sont donc à colliger, à approfondir et à partager entre les membres du Réseau.

D'autre part, les enjeux financiers sont souvent en conflit avec les intérêts de l'économie céréalrière. Les Etats du Sahel font tous face à des besoins de trésorerie importants pour financer les dépenses d'ajustements. Dans ces cas, il est en principe intéressant de stimuler les exportations. Mais dans des Etats qui exportent peu et où la perception des taxes demeure aléatoire, il s'avère plus aisé d'utiliser les ressources dégagées par la vente de l'aide alimentaire et la taxation sur les importations. A cet égard, certains participants ont indiqué leur intention d'adapter leurs programmes aux réalités courantes du marché.

La coordination et la concertation au niveau national, à la fois entre les services et entre les donateurs et les agences multilatérales, ressortent comme une clef essentielle pour intervenir et innover. Le cas du Mali (PRMC) a été cité comme une expérience qui devrait être mise en avant.

Par ailleurs, le manque de connaissance des marchés demeure un handicap sérieux à toute programmation et à toute intervention. Les systèmes permanents d'information sur les marchés qui sont en cours de développement dans certains pays sahéliens doivent être améliorés et généralisés, parce qu'ils demeurent un des instruments privilégiés de régulation de ces marchés.

Bilans céréaliers

La Réunion a constaté des progrès dans l'élaboration des bilans céréaliers (passés et prévisionnels). Le projet Diagnostic Permanent fait des efforts pour les rendre plus transparents, notamment en présentant une analyse critique des composantes du bilan. Toutefois, les sources d'information se multiplient et demeurent difficiles à comparer entre elles, faute de dialogue sur les méthodologies.

Les participants ont réaffirmé l'utilité des bilans céréaliers. Plusieurs clientèles les utilisent en fonction de besoins différents : certaines pour estimer, voire contrevaluer la pertinence et les volumes d'aide alimentaire, alors que d'autres feront de ces bilans la base de leur stratégie pour piloter les politiques de production et de mise en marché.

La Réunion a aussi conclu que de nombreuses améliorations restent à apporter à la confection des bilans et a dégagé quelques priorités pour l'année à venir :

- Pour aider à mieux préciser la consommation, il faudrait faire usage des travaux du CERPOD dans l'estimation des populations et intégrer les connaissances acquises sur la consommation des ménages, notamment dans le cadre du programme Procelos.
- Il importe d'intégrer les connaissances actuelles sur les stocks paysans afin de pouvoir en tenir compte dans l'établissement des futurs bilans.
- Il faut poursuivre les recherches en cours, pour ne citer que celles de l'IRAM, sur les échanges extérieurs et y incorporer les flux d'aide alimentaire.
- Enfin, il importe d'intensifier les communications et le dialogue entre les membres du Réseau qui contribuent directement à la fabrication des bilans.

Le Secrétariat du CILSS a informé les participants de l'état d'avancement du projet "Diagnostic Permanent II" et du rôle du centre Agrhymet pendant la campagne agricole 1988. Le projet "DIAPER", qui reçoit l'appui de la CEE et de l'Italie, participe à la mise en place un réseau régional d'information sur la sécurité alimentaire. Ce projet est un instrument important d'amélioration des données statistiques. Son champ d'action recoupe bien celui des bilans. Il doit permettre, entre autre, d'appuyer les unités nationales, en leur fournissant un support technique et intellectuel. Les participants ont mis l'accent sur la nécessité de bien définir quelles informations sont vraiment utiles, de s'assurer d'une concertation réelle afin de diminuer les duplications et d'augmenter la synergie entre les partenaires intéressés, et enfin, de s'assurer de l'homogénéité et de la permanence des informations recueillies. Le rôle et l'importance des systèmes d'alerte précoce (SAP) dans la préparation des bilans ont aussi été rappelés.

La télédétection dans le Sahel

L'étude réalisée pour le Club a été appréciée pour sa qualité pédagogique et pour l'inventaire des connaissances concernant cette technologie encore jeune et en pleine évolution qu'est la télédétection satellitaire au bénéfice des pays sahéliens.

La discussion qui a suivi a permis aux intervenants d'exposer leur sentiment, tant sur les aspects structurels et d'organisation que sur la valeur des produits de télédétection. Certains attendent des progrès rapides, en particulier en matière de prévisions de rendement et de détermination des surfaces cultivées et des types de culture, domaines où les résultats sont encore bien insuffisants. L'installation au Centre régional Agrhymet de Niamey, de la station de réception, des données NOAA va permettre de faire un grand pas. Ses produits seront opérationnels à partir de mai 1989, au début de la saison des pluies.

Pour juger de l'utilité de la télédétection et la faire ainsi mieux admettre, on pourrait songer à une étude des enjeux économiques de la TDT dans l'alerte précoce, suggestion qui ne semble pas être unanimement admise et qui est considérée comme délicate à réaliser.

En revanche, comme la TDT coûte cher, il convient d'avoir à l'esprit les coûts récurrents, notamment lorsque ceux-ci risquent de peser sur les finances des Etats sahéliens.

Pour la plupart des participants, il convient d'éviter les pertes résultant des doubles emplois et de conserver à l'esprit la finalité de cette technologie "qui se cherche et qu'il convient de démystifier" pour les Sahéliens.

Après évocation des risques de concurrence entre les grands opérateurs (Programme ARTEMIS de la FAO et Agrhymet notamment), la réunion a convenu de l'utilité d'organiser une réunion des chercheurs et opérateurs de TDT au Sahel. Cette rencontre pourrait être organisée au CRA Agrhymet de Niamey, dans le courant 1989, à l'initiative du Secrétariat du Club du Sahel et du Secrétariat Exécutif du CILSS, avec la participation des représentants des utilisateurs sahéliens de TDT. L'opportunité et les termes de référence de l'étude des enjeux économiques, suggérée plus haut, pourraient être examinés lors de cette réunion.

Code de bonne conduite des aides alimentaires

Enfin, la Réunion s'est penchée sur une proposition "de code de bonne conduite de l'aide alimentaire", préparée à la demande du Réseau par la Coopération française. Les participants ont remercié la Coopération française d'avoir préparé ce document intéressant qui a fait l'objet d'un débat franc et ouvert.

Les participants ont exprimé les points de vue suivants.

- Le terme de "code de bonne conduite" constitue en soit un problème pour plusieurs participants, qui appréhendent les difficultés et les lenteurs d'approbation associées aux accords internationaux, ainsi que la rigidité qu'un tel accord forcerait sur la gestion de l'aide alimentaire. Les coûts du suivi et du contrôle d'un tel accord ont

aussi été soulignés. Pour certains participants, il suffirait de s'entendre entre "gentlemen" sur des principes fondamentaux et sur quelques règles de conduite pour améliorer réellement la situation actuelle ; un "énoncé de politiques", accepté par les uns et les autres, pourrait suffire.

- Certains participants ont fait valoir que l'adhésion à un code spécifique au Sahel mettrait en jeu l'universalité des politiques d'aide alimentaire. D'autres ont plutôt mis l'accent sur l'opportunité que représente le Sahel d'améliorer les choses, dans la mesure où les "enjeux commerciaux" sont moins envahissants qu'ailleurs.
- Certains participants ont souligné que l'aide alimentaire pouvait être utilisée avec profit comme instrument de développement alors que d'autres croient que l'abrogation de l'aide alimentaire doit demeurer l'objectif ultime.
- Selon les uns, l'aide alimentaire ne doit déranger ni les marchés ni les réglementations locales. Toute intervention doit être soumise aux lois du marché. D'autres ont souligné que l'importance de l'aide alimentaire était si envahissante qu'elle a déjà perturbé les marchés et qu'il est donc devenu très difficile de se fier sur le comportement spontané de ces marchés. Il a été aussi souligné que les achats locaux, voire les achats triangulaires, si désirables soient-ils, font face à des difficultés considérables et à des problèmes logistiques parfois insurmontables.
- L'étude des expériences passées dévoile la complexité des enjeux et démontre que :
 - a) l'aide alimentaire a trop souvent servi de moyen déguisé pour faire face aux difficultés de production parce qu'on n'avait pas su investir au moment opportun ; les objectifs financiers à court terme des donateurs et des bénéficiaires sont en général en compétition avec les objectifs de stimulation de la production agricole ;
 - b) l'aide alimentaire peut, dans certaines conditions, réduire les échanges ;
 - c) l'aide alimentaire vendue à faible prix a contribué à exacerber la tendance à la consommation de céréales importées.

On a insisté sur le côté informel et pragmatique des instances du Club, qui dans le passé ont réussi à rendre l'aide plus efficace, grâce à des travaux basés sur l'observation rigoureuse des faits et des connaissances acquises. Enfin il a été suggéré de réunir un comité de rédaction pour poursuivre la concertation sur les aides alimentaires au Sahel.

COMPTE RENDU

1. INTRODUCTION

Dans son intervention liminaire, M. Jean-H. Guilmette fait état des documents présentés à la réunion (cf. annexe 1) et souligne que la raison d'être du Réseau est de faciliter les décisions des responsables des agences d'aide et d'améliorer la qualité des informations nécessaires à ces décisions. Il se félicite de la collaboration entre les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel : les responsabilités et les tâches sont efficacement partagées. L'ordre du jour est adopté tel qu'il figure en annexe 2.

2. SITUATION ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU CILSS

2.1 BILAN PREVISIONNEL DE LA CAMPAGNE AGRO-PASTORALE 1988/89

2.1.1 Présentation des faits

M. Ibrahima Demba Ba présente le bilan prévisionnel établi par le projet Diagnostic Permanent (1). Le rapport indique que la pluviométrie et l'hydrologie ont atteint, en 1988, des niveaux records sinon historiques générant une production globale brute estimée à 9 213 000 tonnes, correspondant à une augmentation de 37.1 % par rapport à la campagne précédente.

La décomposition de cette production se présente comme suit :

MIL/SORGHO	7 719 000
MAIS	607 000
RIZ PADDY	802 000
FONIO ET AUTRES	85 000
TOTAL	9 213 000

Il souligne cependant que le Sénégal et le Cap Vert n'ont pas bénéficié de ces conditions exceptionnelles et présentent un bilan déficitaire comme la Mauritanie qui demeure structurellement déficitaire malgré une nette augmentation de sa production. Le danger acridien a constitué une menace permanente contenue au Nord mais encore présente et susceptible de se développer lors de la prochaine campagne.

Enfin, convient-il de garder à l'esprit que les cultures de décrues promettent d'être généreuses (ces cultures n'étant pas pour des raisons évidentes prises en compte dans le bilan alimentaire prévisionnel).

¹-Situation alimentaire dans les pays du CILSS : analyse ex-post du bilan céréalier 1987/88, campagne agricole 1988/89 et bilan céréalier prévisionnel 1988/89. Document présenté à la réunion des 29 et 30 novembre 1988.

Ces résultats non officiels seront analysés par le Conseil extraordinaire des Ministres du CILSS qui se tiendra à Niamey, les 7 et 8 décembre prochain.

PRODUCTION CEREALEIERE COMPAREE DES PAYS DU CILSS
DE 1981/82 A 1988/89 EN MILLIERS DE TONNES

PAYS	1981\82	1982\83	1983\84	1984\85	1985\1986	1986\87	1987/88	1987/88	1988/89
BURKINA	1270	1210	1011	1119	1584	1925	1640	85,19	
CAP-UERT	3	4	3	3	2	12	20	146,67	
GAMBIE	99	109	66	89	116	102	139	136,27	
GUINEE	126	132	132	165	108	200	242	121	
MALI	1107	984	880	760	1669	1763	1482	84,06	
MAURITANIE	83	21	16	22	67	146	140	95,89	
NIGER	1688	1704	1747	1075	1834	1825	1448	79,34	
SENEGAL	923	766	517	706	1241	890	1004	112,81	
TCHAD	522	453	489	314	690	730	572	78,36	
TOTAL	5821	5383	4861	4253	7311	7593	6687	88,07	

2.1.2 Echanges de vues et recommandations

La réunion note que le Sahel est confronté, comme en 1986, au difficile problème des excédents (un million de tonnes) dans un marché régional offrant peu de perspectives d'exportation. Elle souligne qu'une politique agricole saine doit être à même de gérer les excédents. C'est en effet la capacité de tirer parti de ses surplus qui permet à un système agricole de se développer, par l'investissement et les gains de productivité qui en résultent.

Les possibilités d'utilisation des excédents qui s'offrent aux pays sahéliens sont :

- une consommation accrue de céréales par tête, au moins dans les régions excédentaires ;
- la reconstitution des stocks actuellement peu importants (voir point 2.2) ;
- le financement des achats locaux par les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire structurelle ;
- la mise en place de crédits au stockage privé (paysans, petits commerçants, grossistes) sur ces mêmes fonds de contrepartie. Les donateurs du PRMC ont d'ores et déjà décidé de libérer 5 milliards de FCFA à cet effet correspondant à un volume d'achat de 80 à 100 000 tonnes ;
- l'exportation en direction de la Mauritanie du Cap Vert et de la Gambie en dépit des résultats mitigés des expériences d'opérations triangulaires de ces dernières années ;
- l'augmentation de la taxation des importations de riz et de blé accompagnée d'opérations de promotion de la consommation des céréales locales en milieu urbain. Le Club a à ce sujet diffusé auprès des

participants le compte rendu de la première réunion régionale du Programme de promotion des céréales locales du CILSS. Il est en effet inquiétant de constater qu'au cours de la présente campagne de commercialisation, les Etats membres du CILSS devraient importer commercialement 872 000 tonnes de céréales, essentiellement du riz et du blé.

La réunion note que le gouvernement malien, en accord avec les donateurs du PRMC et la Banque Mondiale, a instauré une politique de taxation variable des importations de riz afin de protéger la production locale ;

- la restriction maximale des aides alimentaires aux pays excédentaires. La réunion a regretté l'ampleur des aides alimentaires programmées et structurelles.

2.2 BILAN EX POST DE LA CAMPAGNE 1987/88

2.2.1 Présentation des faits

M. Oumar Coulibaly, économiste au projet Diagnostic Permanent, a exposé les faits saillants suivants :

- . une production 6 700 000 tonnes -13 % par rapport à 1986/87 ;
- . une consommation 7 000 000 tonnes -7% par rapport à 1986/87, correspondant à une ration alimentaire moyenne de 174 kg de céréales par habitant pour une estimation initiale de 183 kg ;
- . des aides alimentaires effectivement reçues en baisse par rapport aux prévisions, 350 000 tonnes ;
- . des stocks publics passés de 660 000 tonnes en début de campagne, à 390 000 tonnes en fin de campagne ;
- . des marchés tendus avec des prix à la hausse de mai à août, à l'exception du Sénégal où le système d'information sur les prix organisé par le CSA en direction des commerçants a semble-t-il permis de réguler correctement les prix.

2.2.2 Echanges de vues et recommandations

Au cours de cette campagne, certains donateurs d'aide ont estimé que les déficits estimés étaient surévalués et ont ajusté en conséquence leurs livraisons. Le CILSS pense que cette attitude a été préjudiciable au Niger, en particulier.

Les participants constatent que plusieurs organismes élaborent des bilans céréaliers, notamment le CILSS, la FAO et l'USAID. Il apparaît compréhensible que certains donateurs jugent nécessaires, pour des raisons internes, de disposer de leur propre méthode, mais la réunion recommande d'établir un contact permanent entre les différentes équipes concernées pour rendre les méthodes transparentes et les bilans comparables.

Le Réseau de prévention des crises alimentaires est le lien privilégié de la stimulation de cette concertation (ces éléments sont développés au point 2.4).

2.3 BILAN DE L'AIDE ALIMENTAIRE 1987/88

2.3.1 Présentation des faits

M. Stéphane Jost présente la première partie du document "L'aide alimentaire au Sahel, bilan 1987/88" (réf. Sahel D(88)315).

Comme pour les précédentes réunions du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, un bilan 1987/88 sur l'aide alimentaire est présenté aux participants. Pour mieux rapprocher les informations sur l'aide alimentaire des autres paramètres des bilans céréaliers, il a été complété cette année par un travail d'analyse de ces différents paramètres, des sources d'information disponibles et des problèmes méthodologiques rencontrés.

Quantitativement, l'aide alimentaire atteint en 1987/88 des niveaux comparables à ceux de 1986/87. En novembre, les engagements des donateurs représentent environ 500 000 tonnes d'aide alimentaire. Les principaux bénéficiaires en sont la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et les principaux donateurs : les Etats-Unis (37 %), la CEE (25 %) et le PAM (18.5 %). Les dotations pour la Mauritanie et le Sénégal ont excédé de plus de 40 000 tonnes les besoins estimés alors que l'équilibre est à peu près respecté pour les autres pays.

Les excédents céréaliers disponibles dans la région ont été relativement peu utilisés dans le cadre de programmes d'aide alimentaire puisque seulement 36 500 tonnes de céréales ont fait l'objet d'achats locaux et aucune opération triangulaire entre pays de la région n'a été réalisée. Par comparaison avec les chiffres plus importants des années antérieures, la réduction peut s'expliquer par une certaine désaffection des bailleurs de fonds parfois découragés par les nombreuses difficultés rencontrées pour la mise en place de ces opérations : problèmes de transport et de communication bien sûr, mais aussi difficultés des opérateurs locaux pour respecter les engagements (de prix, de qualité, de délais) ou encore manque de coopération si ce n'est refus des gouvernements locaux pour mener ce type d'actions.

Il apparaîtrait donc très utile d'évaluer les échecs et les succès pour mieux identifier les blocages et les moyens d'y remédier. Une telle étude permettrait d'actualiser le travail déjà mené par le Club du Sahel, en 1985, et compléterait celles qu'ont réalisées sur leurs propres actions la CEE, les USA et le PAM.

Les donateurs ont par ailleurs poursuivi l'expérimentation de nouvelles initiatives pour mieux adapter leur aide à la situation des pays : actions de substitution de la CEE (nouvelle ligne budgétaire pour l'appui au stockage et aux systèmes d'alerte précoce), échanges intercoopératifs soutenus par la France au Niger, opérations d'appui au commerce privé appuyés par le Canada au Mali, etc. La proposition d'un code de bonne conduite de l'aide alimentaire présentée dans le rapport de l'année précédente fait l'objet d'un point particulier de l'ordre du jour (cf. para. 5).

Les recommandations du Colloque de Mindelo se traduisent donc dans des actions concrètes mais celles-ci se heurtent aussi à des difficultés techniques ou politiques qu'il convient d'évaluer. Le travail d'analyse des flux d'aide alimentaire et de leur utilisation sera d'ailleurs facilité à l'avenir par la mise en place par le PAM, en 1988, d'un nouveau système informatisé de suivi statistique des livraisons d'aide alimentaire.

2.3.2 Echanges de vues et recommandations

La réunion se félicite de la qualité du travail fourni demandant cependant que, dans le prochain rapport, les aides alimentaires soient décomposées par produit.

Il conviendra également d'être plus précis et exigeant dans la recherche de l'information en précisant notamment aux donateurs les périodes de référence souhaitées afin d'harmoniser la présentation des chiffres. Le rapport doit également spécifier les parts respectives de l'aide alimentaire vendue et distribuée gratuitement.

Concernant les opérations triangulaires dont les résultats sont mitigés et qui sont de plus en plus rares, une analyse critique proposant des simplifications de procédures est souhaitée.

D'une façon plus générale, il serait utile de procéder à une analyse globale de l'aide alimentaire sur la base des évaluations en cours.

2.4 ANALYSE DE L'EVALUATION DES BESOINS, PROBLEMES METHODOLOGIQUES ET INSTITUTIONNELS

2.4.1 Problèmes méthodologiques, présentation des faits

M. Oumar Coulibaly présente une analyse fine et critique des postes constitutifs du bilan alimentaire. La réunion note la grande qualité de ce travail dont il ressort notamment que :

- il n'est peut-être pas judicieux d'évaluer le poste pertes et semences à partir de la production ; une approche à partir des surfaces à emblaver serait sans doute plus réaliste ;
- les stocks des gros commerçants pourraient être évalués par le biais des organisations professionnelles (type GIE) ;
- un test pour déterminer une méthodologie d'évaluation des stocks paysans est en cours d'exécution au Burkina Faso avec l'appui du projet Diagnostic Permanent ;
- les importations officielles et illicites sont difficiles à évaluer (voir point 2.4.2) ;
- les chiffres de consommation per capita sont actuellement des données "politiques" sans base scientifique.

Il conviendrait d'engager des études à ce sujet. Sans rejeter cette hypothèse, il pourrait être judicieux d'évaluer la consommation à partir des bilans ex post sur une longue période ;

- les chiffres de population sont dans certains cas très mal connus et ne tiennent pas compte des migrations ;
- les stocks publics sont quelques fois incompatibles avec les capacités de stockage.

2.4.2 Problèmes institutionnels, présentation des faits

M. Jean-Jacques Gabas présente la deuxième partie du document (réf. Sahel D(88)315) ; la réunion approuve et encourage cette démarche critique utile pour la stimulation de la coordination entre les différents systèmes d'information.

La démonstration s'articule en quatre points :

Qui informe ?

Actuellement, huit sources d'information produisent des éléments de bilan alimentaire dans le Sahel, qu'il s'agisse d'institutions internationales comme la FAO, l'USAID ou l'USDA, d'institution régionale comme le CILSS (Diagnostic Permanent) ou de concertations locales comme les missions FAO/PAM multidonateurs, les missions FAO/CILSS ou encore les concertations Etats donateurs au Sénégal et au Mali. Toutes ces sources élaborent des bilans prévisionnels (à l'exception de l'USDA) mais seuls le Diagnostic Permanent et l'USDA conçoivent des bilans définitifs.

Comparabilité des résultats

Il apparaît que les chiffres sont le plus souvent impossibles à comparer du fait que certains d'entre eux sont prévisionnels, d'autres provisoires, d'autre encore définitifs. D'autre part, les périodes de référence ne sont pas nécessairement les mêmes et les méthodes de calcul et d'investigation non communiquées, etc.

Degré d'incertitude des données

En complément des problèmes méthodologiques exposés par le CILSS (point 2.4.1), M. Gabas insiste sur le fait qu'en dépit des présupposés, les chiffres des importations officielles sont extrêmement difficiles à cerner. Citant les travaux actuels de l'IRAM sur l'inventaire des importations*, il démontre que les chiffres provenant des importateurs, des exportateurs et des pays récipiendaires sont le plus souvent contradictoires. Au Sénégal, en 1986, les chiffres d'importation de riz varient de 80 à 380 tonnes selon les sources.

Concernant les flux illicites, l'étude INRA.UNB.IRAM, actuellement en cours**, indique que des flux très importants traversent les frontières sans bien entendu apparaître sur les bilans alimentaires. Ainsi, les réexportations de riz de la Gambie vers le Sénégal étaient-elles estimées en 1986/87 entre 50 et 80 000 tonnes. Il est par ailleurs bien connu que depuis de nombreuses années, les boulangers de Bamako fabriquent le pain avec du blé réexporté illicitement par des commerçants mauritaniens.

* Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers des pays d'Afrique de l'Ouest du Cameroun et du Tchad

** Echanges régionaux, commerce frontalier & sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

Conclusion

Une série de mesures est proposée, mesures basées sur la concertation et la coordination des sources d'information ; il s'agit notamment :

- . de la poursuite et de l'extension de l'étude IRAM sur les importations céréalières en y intégrant l'aide alimentaire et en établissant la collaboration avec le CILSS ;
- . de développer les études sur le stockage paysan autour du travail du projet Diagnostic Permanent ;
- . d'utiliser les travaux du programme de promotion des céréales locales (PROCELOS), en particulier les données sur la consommation des ménages pour affiner les consommations per capita ;
- . de travailler en étroite collaboration avec le CERPOD sur les chiffres de population ;
- . d'intensifier et de promouvoir un dialogue permanent entre les membres du Réseau sur l'ensemble de ces thèmes.

2.4.3 Echanges de vues et recommandations

La réunion encourage le projet Diagnostic Permanent à poursuivre et à développer ses travaux d'analyse des postes du bilan alimentaire.

Elle souligne également qu'il faut concevoir les bilans de manière à ce qu'ils puissent répondre aux besoins de "clientèles" différentes, cela nécessitant de s'interroger sur ce que les uns et les autres cherchent à savoir.

Il est également important de souligner que les bilans alimentaires ne sont pas à eux seuls des instruments suffisants pour le pilotage des politiques et que la mise en oeuvre de systèmes permanents d'information sur les marchés céréaliers, notamment sur l'évolution des prix, constitue un élément fondamental de gestion de politique et de régulation des marchés.

Les participants reprennent à leur compte la recommandation de poursuivre et de développer les travaux entrepris par l'IRAM sur les importations céréalières, en y intégrant l'aide alimentaire.

Enfin, il est souhaitable d'améliorer les chaînes de traitement informatique de l'information au niveau national afin d'accélérer la remontée et le traitement des données.

La réunion constate que les problèmes institutionnels sont au coeur du débat tant méthodologique que politique. Sans instauration d'un climat de confiance et de collaboration entre les différentes sources d'information, il serait vain d'espérer une fiabilisation des chiffres et un consensus sur ces chiffres.

Les systèmes d'information régionaux et internationaux n'ont de valeur que s'ils s'appuient sur les structures nationales sahéennes.

La réunion souligne également qu'une dynamique de coopération n'est pas exclusive du développement par les donateurs de systèmes d'information qui leur sont propres étant entendu que ces systèmes ne peuvent se bâtir sans la collaboration des services nationaux.

Les représentants du projet Diagnostic Permanent de l'USAID (FEWS) et de la FAO font état de leur disponibilité à engager un dialogue de fonds sur leurs méthodologies d'évaluation des situations alimentaires.

Les participants soulignent que le Réseau a un rôle fondamental à jouer dans cette dynamique.

Dans le même esprit, il est impératif que tous ceux qui travaillent pour ces systèmes d'information valorisent les richesses de projets spécialisés pour améliorer la qualité de certains chiffres, en particulier le CERPOD pour la population et PROCELOS pour la consommation.

3. POINT D'INFORMATION SUR LA SECONDE PHASE DU PROJET DIAGNOSTIC PERMANENT ET SUR LE PROGRAMME AGRHYMET

3.1 DIAGNOSTIC PERMANENT II

Au début des années 80, l'idée de constituer des stocks régionaux de céréales avait été rejetée par la Communauté internationale. Le CILSS avança alors l'idée que la gestion de l'information serait plus efficace pour éviter les crises alimentaires et améliorer les instruments de politique. Ainsi naît en 1984 le projet d'amélioration des instruments de Diagnostic Permanent pour la sécurité alimentaire régionale financé par la CCE. Le projet, dont la philosophie de base est de développer les capacités nationales dans la collaboration régionale, se développe parallèlement à un projet FAO/Italie de mise en place d'une cellule régionale de sécurité alimentaire jusqu'en 1988, date à laquelle la notion de Réseau Régional de sécurité alimentaire (RERESAL) s'impose.

Le RERESAL est un cadre cohérent d'information et d'appui aux Etats membres du CILSS devant regrouper toutes les initiatives régionales sahéliennes en matière de sécurité alimentaire.

Diagnostic Permanent II est le premier projet opérationnel du RERESAL ; il devrait être suivi par un projet d'appui aux organismes céréaliers (PAROC), financé par la R.F.A. et par un projet d'appui aux échanges céréaliers financé par l'Italie qui, par ailleurs, collabore déjà au RERESAL à travers des enquêtes sur le comportement des opérateurs, enquêtes pilotées par l'Assistance Technique Italienne au Secrétariat Exécutif du CILSS.

Le projet Diagnostic Permanent II est financé à hauteur de 10 500 000 ECU par la CCE (7 705 000 ECU) et par l'Italie (2 795 000 ECU) pour une période de quatre ans, 1988-92. Son objectif est de rendre les services nationaux et régionaux concernés aptes à fournir l'information nécessaire. Il apporte pour cela des appuis techniques et financiers aux services nationaux et veille à la coordination régionale des méthodes et des résultats. Il s'appuie sur une équipe régionale basée à Ouagadougou, au Secrétariat Exécutif du CILSS et sur des animateurs décentralisés dans les principales capitales des pays membres du CILSS.

3.2 PROGRAMME AGRHYMET

Le centre Agrhymet se dote de moyens supplémentaires pour contribuer plus efficacement à la surveillance des cultures. Il s'agit d'une cellule d'évaluation hydrique des cultures opérationnelles depuis la dernière campagne. Cette cellule permet de fournir des informations décennales sur :

- les indices de satisfaction des besoins en eau,
- les stocks d'eau disponibles,
- les perspectives de la décade suivante.

Sur la base de ces informations, des évaluations de campagne ont été réalisées fin août et fin septembre, se matérialisant par des cartes régionales des rendements prévisionnels des mils et sorghos. Il est prévu d'organiser, en janvier 1989, une réunion avec les composantes nationales du Programme Agrhymet afin d'évaluer l'ensemble du système.

Par ailleurs, les acquis du projet de surveillance des ressources naturelles renouvelables, en matière de stratification agro-écologique, vont permettre à court terme de mieux distribuer dans l'espace les observatoires et ainsi d'augmenter la fiabilité des extrapolations.

3.3 ECHANGES DE VUES ET RECOMMANDATIONS

La réunion saisit l'occasion de ces présentations pour affirmer que les pluviométries relativement satisfaisantes qui se sont succédées depuis cinq ans, ne doivent pas affecter les efforts en matière de systèmes d'alerte précoce.

4. LA TELEDETECTION DANS LE SAHEL

4.1 PRESENTATION DU RAPPORT ETABLI A L'INITIATIVE DU CLUB DU SAHEL

Roger Pons a d'abord présenté le rapport qu'il a fait durant le premier semestre sur "la télédétection satellitaire et le Sahel". On rappellera que cette initiative avait été proposée lors de la précédente réunion du Réseau de novembre 1987. La TDT est en effet une technologie jeune, ignorée par beaucoup, du moins dans ses caractéristiques très particulières, ses possibilités mais aussi ses limites et ses contraintes. Controversée, sinon souvent contestée, cette activité en pleine évolution donne lieu à de nombreux projets et expérimentations sans compter des premières applications opérationnelles, depuis peu de temps, pour la plupart.

Les termes de référence fixés pour ce rapport prévoient d'une part, un inventaire des projets de recherches et expérimentations en cours, ainsi que des activités devenues opérationnelles ; d'autre part, l'évaluation des produits que la TDT peut apporter aux pays du CILSS dans le cadre des missions de celui-ci : suivi de la campagne agricole, des pâturages, et plus généralement de tout ce qui concourt à l'alerte précoce et à la sécurité alimentaire (désertification, hydrologie, criquets, etc.).

Avant d'aborder l'inventaire des opérations et recherches déployées en TDT par les grands acteurs : Etats-Unis, Europe, FAO, PNUD, CILSS (programme Agrhymet, essentiellement), ainsi que le CRTO et le Sénégal, puis de porter une appréciation sur la valeur des produits et techniques satellitaires pour les pays sahéliens, Roger Pons a estimé nécessaire, dans la première partie de son rapport, d'exposer les caractéristiques de la TDT. Cette évocation "pédagogique" est apparue indispensable pour permettre aux non-spécialistes d'en juger.

De l'examen que constitue cette étude, il ressort plusieurs idées maitresses :

- Il est trop tôt pour juger la rentabilité de la TDT au Sahel ; des projets importants sont possibles, d'ici la fin du siècle.

- A l'image de l'évolution constatée avec l'informatique depuis une quarantaine d'années, on peut prévoir, non seulement des performances accrues en TDT, mais aussi sa miniaturisation, la diminution du coût des équipements et leur vulgarisation. Déjà l'avènement de pôles régionaux en Afrique orientale et australe, à l'imitation de celui d'Agrhymet, traduit cette tendance décentralisatrice à la différence de l'approche centralisatrice que pratiquent les Etats-Unis (projet FEWS) et la FAO (programme ARTEMIS), pour des motivations qui leur sont propres, il est vrai.
- La contribution et l'utilité des produits d'origine satellitaire vont dans un ordre décroissant depuis la climatologie -en particulier la pluviométrie, domaine où la TDT est indispensable- au suivi des cultures et des prévisions de rendement encore incertaines, et surtout, les prévisions de récoltes pour lesquelles la mesure des surfaces cultivées et la discrimination des cultures buttent sur des difficultés majeures, techniques ou économiques.
- Les retombées de la TDT bénéficieront surtout aux systèmes nationaux et régional d'alerte précoce, aux responsables de l'agriculture et de l'élevage, et, dans une mesure moindre, aux services des statistiques agricoles.

Afin d'éviter les travaux et les équipements inutilement concurrents que l'inventaire a révélés, en particulier entre les nombreux projets de recherche, Roger Pons propose des mesures pratiques susceptibles d'engendrer un minimum de coordination :

- rencontre entre les représentants des projets de recherches et expérimentations ;
- création, dans le cadre du CILSS, d'un organe de coordination des opérations courantes de TDT.

4.2 DISCUSSION. ECHANGES DE VUES

Le Directeur du Centre régional d'Agrhymet expose la situation du Centre de Niamey et relate l'installation, depuis la fin août 1988, de la station de réception AVHRR-NOAA.

Le Directeur du Club du Sahel fait préciser la distinction entre chercheurs et opérationnels en matière de TDT. Entre ces deux catégories, la limite n'est pas aisée à tracer, tant les techniques en cause sont évolutives et les activités "courantes" très récentes.

Comme la plupart des intervenants, le représentant du Ministère français de la Coopération estime que le rapport présenté est pédagogique et exhaustif, et qu'il va permettre à tous ceux qui s'intéressent au Sahel de mieux connaître la TDT. Regrettant que celle-ci soit non seulement méconnue, mais pis encore, contestée, il suggère qu'une étude soit entreprise pour tenter d'établir une certaine balance, ou au moins des ordres de grandeur, entre ce que coûte la TDT et la valeur des services qu'elle rend déjà. Il déplore que le programme ARTEMIS de la FAO constitue, pour les pays du Sahel, un doublon de ce que va réaliser Agrhymet, notamment avec la station AVHRR-NOAA, laquelle donnera plus rapidement de meilleurs produits aux pays du CILSS. Le représentant de la FAO réplique que pour le moment, on ne saurait parler de doublon à ce propos, car seul le programme ARTEMIS est vraiment opérationnel ; le moment venu, il sera temps d'aviser la FAO, étant bien décidée à coopérer avec Agrhymet. Par ailleurs, il estime que le vrai problème pour l'utilisation de la TDT est celui du coût-efficacité et qu'il

ne faut pas omettre les charges récurrentes susceptibles de peser ultérieurement sur les Etats africains.

La délégué de la R.F.A. annonce que l'Institut de géologie allemand va lancer un nouveau projet d'une valeur de 7 millions Deutsche Marks en faveur du CRTO (Ouagadougou), projet qui vise des actions de formation, l'achat d'équipements et des opérations pilotes en Sierra Leone, au Cameroun et au Niger. Pour la représentante de l'USAID, le rapport présenté a été apprécié ; elle soutient les propositions tendant à mieux coordonner les projets afin d'éviter les doubles emplois. Enfin, elle fournit des précisions sur les divers opérations envisagées ou soutenus par les Etats-Unis en matière de TDT. M. Bailhache estime que l'on devrait surtout examiner, plus encore que l'intérêt des produits en eux-mêmes, la façon dont ils sont ou non réellement exploités au niveau des utilisateurs potentiels sahéliens, sur le terrain même.

M. Ba, du Secrétariat Exécutif du CILSS, considère que le Sahel est le terrain d'expérimentation d'une technologie qui se cherche : la TDT. Une réunion générale serait bien utile pour discipliner et coordonner ses multiples acteurs. La TDT apparait souvent étrange aux Sahéliens ; il faut la démystifier. De toute façon, elle ne sera jamais qu'un complément des méthodes terrestres et la réunion envisagée à Niamey devra comprendre aussi des représentants des utilisateurs sahéliens.

4.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans le but d'éviter les pertes résultant des doubles emplois et pour que les spécialistes de la TDT aient bien en permanence à l'esprit le souci de la finalité de leurs recherches ou de leurs activités opérationnelles, il est recommandé de retenir la suggestion faite dans le rapport introductif :

Une réunion de chercheurs et d'opérateurs de télédétection au bénéfice du Sahel serait utile afin de coordonner tous les efforts, car la TDT coûte cher (15 millions \$ par an, soit l'équivalent du programme Agrhymet). Cette rencontre pourrait être organisée au CRA Agrhymet de Niamey, dans le courant de 1989, à l'initiative du Club du Sahel et du Secrétariat Exécutif du CILSS avec la participation des représentants des utilisateurs sahéliens de TDT. L'opportunité et les termes de référence de l'étude des coûts, suggérée lors de la discussion, pourraient être examinés lors de cette réunion.

5. CODE INTERNATIONAL DE BONNE CONDUITE CONCERNANT L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

Lors de la réunion du Réseau, en novembre 1987, les participants avaient demandé de concevoir un projet de code de bonne conduite de l'aide alimentaire visant à éviter certaines incohérences constatées par le passé dans l'évaluation, la programmation, la livraison et l'utilisation des aides. La Coopération française s'était proposée pour rédiger un premier projet.

5.1 PRESENTATION DU PROJET REDIGE PAR LA COOPERATION FRANCAISE

Le code de bonne conduite est indissociable de la notion d'assurance alimentaire dont l'idée est de garantir aux pays sahéliens le bon fonctionnement des quatre lignes de défense que sont le stockage paysan, le stockage national privé et public, les échanges régionaux et les importations y compris les aides alimentaires. Dans le cadre de ce système, l'aide alimentaire n'est plus considéré que comme un ultime recours mais un recours fiable.

Les principes du code reposent notamment sur :

- l'évaluation fiable et concertée des besoins ;
- la répartition des aides par pays et par donateur ;
- la gestion régionale concertée de l'aide ;
- le suivi concerté de l'acheminement et de la livraison ;
- l'utilisation des ONG dans la distribution des aides et leur intégration à la gestion des fonds de contrepartie ;
- le développement des actions de substitution dans les programmes pluri-annuels afin d'éviter la concurrence aide-production en cas de bonne récolte ;
- la co-gestion des fonds de contrepartie ;
- l'intégration de l'aide dans les politiques de développement.

5.2 ECHANGES DE VUES ET RECOMMANDATIONS

- Les donateurs présents s'interrogent sur la formalisation juridique d'un tel code et sur ses mécanismes de mise en application réglementaire. Sur ce point, il est souligné qu'il ne s'agit que d'un code moral dont on pourrait par ailleurs modifier l'appellation afin d'écarter toute ambiguïté.
- Pourquoi limiter le code à une seule région ? Les donateurs soulignent qu'il leur serait difficile d'adopter des modes de gestion de l'aide, différents selon les régions. A ce sujet, il apparaît clairement que le Sahel est une région qui ne représente pas un enjeu économique important pour les grandes puissances et qu'à cet égard, une dynamique de concertation pour le développement y est plus envisageable que dans d'autres régions.
- Le recours à une approche régionale ne signifie en aucun cas la constitution de stocks régionaux mais une gestion globale des volumes d'aide. Le niveau national doit, au contraire, être mis en avant, en particulier à travers la généralisation de la concertation et de la co-gestion des fonds de contrepartie.

A l'exception de ces trois points qui méritent d'être revus, les participants souscrivent à l'essentiel des principes énoncés dans le projet de code.

La réunion recommande que le projet soit revu et présenté à la prochaine rencontre de Tucson et qu'une fois obtenu un consensus de principe par la Communauté internationale, la proposition soit portée au niveau des Etats membres du CILSS qu'il est impératif d'intégrer à la réflexion.

REUNION DU RESEAU POUR LA PREVENTION DES
CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL

qui se tiendra à Paris, à l'OCDE, les 29-30 novembre 1988

LISTE DES DOCUMENTS

- Projet d'ordre du jour

- La Télédétection satellitaire et le Sahel
(Roger Pons)

- L'aide alimentaire au Sahel - Bilan 1987/88
(Stéphane Jost/J.J. Gabas)

- Code de bonne conduite de l'aide alimentaire
(Ministère français de la Coopération)

- Bilan d'Activités du Projet Diagnostic Permanent I
1er octobre 1984-31 janvier 1988

- Amélioration des instruments de Diagnostic Permanent pour la
sécurité alimentaire ou Diagnostic Permanent II

- Compte rendu sur le rapport de la Télédétection au Sahel
(Centre Agrhymet)

- Diagnostic hydrique des cultures - Campagne agricole 1988

ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DU RESEAU POUR
LA PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES DANS LE SAHEL

(29 et 30 novembre 1988)

1. Introduction et adoption de l'ordre du jour
2. La situation alimentaire dans les pays membres du CILSS
Présentation des rapports introductifs :
 - a) bilan céréalier prévisionnel 1988/89,
 - b) analyse ex-post des bilans céréaliens 1987/88,
 - c) bilan des aides alimentaires 1987/88, analyse de l'évaluation des besoinsEchange de vues sur la situation alimentaire présente et sur les méthodes d'évaluation des bilans
3. Point d'information sur la seconde phase du projet "Diagnostic Permanent" et sur les progrès accomplis par Agrhymet dans le suivi de campagne
4. La télédétection dans le Sahel
 - . Présentation du rapport introductif
 - . Echange de vues
5. Code de bonne conduite des aides alimentaires dans le Sahel
 - . Présentation de la proposition française
 - . Echange de vues
6. Points divers.

REUNION DU RESEAU POUR LA PREVENTION
DES CRISES ALIMENTAIRES DANS LES PAYS DU SAHEL

Paris, les 29 et 30 novembre 1988

Liste des participants

AUTRICHE (Délégation OCDE)

Mme M. BERGER

CANADA

Mme Suzanne MOREAU
Mme Ginette SAINT-CYR

CILSS

- Projet Diagnostic Permanent
- Programme Agrhymet

M. Ibrahima Demba BA
M. Oumar COULIBALY
M. Horacio S. SOARES

C.C.E

M. Hans SATTLER
Mr. Jean-Loïc BAUDET

ETATS-UNIS

Ms. Pat RADER

FRANCE

Mme Anne REOCREUX
M. Jean-Louis DOMERGUE
M. Michel BERGASSOLI
M. Robert HIRSCH

PAYS-BAS

M. Henri JORRITSMA
Ms. Beth JOHNSON

R.F.A.

Ms. Ursula SCHÄFER-PREUSS
Ministère Coopération Eco.

SUISSE

M. Werner MAHRER

BANQUE MONDIALE/Washington

Mr. Robert HINDLE

FAO

M. P.M. NEWHOUSE

PAM

M. Jean-Pierre PEETERS

AEDES/MSF

M. Jean-Pierre D'ALTILIA

OBSERVATEURS

M. Robert BAILHACHE
M. Laurent BOSSARD
M. Johnny EGG
M. Jean-Jacques GABAS
M. Stéphane JOST
M. Roger PONS
M. Philippe RODRIGUEZ

SECRETARIAT DU
CLUB DU SAHEL

M. Jean-H. GUILMETTE
M. Terry LAMBACHER
M. Jean-Marc PRADELLE