

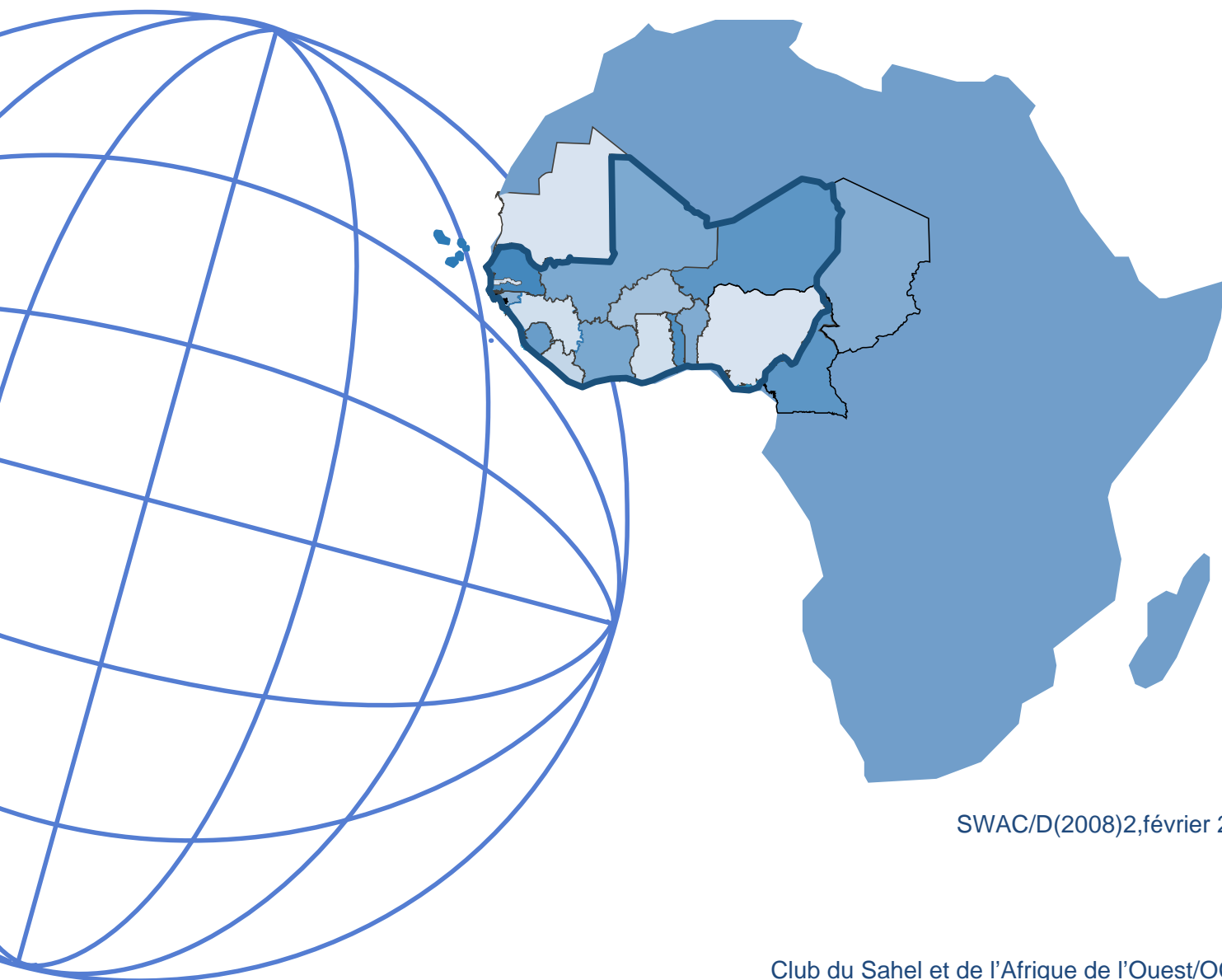


CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST / OCDE



# BILAN DE L'APPLICATION DE LA CHARTRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL de 2001 à 2006 :

*Document préparatoire à l'actualisation de la Charte de l'aide alimentaire*



SWAC/D(2008)2, février 2008

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE  
Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Iles  
92130 Issy-les-Moulineaux  
Adresse courrier :

2 rue André-Pascal  
75775 Paris cedex 16  
Tél : +33 (0)1 45 24 89 87  
Fax : +33 (0)1 45 24 90 31

[www.westafricaclub.org](http://www.westafricaclub.org)



Et avec l'appui financier et technique :  
- de la Commission européenne  
- du Ministère français des affaires étrangères





Ce document dans le cadre du Réseau de Prévention des Crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) ([www.food-security.net](http://www.food-security.net)) par une équipe du Consortium IRAM / ISSALA:

Denis Michiels, consultant indépendant  
Vanessa Alby Flores, IRAM, France  
Kalifa Traore, STATISTIKA, Burkina Faso

**Sous la coordination** de Dramane coulibaly ([dramane.coulibaly@cilss.bf](mailto:dramane.coulibaly@cilss.bf)), CILSS et Jean Sibiri Zoundi ([sibirijeane.zoundi@oecd.org](mailto:sibirijeane.zoundi@oecd.org)), CSAO / OCDE avec les contributions du comité de pilotage composé de :

M. Stéphane Devaux, Commission Européenne  
M. Matthias Lange, Commission Européenne  
Mme. Nadia Lamhandaz, Commission Européenne  
M. Salif Sow, FEWS Net  
M. Jean Senahoun, FAO  
M. Georges Simon, PAM  
M. Philippe Dardel, MAE, France,  
M. Jorge Oliveira, USAID  
Mme. Imma De Miguel, OXFAM-Intermon, Bénin,  
M. Caroline Bah, Afrique Verte, France,  
M. Mamadou, Cissokho, ROPPA  
M. Yamar Mbodj, CEDEAO  
M. Emmanuel Hounzangbé, ACDI  
M. Amadou Maktar Konaté, CILSS  
M. Léonidas Hitimana, CSAO / OCDE.

## Table des matières

Résumé .....	i
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte .....	1
1.2 Objectifs de l'étude .....	1
1.3 Méthodologie .....	2
2. Principaux résultats des évaluations couvrant la période 1990-2001 .....	3
2.1 Une méconnaissance de la Charte .....	3
2.2 Des systèmes d'information qui fonctionnent...mais qui restent fragiles.....	3
2.3 Des systèmes de concertation et de coordination à efficacité variable .....	4
2.4 Des évolutions importantes dans la mise en œuvre .....	4
3. Evaluation de l'application de la Charte au Mali.....	5
3.1 Principaux enseignements des évaluations 1990 à 1995 .....	5
3.2 Contexte social, économique, politique et institutionnel .....	7
3.3. L'état des systèmes d'information .....	8
3.4. Les structures en charge de la concertation et de l'exécution du dispositif.....	10
3.5. Les bouleversements entraînés par le nouveau dispositif de sécurité alimentaire.....	11
3.6. L'analyse de la gestion de la crise de 2002/03.....	12
3.7. La gestion de la crise de 2005.....	13
3.8. Analyse de l'évolution du dispositif de sécurité alimentaire .....	16
3.9 Conclusions sur la gestion des crises alimentaires 2001 à 2006 .....	17
4. Evaluation de l'application de la Charte de l'Aide Alimentaire en Mauritanie.....	18
4.1. Principaux enseignements des évaluations 1995 à 1999.....	18
4.2. L'évolution du contexte mauritanien .....	20
4.3. L'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle .....	21
4.4. Les dispositifs d'information.....	22
4.5 Les structures et modalités de concertation .....	25
4.6 La mobilisation et la mise en œuvre de l'aide alimentaire .....	27
4.7. Conclusions sur période 2001-2006 .....	30
5. Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Tchad .....	32
5.1 Enseignements des évaluations de la Charte 1994 à 2001.....	32
5.2 Contexte social, économique, politique et institutionnel .....	34
5.3 Eléments d'appréciation de la situation alimentaire et nutritionnelle de 2001 à 2006	34
5.4 Fonctionnement des dispositifs d'information .....	37
5.5. Les processus d'aide à la décision et de programmation des interventions d'aide alimentaire .....	38
5.6 Mobilisation et mise en œuvre de l'aide alimentaire .....	40
5.7 Mécanismes de coordination .....	43
5.8 Conclusions sur l'application des principes de la Charte de 2001 à 2006.....	44
6. Analyse de la crise 2004/05 du Niger.....	46
6.1 Introduction .....	46
6.2 Diagnostic de la situation alimentaire 2005 .....	46
6.3 Analyse de l'application des principes de la Charte de l'aide alimentaire.....	47
7. Bilan de l'application de la Charte de l'aide alimentaire .....	52
7.1. Une réduction considérable des volumes d'aide programme destinés au Sahel .....	53
7.2. Des dispositifs nationaux à efficacité variable .....	53
7.3. Bilan des évaluations de la Charte à travers les dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires .....	55
7.4. Enseignements connexes à l'évaluation de la Charte .....	59
Annexes .....	62
Bibliographie .....	62
Méthodologie .....	64
Organigramme du CSA du Mali.....	66
Affectation des ressources des programmes du PAM en Mauritanie .....	67

---

## LISTE DES ACRONYMES

---

ACF	Action Contre la Faim
AEMP	Agence d'Exécution des Micro-Projets
AGRHYMET	Agro-hydro-météorologie
CASAGC	Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et la Gestion des Crises
CCA	Cellule Crise Alimentaire
CC/SAP	Cellule de coordination – Système d'Alerte Précoce
CDC	Center for Disease Control
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFSVA	Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CMC	Commission Mixte de Concertation Etat-Donateurs
CNOP	Confédération Nationale des Organisations Paysannes
COC	Comité d'Orientation et de Coordination
Coopi	Cooperazione Internazionale
CPA	Comité de Programmation Alimentaire
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
CRC	Comité Restreint de Concertation
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CT-CPSA	Comité Technique de Coordination des Politiques de Sécurité Alimentaire
DCE	Délégation de la Commission européenne
DIAPER	Diagnostic Permanent
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DREM	Direction des Ressources en Eau et de la Météorologie
ECHO	Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne
EDS	Enquête de Démographie et de Santé
EMOP	Emergency Operation
FAO	Food and Agriculture Organization
FEWS-NET	Famine Early Warning System Network
FFW	Food for Work
FSA	Fonds de Sécurité Alimentaire
GTS	Groupes Techniques Spécialisés
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCR	Haut-Commissariat aux Réfugiés
HKI	Helen Keller International
IPC	Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification Framework
IRAM	Institut de Recherches et l'Application des Méthodes de Développement
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MSF	Médecins Sans Frontières

---

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OFNACER	Office National des Céréales
OI	Organisations Internationales
OIG	Organisation Intergouvernementale
OMA	Observatoire des Marchés Agricoles
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONASA	Office National de Sécurité Alimentaire
ONDR	Office National de Développement Rural
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OP	Organisations paysannes
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OSA	Observatoire à la Sécurité Alimentaire
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PACSA	Programme d'Appui Communautaire à la Sécurité Alimentaire
PREGEC	Unité d'Appui à la Prévention et Gestion des Crises Alimentaires dans le Sahel
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréaliier
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SNS	Stock National de Sécurité
SNSA	Stock National de Sécurité Alimentaire
SODELAC	Société de Développement du Lac
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	U.S. Agency for International Development
VAM	Vulnerability Assesment Mapping

---

## RÉSUMÉ

---

La Charte de l'aide alimentaire a été approuvée en 1990 par les Etats membres du CILSS et les donateurs du Club du Sahel. Elle définit des engagements sur l'aide alimentaire afin d'améliorer la gestion des crises en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire à long terme. Elle reflète les problématiques d'insécurité alimentaire des années 1980 marquées par des déficits de l'offre céréalière compensés par des afflux massifs d'aide alimentaire, parfois à contretemps ; des afflux qui pouvaient porter préjudice aux productions locales, aux prix sur les marchés et aux habitudes alimentaires des populations sahéliennes.

De 1990 à 2001, des évaluations de l'application de la Charte se sont déroulées de façon régulière. Au cours de cette période, le profil des flux d'aide alimentaire a radicalement changé et les pays ont pu asseoir des politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires reposant sur des dispositifs de concertation États-donateurs et des stocks de sécurité et développer des systèmes d'informations consacrés au suivi de la situation alimentaire.

Cette nouvelle évaluation vise à mettre en évidence les tendances dans le respect des engagements<sup>1</sup> de la Charte sur la période non couverte, 2001 à 2006, à partir des études de cas du Mali, du Tchad, du Niger et de la Mauritanie. Cette démarche, complétée par une analyse rétrospective des évaluations précédentes, permet de formuler un bilan global de l'application de la Charte dans une perspective de révision de son contenu afin de l'adapter au contexte d'insécurité alimentaire et aux modes d'octroi et de gestion de l'aide alimentaire.

### Un bilan en demi-teinte

Les signataires de la Charte ont indubitablement aidé à promouvoir une « culture de gestion de l'aide<sup>2</sup> » dans le Sahel en accord avec les orientations de la Charte. L'intégration de ces bonnes pratiques a été facilitée par la diminution des flux d'aide alimentaire et plus encore par la forte régression de l'aide monétisée, essentiellement l'aide programme octroyée au titre d'accords bilatéraux entre Etats. A l'époque, l'aide alimentaire programme a cependant été fort utile pour financer les réformes des offices céréalières, soutenir des mesures en faveur du développement des productions locales et de leur commercialisation, favoriser la mise en place des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires et la constitution de stocks de sécurité, et appuyer le démarrage des systèmes d'information.

Ces dispositifs Etats-donateurs régis par des procédures de cogestion ont permis d'assurer des dynamiques de concertation et de mobilisation des aides (notamment via des achats locaux et opérations triangulaires) facilitant l'application des principes de la Charte. Le recours moins systématique aux distributions alimentaires d'urgence a aussi été rendu possible grâce aux progrès réalisés dans l'alerte précoce et l'identification des zones à risque permettant d'agir par d'autres voies, les actions d'atténuation ou les ventes à prix subventionné.

---

<sup>1</sup> Les principaux volets de la Charte concernent une évaluation objective et consensuelle de la situation alimentaire, une évaluation des besoins d'aide alimentaire confinée dans un programme approuvé par l'Etat et les donateurs et une mise en œuvre du programme assurant une mobilisation satisfaisante en évitant les effets pervers de l'aide alimentaire.

<sup>2</sup> Terme emprunté au document CSAO, 2007.



Quinze ans après l'adoption de la Charte, un double processus est à l'œuvre qui affecte l'efficacité de ces dispositifs. D'une part, les changements dans les politiques de coopération et de gestion de l'aide alimentaire ont amené à un désengagement de certains signataires de la Charte des dispositifs communs, à une réduction de leurs appuis aux systèmes d'information et au recours à l'aide alimentaire réservé aux situations d'urgence (parfois distribuée exclusivement via les ONGs). D'autre part, les gouvernements ont voulu se réapproprier un pouvoir de mobilisation des céréales contenues dans les stocks de sécurité en s'impliquant financièrement dans leur reconstitution. D'autres influences ont également concouru à affaiblir les dispositifs : l'arrivée de nouveaux donateurs non enclins à suivre la discipline de la Charte, l'absence de représentation des ONGs et des organisations professionnelles dans leurs instances, la multiplication de cadres de concertation et de décision ainsi qu'une lente adaptation des systèmes d'information aux nouvelles réalités de l'insécurité alimentaire (manifestées par la malnutrition, la vulnérabilité structurelle, l'intégration économique régionale ou les répercussions des conflits armés).

Si on ne peut dresser une règle automatique entre l'affaiblissement des dispositifs de cogestion et une moindre application des principes de la Charte, il n'apparaît pas de signes tangibles d'amélioration des pratiques au cours des dernières années, et certains points de la Charte semblent moins respectés qu'auparavant :

- l'absence dans plusieurs pays de système permanent d'identification des groupes vulnérables (SAP) et de suivi de la malnutrition ne permet pas d'être rassuré sur l'évaluation précise de la situation alimentaire ;
- avec des cadres de concertation moins consolidés, des désaccords surviennent régulièrement sur les programmes d'interventions ;
- la mobilisation des aides alimentaires et financières ne répond pas aux besoins identifiés dans la programmation (comme l'illustre la gestion de la crise 2004/05 du Niger).

Enfin, si la gestion des aides alimentaires permet de limiter les effets pervers de l'aide, il subsiste toujours quelques pratiques nuisibles comme l'aide japonaise en riz, des livraisons d'aide alimentaire tardives ou l'aide d'urgence sous forme de blé et farine de blé, destinés à des populations rurales peu accoutumées à ces denrées.

Ces tendances de fonds à l'échelle du Sahel ne doivent pas cacher de grandes disparités nationales. Les situations du Mali et du Niger sont peu comparables à celles du Tchad ou de la Mauritanie. Le Niger et le Tchad ont, en plus, démontré de grandes difficultés à faire coopérer des logiques d'intervention différentes entre les dispositifs traditionnels de gestion des crises alimentaires et les systèmes humanitaires sous l'égide des agences des Nations Unies débarquant avec leurs propres procédures, leurs partenaires spécialisés (les ONGs internationales) et leurs moyens sans commune mesure avec ceux d'une administration sahélienne.

---

# 1. INTRODUCTION

---

## 1.1 Contexte

Depuis 1990, la Charte de l'aide alimentaire définit les principes que les donateurs, pays développés partenaires du Club du Sahel<sup>3</sup>, et les autorités des pays du Comité Permanent de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) s'engagent à respecter afin de renforcer la sécurité alimentaire lors de situations de crise ou dans les programmes et politiques de développement tout en évitant les effets pervers de cette aide. Plusieurs éléments de cette Charte ont été repris dans le texte de la Convention internationale relative à l'aide alimentaire, dite Convention de Londres.

De 1991 à 2001, le CILSS et le Club du Sahel ont effectué des évaluations régulières de la Charte de l'aide alimentaire afin de s'assurer du suivi de l'application des ses principes. Des missions conjointes CILSS – Club du Sahel ont été organisées dans les pays sahéliens pour évaluer si les principes de la Charte d'aide alimentaire sont respectés à la fois par les États des pays membres du CILSS mais aussi par les partenaires au développement signataires de celle-ci. Les résultats de ces évaluations ont été débattus au sein du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel qui regroupe les membres de ces deux institutions. La dernière évaluation de la Charte réalisée conjointement par le CILSS et le CSAO (Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest/OCDE) remonte à 2001.

Au cours des dernières années, le paysage de la sécurité alimentaire au Sahel s'est modifié avec la diversification et la complexification des processus de crises alimentaires, la structuration de la société civile et des organisations paysannes, la montée en puissance des collectivités territoriales, l'« entrée en scène » de nouveaux donateurs, en particulier le Japon et les pays arabes non signataires de la Charte, etc. Les débats qui ont eu lieu au Niger autour de l'appréciation, de l'évaluation et de la gestion de la dernière crise alimentaire de 2005, ont révélé l'urgence d'un renouvellement de la réflexion et de la construction de nouveaux consensus dans la région entre les principaux acteurs nationaux, régionaux et internationaux. En outre, des travaux récents ont montré que bon nombre d'acteurs impliqués dans la prévention et la gestion des crises méconnaissent pour la plupart l'existence de la Charte de l'aide alimentaire.

## 1.2 Objectifs de l'étude

Les trois dernières réunions du Réseau qui se sont tenues à Paris (décembre 2005 et avril 2006) et à Rome (décembre 2006) ont soulevé la nécessité de relancer les travaux d'évaluation, mais aussi celle d'approfondir la réflexion. Après quelques années d'interruption, la présente étude vise donc à évaluer l'application des principes et des engagements contenus dans la Charte, tout en explorant les possibilités d'une mise à jour de celle-ci dans le but de prendre en compte les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire. En plus de l'analyse « classique » de l'application de la Charte, il s'agit de conduire simultanément un travail d'information et de questionnement des différents acteurs sur la Charte, en impliquant les nouveaux partenaires et donateurs de l'aide alimentaire.

---

<sup>3</sup> Ces pays étaient à l'époque : le Canada, la Communauté Économique Européenne, les États-Unis d'Amérique, la France, les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne.

A l'initiative du CILSS et du CSAO, l'IRAM<sup>4</sup> en association avec le bureau Issala a été désigné pour mener à bien cette étude financée par le MAE et la CE. Ses résultats sont présentés dans deux documents distincts. Le premier consiste en un bilan des évaluations de l'application de la Charte depuis 1991. Le second<sup>5</sup> constitue une synthèse des éléments d'analyse, à savoir le nouveau contexte de sécurité alimentaire, les enjeux actuels et futurs de l'aide alimentaire, les enseignements du bilan d'application de la Charte, qui permettent de justifier une relecture de la Charte.

### **1.3 Méthodologie**

Le bilan de l'application des principes de la Charte repose sur une analyse documentaire et des enquêtes réalisées dans trois pays du CILSS. Les enquêtes ont été complétées par des entretiens avec les responsables d'institutions régionales et de représentations régionales des organisations multilatérales ou bilatérales.

Le travail documentaire a porté sur une analyse des évaluations de la Charte conduites antérieurement (Tchad, Mali et Burkina Faso en 2001 ; Tchad et Mauritanie en 1999 ; Tchad, Sénégal, Niger et Mauritanie en 1998 ; etc.) et des évaluations réalisées sur la gestion de la crise alimentaire 2004/05 par le Dispositif du Niger.

Trois missions dans des pays membres du CILSS ont été menées en Mauritanie, au Mali et au Tchad<sup>6</sup> afin d'évaluer sur la période 2001 à 2006 l'application des principes de la Charte. Ces pays couvrent des problématiques distinctes de sécurité alimentaire : une couverture élevée des produits consommés par les importations et l'aide alimentaires, des productions agricoles répondant habituellement aux besoins et une déstabilisation de la sécurité alimentaire par l'existence d'un conflit de longue durée.

Les éléments analysés ont été structurés autour des grandes rubriques d'engagement de la Charte : a) les systèmes d'information, b) la détermination des besoins d'aide alimentaire, c) les mécanismes de concertation et de décision, d) la mobilisation des aides, e) la gestion des aides.

La portée de l'analyse a cependant connu certaines limites. Comme la disponibilité des données et des informations sur l'ensemble de la période considérée n'était pas toujours exhaustive<sup>7</sup>, les missions ont recueilli en priorité les éléments d'appréciation des années les plus récentes.

Le rapport présente les résultats en 6 parties :

- Principaux résultats des évaluations couvrant la période 1990-2001,
- Evaluation 2001-06 de l'application de la Charte en Mauritanie,
- Evaluation 2001-06 de l'application de la Charte au Mali,
- Evaluation de l'application de la Charte dans un pays en conflit : le cas du Tchad,
- Analyse de la crise 2004/05 du Niger,

---

<sup>4</sup> Ont participé à l'étude : Kalifa Traoré, Vanessa Alby-Flores, Denis Michiels, Roger Blein, Johny Egg, Jean-Jacques Gabas et Soulé Bio Goura. Les missions au Tchad, en Mauritanie et au Mali et les entretiens dans les capitales européennes et africaines se sont déroulées entre le 13 mai et le 8 juin.

<sup>5</sup> Intitulé « Eléments d'analyse sur les nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest »

<sup>6</sup> Le choix des pays et les éléments analysés sont développés en annexe.

<sup>7</sup> En raison du changement d'affection des responsables, de l'absence d'interlocuteurs clés lors du passage des missions, de la non disponibilité de l'ensemble des comptes rendus de réunions des comités techniques et des cadres de concertation des dispositifs de prévention et gestion des crises, de la période de la mission au Tchad concomitante à une grève générale de la fonction publique ou encore du manque de précisions des témoignages sur les premières années à évaluer.

- Bilan et enseignements.

## 2. PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS COUVRANT LA — PÉRIODE 1990-2001

L'analyse des évaluations<sup>8</sup> effectuées par le CILSS pendant la période 1990-2001 reste limitée du fait que ces évaluations ont été ponctuelles (un nombre limité de pays couverts par chaque évaluation) et généralement très orientées vers l'analyse des dispositifs de collecte et de traitement de l'information ainsi que vers les dispositifs de concertation. Les données relatives à la mise en œuvre de l'aide et surtout aux impacts de l'aide (dépendance, déstabilisation des prix et des marchés locaux, limitation des débouchés, modifications des habitudes alimentaires,...) s'avèrent beaucoup moins bien traités.

Afin de mieux exploiter les informations fournies par ces évaluations, nous avons procédé en deux temps. La première partie de l'analyse comporte une synthèse des principaux enseignements qui se dégagent des évaluations effectuées sur l'ensemble des pays. Celles-ci permettent des comparaisons entre pays à une même période. Ensuite, nous avons exploité les évaluations qui ont porté sur les pays analysés (Tchad, Mauritanie et Mali). Ces analyses figurent comme partie introductive des chapitres 3, 4 et 5.

### 2.1 Une méconnaissance de la Charte

Un premier constat mérite d'être mis en évidence : la Charte est restée peu connue des administrations nationales, des bailleurs de fonds et des ONG tout au long de la période d'analyse. Les premières évaluations (1992, 1993, 1994 et 1995) insistent sur le fait qu'un travail de diffusion plus large de la Charte s'avère nécessaire. La méconnaissance de la Charte est toujours significative en 2001 sauf pour le Niger où la plupart des textes officiels adoptés dans le cadre de la prévention et de la gestion des crises alimentaires font référence aux engagements contenus dans la Charte<sup>9</sup>.

Un deuxième constat important est celui de l'absence de politiques en matière de sécurité alimentaire dans les pays bénéficiaires. Cela a conduit à des incohérences entre les différentes politiques (développement rural et des filières locales par rapport à la gestion de l'aide alimentaire) menées au niveau national mais aussi avec celles mises en place par les bailleurs. Ces préoccupations ont été particulièrement soulevées par les premières évaluations du CILSS. « *Les actions d'aide alimentaire peuvent être sans grande cohérence ou complémentarité avec les politiques nationales. Les importations surtout de blé et de riz reflètent dans certains pays l'incohérence entre les objectifs nationaux et ceux des donateurs et des intervenants de l'aide* ».

### 2.2 Des systèmes d'information qui fonctionnent...mais qui restent fragiles

Dans tous les pays, des efforts importants ont été consentis dans la mise en place de dispositifs d'information. En début des années 90, la plupart des pays ont mis en place des systèmes de suivi des marchés céréaliers (SIM), d'alerte précoce et des zones à risque (SAP).

---

<sup>8</sup> Réalisées en 1992, 1993, 1994, 1995, 1998 et 2001.

<sup>9</sup> CILSS, Evaluation de la charte de l'aide alimentaire, 2001.

En ce qui concerne les données de base, toutes les évaluations soulignent la fragilité des systèmes d'information qui reposent sur des structures nationales, limitées par le manque de ressources humaines et budgétaires. En 1995, on constate la dégradation de la qualité des données de l'enquête agricole au Mali et le manque de fiabilité des bilans céréaliers en Mauritanie. A cette époque, le Burkina Faso semble sortir de ce profil pour présenter des données considérées plutôt fiables par les partenaires. En fin de période, les dispositifs d'information semblaient plus fragilisés du fait des problèmes de financement. En effet, la durée limitée des projets ont conduit souvent à une rupture de fonctionnement des systèmes d'information. Cela a été le cas dans des pays comme le Tchad et le Mali où la fin du projet DIAPER a exacerbé les problèmes liés à la qualité et à la fiabilité des données de l'enquête agricole.

Les systèmes d'alerte précoce ont progressé avec des grandes disparités selon les pays. Au milieu des années 1990, la Mauritanie et le Burkina Faso ne disposaient pas de systèmes d'alerte précoce tandis qu'au Mali et au Tchad, les SAP fonctionnaient assez bien. Au Niger, des progrès sensibles ont été enregistrés grâce au projet d'atténuation des catastrophes et au SAP rapproché. Cependant, les SAP dans plusieurs pays ont été suspendus à la fin des années 90 ce qui n'a pas facilité l'identification des zones et populations vulnérables.

L'évolution a été similaire pour les systèmes de suivi des prix. En 1995, le stade d'implantation de ces systèmes était variable. Le Mali et le Niger disposaient d'une méthodologie considérée comme étant plutôt fiable. Le Burkina Faso possédait un système modeste et, en Mauritanie, le CSA collectait des prix avec une fiabilité relative. Le financement de ces dispositifs a été au cœur des débats lors de la deuxième moitié des années 90.

### **2.3 Des systèmes de concertation et de coordination à efficacité variable**

Les cadres de concertation ont connu des évolutions différentes dans les pays du CILSS. Plusieurs facteurs ont influencé leur fonctionnement : le contexte institutionnel, la représentativité des interlocuteurs et la qualité de l'information disponible.

En début de période, la concertation entre institutions nationales et entre les gouvernements et les donateurs était partielle et peu efficace. La qualité de la concertation semblait très liée au fonctionnement du système d'information et surtout du SAP. Au Tchad, la concertation ne posait pas de problème particulier car les informations du SAP étaient fiables et reconnues par tous. Au Burkina Faso, le SAP était pratiquement inexistant et la concertation était très faible.

La suspension des SAP dans plusieurs pays ont mis à mal les dispositifs de concertation. Des divergences importantes sont apparues concernant l'identification et le ciblage des populations bénéficiaires.

La dernière évaluation du CILSS (2001) signale que les dispositifs de concertation restaient focalisés sur la gestion de l'aide physique et ne jouaient pas le rôle de plate forme de concertation suffisamment intégrateur de l'ensemble de ces acteurs.

### **2.4 Des évolutions importantes dans la mise en œuvre**

Les évaluations montrent que la gestion de l'aide alimentaire fonctionnait mieux dans les pays où le processus de concertation était efficace. L'évaluation de 1993 constate un manque de concertation entre donateurs, une faible coordination des institutions nationales et l'accumulation de retards dans la livraison de l'aide. Par exemple, au Burkina Faso,

la distribution gratuite de l'aide américaine a eu lieu simultanément à la vente à prix social de l'aide française. L'aide importée (USA, UE) n'est arrivée en totalité qu'en juillet avec quelques effets déstabilisateurs sur les ventes de l'OFNACER.

L'évaluation de 2001 souligne qu'il y a eu une amélioration sensible de la gestion de l'aide alimentaire et la réduction des impacts négatifs sur les marchés et les stratégies des producteurs. Mais, il existait encore des cas où on notait des aides livrées après les récoltes, amplifiant les phénomènes habituels de chute des prix post récolte.

Un des principaux points qui est mis en avant par les évaluations est celui du recours aux achats locaux. Il est considéré que les achats locaux effectués par la France, l'UE et l'Allemagne ont marqué une évolution vers une aide alimentaire ayant des effets économiques moins pervers. Cependant, les dernières évaluations signalent une certaine résistance de la part des bailleurs comme les Etats-Unis, le Japon et le PAM dans une moindre mesure.

La dernière évaluation (2001) souligne que le recours à l'approvisionnement local posait encore de réelles difficultés. Celui-ci induit des délais de mobilisation importants, parfois supérieurs à un approvisionnement international. De plus, les politiques de certains donateurs n'avaient pas suffisamment évolué. A ce sujet, il a été noté que si l'UE pouvait procéder à des achats locaux en cas d'urgence, la mission française au Niger ne pouvait pas se procurer directement des céréales locales. Pour le faire, il aurait fallu qu'elle puisse passer par la vente de blé importé au cours de l'année précédente ; or les décisions d'allocation d'aide alimentaire n'étaient prises que sur une base annuelle.

Plusieurs évaluations signalent que les opérations triangulaires sont encore modestes pendant la période d'analyse.

L'adéquation des produits importés ne semble pas avoir été une préoccupation majeure. Les premières évaluations mentionnent que les missions d'évaluations ont eu très peu d'échos défavorables. Il est intéressant de noter que certains produits qui soulevaient des interrogations il y a 15 ans, par exemple les pâtes alimentaires, sont aujourd'hui complètement entrés dans les habitudes alimentaires des pays sahéliens et concourent à la dépendance alimentaire<sup>10</sup>.

La dernière évolution importante à noter est celle du recours accru à d'autres modalités d'aide comme les banques de céréales, les opérations de cash ou food for work et les ventes de céréales à prix modérés. Les quelques évaluations disponibles montrent toutefois des résultats mitigés.

—

### 3. EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE AU MALI

—

#### **3.1 Principaux enseignements des évaluations 1990 à 1995**

Le Mali a fait l'objet de deux évaluations de l'application des principes de la Charte. Les informations disponibles permettent de rendre compte de son évolution jusqu'en 1995. Pour la première moitié des années 1990, il se dégage les points suivants :

---

<sup>10</sup> R. Blein, La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest. Des principes à la réalité, CILSS, novembre 2006.

### Sur les systèmes d'information :

- Les informations de base étaient considérées comme assez bonnes mais il y avait encore de progrès à faire dans certains domaines (les stocks paysans, les importations commerciales).
- L'enquête agricole financée par le projet DIAPER a été confrontée à plusieurs limites liées à la qualité, la fiabilité et la précision des données collectées. Peu d'attention a été accordée à l'enquête car les dernières campagnes ont été excédentaires.
- Le SIM est considéré comme jouant un rôle important en tant qu'instrument d'analyse des politiques céréalières. Les critiques ont porté sur la nécessité d'améliorer sa capacité d'analyse des données et des préoccupations ont surgi quant à son financement au delà de 1996 (fin de la phase du PRMC). De manière générale, l'appréciation est positive et en particulier de la part des utilisateurs institutionnels.
- Le SAP est devenu un instrument d'aide à la décision. Les décisions sur la mise en œuvre de l'aide sont effectuées sur la base des informations fournies par le SAP<sup>11</sup>. Le SAP a bénéficié de la confiance des donateurs et des acteurs nationaux. Deux divergences majeures ont été soulevées : le coût élevé de fonctionnement du SAP et la méthodologie utilisée.
- La CPS (Cellule de Planification et de Statistique) a été créée afin de pallier l'absence d'une cellule de synthèse de l'information et de centraliser et coordonner les données fournies par les différents systèmes d'information.

### Sur les dispositifs de concertation et de coordination :

- Les évaluations font état d'un niveau satisfaisant de concertation entre les donateurs et le gouvernement. Les structures nationales de concertation sont considérées comme un exemple en la matière dans les pays du CILSS.
- Le COC s'est doté d'un secrétaire permanent le rendant plus fonctionnel. Les représentants de la partie malienne ont pris part aux réunions du comité technique du PRMC mais pour certains, cela ne semblait pas suffisant pour favoriser l'internalisation des activités du PRMC.
- Il a été souligné qu'il existait un manque de coordination entre les institutions nationales ce qui découlait en partie d'un manque de politique nationale de sécurité alimentaire.

### Sur la mise en œuvre de l'aide :

- Le gouvernement n'intervenait pas dans la distribution, organisée et supervisée par une commission locale. Des efforts ont été fournis pour assurer plus de transparence dans la distribution de l'aide.
- Un problème qui a été souligné est celui de la prise en charge des coûts de transport pour les populations démunies ou éloignées du chef d'arrondissement car le transport du point de mise à disposition jusqu'au point de consommation devait être assuré par les bénéficiaires.
- L'aide transitant par les ONG n'était pas comptabilisée par les statistiques officielles aussi bien du côté des donateurs que du côté malien.

---

<sup>11</sup> Le COC établit un plan d'opération appliqué par l'OPAM.

### **3.2 Contexte social, économique, politique et institutionnel**

Le Mali est un grand pays (1.2 million km<sup>2</sup>) enclavé, couvert pour les 2/3 par des zones désertiques, partageant ses frontières avec 7 pays, et dont 64% de la population vit dans la pauvreté.

Malgré un environnement national caractérisé par une bonne gouvernance démocratique, un processus de décentralisation relativement avancé et prometteur, une gestion macroéconomique et des réformes structurelles satisfaisantes appuyées massivement par la communauté internationale, le Mali est bien l'un des pays pris dans le piège de la pauvreté, en raison de contraintes naturelles et structurelles fortes qui minent les efforts de développement du pays.

Une pluviométrie irrégulière a eu pour conséquences plusieurs périodes de sécheresse qui ont rendu l'économie plus volatile et vulnérable aux chocs exogènes (comme la crise en Côte d'Ivoire). La crise alimentaire de 2005 est illustratif de cette fragilité du pays face aux aléas climatiques.

L'absence d'infrastructures de transport adéquates est également un obstacle essentiel à la bonne circulation des biens et personnes et, en conséquence, à l'amélioration de la production agricole (qui représente presque 40% du PNB) et à la promotion des exportations.

Au plan de la sécurité alimentaire, la présente évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Mali se déroule dans un contexte marqué par des mutations profondes. En effet, la politique de sécurité alimentaire du Mali a longtemps reposé sur le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC), démarré au début des années 1980. Le PRMC avait pour objectif initial de favoriser la libéralisation du commerce des céréales, de procéder à la réforme de l'office céréalière étatique et d'appuyer l'organisation et la structuration des filières. En plus de ces missions historiques, s'est ajoutée la protection des populations vulnérables aux crises conjoncturelles.

Au début des années 2000, le gouvernement malien a entrepris des réformes en faisant de la sécurité alimentaire durable l'une des principales priorités de sa politique de développement. Trois textes fondent cette nouvelle vision :

- la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire de 2002, dont l'objectif principal est la réduction structurelle de la pauvreté et des inégalités en assurant à tous les maliens, l'accès à tout moment, aux aliments pour mener une vie saine ;
- la Loi d'Orientation Agricole (LOA) basée sur le principe de souveraineté alimentaire et l'objectif de sécurité alimentaire durable ;
- la sécurité alimentaire dans le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) considérée comme : a) une priorité du Gouvernement, b) un déterminant majeur de développement et c) un axe prioritaire d'intervention.

Au niveau institutionnel, la création d'un Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) chargé du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions relevant du domaine de la sécurité alimentaire est venue renforcer ces transformations en 2004.

Longtemps considéré comme le bon exemple dans la région, le Mali va connaître une gestion de la crise alimentaire 2005 difficile dont les mutations institutionnelles et stratégiques du dispositif de sécurité alimentaire impulsées par le gouvernement ne sont pas exemptes.



### **3.3 L'état des systèmes d'information**

Le PRMC comprend un ensemble de composantes et instruments nécessaires à la prévention et la gestion de crises alimentaires. Les structures d'information ont pour but de fournir les analyses et les recommandations nécessaires à la prise de décision et à la gestion des situations de crises. Les principaux systèmes d'information sont l'observatoire des marchés agricoles, l'enquête agricole permanente et le système d'alerte précoce.

#### L'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA)

Créé en 1989, l'OMA a pour tâche de collecter, traiter et diffuser les informations (prix, offres, stocks) du marché agricole sur la base d'un échantillon de marchés sur l'ensemble du territoire malien. Son financement est assuré par le PRMC et la structure est rattachée formellement au CSA bien que peu de liens opérationnels confortent cette décision. Il dépendait précédemment de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (ACPAM) rattachée au Ministère de l'Agriculture. Outre la collecte d'information, l'OMA réalise des analyses tendanciennes des différents indicateurs du marché agricoles et des études spécifiques sur le marché des produits agricoles.

Depuis la création du CSA, l'OMA réalise également des analyses et des recommandations dans le cadre de la gestion du stock national de sécurité alimentaire à la demande des autorités.

Ce dispositif d'information fonctionne normalement avec les ressources mises à disposition dans le cadre du PRMC. Les bulletins d'information mensuels sont publiés régulièrement sur le site Web de l'OMA. L'ensemble des informations est accessible sur demande.

Bien qu'il n'intervienne pas directement dans la prévention des crises alimentaires, l'OMA a réalisé des analyses montrant la tension prévisible sur les marchés céréaliers à l'orée de la crise 2004/05. Conjointement avec le PROMISAM (Projet de mobilisation des initiatives en matière de sécurité alimentaire), il a effectué une mission de prospection en avril 2005 pour formuler des réponses sur l'état du marché céréalier (faible état d'approvisionnement et prix élevés dans certains cas) et des recommandations pour y faire face.

Force est de constater que si l'OMA permet a posteriori de connaître l'état des marchés de céréales, en revanche, sa capacité de prévision demeure faible en l'absence d'outil développé à cet effet. Toutefois le bulletin de conjoncture de l'OMA publié en septembre 2004 avertissait que « *Malgré de bonnes perspectives de production au sud du pays, des difficultés d'approvisionnement en céréales pourraient se profiler à l'horizon* » ; ce qui attestait du rôle capital que devait jouer le marché dans l'approvisionnement des populations dans un contexte régional peu favorable.

Par ailleurs, l'impact des activités de l'OMA menées dans le cadre de la restructuration du marché céréalier ne fait pas l'unanimité. Certains estiment qu'un déséquilibre entre les détenteurs d'informations des filières subsiste et que la transparence des marchés, objectif fixé dans le PRMC, n'est pas atteinte.

#### L'enquête agricole permanente

L'enquête agricole au Mali est réalisée sous le contrôle de la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) qui est une division du Ministère de l'Agriculture ; les analyses proprement dites étant effectuées par la DNSI. L'enquête agricole sert à l'élaboration des bilans céréaliers prévisionnel et définitif qui permettent de compléter l'analyse de la situation alimentaire. En outre, les données de productions agricoles contribuent à évaluer la croissance économique. L'enquête agricole couvre l'ensemble du pays et son fonctionnement est assuré à travers le budget spécial d'investissement de l'Etat.

Dans la période de 2001 à 2005, l'enquête agricole a connu quelques difficultés de fonctionnement liées en premier lieu à la diminution des ressources humaines au niveau des agents de terrain. En effet, les départs à la retraite ne sont pas remplacés systématiquement et l'opérationnalité de l'enquête a été amoindrie dans certaines régions. Même si la CPS fournit encore régulièrement des estimations de productions agricoles, elles ne semblent plus très crédibles, selon l'affirmation de son responsable, aux yeux des partenaires du dispositif.

Au cours de la campagne agricole 2004/05 qui a été marquée par l'invasion acridienne et une mauvaise pluviométrie dans certaines régions, les résultats de la CPS n'ont pas fait autorité quant à l'impact de ces aléas sur la production et le disponible céréalier. La confiance ne semble pas être complètement revenue en 2007, et l'on évoque peu le rôle de l'enquête agricole dans le dispositif, cela, malgré la mise en place d'un sous-comité de statistique agricole et de l'élevage regroupant les différentes directions techniques de l'agriculture, de l'élevage, la DNSI, la direction du Plan, ainsi que la météo, le SAP et le CSA. Ce sous-comité examine et valide les résultats de l'enquête avant leur publication.

Outre, la nécessité d'une plus grande crédibilité en fournissant des informations techniques de qualité, la CPS fait face à des difficultés de financement de ses actions qui s'élargissent au-delà de la sphère des productions céréalières pour englober le maraîchage et l'arboriculture, ainsi que les productions animales désormais considérées comme éléments importants dans l'atteinte de la sécurité alimentaires des populations. Son budget annuel en 2006/07 était de 120 millions de FCFA, et devrait s'élever à 200 millions pour la campagne 2007/08. Le souhait de ses responsables est que l'Etat arrive à des prévisions budgétaires sur 5 ans pour mieux préparer une planification des enquêtes.

Le recensement général de l'agriculture réalisé en 2006 est en cours d'analyse, et devrait permettre d'actualiser les bases et la méthodologie de sondage.

#### Le Système d'Alerte Précoce (SAP)

Le SAP Mali est considéré comme le dispositif clé du PRMC en ce qui concerne la détection des difficultés alimentaires et les recommandations de besoins pour l'atténuation et la gestion des crises. Initialement, le SAP ne couvrait que les communes du pays situées au nord du 14<sup>ième</sup> parallèle (348 communes). Cependant, depuis l'élaboration de la stratégie nationale de sécurité alimentaire, la zone d'intervention du SAP a été théoriquement étendue aux communes au sud de ce parallèle sur des régions initialement classées comme zones à faibles risques. Au total, 703 communes sont suivies depuis 2004.

Sur le terrain, le SAP s'appuie sur les services spécialisés de l'Etat pour collecter des données et mener des enquêtes qui lui permettront d'effectuer des analyses quantitatives et qualitatives. Le SAP était à l'origine structuré des cercles vers les régions puis vers le niveau national. A la faveur de la décentralisation, il s'étend désormais au niveau des villages et des zones au sud du pays pour prendre en compte l'insécurité alimentaire structurelle. Les données relevées sont : - la pluviométrie, - les déprédateurs, - la campagne agricole, - l'élevage et la pêche (transhumance, état des pâturages), - les prix des produits alimentaires, les mouvements de populations, leur état de santé et de nutrition, - les changements de comportements alimentaires, - le niveau des réserves alimentaires. Ce suivi est réalisé mensuellement.

L'analyse de ces informations donne lieu à un bulletin mensuel d'information destiné aux autorités nationales, régionales, et communales, ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers pour une concertation autour des actions d'urgence à mener. Son financement est assuré dans le cadre du PRMC. Pendant longtemps, il a permis à l'Etat malien et à ses partenaires de disposer d'informations techniques, qui malgré leur nature qualitative, permettait de prendre des décisions en matière de gestion des crises alimentaires.

Les analyses réalisées par le SAP en octobre 2004 sur la situation alimentaire n'ont pas fait l'objet du consensus habituel. Plusieurs raisons sont évoquées concernant la nature qualitative des informations qui sont susceptibles d'interprétations différentes et qui ne permettent pas d'être confrontées à celles provenant de la CPS (enquête agricole), de l'OMA (prix et approvisionnement du marché) mais aussi du dispositif FEWSNET. Les appréciations à tendance alarmiste de certains informateurs ont également été reprochées.

### **3.4 Les structures en charge de la concertation et de l'exécution du dispositif**

#### Le Comité Technique de Coordination des Politiques de Sécurité Alimentaire (CTCPSA)

Le cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire au Mali est en pleine mutation ; il a été fixé par décret présidentiel N°03-176/P-RM du 25/04/2003 et organisé autour des organes suivants :

- Un Conseil National de Sécurité Alimentaire ;
- Un Comité Technique de Coordination des Politiques de Sécurité Alimentaire ;
- Un Comité Régional de Sécurité Alimentaire ;
- Un Comité Local de Sécurité Alimentaire ;
- Un Comité Communal de Sécurité Alimentaire.

Les missions assignées au CT CPSA dans le cadre de ce décret sont les suivantes :

- Coordonner l'ensemble des activités de sécurité alimentaire ;
- Faciliter la concertation entre les différentes parties au travers, notamment des outils assurant le financement du système de sécurité alimentaire ;
- Promouvoir les synergies entre les différents acteurs et les composantes assurer la mise en œuvre des décisions prises ;
- Engager les actions pour prévenir, résoudre les crises alimentaires conjoncturelles et déclencher, le cas échéant, le plan d'intervention d'urgence ;
- Coordonner la collecte et le traitement de l'information sur la sécurité alimentaire ;
- Veiller à la publication et à la diffusion des documents ;
- Créer et faire fonctionner un mécanisme efficace de suivi évaluation de la sécurité alimentaire.

En mai 2004, un autre décret N° 01-150/P-RM du 18/05/2004 crée un Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) ayant pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire. Le CSA reprend alors en son sein un ensemble de missions (cf. infra) qui reposaient sur les structures qui émanaient du PRMC. Implicitement, le CT CPSA dont les missions proviennent du PRMC se retrouvait partie intégrante du CSA sans que son mandat initial ne soit réadapté au nouveau contexte.

#### L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM)

L'OPAM est la structure d'exécution des décisions du dispositif. Il a le statut d'un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) dont les principales missions sont établies dans le cadre d'un Contrat-Plan Etat/OPAM :

- la gestion du SNS d'un montant plafond de 35 000 T. Deux types d'opérations sont principalement effectuées : les sorties dans le cadre des recommandations du PRMC ou d'une rotation technique pour répondre aux impératifs de conservation (qualité des céréales à la consommation humaine) et conséquemment les opérations d'achat pour sa reconstitution ;

- la mise en œuvre d'actions spécifiques décidées par le Gouvernement en matière de sécurité alimentaire ;
- la réalisation d'activités visant l'amélioration du fonctionnement du marché céréalier.

Depuis l'élaboration de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire, le Gouvernement malien a décidé de confier à l'OPAM en plus du SNS, la gestion d'un Stock d'Intervention (SI) dont le code de gestion reste à élaborer. Le niveau théorique de ce stock est fixé à 30 000 T dont 20 000 T seraient entreposées au niveau de banques de céréales. L'objectif de cette approche vise à réguler le marché céréalier en intervenant directement dans l'approvisionnement des marchés locaux. Le contrat plan en cours de validité couvre la période 2006-2008.

### **3.5 Les bouleversements entraînés par le nouveau dispositif de sécurité alimentaire**

Depuis 2001, le Mali a entrepris de faire de la sécurité alimentaire durable un axe majeur de sa politique de développement. Dans ce cadre, le Mali a créé le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) en le désignant organe de pilotage et de coordination de la politique de sécurité alimentaire. Celui-ci a pour missions de :

- Proposer les stratégies, préparer et mettre en œuvre, en rapport avec les départements ministériels concernés, les mesures visant à assurer une pleine couverture des besoins alimentaires du pays ;
- Veiller à la constitution, à la reconstitution et à la bonne gestion du SNS et des banques de céréales ;
- Procéder à l'analyse des perspectives alimentaires résultant de la campagne agricole et à l'identification des zones sinistrées ou déficitaires ;
- Planifier, coordonner et contrôler les opérations de distribution de vivres dans les zones sinistrées ;
- Élaborer et mettre en œuvre, en rapport avec les structures publiques et privées concernées, les mesures d'organisation des marchés céréaliers et de modernisation des circuits de distribution des denrées alimentaires ;
- Veiller à l'information des consommateurs notamment sur les prix et sur la qualité sanitaire et nutritionnelle des denrées alimentaires.

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, le CSA est organisé en quatre départements techniques (voir figure en annexe).

L'examen des attributions assignées à chaque département permet de faire les constats suivants :

- l'extension du champ de la sécurité alimentaire qui jadis, était focalisé sur la prévention et la gestion des crises alimentaires conjoncturelles et sur la restructuration du marché céréalier (PRMC), au concept plus large de sécurité alimentaire structurelle. La scission entre la gestion de l'insécurité alimentaire conjoncturelle et structurelle est devenue moins nette, chacun des départements ayant des prérogatives sur les deux volets ;
- les liens entre les différents départements du CSA et les structures émanant du PRMC ne sont pas clairement établis :

- i. le Département Promotion des Echanges (DPE) s'occupe de l'organisation des marchés (céréaliers et produits agricoles), la promotion des échanges en zones excédentaires et déficitaires et, participe aux actions de régulation des marchés et des prix. Il exprime une nouvelle volonté politique de contester l'option libérale prônée jusqu'alors dans le cadre du PRMC et questionne le rôle de l'OMA dont la mission était d'assurer le suivi et la transparence des différents marchés agricoles.
- ii. le Département Production, Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (DPPGCA), évalue la campagne agricole, intervient dans la gestion du SNS et des banques de céréales et coordonne les actions d'aides alimentaires dans les zones à risque. Ces missions chevauchent celles attribuées à la CPS (enquête agricole), à l'OPAM (stock de sécurité, banques de céréales) et au CT CPSA (coordonner et contrôler les opérations dans les zones sinistrées ou déficitaires) ;
- iii. le Département Planification et Suivi (DPS) concentre des actions relevant de la vision structurelle de la sécurité alimentaire (élaboration des stratégies, de programmes et projets et suivi-évaluation) et des actions relevant du conjoncturel effectuée par le SAP (suivi des zones à risque et propositions des actions).

Une clarification des liens entre le CSA et les structures émanant du PRMC est selon les acteurs devenue indispensable. Les concertations se poursuivent d'ailleurs entre le Mali et ses partenaires sur le concept de sécurité alimentaire durable et les organes mis en place pour son pilotage ; en particulier sur le dispositif de prévention et de gestion de la sécurité alimentaire conjoncturelle.

Au-delà de ces questions institutionnelles, elle soulève la question de l'autonomie acquise par les systèmes d'information qui jusqu'à récemment était considérée comme contribuant à la fiabilité des analyses fournies et, de façon corollaire, du risque d'un traitement plus « politique » des crises alimentaires comme l'a illustré l'année 2004/05 (cf. infra).

### **3.6 L'analyse de la gestion de la crise de 2002/03**

Le Sahel comme le montre l'historique des productions agricoles et de la pluviométrie est périodiquement soumis à des déficits localisés de l'offre alimentaire. Sur la période 2001 à 2005, on peut noter deux campagnes (2002/2003 et 2004/2005) enregistrant des baisses de production avec des conséquences complètement différentes, chacune d'elle arrivant après une année de bonnes récoltes.

#### Evaluation de la situation alimentaire

Selon les résultats fournis par la CPS, la campagne agricole 2002/03 a connu une baisse de production de 4% soit 10 kg par habitant par rapport à la précédente ; cela suite à une pluviométrie insuffisante. Le bilan fourni par la CPS a été validé par le CILSS dans le cadre de son dispositif de suivi de la campagne agricole.

Le SAP à travers son dispositif déployé dans les zones à risque a fourni une analyse définitive de la campagne agricole en janvier 2003 qui mettait en relief les points suivants :

- Les indicateurs et stratégies d'adaptation spécifiques développées par les populations pour répondre à la chute des revenus agricoles et/ou monétaire ;
- Le niveau élevé des prix des céréales ;
- Le contexte socio-économique et politique de la sous-région (crise ivoirienne).

La méthode employée et le résultat obtenus ont fait l'objet d'un consensus entre l'Etat et les donateurs.

### Evaluation des besoins

L'évaluation des besoins réalisée par le SAP recommandait dans son bulletin du mois de février 2003 :

- des distributions gratuites de vivres : 15 360 T de céréales pour 600 000 personnes.
- la mise en place de banques de céréales en soutien aux distributions gratuites et dans des communes non bénéficiaires des distributions gratuites. La capacité de ces banques de céréales était estimée à 3 000 T pour faciliter l'accès des populations aux céréales en période de soudure.
- des ventes d'intervention de l'OPAM à prix modéré (inférieurs à ceux du marché).
- la vente d'aliments du bétail à prix modéré.
- le déstockage et la recherche de débouchés pour le bétail.
- la demande d'intervention du PAM à travers les actions « Food For Work ou Food For Formation », les cantines scolaires et les centres de santé.
- le développement des actions génératrices de revenus.
- le développement d'actions alternatives : réhabilitation d'aménagements agricoles, protection de l'environnement.
- la réalisation d'opérations de lutte anti-acridienne et anti-aviaire en vue de protéger les cultures.

Ces recommandations n'ont pas fait l'objet d'un consensus au sein du dispositif de concertation Etat-Partenaires techniques et financiers. Ces derniers jugeaient que les actions proposées étaient en décalage avec les analyses de la situation et/ou ne relevaient pas du domaine de la gestion d'une crise conjoncturelle. Les distributions gratuites ont été retenues tandis que les autres actions ont été considérées comme ne faisant pas partie des prérogatives du PRMC.

### Mise en œuvre de l'aide alimentaire

L'absence de consensus sur les recommandations du SAP a conduit à ne mettre en œuvre que le volet aides alimentaires sous forme de distributions gratuites. Le PAM a également mis en œuvre son programme dans le cadre des cantines scolaires, dans les centres de récupération infantile et des FFW. Au regard de l'article IV de la Charte de l'aide alimentaire, on peut relever l'absence d'harmonisation des décisions et de coordination des actions des décideurs. En effet, sans avoir suivi les recommandations du SAP, certains donateurs sont intervenus au profit des populations vulnérables en passant par des ONG.

## **3.7 La gestion de la crise de 2005**

La campagne agricole 2004/2005 a été marquée par une invasion acridienne dans plusieurs pays sahéliens dont le Mali avec des conditions de pluviométrie et de crue peu satisfaisantes. En termes de résultats, la campagne a abouti à une baisse de la production par habitant estimée à 43 kg soit 20% de moins que la campagne record de 2003/04 (305 kg par habitant). C'est sans doute pourquoi, l'ampleur de la crise a d'abord été sous estimée par les systèmes d'information.

### Evaluation de la situation alimentaire

Le suivi de la campagne agricole et de la situation alimentaire par la CPS et le SAP se sont effectués normalement jusqu'en octobre. A cette date, le bilan céréalier provisoire était en principe disponible et devait permettre avec le suivi qualitatif de la campagne de disposer des premières données sur l'impact de l'invasion acridienne sur les récoltes. En octobre 2004, le SAP jugeait la situation sur le terrain critique et préconisait des interventions. Dans le même temps, les autorités politiques, face aux inquiétudes des populations suite à l'invasion acridienne annonçaient des interventions. De son côté, l'OMA diffusait un bulletin spécial faisant l'état des lieux sur les marchés au regard du déroulement de la campagne agricole et, pronostiquait des difficultés d'approvisionnement à court ou moyen terme.

Dès octobre, le dispositif de prévention a eu des difficultés à s'accorder sur l'évaluation des résultats de la campagne agricole et de leurs impacts sur la sécurité alimentaire des populations. Les PTF et le FEWS NET estimaient qu'en octobre, alors que les récoltes étaient en cours, il n'était pas opportun d'intervenir dans certaines régions, particulièrement celle à fort potentiel agricole comme Ségou. L'absence de consensus à amener l'Etat à intervenir en dehors du dispositif.

### Les besoins d'aides alimentaires selon le SAP

Les désaccords persistants sur l'évaluation de la situation alimentaire, il était difficile de traiter sereinement la question des besoins. Le SAP dans son évaluation finale a recommandé une dizaine d'actions :

- Distributions gratuites de 20 993 T de vivres y compris les 10 000 T déjà distribuées en octobre par le CSA ;
- Ventes d'intervention de l'OPAM à hauteur de 3 000 T ;
- Ventes par Offres Publiques de Ventes (3 000 T dans les capitales régionales et 1 500 T à Bamako) ;
- Constitution de banques de céréales dans les communes en difficulté à hauteur de 5 000 T ;
- Vente d'aliments du bétail à prix modérés (1 500 T) ;
- Appui en semence pour faciliter la campagne agricole 2005/06 ;
- Recommandation à tous les partenaires (ONG, OI, Etat) de mener des actions vivres contre travail ou vivres contre formation ;
- Actions alternatives : réhabilitations de périmètres dans le cadre de la Petite Irrigation Villageoise (PIV) ;
- Appui aux pêcheurs ;
- Lutte contre les ennemis des cultures.

Les prévisions et propositions du SAP ont été critiquées. D'abord, parce qu'il n'y avait pas de concordance avec l'analyse de la situation du FEWS NET et, ensuite, parce qu'elles étaient jugées exagérées par rapport à la réalité.

### Mise en œuvre de l'aide alimentaire en 2005

#### *Par le PRMC et l'Etat*

En l'absence de consensus sur l'estimation des besoins au sein du PRMC, le gouvernement malien a entrepris des actions en dehors du dispositif dès le mois d'octobre 2004. La première action (destinée aux banques de céréales) de 10 000 T était justifiée par plusieurs arguments : (i) éviter la migration massive des populations touchées vers les centres urbains ; (ii) l'incapacité du dispositif PRMC à saisir la réalité du terrain en temps réel

dans un contexte de décentralisation où des informations alarmantes remontent plus vite depuis les communes.

Le gouvernement a programmé des actions sortant du cadre habituel d'intervention du PRMC : appui aux banques de céréales, ventes d'intervention <sup>12</sup>, facilitation de l'approvisionnement du marché céréalier par les importations. Ces actions ont été entreprises pour accroître l'approvisionnement du marché céréalier et des populations :

- en facilitant les importations en riz par diverses mesures comme la levée des taxes et la facilitation du crédit et du transport des céréales ;
- par la création et l'approvisionnement des banques de céréales communautaires à partir du stock d'intervention (ressources provenant des nouveaux donateurs telle la Coopération Japonaise);
- par la fermeture des frontières nationales à l'exportation des produits vivriers vers les pays voisins.

Les actions telles que l'approvisionnement des banques céréalières que le gouvernement cherchait à promouvoir visaient un impact à court et moyen terme. Le PRMC n'avait pas l'habitude de financer ce type d'aide alimentaire car les bailleurs de fonds considéraient qu'elles relevaient des programmes de développement ou de lutte contre la pauvreté. D'autre part, les deux autres mesures marquaient la volonté d'intervenir sur le fonctionnement « libre » du marché céréalier.

La répartition des aides réalisées par le dispositif et le gouvernement sont reprises dans le tableau n° 1.

Tableau n°1 : Répartition des aides 2004/05 (approvisionnement des banques céréalières et distributions gratuites)

Régions	Cercles	Communes	Populations	Quantités (T)
Kayes	4	12	124 199	2 236
Koulikoro	3	12	144 521	3 026
Mopti	7	43	574 617	10 034
Tombouctou	4	22	204 209	3 674
Gao	3	7	52 115	1 263
Kidal	3	4	17 962	323
Total	24	101	1 148 000	20 990

Sur les 20 990 T distribuées gratuitement, 15 200 T sont issues du SNS, le reliquat soit : 5 700 T proviennent d'autres donateurs tels le Japon, l'Arabie Saoudite et la Libye. Par ailleurs, dans les mouvements du SNS en 2005, on relève des actions de vente d'intervention de l'OPAM à hauteur de 10 946 T.

#### *Par le PAM*

Le PAM de son côté a exécuté un programme d'aide alimentaire de 25 643 T réparti en trois catégories d'activités (urgence, réhabilitation et aide projet) :

Tableau n°2 : Répartition des aides programmées par le PAM en 2004/05

ANNEES	PROJET	QUANTITES RECUES	ACTIVITE
2005	10400.0	15 032,026	EMOP
	10372.0	849,257	PRRO
	10205.0	9 762,235	PROGRAMME DE PAYS
Total année 2005		25 643,518	

<sup>12</sup> Notamment dans les centres urbains.



Les actions d'urgence menées par le PAM ont représenté en volume l'équivalent de 72 % des actions menées par le dispositif et le gouvernement. On notera que ces actions d'urgence n'étaient pas planifiées et décidées dans le cadre du dispositif PRMC. Le PAM a reçu des dons de l'Algérie, la Belgique, l'Italie, etc. Ces aides ont bénéficié aux populations identifiées dans le cadre du dispositif « sites sentinelles » mis en place par le PAM ou sur la base des informations du SAP ou d'ONG intervenant sur le terrain.

#### *Par les ONG*

Enfin, d'autres actions d'urgence ont été menées par des ONG telles que : Agro Action Allemande (Food for work) et d'autres ONG européennes, grâce à l'appui de la Commission Européenne, ainsi que par Afrique Verte (mise en place de banques de semences, organisation de bourses céréalières, etc.). La quantification et la nature des actions d'aides alimentaires réalisées par les ONG n'ont pu être estimées.

### **3.8 Analyse de l'évolution du dispositif de sécurité alimentaire**

Depuis quelques années, la politique de sécurité alimentaire au Mali est en pleine évolution avec les inflexions prises par la Loi d'Orientation Agricole et la création du CSA qui mettent en avant la notion de sécurité alimentaire durable et la responsabilité première de l'Etat en ce qui concerne l'alimentation des populations. La logique de la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire met aussi l'accent sur les interconnexions entre la sécurité alimentaire conjoncturelle et structurelle et préconisent des actions davantage intégrées. Ces orientations interviennent dans le contexte d'une certaine remise en cause du fonctionnement du marché céréalier tel que prôné dans le cadre du PRMC<sup>13</sup>.

La crise 2004/05 n'a fait qu'attiser les dissensions survenues entre le gouvernement et les bailleurs de fonds avec le reproche émis, d'une part, envers les PTF d'une certaine inflexibilité dans leur stratégie d'appui et, d'autre part, envers le gouvernement, d'une politisation accrue de la prévention et gestion des crises.

En pratique, la construction institutionnelle du cadre de sécurité alimentaire peine à faire le consensus pour les raisons suivantes :

- Les PTF ne sont pas d'accord sur la « dilution » de la gestion conjoncturelle des crises alimentaire dans une approche plus globale qui combine les interventions de sécurité alimentaire court et long termes ;
- Le rattachement des structures issues du PRMC au CSA qui lui dépend directement De la Présidence de la République, pose la question de leur indépendance ;
- Le CSA souhaite affirmer la responsabilité première des autorités maliennes dans la gestion des crises et dans l'atteinte de la sécurité alimentaire du pays et demande aux PTF en retour une meilleure transparence dans les actions des aides alimentaires notamment au niveau du PAM et des ONG appuyées par l'Union Européenne de manière à assurer une cohésion d'ensemble des actions dans leur planification et leur mise en œuvre ;
- La création d'un stock d'intervention qui approvisionne les banques de céréales et sert à réaliser des ventes d'intervention sur le marché même dans les zones non considérées à risque par le PRMC ;
- La volonté du gouvernement d'augmenter le volume actuel du SNS de 35 000 à 100 000 T pour tenir compte de la croissance démographique et de l'urbanisation galopante du pays.

---

<sup>13</sup> Certains responsables considèrent en effet « qu'on ne peut restructurer un marché céréalier pendant 25 années sans résultats probants. »

Actuellement, les concertations entre l'Etat et ses partenaires se poursuivent dans le but de trouver un cadre prenant en compte les préoccupations des différentes parties.

Les discussions ne se limitent pas une confrontation « traditionnelle » Etat-donateurs. Les organisations professionnelles agricoles qui ont participé à l'élaboration de la LOA sont en phase avec les visions du gouvernement en ce qui concerne la nécessité de faire évoluer les outils de prévention et de gestion des crises alimentaires dans le sens d'une sécurité alimentaire durable. Les points de vue divergent, par contre, sur certains choix stratégiques tels que l'installation de banques de céréales ou l'intervention unilatérale de l'Etat sur le marché. Elles sont également critiques sur l'efficacité des systèmes d'information à fournir des données conformes à la réalité et sur leur faible implication dans l'analyse de la situation alimentaire et la gestion des crises. La CNOP prépare, d'ailleurs, un programme national d'information fondé sur des données provenant de ses démembrements afin d'analyser la situation agricole et alimentaire et qui permettra d'élaborer ses propres recommandations d'intervention.

### 3.9 Conclusions sur la gestion des crises alimentaires 2001 à 2006

Malgré les mutations stratégiques et institutionnelles, le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires a permis dans la période de 2001 à 2006 de gérer deux crises alimentaires, dont l'une peut être considérée de majeure.

Tableau n°3 : Principaux enseignements des évaluations au Mali

	Période 1991-1995 <sup>14</sup>	Période 2001-2006
<b>Systèmes d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informations de base considérées comme assez bonnes mais des améliorations à apporter notamment au niveau de l'enquête agricole</li> <li>- <i>SIM</i> et <i>SAP</i> considérés comme des instruments d'aide à la décision. Décisions prises sur la base des informations fournies par ces structures</li> <li>- Création de la <i>CPS</i> (Cellule de Planification et de Statistique) pour pallier l'absence d'une cellule de synthèse de l'information et de coordination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultats de l'<i>enquête agricole</i> sujets à caution tant au niveau des PTF que des organisations de producteurs</li> <li>- Risque de subjectivité accrue des informations du <i>SAP</i> sous l'influence des représentants locaux (processus de décentralisation)</li> <li>- Impacts mitigés des activités de l'OMA. Déséquilibre entre les détenteurs d'informations des filières et manque de transparence des marchés</li> <li>- Dans le contexte de remise en cause de la politique du PRMC, perte de confiance vis-à-vis des systèmes d'information</li> </ul>
<b>Dispositifs de concertation et de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonne concertation entre les donateurs et le gouvernement</li> <li>- Fonctionnement des structures de concertation considéré comme un exemple dans les pays du CILSS</li> <li>- Manque de coordination entre les institutions nationales lié à l'absence de politique nationale de sécurité alimentaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiguïtés introduites par les nouveaux textes institutionnels portant création du <i>CSA</i> avec les structures du PRMC</li> <li>- Absence de consensus entre le gouvernement et les PTF sur l'estimation des besoins, la nature des actions à mener et le niveau de responsabilité des différents acteurs et notamment de l'Etat</li> </ul>
<b>Mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efforts fournis pour assurer plus de transparence dans la distribution de l'aide</li> <li>- Problèmes liés à la prise en charge des coûts de transport pour les populations démunies ou éloignées du chef lieu d'arrondissement</li> <li>- Aide transitant par les ONG non comptabilisée par les statistiques officielles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place des interventions par le gouvernement et les partenaires en dehors du dispositif</li> <li>- Actions d'urgence inhabituelles en faveur de l'approvisionnement du marché initiées par le gouvernement</li> <li>- Recours de plus en plus important aux ONG de la part des PTF sans coordination globale de l'ensemble de la programmation</li> </ul>

<sup>14</sup> Les informations disponibles permettent de rendre compte de son évolution jusqu'en 1995.

Les actions des divers partenaires ont permis de contenir l'insécurité alimentaire des populations. La gestion des crises, au regard des principes de la Charte, a par contre mis en évidence des lacunes dont le Mali n'était pas coutumier. Contrairement au passé, les membres du dispositif de concertation du Mali n'ont pu s'entendre en 2004/05 ni sur le diagnostic de la situation alimentaire, ni sur les réponses à y apporter.

Les systèmes d'information, notamment le SAP et la CPS, ne semblent plus jouir de la confiance de tous les membres du PRMC. Le SAP a été accusé d'une certaine politisation de ses analyses. En particulier, dans la configuration actuelle où le système est de plus en plus décentralisé, il court le risque d'une subjectivité accrue des informations sous l'influence des représentants politiques locaux au détriment des points de vue techniques qui ont toujours prévalu. Les résultats de l'enquête agricole sont également sujet à caution tant au niveau des PTF que des organisations de producteurs. Enfin, l'OMA qui participait à l'objectif de transparence du marché céréalier subit le contrecoup du contexte de remise en cause de la politique libérale prônée depuis les années 1980.

Le CT CPSA, mécanisme de concertation, fonctionne suivant les attributions du décret présidentiel d'avril 2003. Il demeure l'organe qui fédère l'ensemble des membres du PRMC impliqués dans la gestion des crises malgré les ambiguïtés nées des nouveaux textes institutionnels portant création des départements du CSA. Le principe de la concertation se perpétue mais sans l'approbation de l'ensemble des programmes d'action recommandés par le SAP. En l'absence de consensus, le gouvernement intervient avec des actions inhabituelles tandis que les partenaires techniques et financiers ont tendance à utiliser les ONG locales ou internationales sans coordination globale de l'ensemble de la programmation.

Si les divergences n'ont pas eu de conséquences néfastes sur la maîtrise des crises, une remise en cause profonde se dégage dans la manière d'analyser la situation sur le terrain, sur la nature des actions à mener et sur le niveau de responsabilité des différents acteurs notamment celui de l'Etat.

Précurseur de nombreuses initiatives liées aux politiques de sécurité alimentaire, le Mali se trouve à un tournant important de son histoire. Il opère une profonde mutation de son dispositif de prévention et gestion des crises sans que l'on sache si la qualité du partenariat Etat - Donateurs des vingt dernières années et ses acquis seront poursuivis.

---

## 4. EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN MAURITANIE

### **4.1 Principaux enseignements des évaluations 1995 à 1999**

Trois évaluations ont été réalisées sur l'application des principes de la Charte en Mauritanie (1995, 1998 et 1999). Pendant cette période, on constate les évolutions suivantes :

#### Sur les systèmes d'information :

- La faiblesse des systèmes d'information est considérée comme une des principales difficultés du dispositif de gestion de l'aide alimentaire en Mauritanie. L'évaluation de 1995 met en avant le fait que « *de nombreux acteurs trop impliqués dans le processus, n'ont pas intérêt à mettre en place un système qui conduirait à réduire les montants d'aide alimentaire* ».

- Le manque d'informations fiables a conduit à des problèmes de concertation entre les différents acteurs et surtout à des divergences permanentes entre le gouvernement et les bailleurs. Les informations fournies par les différents systèmes d'information n'ont pas permis de cibler efficacement les populations vulnérables.
- En ce qui concerne le bilan céréalier, la qualité des informations est pénalisée par la faiblesse des sources primaires (recensement agricole datant de 1984 et aucun recensement sur le secteur de l'élevage). Plusieurs variables clés du bilan sont grossièrement estimées. Les importations correspondent rarement aux estimations présentées dans le bilan.
- Les difficultés à établir les bilans céréaliers ont des fortes implications sur la coordination de l'aide alimentaire, puisque les requêtes officielles d'aide auprès des donateurs sont déterminées en fonction de leurs résultats. En effet, les statistiques de production et de stocks sont fournies par la statistique agricole. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) les complète afin de constituer le bilan céréalier et évaluer les besoins. Il établit ensuite un plan de répartition de l'aide alimentaire par région. De plus, les informations sur les populations à risque sont produites de manière empirique<sup>15</sup>.
- La création d'un observatoire à la sécurité alimentaire (OSA) est prévue dans le cadre de la restructuration du CSA afin de combler les carences de l'information. Il comprend une unité SIM et une unité SAP<sup>16</sup>.
- L'évaluation de 1999 met l'accent sur le fait « *que la production d'information reste en effet centrée sur l'évaluation qualitative des disponibilités, en particulier de la production. Or le problème de l'insécurité alimentaire est principalement un problème d'accessibilité* »<sup>17</sup>. Un autre point qui a été soulevé concernant les problèmes d'accessibilité est celui des importations commerciales qui représentent structurellement la composante la plus importante de l'offre des céréales. « *Ni les importations de la SONIMEX ni les interventions sur les prix du CSA ne semblent en mesure de modifier le degré de contrôle des principaux commerçants sur le marché* »<sup>18</sup>.

#### Sur les dispositifs de concertation et de coordination :

- Le Comité de Programmation Alimentaire (CPA) a constitué la seule instance de concertation officielle. La faible fréquence de ses réunions et le profil politique de ses membres tendent à limiter son activité. De plus, il existe des divergences sur le rôle de la CPA. « *Pour certains bailleurs, ces réunions constituent l'occasion de discuter les différents éléments du bilan, alors que pour la partie mauritanienne le rôle de ce comité est essentiellement d'approuver les bilans céréaliers* »<sup>19</sup>.
- D'autres difficultés ont rendu difficile la concertation entre le gouvernement et les donateurs. D'une part, l'absence d'informations suffisamment précises et fiables sur les zones et populations à cibler a limité le dialogue. D'autre part, l'accumulation des fonctions d'évaluation des besoins et de gestion de l'aide au sein du CSA a posé problème. Ces critiques ont conduit à un blocage de l'aide programme de la part des donateurs européens qui n'a repris qu'en 1997. A cette époque, un vaste plan de restructuration du CSA, appuyé par l'UE, était en cours de démarrage.

<sup>15</sup> Des missions d'évaluations étaient effectuées lorsque les zones sont considérées à risque en fonction de la remontée des informations et des demandes des administrations locales.

<sup>16</sup> Un SIM financé par la coopération allemande a fonctionné au CSA jusqu'en 1990. Plusieurs projets de lancement d'un SAP ont lieu avant la restructuration de l'OSA (en 1989 avec un financement de la coopération allemande et en 1994/95 avec un appui de la FAO et le PNUD).

<sup>17</sup> CILSS, Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire en Mauritanie, 1999.

<sup>18</sup> CILSS, Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire en Mauritanie, 1998.

<sup>19</sup> CILSS, Evaluation de l'application de la Charte, 1999.

- La conférence permanente des donateurs a constitué la principale structure de coordination des donateurs pendant la période analysée. Néanmoins, le cadre de concertation ne dépassait pas le stade de dialogue et d'échange d'information. Certains donateurs importants comme le Japon et l'Italie ne participaient pas à cette conférence.

#### Sur la mise en œuvre de l'aide :

- La mise en œuvre de l'aide a été critiquée par les bailleurs en raison des problèmes de ciblage, d'une faible décentralisation des décisions et de la trop grande diversité des tâches assurées par le CSA. La liste des bénéficiaires a été établie par les autorités locales selon des critères pas toujours « objectifs ».
- On observe une augmentation de l'appui aux micro-projets de développement. Cependant, plusieurs projets demeurent en suspens dans l'attente d'une stabilisation du contexte institutionnel, en particulier de la définition de la nouvelle agence d'exécution (AEMP).
- Les évaluations sur les micro-projets soulignent qu'ils répondent dans la plupart de cas aux besoins des populations et que celles-ci apprécient ces interventions. Ils insistent également sur les insuffisances de ciblage et de suivi des projets.
- A la fin de la période, les bailleurs et notamment l'UE ont confié la distribution de l'aide d'urgence aux ONG afin d'améliorer la transparence, le ciblage et la gestion de l'aide.

## **4.2 L'évolution du contexte mauritanien**

### Le contexte économique, social et politique

La Mauritanie est un pays où la densité de population est l'une des plus faibles de l'Afrique sahélienne. Sa population est estimée à un peu moins de trois millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 2,4%. Presque la moitié de la population vit aujourd'hui dans les deux plus grandes villes, Nouakchott et Nouadhibou. Les principales ressources du pays proviennent du commerce, du secteur minier et de la pêche. Par ailleurs, d'importantes réserves pétrolières ont été découvertes en 2001. En ce qui concerne l'agriculture, les ressources sont limitées et leur potentiel est essentiellement situé dans le sud du pays et dans la Vallée du Fleuve Sénégal.

Depuis 2003, la croissance de l'économie mauritanienne a été supérieure à 5%. En 2006, elle a atteint 19,8% plaçant le pays parmi ceux ayant enregistré les plus fortes croissances<sup>20</sup>. En effet, le contexte macroéconomique n'a jamais été aussi favorable sous l'effet du démarrage de la production pétrolière. Le niveau de production du pétrole est encore bien en deçà des estimations initiales, mais l'effet prix joue à son plein.

Parallèlement, le contexte politique a connu d'importants changements. Le président Ould Taya a été écarté du pouvoir en août 2005 lors d'un coup d'État. Il était à la tête du pays depuis les premières élections présidentielles, en 1992, et avait été réélu à deux reprises, la dernière fois en 2003<sup>21</sup>. Le gouvernement installé par le Conseil militaire pour la justice et la démocratie, a ouvert la voie à une transition démocratique relativement bien maîtrisée. Même si le scepticisme restait important, le timing a été respecté et la transition s'est achevée avec les élections présidentielles en mars 2007.

<sup>20</sup> Banque Mondiale, Fiche pays, juin 2007.

<sup>21</sup> Ibid.

### Le cadre institutionnel

La restructuration du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a été engagée en 1998 avec l'appui de l'Union Européenne (Programme d'Appui Communautaire à la Sécurité Alimentaire). Des réformes importantes ont été mises en place : la création de l'Observatoire à la Sécurité Alimentaire (OSA) ; la restructuration de l'action humanitaire et la constitution d'un stock national de sécurité alimentaire (SNS) ; la création d'une structure indépendante de gestion des micro-projets (Agence d'Exécution des Micro-Projets - AEMP) et la réforme du cadre national de concertation. La mise en œuvre du PACSA a été évolutive et s'est prolongée de 1997 à 2005 pour un coût total de 18,4 millions d'euros.

Cet important appui institutionnel et financier a contribué à des avancées telles que la prise en charge du fonctionnement du CSA et l'AEMP par le budget de l'Etat, la mise en place du SAP et du SIM au sein de l'OSA et la séparation des fonctions d'exécution des projets suite à la création de l'AEMP. Le bilan est toutefois mitigé car nombreux dysfonctionnements sont constatés à l'heure actuelle : l'absence d'indépendance de l'OSA ; des systèmes SAP et SIM centralisés, coûteux et peu performants ; le manque de fiabilité des méthodes de collecte des données et d'estimation des besoins ; et l'absence de dynamique du cadre de concertation. Plusieurs de ces éléments ont été soulevés par la récente évaluation du PACSA (avril 2007) qui se montre critique quant aux résultats obtenus. Ils rejoignent les conclusions de cette évaluation et seront détaillés dans les parties correspondantes.

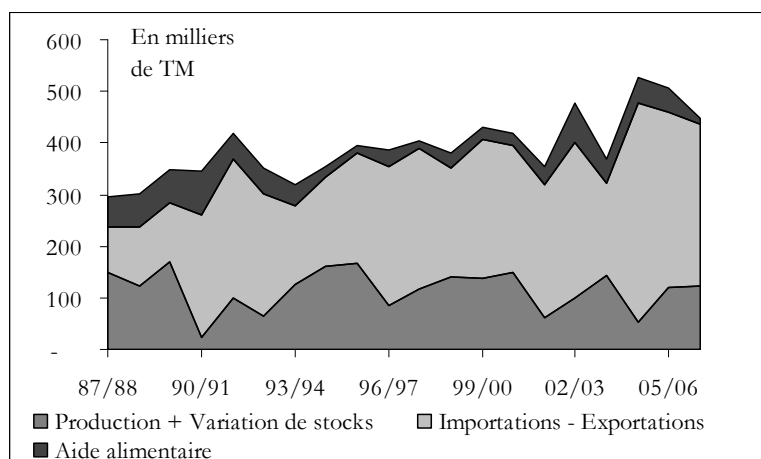
A l'heure actuelle, le cadre institutionnel est en pleine évolution. Le nouveau gouvernement met en place des réformes visant la réorganisation des différents ministres et services techniques. En matière de sécurité alimentaire, le CSA est devenu le Commissariat chargé de la Protection Sociale et de la Sécurité Alimentaire. Même si la nouvelle architecture est encore en chantier, le nouveau Commissariat élargirait ses fonctions et prendrait en charge une partie du travail effectué auparavant par l'unité de la DLCLP du Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI). Le cadre institutionnel sera donc redéfini dans les prochains mois.

### **4.3 L'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle**

#### La production et la disponibilité alimentaire

La Mauritanie est un pays très exposé aux aléas climatiques. Il est soumis à des fluctuations importantes de la production agricole du fait de plusieurs facteurs : une pluviométrie faible et irrégulière, la dégradation des conditions climatiques, une désertification importante et une superficie de terres cultivables très réduite (inférieure à 1% du territoire national)<sup>22</sup>.

Figure n°1 : Evolution du bilan céréalier en Mauritanie



Source : CILSS

<sup>22</sup> PAM, Suivi de la sécurité alimentaire en Mauritanie, 2005.

Le taux de couverture moyen des besoins par la production nationale est d'environ 25 %, signifiant donc que depuis 1999, le Mauritanie n'a pu produire que le quart de ses besoins céréaliers, oscillant entre 30% lors des bonnes années et 15% lors des mauvaises. L'aide alimentaire n'intervient que pour 10% des besoins tandis que la majorité de ceux-ci est couvert par les importations commerciales (deux tiers en moyenne)<sup>23</sup>. Il est toutefois important de noter que l'aide reçue par habitant (16,4 kg) est très élevée comparée aux autres pays du CILSS (3 kg)<sup>24</sup>.

#### La situation nutritionnelle<sup>25</sup>

Le bilan des enquêtes nutritionnelles montre une tendance globale d'amélioration pour ce qui est de la malnutrition chronique. Selon les enquêtes disponibles au niveau national, la prévalence du retard de croissance chez les moins de 5 ans aurait subi une baisse impressionnante, passant de 57 % en 1990 à 30% en 2005. En revanche, la malnutrition aiguë semble stagner autour de 13%.

Tableau n°4 : Indicateurs de malnutrition dans les enquêtes nationales

Année	Enquête	Retard de croissance	Emaciation	Insuffisance pondérale
1990	PAPCHILD	57 %		
1995	MICS	44 %		
2000	EDSM	35 %	13 %	32 %
2005	AGVSA	30 %	13 %	26 %

Toutefois, les taux nationaux masquent de grandes disparités régionales. Selon les zones et selon les enquêtes, la prévalence de la malnutrition chronique oscille entre 25 et 40 %, celle de la malnutrition aiguë entre 10 et 20 %. Le milieu rural est plus touché que le milieu urbain. D'ailleurs, il est probable que l'urbanisation rapide observée en Mauritanie soit en bonne partie responsable des évolutions positives observées. Une récente enquête effectuée à Nouakchott situait la malnutrition aiguë en deçà de 5% (enquête CARITAS) tandis que l'AGVSA la situe plutôt à 11 %.

Au-delà d'une certaine « guerre des chiffres » qui se traduit par des contestations fréquentes des résultats des enquêtes, la réduction des taux de malnutrition chronique semble une réalité en Mauritanie. Mais nul doute que des zones du pays restent particulièrement touchées et que la malnutrition aiguë demeure un problème important au niveau national.

#### **4.4 Les dispositifs d'information**

##### La fragilité des statistiques primaires

Les statistiques de production agricole sont fournies par le Ministère du Développement Rural et de l'Environnement (MDRE)<sup>26</sup>. La Direction des Politiques du Suivi et de l'Evaluation (DPSCE) effectue chaque année depuis 1999, l'enquête auprès des ménages sur les exploitations agricoles (EMEA). Elle fournit les données de production à partir d'un échantillon de ménages. Ce dernier est basé sur les informations du dernier recensement agricole qui date de 1984. En ce qui concerne les informations sur le secteur de l'élevage,

<sup>23</sup> DCE/Mauritanie, Evaluation du Programme Communautaire d'Appui à la Sécurité Alimentaire, rapport provisoire, avril 2007.

<sup>24</sup> Il s'agit de la moyenne de l'aide par habitant entre 1999/00 et 2005/06. s

<sup>25</sup> Extrait de l'analyse de Delsol et al. (2006) sur les systèmes d'information alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie.

<sup>26</sup> Actuel Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage.

la Mauritanie ne dispose d'aucun recensement et la Direction de l'Elevage procède à des estimations (sur la base d'un modèle). Les informations sur la production agricole et l'élevage comportent ainsi des marges d'erreur non négligeables.

#### La faiblesse du dispositif d'information

L'Observatoire à la Sécurité Alimentaire (OSA) a été mis en place en 2000 dans le cadre de la restructuration du CSA<sup>27</sup>. Devenue une Direction du Commissariat, l'OSA inclut trois services : le SAP, le SIM et le service de publication et diffusion (SPD). Seul le SIM existait auparavant, les deux autres services ayant été mis en place au moment de la création de l'Observatoire. Une autre fonction de l'OSA est celle d'animer le cadre de concertation<sup>28</sup>.

Le SAP est en charge de l'identification des zones à risque et du suivi régulier et rapproché des indicateurs dans ces zones. La détermination des zones vulnérables s'effectue sur la base des enquêtes bi-annuelles qui sont menées au niveau communal. La méthodologie du SAP est remise en cause du fait qu'elle *laisse une grande part de subjectivité aux enquêteurs et aux personnes ressources*<sup>29</sup>. A l'heure actuelle, le recueil de l'information se fait principalement au niveau des autorités locales. La méthodologie initiale prévoyait des missions dans un échantillon de villages par commune afin de compléter ces informations mais ceci ne se fait plus dans la pratique. De plus, le suivi mensuel des zones à risque n'est plus assuré par manque des ressources budgétaires et logistiques.

Le SIM a quant à lui, pour objectif de collecter, traiter et analyser l'information sur les marchés des produits alimentaires. La régularité de la collecte des informations n'est pas observée à l'heure actuelle. La remontée des informations était mensuelle au départ. Elle n'est plus que bi-annuelle, en concordance avec les enquêtes de zones à risque.

La publication des informations sur la sécurité alimentaire est actuellement limitée à la publication des cartes de zones à risque sous forme digitale (deux fois par an). Pour des raisons budgétaires, la production et la parution des bulletins bimestriels et des flash mensuels puis bimensuels (développées dans la période du PACSA) ne sont plus assurées. Le dernier bulletin bimestriel date de 2004. Un bulletin d'information a été publié pour la période août 2005-août 2006. Le dernier flash bimensuel date de fin 2005 (octobre-novembre).

Les informations fournies par l'Observatoire sont remises en cause de manière récurrente par les différents acteurs. La méfiance vis-à-vis des sources officielles est accrue du fait que l'OSA ne constitue pas un organe autonome. Il fait partie intégrante du Commissariat à la Sécurité Alimentaire et, de ce fait, est considéré comme étant juge et partie.

#### Le cadre de concertation en matière d'information

Le cadre national de concertation établi en 2002 (cf. section 4.2.) prévoit l'établissement des trois groupes techniques spécialisés (GTS) chargés du suivi de la campagne de la campagne agricole, des zones et groupes à risque alimentaire et des marchés et des approvisionnements. Le Secrétariat des GTS est assuré par la Direction de l'OSA. Les bilans céréaliers prévisionnels et ex-post sont établis sur la base des informations transmises par les GTS.

---

<sup>27</sup> L'OSA a été officiellement institué en 2001 par le Décret du Premier Ministre portant sur la redéfinition de la mission du CSA.

<sup>28</sup> DCE, Op. Cit.

<sup>29</sup> Les enquêtes sont effectuées par les chefs de division régionale de l'OSA (DCE, 2007).



En 2003, la FAO a mis en place un projet d'appui à l'OSA (TCP MAU 2904). Il visait l'amélioration du suivi de la sécurité alimentaire à travers la mise en place des comités régionaux et l'appui aux GTS dans leur rôle de collecte, de traitement et de circulation des informations.

En ce qui concerne les groupes techniques, le rapport d'activité de décembre 2003 souligne qu'« *un an après le début de leurs activités, deux GTS sur les trois n'ont pas encore une activité régulière. Le GTS de suivi de la campagne agricole seul a connu un début d'activités significatives : trois réunions et des missions de terrain en équipes pluridisciplinaires pour l'évaluation de la campagne agricole 2002/2003* »<sup>30</sup>. Les GTS sont restés peu dynamiques tout au long de la période et en particulier depuis deux ans<sup>31</sup>. La périodicité des réunions n'a pas été respectée. Cela s'explique en grande partie par le faible leadership des structures censées présider les groupes. L'essentiel du travail a souvent reposé sur l'OSA<sup>32</sup>. Les bailleurs, les organisations internationales et non gouvernementales ont été très peu impliquées.

### La multiplication des systèmes d'information

Depuis quelques années, la tendance est à la multiplication des systèmes d'information. Face à la faiblesse du dispositif national, plusieurs institutions ont développé leurs propres méthodes d'analyse de la vulnérabilité et d'identification des populations vulnérables telles que les enquêtes ACV (Analyse et Cartographie de la Cartographique - VAM en anglais) du Programme Alimentaire Mondiale, le système d'alerte précoce du Fews Net<sup>33</sup> ou encore le système de veille de la situation nutritionnelle mis en place par Caritas au cours de la campagne 2005. Ces différents systèmes présentent des résultats parfois contradictoires avec ceux présentés par l'Observatoire. D'ailleurs, les principaux intervenants ne se réfèrent pas toujours aux informations fournies par l'OSA pour la programmation des aides. C'est le cas du PAM par exemple qui a programmé ses activités (programme de pays, EMOP et IPSR) sur la base des résultats des enquêtes VAM. Les documents de base de ces programmes ne font que rarement référence aux données du SAP.

Un travail sur l'harmonisation des analyses de la vulnérabilité (cadre régional) est appuyé notamment par le PAM. Ce dernier a mis un expert à disposition de l'OSA. En mai 2007, le PAM et le CSA ont mis en place une enquête conjointe sur la sécurité alimentaire des ménages et la situation nutritionnelle<sup>34</sup>. Son objectif est *d'établir une situation de référence et dégager les perspectives pour les mois à venir*.

Plusieurs interlocuteurs ont toutefois exprimé leur méfiance vis-à-vis des résultats de cette enquête. Le PAM et la CSA ne sont pas considérés comme « indépendants » et « neutres » car ils sont fortement impliqués dans la collecte et l'analyse des informations, d'une part, et sur la gestion opérationnelle de l'aide, d'autre part.

---

<sup>30</sup> M. O. Zein, Rapport annuel d'activités du projet TCP MAU 2904 « Appui à l'observatoire de la sécurité alimentaire », décembre 2003.

<sup>31</sup> A titre d'exemple, la dernière réunion du GTS en charge du suivi des marchés et approvisionnements date de novembre 2005.

<sup>32</sup> DCE, Evaluation du Programme Communautaire d'Appui à la Sécurité Alimentaire. Rapport provisoire, avril 2007.

<sup>33</sup> Fews Net qui publie des bulletins mensuels sur la situation alimentaire présente des résultats qui diffèrent souvent de ceux présentés par l'OSA. La spécificité de Fews Net en Mauritanie tient au fait que les données proviennent entièrement des sondages et interviews alors que dans les autres pays, les données de référence sont celles publiées par les Etats en plus de missions conjointes avec les services techniques (Delsol et al., 2006). Les analyses sont appréciées par un grand nombre d'acteurs. Fews Net est considéré comme une source fiable et indépendante.

<sup>34</sup> L'enquête est réalisée par l'ONS et les résultats seront disponibles au premier semestre 2007.

## **4.5 Les structures et modalités de concertation**

### L'absence de stratégie en matière de sécurité alimentaire

La Mauritanie a participé au processus régional d'élaboration d'un cadre stratégique de sécurité alimentaire pour l'ensemble de la région sahélienne en 2000. Un an plus tard, chaque pays s'est engagé dans un processus de définition d'une stratégie nationale cohérente avec les orientations de ce cadre. En Mauritanie, le MDRE (actuel Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage) a préparé une stratégie qui a été validée par un atelier national. Cependant, les différents acteurs n'ont pas été impliqués dans ce processus. De plus, ce document n'a jamais été soumis et approuvé en Conseil des Ministres<sup>35</sup>.

Nombreux sont ceux qui s'accordent à dire que la définition et l'adoption d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire est une priorité majeure. Elle doit être définie à travers un processus participatif pour qu'elle puisse être un cadre d'orientation et de référence pour l'ensemble des acteurs. La Revue du Secteur Rural intitulée « Etat des lieux et perspectives du secteur rural » a permis de mener des consultations au niveau national et d'avoir un débat important entre les principaux acteurs. Plusieurs bailleurs souhaitent appuyer le lancement d'un nouveau processus de consultation visant la définition de la stratégie de sécurité alimentaire. L'Union Européenne par exemple s'est désengagée de l'appui institutionnel fourni à travers le PACSA et envisage de concentrer son appui sur ce domaine.

### La faiblesse du dispositif national de concertation

La coordination des interventions qui constitue pourtant un élément essentiel de l'efficacité de la gestion des crises occupe peu de place dans le dispositif national<sup>36</sup>. Les textes réglementaires établis dans le cadre de la restructuration du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (actuel Commissariat chargé de la Protection Sociale et de la Sécurité Alimentaire) prévoient un cadre formel de concertation assez bien structuré. On constate toutefois qu'il a été peu opérationnel, en particulier depuis 2005.

Le cadre national de concertation a été réaménagé en février 2002 (décret du Premier Ministre no. 042-2002). Il comprend des instances de concertation à plusieurs niveaux :

- Des instances à compétence générale : le comité de programmation alimentaire (CPA) doté d'un organe technique (comité technique de coordination - CTC).
- Des instances à concertation spécialisées : les groupes de travail spécialisés (GTS).
- Des instances de concertation régionale : les comités régionaux de suivi de la sécurité alimentaire (CRSA).

Le CPA qui constitue l'instance supérieure du cadre national de concertation est un comité interministériel qui doit assurer le suivi de la situation alimentaire, l'approbation des bilans céréaliers et la détermination des besoins ainsi que la concertation permanente avec les donateurs. Le CTC est, quant à lui, l'organe technique qui appuie le comité de programmation. Les donateurs et les ONG nationales et internationales peuvent participer aux travaux du comité technique en qualité d'observateurs.

Au niveau de chaque wilaya, la concertation sur la sécurité alimentaire est assurée par le CRSA pour le compte de la CPA. Il est chargé de coordonner les informations sur la sécurité alimentaire. Il se réunit trois fois par an afin d'évaluer la situation des zones à risques, en fonction de l'évolution de la campagne agricole, des périodes de soudure et des effets

<sup>35</sup> R.Blein, Mission d'appui à l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire en Mauritanie, Ambassade de France en Mauritanie, mars 2005

<sup>36</sup> Ibid.

des actions menées par le CSA et les partenaires. Le Comité présidé par le wali est composé par les représentants de différents services techniques et les organisations de la société civile actives dans la région.

Les instances de concertation au niveau national et régional sont, à l'heure actuelle, peu opérationnelles. Le comité technique du CPA est censé s'appuyer sur le travail des trois GTP mais ils ne se sont pas réunis depuis 2005 (cf. section 3.3). La dernière réunion du CPA date également de 2005.

La réduction du rôle du CPA à un simple processus de programmation des besoins alimentaires limite son rôle en tant qu'instance de concertation<sup>37</sup>. D'ailleurs, il faut noter que les textes réglementaires prévoient la participation des bailleurs en tant qu'observateurs. Ce statut devrait évoluer afin de clarifier leur rôle et implication dans les instances de concertation. De même, les ONG souhaitent être impliquées davantage dans la mesure où elles jouent un rôle important soit comme acteurs directs soit comme opérateur de certaines agences bi et multilatérales.

#### La coordination des interventions d'urgence

Un comité interministériel a été institué en mars 2002 (décret no. 2002-17) pour l'organisation des secours d'urgence. Son rôle est celui d'approuver les plans d'organisation des secours d'urgence, de coordonner le rôle des intervenants, d'engager les démarches pour la mobilisation des moyens, de mobiliser les fonds nécessaires et d'approuver les plans de sortie de crise. Un certain nombre d'arrêtés du CSA et du MIPT sont venus détailler les règles de procédure, telles que l'organisation des cellules d'urgence régionales, de la cellule permanente de coordination et de suivi des situations d'urgence, la détermination des seuils de gravité des situations d'urgence et sur la création du Fonds Nationale d'Aide Humanitaire (FNAH). Le lien avec le CPA et son organe technique n'est pas clairement établi.

Le plan de secours et les outils désignés n'ont été utilisés qu'une seule fois en 2003 alors que des appels à l'aide internationale ont été lancés plusieurs années. Cela met en évidence le peu d'intérêt et d'appropriation de ces mécanismes par les autorités mauritaniennes<sup>38</sup>.

#### Un espace de concertation animé par le SNU

Le sous-comité urgence du Système des Nations Unies (DMT – Disaster Management Team) sert, par conséquent, d'espace de concertation entre les principaux acteurs même au delà des situations d'urgence. Sa mission est celle de coordonner la réponse humanitaire apportée par les différentes agences onusiennes. Le sous-comité a été élargi en septembre 2004 et il inclut la participation des donateurs, des ONG et du gouvernement. Le DMT est censé se réunir de manière hebdomadaire dès le déclenchement d'une crise. A partir de 2005, les réunions sont devenues régulières (en dehors des périodes de crise). Les différents acteurs sont satisfaits des efforts de concertation au sein du groupe qui est animé par le PAM. Plusieurs interlocuteurs considèrent néanmoins que ces réunions restent des espaces d'échange d'information et de discussion. Aucun des intervenants n'est en mesure de prendre des décisions ou d'effectuer des arbitrages allant à l'encontre de ses propres intérêts. Il y a aussi une certaine méfiance du fait que la coordination des interventions soit assurée par une organisation impliquée elle-même dans la mise en œuvre opérationnelle. De plus, les fonctions régaliennes de l'Etat ne devraient pas être assumées par des acteurs extérieurs.

---

<sup>37</sup> DCE, Op. Cit.

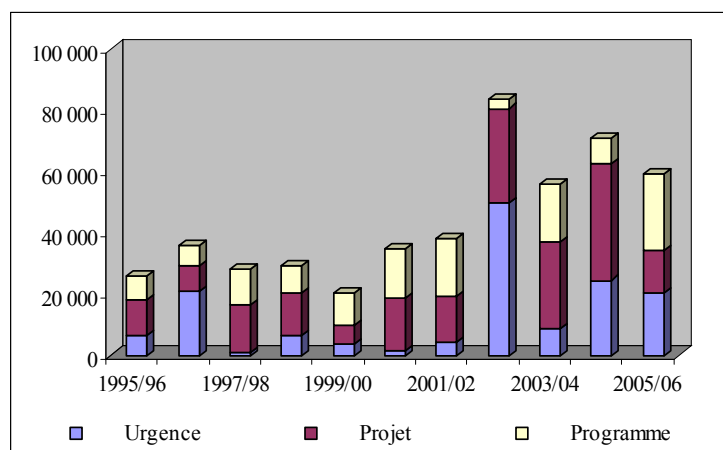
<sup>38</sup> Ibid

## 4.6 La mobilisation et la mise en œuvre de l'aide alimentaire

### Une évolution en dents de scie mais avec une tendance à la hausse de l'aide programme

Contrairement aux périodes précédentes, l'**aide programme** a évolué en dents de scie mais avec une tendance à la hausse. Les volumes d'aide ont diminué en 2002/03 et 2004/05 en faveur des aides-projets et d'urgence. Les hausses enregistrées pendant cette période concernent essentiellement les dons du riz japonais et le programme « Vivres pour le Progrès » du gouvernement américain.

Figure n°2: Evolution de la livraison d'aide alimentaire en Mauritanie par catégorie



Source : PAM/Interfais

Ce dernier a été financé à travers la monétisation de 17.000 T de céréales. La France a également contribué à l'aide programme au titre de l'Accord-Cadre sur la réponse à l'urgence alimentaire en 2005 avec 1.200 T de blé.

### Un doublement de l'aide projet depuis 2001

L'**aide projet** a doublé pendant la période analysée, passant d'environ 19 000 T en 2001/02 à 38 000 T en 2004/05<sup>39</sup>. Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation de l'aide américaine au titre du chapitre II de la loi PL480 (administrée par l'USAID) et de l'aide fournie par le PAM dans le cadre du programme de pays 2003-2008 et de l'IPSR.

Les Etats-Unis est le principal pourvoyeur de l'aide alimentaire en Mauritanie<sup>40</sup>. L'**aide américaine** qui a doublé pendant la période analysée, représente près de la moitié du total de l'aide projet en Mauritanie. Elle est mobilisée via le PAM (programme pays) et les ONG américaines dans le cas des ressources du titre II du PL480. La partie canalisée par les ONG est monétisée pour financer des programmes de sécurité alimentaire.

Le montant total du **programme de pays** du PAM s'élève à 60 000 T réparties dans trois activités qui concernent l'appui à l'éducation de base (cantines scolaires), l'appui nutritionnel (centres d'alimentation communautaires – CAC) et l'appui au développement rural (travaux communautaires et activités VCT)<sup>41</sup>. Les résultats de l'étude ACV a conduit à justifier l'augmentation des ressources demandées qui ont doublé par rapport au programme précédent (1998-2002). Pendant la période 2003-2007, les montants de l'aide fournie dans le cadre de ce programme se sont élevés à environ 6.000 T par an, ce qui a représenté en moyenne un tiers du total de l'aide projet.

<sup>39</sup> Cette tendance a été inversée au cours de la dernière campagne.

<sup>40</sup> L'aide américaine a représenté en moyenne plus de 40% de l'aide totale au cours de cinq dernières années.

<sup>41</sup> Pour plus d'informations, voir l'annexe 1.

Le programme « Intervention prolongée de secours et de redressement »<sup>42</sup> - IPSR (10359.0) lancé par le PAM en 2005 est comptabilisé habituellement dans l'aide d'urgence<sup>43</sup>. Il s'inscrit dans le prolongement de l'EMOP régional et s'appuie sur les enseignements tirés de cette expérience. Il prévoit une composante secours [mobilisation d'environ 40% des ressources pour la dotation des stocks alimentaires villageois de sécurité (SAVS) et d'une réserve alimentaire d'urgence pour faire face à d'éventuelles crises dans la zone d'intervention] et une composante redressement (axée sur la mise en place d'actifs productifs et le renforcement des capacités par des activités vivres pour la formation).

Deux révisions ont été apportées à l'IPSR pour faire face à l'invasion acridienne et à la sécheresse en 2004/05. Les Etats-Unis constituent le principal contributeur à hauteur de 15,9 millions de US\$. L'aide multilatérale et l'Arabie Saoudite ont contribué à hauteur de 24 et 11 %, respectivement.

Le CSA (actuel Commissariat à la Protection Sociale) est en charge de la mise en place conjointe avec le PAM du programme de pays et de l'IPSR. En ce qui concerne le premier programme, le CSA a mobilisé environ 2 300 T annuelles au cours de la période 2005/06. Cela a servi à mettre en place le volet « développement rural » du programme de pays. Quant à l'IPSR, le CSA a mis en place les activités suivantes : la création de 2 300 SAVS, la mise en œuvre des 1 500 micro-projets (barrages, digues, périmètres maraîchers,...) et de 370 centres d'alimentation communautaires d'urgence (CAC). Entre 2005 et 2006, près de 60 000 T ont été distribuées dans le cadre de ces trois volets.

De plus, le CSA met en place d'autres programmes relativement mineurs comme le programme d'appui à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire financé par la coopération italienne (1,5 millions d'euros sur une durée de trois ans) et le programme spécial de sécurité alimentaire financé par le gouvernement (environ 300 000 d'euros au total).

#### Un accroissement des volumes d'aide d'urgence

L'**aide d'urgence** a été fortement mobilisée pendant cette période, notamment en 2002/03. L'essentiel de l'aide a été canalisée par le PAM. Des aides dont le montant ne dépasse pas les 1 000 T par an ont été fournies par la Chine, l'Egypte, les Emirats Arabes Unis, l'Arabie Saoudite et le Maroc.

Deux opérations d'urgence ont été lancées par le PAM au cours de cette période. Une première EMOP (10147.0) a été approuvée en mars 2002 mais la distribution de la première opération a été retardée jusqu'en septembre car la réponse des donateurs ne s'étant matérialisée qu'après la déclaration de l'état d'urgence par le gouvernement, le 1er septembre<sup>44</sup>.

Une seconde opération pour la région du Sahel occidental (10249.0) a été approuvée en décembre 2002 pour une durée d'un an<sup>45</sup>. Elle prévoyait la fourniture de 55 000 T d'aide alimentaire. À elle seule, la Mauritanie devait recevoir 80% du total. Environ 45 000 T des vivres ont été distribuées entre 2003 et 2004 mais l'opération a rencontré nombre de difficultés (voir encadré).

---

<sup>42</sup> Voir annexe pour plus de détails.

<sup>43</sup> La durée (trois ans) et le contenu du programme méritent de revoir cette classification pour l'inclure dans l'aide projet. Ceci conforterait les constats sur l'évolution croissante de l'aide projet depuis 2001.

<sup>44</sup> PAM, Rapport sur la visite des membres du Conseil d'Administration en Mauritanie, au Sénégal et en Guinée, mai 2003.

<sup>45</sup> Cette opération d'urgence avait comme objectif d'aider les populations touchées par la sécheresse et la chute des productions céréalières dans cinq pays (Cap-Vert, la Gambie, le Sénégal, le Mali et la Mauritanie).

## Encadré n°1 : Quelques enseignements tirés de l'EMOP régionale

Le rapport d'évaluation de l'opération d'urgence régionale pointe une série de limites et dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre en Mauritanie :

- Sur le ciblage : Le nombre de familles ciblées est défini en fonction des quotas par village qui sont alloués par les comités départementaux. Les critères d'attribution sont fortement subjectifs et dépendent des arguments présentés par les élus et les autorités villageoises. L'évaluation rapporte que dans 6 des 15 sites visités, aucun ménage vulnérable n'a été identifié.
- Sur la capacité d'absorption : Les quantités reçues pouvaient permettre une couverture de 84 % des besoins, mais les quantités distribuées n'ont atteint que 50% (moyenne des deux opérations d'urgence au moment de l'évaluation du PAM). Le retard dans l'arrivée de l'aide alimentaire a été un élément essentiel pour expliquer cette situation.
- L'importance des reliquats de la première opération d'urgence met toutefois en question la capacité de gestion et de mise en œuvre de l'aide en Mauritanie. Cette capacité a été limitée par plusieurs facteurs, notamment une sous-estimation des besoins du PAM en ressources humaines et matérielles pour faire face à une opération de cette ampleur; l'importance des contraintes logistiques tels l'encombrement portuaire, la capacité d'entreposage, la situation de quasi-monopole du transport et la difficulté d'acheminement aux points de distribution finale. Finalement, les importations commerciales de 80 000 T de céréales ont également causé des engorgements d'ordre logistique.
- Sur l'articulation urgence/développement : La stratégie choisie devrait être étroitement liée aux objectifs de l'opération et axée sur la vulnérabilité conjoncturelle liée à la situation de sécheresse; or, elle est conçue sans tenir compte des interventions structurelles en cours dans le cadre des programmes de pays, particulièrement en Mauritanie.

En plus de la mise en place des opérations conjointes avec le PAM (cf. aide-projet), le gouvernement a mis en place deux programmes spéciaux d'urgence dans les wilaya du Hodh Chargui et de la Vallée du Fleuve. Ces programmes de distributions gratuites d'environ 5 000 T ont été financés entièrement par l'Etat mauritanien. Un troisième programme spécial a été effectué au cours de 2006 dans les régions du Centre et du Nord du pays, non couvertes par l'IPSR (environ 3 000 T). Une opération spéciale dans les quartiers pauvres de Nouakchott a été également mis en place en 2005-06 (3 400 T). Ces vivres ont été prélevés du stock national de sécurité alimentaire et devront être remboursées par le gouvernement (cf. infra).

### Le stock de sécurité alimentaire

L'Union Européenne a été le principal contributeur du SNS, dans le cadre du PACSA. Sa contribution s'est élevée à un total de 20 250 T de blé<sup>46</sup> :

- En 2003, l'UE a contribué au plan d'urgence 2003 du gouvernement mauritanien à travers le stock initial du SNS de 6 000 T de blé. Le stock a été remboursé par l'UE conformément au mécanisme de reconstitution « grain pour grain ».
- En 2004, 8 250 T ont été achetées sur financement PACSA suite à l'appel à l'aide internationale lancé par le gouvernement en décembre 2003.
- En avril 2005, une convention de prélèvement sur le SNS a été signée pour répondre à la déclaration officielle de situation d'urgence du gouvernement de novembre 2004. Cette avance a été remboursée au CSA en 2005 par l'achat de 6 000 T de céréales.

<sup>46</sup> DCE Mauritanie, Evaluation du Programme Communautaire d'Appui à la Sécurité Alimentaire, rapport provisoire, avril 2007.

Actuellement, le SNS est vide suite à son utilisation par le gouvernement pour l'exécution d'une vente à prix social de blé à Nouakchott fin 2006, après accord de la DCE. Il devrait être remboursé par l'Etat.

#### Des actions de développement à moyen et long terme<sup>47</sup>

Certaines organisations ne partagent pas les diagnostics de crise « à répétition » et tiennent à apporter des réponses par des actions de développement à moyen ou long terme. A titre d'exemple, la coopération espagnole a ciblé ses interventions sur un programme d'hydraulique préférant les réponses contribuant à régler certaines contraintes structurelles et laissant au dispositif national le choix des opérations d'urgence. La France, lors de la signature de l'Accord-cadre de 2004 répondant à l'appel du gouvernement mauritanien suite à l'invasion acridienne, a déterminé trois types de réponses (aide alimentaire, relance agricole et programme d'appui aux CREN) permettant d'étendre les réponses à des situations diversifiées de réhabilitation et d'urgence.

Enfin, certaines ONG, en charge de projets de développement rural ou communautaire, émettent des critiques sur l'utilisation des aides alimentaires ciblées. Elles mettent en cause la fiabilité relative des informations de terrain et les aspects néfastes de ces aides (perturbations des marchés céréaliers, attentisme de la population) sans pour autant rejeter la nécessité d'un dispositif d'urgence et d'assistance humanitaire.

#### **4.7 Conclusions sur période 2001-2006**

Le bilan de l'application des principes de la Charte pendant la période 2001-2006 est mitigé. On constate un certain nombre de dysfonctionnements à plusieurs niveaux :

- Les informations fournies par le dispositif sont souvent remises en cause par les différents acteurs. La régularité de la collecte des données n'est pas observée à l'heure actuelle et les publications développées dans la période du PACSA ne sont plus assurées. La faiblesse du dispositif national a conduit à une multiplication des systèmes d'information. De ce fait, les intervenants ne se réfèrent pas aux informations fournies par l'Observatoire à la Sécurité Alimentaire mais à leurs propres enquêtes et études. De plus, la méfiance vis-à-vis des sources officielles est accrue du fait que l'OSA ne soit pas un organe autonome.
- La coordination des interventions qui constitue pourtant un élément essentiel de l'efficacité de la gestion des crises occupe peu de place dans le dispositif national. Malgré un cadre formel de concertation bien structuré, il n'est pas opérationnel. Les dernières réunions des différentes instances de concertation datent pour la plupart de fin 2005, ce qui coïncide avec la fin du projet PACSA. Le CPA qui est le principal organe de concertation se limite à l'approbation des bilans et à la programmation des aides. De ce fait, il n'existe peu ou pas de concertation sur la mobilisation et la mise en œuvre entre le gouvernement et les différents acteurs.

---

<sup>47</sup> Extrait de l'analyse de Delsol et al. (2006) sur les systèmes d'information alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie.

Tableau n°5 : Principaux enseignements des évaluations en Mauritanie

	Période 1991-2000	Période 2001-2006
<b>Systèmes d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Systèmes d'information</i> peu performants, notamment pour la collecte des informations statistiques primaires</li> <li>- Divergences récurrentes entre le gouvernement et les bailleurs, principalement sur la détermination des besoins en aide alimentaire</li> <li>- Création d'un observatoire à la sécurité alimentaire (<i>OSA</i>) dans le cadre de la restructuration du CSA pour combler les carences de l'information. Mise en place du SIM, du SAP et du service de publication et de diffusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persistance de la fragilité des <i>statistiques primaires</i></li> <li>- Méfiance des partenaires vis-à-vis des sources officielles, l'<i>OSA</i> n'étant pas un organe autonome</li> <li>- Irrégularité dans la collecte des données et la publication des informations sur la sécurité alimentaire</li> <li>- Multiplication des systèmes d'information (enquêtes ACV du PAM, système d'alerte précoce du Fews Net, système de veille nutritionnelle mis en place par l'ONG Caritas)</li> </ul>
<b>Dispositifs de concertation et de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombreuses critiques adressées au Comité de Programmation Alimentaire (<i>CPA</i>) concernant la faible fréquence de ses réunions et le profil politique de ses membres</li> <li>- Concertation rendue difficile par l'absence d'informations fiables sur les besoins en aide alimentaire</li> <li>- Critiques sur l'accumulation des fonctions d'évaluation des besoins et de gestion de l'aide par le <i>CSA</i></li> <li>- Echange d'information et dialogue dans le cadre de la conférence permanente des donateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réaménagement du cadre de concertation en 2002</li> <li>- Cadre formel de concertation bien structuré mais peu opérationnel. Peu ou pas de concertation sur la mobilisation et la mise en œuvre entre le gouvernement et les différents acteurs</li> <li>- Concertation satisfaisante entre les principaux acteurs à travers le <i>sous-comité urgence du SNU</i> malgré les critiques formulées à l'encontre du PAM qui en assure la coordination.</li> </ul>
<b>Mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Critiques des bailleurs sur la mise en œuvre de l'aide en raison des problèmes de ciblage, d'une faible décentralisation des décisions et de la trop grande diversité des tâches assurées par le CSA</li> <li>- Augmentation de l'appui aux micro-projets de développement</li> <li>- Distribution de l'aide d'urgence confiée aux ONG pour améliorer la transparence, le ciblage et la gestion de l'aide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accroissement des volumes d'aide avec un doublement de l'aide projet (principalement de l'aide américaine) et une augmentation importante de l'aide d'urgence (canalisée par le PAM)</li> <li>- Débats sur la pertinence de l'aide et sa réelle contribution à la réduction de la vulnérabilité des populations bénéficiaires dans le contexte mauritanien</li> <li>- Préoccupations toujours d'actualité sur la gestion et l'adéquation de l'aide</li> </ul>

- Le sous-comité du SNU a servi d'espace de concertation entre les principaux acteurs au delà des situations d'urgence. Il a été élargi et inclut la participation de l'ensemble des acteurs y compris les structures étatiques. Ce comité reste néanmoins un espace d'échange d'information et de discussion. Une certaine méfiance se manifeste du fait que la coordination soit assurée par le PAM qui est également appliquée dans la mise en œuvre opérationnelle.
- La Mauritanie a bénéficié de montants d'aide alimentaire en hausse depuis la fin des années 1990. Même si l'aide alimentaire n'intervient que pour 10% des besoins, il est important de noter que l'aide reçue par habitant est très élevée comparée aux autres pays du CILSS. Plusieurs interlocuteurs s'interrogent sur la pertinence de l'aide et sur sa réelle contribution à la réduction de la vulnérabilité des populations bénéficiaires. Certaines organisations ne partagent pas les diagnostics de crise « à répétition » et tiennent à apporter des réponses par des actions de développement à moyen ou long terme. Cependant, l'aide alimentaire en Mauritanie reste un enjeu important. C'est pourquoi les préoccupations visant une meilleure gestion et adéquation de l'aide sont toujours d'actualité.



## 5. EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU TCHAD

### 5.1 Enseignements des évaluations de la Charte 1994 à 2001

Le Tchad a bénéficié d'un suivi relativement important et régulier. Plusieurs évaluations de l'application de la Charte ont été réalisées depuis son adoption (1994, 1995, 1998, 1999 et 2001<sup>48</sup>) ce qui permet de retracer l'évolution jusqu'en 2001. De cette analyse, il ressort les éléments suivants :

#### Sur les systèmes d'information :

- Les premières évaluations soulignent la difficulté à disposer des informations dans les délais en vue d'établir les bilans céréaliers. Les statistiques agricoles semblent peu fiables à cause de la méthodologie utilisée<sup>49</sup>. Les informations relatives aux autres composantes du bilan (stocks paysans, importations et exportations) ont été aussi lacunaires. Ces difficultés ont été exacerbées par la fin du projet DIAPER III (1999) qui apportait son soutien à la Direction de la Statistique Agricole pour la collecte des données. La prise en charge progressive de son fonctionnement par le gouvernement tchadien était prévue<sup>50</sup> mais n'a pas été respectée. Pour la campagne 2001/02, l'enquête n'a pas été conduite. Le bilan céréalier provisoire a été estimé sur la base des données collectées par l'ONDR et la SODELAC.
- L'évaluation publiée en 1998 fait part des débats sur l'analyse de la situation alimentaire basée sur le bilan céréalier. Il a été souligné que cela présente des limites et qu'il serait important d'élargir l'analyse en prenant en compte les revenus issus de l'élevage et les problèmes de malnutrition.
- La qualité et la fiabilité des informations fournies par le SAP ont fait l'objet d'un large consensus. Le SAP est considéré comme un instrument efficace d'aide à la décision, notamment au sein du CASAGC. Son financement a été assuré par l'UE entre 1986 et 1998. Le SAP a connu des difficultés du fait que son financement n'ait pas été repris par l'Etat tchadien. La dernière évaluation souligne que « *l'arrêt du fonctionnement du SAP en 1999 ne permet pas l'identification et le ciblage des zones et populations vulnérables sur une base « objective ». Le sentiment général est que le dispositif de suivi, en l'absence d'un véritable SAP, repose largement sur l'improvisation et ne permet pas de mettre en place une stratégie de prévention et de gestion des crises appropriée* »<sup>51</sup>.
- Le SIM mis en place en 1991 a également connu des problèmes de financement. Les frais de fonctionnement ne pouvant pas être fournis entièrement par le gouvernement, des appuis complémentaires ont été assurés par le projet DIAPER et l'USAID. En 2001, le SIM continuait à diffuser quelques bulletins mensuels mais assez tardivement.

<sup>48</sup> Cela correspond aux années de publication des rapports.

<sup>49</sup> Les statistiques agricoles sont collectées par l'ONDR (Office National pour le Développement Rural), l'ONS (Direction de la Statistique Agricole) et la SODELAC (Société de Développement du Lac) utilisent des méthodologies différentes : la détermination des échantillons ne portent pas sur les mêmes découpages.

<sup>50</sup> Avec les inscriptions budgétaires régulières.

<sup>51</sup> CILSS, Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Tchad, 2001.

### Sur les dispositifs de concertation et de coordination :

- Le CASAAU (Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence) puis le CASAGC (Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des catastrophes) ont constitué le lieu de discussion et concertation pendant la période couverte par les évaluations. De manière générale, l'avis porté sur ces instances a été plutôt favorable. La confiance que le SAP a gagné depuis 1990/91 grâce à ses résultats et aux efforts fournis pour diffuser et faire comprendre sa méthodologie, ont facilité la concertation entre les différents acteurs<sup>52</sup>. A la fin des années 90, les critiques portées sur le CASAGC ont été plus importantes. Les réunions étaient irrégulières et convoquées uniquement en période de crise<sup>53</sup>. De plus, l'absence d'un SAP et le peu de fiabilité accordée aux données collectées par le CASAGC ont conduit à une crise de confiance des donateurs<sup>54</sup>.
- Le stock de sécurité alimentaire (SSA) a fait l'objet de divergences entre le gouvernement et les bailleurs et entre les donateurs eux-mêmes. Un des points de désaccord a été le niveau souhaité du stock qui a finalement été fixé en 1995 à 20 000 tonnes<sup>55</sup>. Le SSA n'a pas non plus été reconstitué depuis fin 1996. Cela s'explique par le non respect des engagements du gouvernement à participer à sa reconstitution. De plus, le non reversement par le gouvernement d'un prélèvement effectué dans le fonds de contrepartie de l'aide alimentaire a conduit à la suspension de l'appui de l'UE aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et à la détérioration du dialogue entre les deux parties dans ce domaine<sup>56</sup>.

### Sur la mise en œuvre de l'aide :

- La coordination entre les bailleurs a été difficile car leurs procédures et leurs modes de gestion diffèrent de manière importante. En ce qui concerne la mise en œuvre, l'USAID et le PAM ont privilégié les distributions gratuites tandis que les partenaires français et européen ont privilégié les ventes subventionnées. Les premières opérations de vente subventionnée ont été effectuées au cours de la campagne 1996/97 et elles ont été jugées satisfaisantes.
- La France et l'Union Européenne ont été les principaux bailleurs à fournir de l'aide programme essentiellement destinée aux opérations de vente subventionnée. L'aide d'urgence est restée limitée pendant la période. L'aide projet, quant à elle, a servi à financer des projets de sécurité alimentaire (Africare).
- L'aide alimentaire a été essentiellement distribuée par les ONG dans le cadre de contrats de partenariat. Dans l'ensemble, ces distributions ont été considérées comme positives car l'aide a été remise directement aux intermédiaires et non par l'intermédiaire des autorités locales et des chefs coutumiers. L'évaluation de 1999 souligne que les ONG se sont plaintes de la mauvaise qualité des produits mis en vente et mettent en cause la gestion de l'ONC.

---

<sup>52</sup> CILSS, Evaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire au Tchad, 1994.

<sup>53</sup> Le CASAGC apparaît plus comme un espace de coordination de l'aide qu'un lieu de concertation et d'action en sécurité alimentaire (CILSS, 1999).

<sup>54</sup> CILSS, Evaluation de la charte de l'aide alimentaire au Tchad, 2001.

<sup>55</sup> Certains pensent qu'elle ne serait pas suffisante pour faire face à une situation comme celle de l'année 1984.

<sup>56</sup> CILSS, Evaluation de la charte de l'aide alimentaire au Tchad, 2001.

## **5.2 Contexte social, économique, politique et institutionnel**

Le Tchad s'étend sur 1,284 millions de km<sup>2</sup> et compte plus de 9 millions d'habitants. Son économie repose pour l'essentiel sur l'agriculture (vivrière et cotonnière dont la filière est en difficulté pour des raisons exogènes et endogènes) et l'élevage. En juillet 2003, la mise en exploitation des gisements pétroliers de Doba dont les recettes devaient contribuer à la lutte contre la pauvreté<sup>57</sup> laissait augurer d'une amélioration sensible.

Mais, en dépit d'un potentiel élevé de développement des ressources agro-sylvo-pastorales et de l'exploitation de ressources pétrolières générant plusieurs dizaines de milliards de FCFA/an pour l'Etat, le Tchad se situe toujours au bas de l'échelle du développement humain (171<sup>ème</sup> sur 177 pays en 2006). Plus des deux tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et l'espérance de vie est limitée à 44 ans.

L'histoire récente du Tchad est marquée par plus de trente ans de guerre civile. Les ralliements de responsables de groupes armés ainsi que les dissensions internes de certains mouvements politiques et groupes de rébellion ont favorisé le maintien au pouvoir depuis 1990 du Président Déby. Un amendement à la constitution lui a permis de briguer un troisième mandat en 2006.

La mauvaise gouvernance caractérisée par une concentration du pouvoir et des richesses, par le retard accumulé<sup>58</sup> dans l'établissement d'institutions démocratiques et décentralisées, par la lente émergence d'une société civile ainsi que par l'insécurité chronique de ses frontières poussant l'Etat à consacrer une part significative de ses recettes à des dépenses militaires concourent à freiner l'avènement d'une stabilité sociopolitique, fondement d'un décollage économique.

Depuis 2003, la détérioration du conflit du Darfour et son extension au territoire tchadien réduisent davantage l'espoir d'une paix rapide.

Depuis son origine, le dispositif chargé de la sécurité alimentaire et de la gestion des crises alimentaires est resté dans l'orbite du Ministère de l'Agriculture. Le CASAGC (Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et la Gestion des Crises) a succédé au CASAU (Comité d'Action pour la Sécurité Alimentaire et l'Aide d'Urgence) en 1995. Instance de concertation entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, le CASAGC est présidé par le Ministre de l'Agriculture. Les principales structures qui contribuent à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire (systèmes d'information, organes chargés de la programmation, office gestion des réserves céréalières) dépendent elles aussi du Ministère de l'Agriculture.

## **5.3 Eléments d'appréciation de la situation alimentaire et nutritionnelle de 2001 à 2006**

Réalisée en période de soudure 2005, l'enquête nationale<sup>59</sup> portant sur l'analyse de la sécurité alimentaire a identifié près de 28 % des ménages en insécurité alimentaire modérée ou sévère, 41 % des ménages à risque d'insécurité alimentaire et 31 % des ménages en sécurité alimentaire.

---

<sup>57</sup> 80 % des recettes devaient à l'origine être affecté aux secteurs prioritaires du développement humain : santé, éducation, développement rural et infrastructures

<sup>58</sup> En comparaison de la plupart des autres pays du CILSS

<sup>59</sup> CFSVA/PAM

## La production et la disponibilité alimentaires

Une partie importante du territoire située en zone soudanienne bénéficie de conditions climatiques moins irrégulières que dans la zone sahélienne. Elle influence la structure de consommation reposant davantage que dans les autres pays du CILSS sur les tubercules et les légumineuses. L'importance du secteur de l'élevage, deuxième poste d'exportation, constitue aussi une composante non négligeable du régime alimentaire.

Après la médiocre production céréalière de l'an 2000<sup>60</sup>, les estimations au cours de la période 2001-2006 révèlent une tendance à une amélioration sensible à l'exception de 2004/05 ressentie comme la campagne agro-pastorale la plus mauvaise de la période récente.

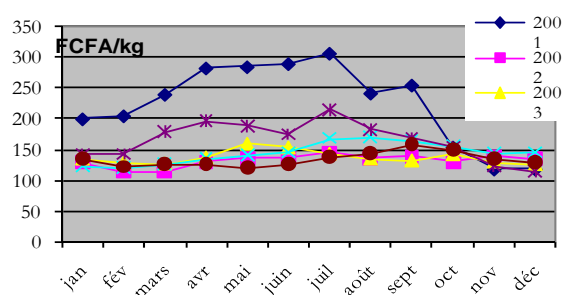
Tableau n°6 : Evolution de la production céréalière et de l'aide alimentaire

	Moy 1991/92 à 2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	Moy 2001/02 à 2005/06
Prod. disp. (1000 T) <sup>61</sup>	807	1090	977	1338	1004	1531	1188
Prod. disp/hab (kg)	118	141	123	165	121	180	146
Aide alimentaire/hab (kg)	3,6	1,0	1,9	5,2	9,0	7,6	4,9

Source : CILSS et PAM/Interfais

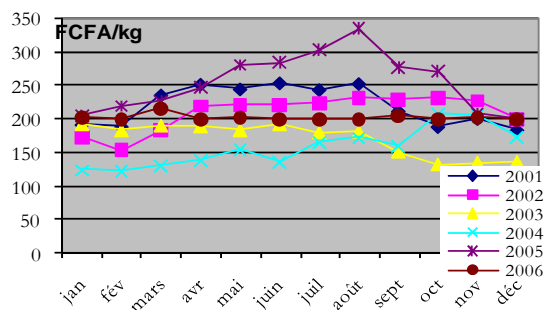
L'évolution des prix des céréales confirme l'accès à un coût plus élevé pour les consommateurs lors des périodes de soudure 2001 et 2005.

Figure n°3 : Prix moyen du mil à Abéché de 2001 à 2006



Source SIM et FEWS

Figure n°4: Prix moyen du mil à N'Djamena de 2001 à 2006



Source SIM et FEWS

<sup>60</sup> La production disponible par habitant avait été estimée à 101 kg.

<sup>61</sup> Les données fournies par la DSA/DPA diffèrent en 2001/02 (1,237 million T) et en 2005/06 (1,658 million T).

### Les données nutritionnelles<sup>62</sup>

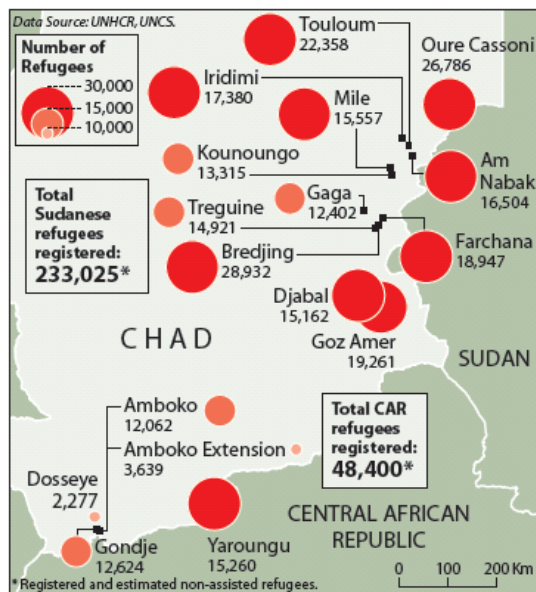
Au niveau national, les taux de malnutrition aiguë globale sont restés constamment à un niveau grave<sup>63</sup>, de 11,7 à 14,1 % entre 1996 et 2004. En milieu rural, la situation aurait pu être qualifiée de critique en 2005 (15,8 %). Les taux de malnutrition sévère sont restés constamment au-dessus de 2 %. Les moins de 3 ans sont les plus touchés et, classiquement, surtout entre 6 et 23 mois.

Les EDST de 1996 et 2004 donnent des taux de retard de croissance (malnutrition chronique) de plus de 40% au niveau national (prévalence très élevée selon l'OMS) dont la moitié de formes sévères. Avec 38,8 % en 1996 et 36,7 % en 2004, la prévalence d'insuffisance pondérale est restée très élevée selon le seuil de l'OMS (>30 %).

### Les répercussions des conflits armés aux frontières du Tchad

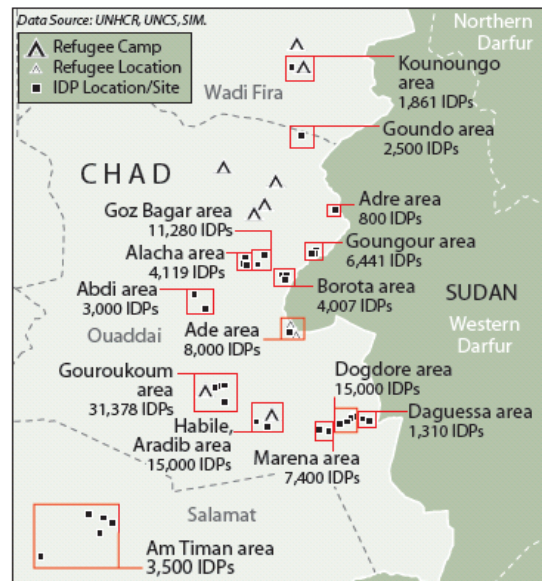
L'arrivée de flux importants de populations à l'est du Tchad chassées par les combats se déroulant au Darfour voisin et au sud du Tchad fuyant l'insécurité dans le nord de la République centrafricaine a démarré en 2003. Début 2007, environ 230 000 personnes se sont réfugiées dans 12 camps dans les régions de Wadi Fira et du Ouaddaï et entre 45 000 et 50 000 personnes sont réfugiées dans les camps dans le Logone oriental et le Moyen Chari (voir figures ci-dessous).

Figure n 5: Populations réfugiées au 30/12/06



Source : OCHA

Figure n 6: Populations déplacées (mi-janvier 2007)



Source : OCHA

<sup>62</sup> Extrait de l'analyse de F. Delpeuch (2006) sur les enquêtes EDST (Enquête de Démographie et de Santé au Tchad) -1996-97, EDST II -2004-, EIMT (Enquête à indicateurs multiples) -2000-, VAM/PAM -2005-.

<sup>63</sup> Sachant que plus de la moitié des décès des enfants de moins de 5 ans sont dus à la malnutrition associée ou non à des maladies infectieuses, les taux de mortalité infantile (moins de un an) et infantile-juvénile (moins de 5 ans) sont très élevés et quasiment inchangés depuis l'EDST de 1996/97 : respectivement 101,7 ‰ et 190,6 ‰.

Le débordement des zones de conflits à l'intérieur du Tchad a provoqué à partir de fin 2005 le déplacement de populations résidant le long de la frontière avec le Soudan. Les autorités estiment que les populations déplacées internes atteignent entre 100 à 150 000 personnes. Enfin, un dernier groupe de population subit les répercussions de ces conflits : les communautés hôtes qui accueillent les camps de réfugiés et/ou les populations déplacées.

Si la prise en charge des populations réfugiées<sup>64</sup> à l'est et au sud a pu se dérouler de façon satisfaisante<sup>65</sup>, les conditions de sécurité alimentaire des communautés locales (par la dégradation de leur environnement et la concurrence à l'accès aux ressources: terre, eau, gibier, bois de chauffage, pâturage) et des personnes déplacées sont moins favorables.

#### **5.4 Fonctionnement des dispositifs d'information**

Les structures de recueil et d'analyse des informations sur l'évolution de la situation alimentaire ont été créées dans le courant des années 1980. A l'image de la plupart des pays du CILSS, le dispositif du Tchad reposait sur le suivi de la campagne agricole (suivi météorologique, Groupe Technique Pluridisciplinaire Agrhymet, enquêtes agricoles), le suivi des prix (SIM agricole et bétail) et un suivi des zones vulnérables dans la partie sahélienne (SAP).

Depuis la fin des années 1990, ce dispositif s'est effrité, notamment du fait du retrait des financements extérieurs non compensés par d'autres sources de financement<sup>66</sup> suffisantes. A l'exception du SAP<sup>67</sup> et du SIM bétail, tous ces dispositifs continuent d'exister mais rencontrent d'énormes difficultés à réaliser leur mission : budgets limités, répartition insuffisante des agents sur le terrain<sup>68</sup>, retards de paiement des agents<sup>69</sup>, manque de formation continue des responsables, recrutement insuffisant de spécialistes (nutritionniste, base de données/SIG) et d'équipes pluridisciplinaires, absence de renouvellement des équipements, remise en question des méthodologies, etc. Une tentative d'implanter un système coordonnant l'analyse des informations sur la sécurité alimentaire (SISAAR) a également échoué, celui-ci s'arrêtant de fonctionner de manière opérationnelle en 2004. La relance d'un SAP avec l'appui technique de la FAO et des financements de la France et de la CE est dorénavant d'actualité.

« En ce qui concerne le dispositif national de suivi nutritionnel, il n'échappe pas au constat général sur les dispositifs de collecte de données primaires au Tchad. »<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Les interventions des acteurs de l'humanitaire sont réalisées selon des normes internationales qui couvrent l'ensemble des besoins : abris, alimentation, eau, santé, assainissement, fournitures non alimentaires, scolarisation.

<sup>65</sup> Par exemple, selon l'enquête nutritionnelle inter agences onusiennes menée en septembre 2006, la prévalence de la malnutrition aigue globale parmi les enfants de 6 à 59 mois dans les camps de l'est est d'environ 8 % (contre 35,6 %, CDC survey, 2004) et celle de la malnutrition sévère est inférieure à 0,5 % dans la moitié des camps. L'approvisionnement en eau varie de 10 à 15 l/pers/jour selon les camps ; une disponibilité sans doute supérieure à celle en milieu ouvert.

<sup>66</sup> Dans la majorité des cas, les conventions de financement prévoyaient la réduction progressive des appuis extérieurs relayée par le budget de l'Etat. Au cours des dernières années, le gouvernement tchadien a régulièrement inscrit dans la Loi des finances un budget pour l'enquête agricole mais sans que les montants débloqués correspondent aux sommes budgétisées.

<sup>67</sup> Dans le cadre du Programme National de Sécurité Alimentaire, la relance d'un SAP est programmée avec un financement UE assuré pour 2 ans.

<sup>68</sup> L'ONDR dont les agents sont impliqués dans l'enquête agricole a réduit son personnel sur le terrain de 980 agents en 1995 à 131 agents fin 2006.

<sup>69</sup> Lors du démarrage de la mission, les agents de la fonction publique étaient en grève depuis deux semaines.

<sup>70</sup> Delpeuch, op. cit.

Les seules données nutritionnelles disponibles viennent des enquêtes EDS et EIM qui ne sont pas orientées vers l'alerte ou la surveillance à visée d'alerte.

Il subsiste dans les textes officiels<sup>71</sup> que le CASAGC s'appuie sur les « services pourvoyeurs d'informations » (essentiellement les services techniques nationaux) et des comités décentralisés (CDA et CLA) pour recueillir et analyser les informations primaires. Celles-ci sont ensuite synthétisées et analysées par la Division de la Sécurité Alimentaire<sup>72</sup> qui prépare les rapports d'évolution de la situation alimentaire examinés en CASAGC.

Ces comités décentralisés sont peu fonctionnels et à défaut de dispositif pérenne d'identification des populations en insécurité alimentaire, des missions sur le terrain sont organisées servant à réaliser le bilan de la campagne agricole et le suivi de la situation alimentaire.

A côté de ces dispositifs nationaux, le FEWS NET et les missions conjointes CILSS-FEWS NET-FAO d'octobre et de mars ont permis d'alimenter les analyses de la situation alimentaire, le bulletin mensuel du FEWS NET devenant un temps le seul périodique d'information pour les décideurs au Tchad. Afin de renforcer son rôle d'alerte (groupe de réfugiés non pris en charge) et son suivi de la situation alimentaire dans les zones d'accueil des réfugiés, le FEWS NET a recruté quatre observateurs.

Depuis 2004, l'unité VAM au sein de la représentation du PAM est devenue le point de référence en matière d'enquête sur la sécurité alimentaire et la nutrition au Tchad. Après l'enquête de base CFSVA de mi-2005, le VAM entreprend un suivi plus léger de sites sentinelles en 3 passages par an. Ces enquêtes donnent une appréciation de la malnutrition, du régime alimentaire et de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire dans 8 zones d'économie alimentaire du milieu rural. Depuis avril 2005, l'unité diffuse un bulletin mensuel sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la vulnérabilité.

La disponibilité en moyens de fonctionnement du FEWS NET et du VAM, renforcée avec la survenue de la situation à l'est du Tchad, facilite leur prédominance sur le « marché » de l'analyse et des publications de la situation alimentaire.

La situation sanitaire, alimentaire et nutritionnelle<sup>73</sup> dans les camps de réfugiés et sur les sites de regroupements des populations déplacées est surveillée par les diverses organisations internationales (HCR, PAM, UNICEF, OMS) et les ONGS (MSF, ACF, Coopi, etc.).

## **5.5 Les processus d'aide à la décision et de programmation des interventions d'aide alimentaire**

### Le Dispositif traditionnel de gestion des crises alimentaires : CASAGC

Le dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires du Tchad fonctionne depuis les années 1980. Le dernier remaniement de son organisation date de 2004. Le dispositif a scindé en deux organes l'analyse de la situation alimentaire et les recommandations d'actions sous la responsabilité d'un Comité Technique et la prise de décisions et la mobilisation des aides sous la responsabilité d'un Comité Directeur.

<sup>71</sup> Arrêté n°6020/PR/PM/MA/2004.

<sup>72</sup> La DSA assure la fonction de secrétariat permanent du CASAGC.

<sup>73</sup> Les informations proviennent d'enquêtes nutritionnelles (prévalence de la malnutrition), du suivi effectué par les programmes de santé maternelle et infantile et de consultation prénatale, des enquêtes sur l'indice des stratégies de survie, des évaluations de la sécurité alimentaire en situation d'urgence, etc.

En l'absence d'un système permanent d'identification des populations en insécurité alimentaire conjoncturelle, ce sont les missions sur le terrain effectuées deux fois l'an par les techniciens des services centraux (DREM, DPA, ONASA, DPVC, ONDR, etc.) qui permettent un filtrage des zones en difficultés alimentaires. Les résultats de ces missions complétées par les informations globales de suivi de la campagne agro-pastorale (comme le bilan céréalier<sup>74</sup>) sont présentées au CASAGC et confrontées aux informations fournies par les autres participants (FEWS NET, ONGs, OIG). En cas d'informations contradictoires ou insuffisantes, le CASAGC relance, parfois même tardivement, des investigations, ou reporte la programmation des aides à une concertation entre les structures d'information<sup>75</sup>.

En 2001, de nombreuses (8) réunions du CASAGC se sont tenues afin de s'entendre sur un plan d'action<sup>76</sup> en faveur des populations vulnérables après de multiples revirements. Pour rappel, l'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire 2000/01 mentionnait : « L'absence d'informations fiables a alimenté une crise de confiance avec les donateurs (transparence des informations, connaissance des flux d'aides,...), ce qui a conduit au rejet par les donateurs de la requête du gouvernement pour une aide alimentaire équivalente au déficit céréalier de 377.000 T... Après plusieurs mois de blocage, la concertation a été reprise sous l'égide du PAM. Une nouvelle évaluation des besoins a pu être réalisée dans le cadre de missions conjointes associant à la partie nationale, le PAM et les ONG.»

Ces difficultés à établir les besoins d'aide alimentaire ainsi que les critiques formulées à l'époque sur le processus d'aide à la décision restent toujours d'actualité. On peut citer : des réunions de Comité Directeur sans analyse préalable de la situation alimentaire par le Comité Technique, des informations alarmistes remontant des régions sans filtre exercé par le Comité Technique, l'élaboration tardive (bien souvent en pleine période de soudure) des programmes d'actions, un décalage entre les propositions d'intervention et la planification du CASAGC<sup>77</sup>, etc.

Malgré la bonne volonté de tous les acteurs, le dispositif d'évaluation des besoins s'avère donc rudimentaire et faute de pouvoir s'appuyer sur un système d'information robuste court le risque de ne pas répondre à des situations de détresse ou au contraire à préconiser des interventions non justifiées.

Entre 2002 et 2006, le rythme des réunions du CASAGC s'est ralenti, à l'exception de l'année 2004/05. Il est vrai que la situation alimentaire au cours de la période s'est avérée meilleure qu'en 2001 et que, seule, l'année 2004/05 a nécessité la mise en place d'un programme d'aide alimentaire d'envergure :

- 2001/02 : 5 180 T en ventes subventionnées (août 2002) ;
- 2002/03 : 4 360 T en ventes subventionnées (juin 2003) ;
- 2003/04<sup>78</sup> ;
- 2004/05 : 14 357 T en ventes subventionnées (avril 2005).

---

<sup>74</sup> Les données de plusieurs rubriques du bilan (stocks, importations, exportations) sont peu fiables car le Tchad ne dispose pas de suivi de ces variables performant, et elles sont donc fréquemment contestées par les décideurs.

<sup>75</sup> Comité Directeur du 10 mars 2006.

<sup>76</sup> Le plan prévoyait des distributions gratuites et des ventes subventionnées d'un volume de 27 000 T. Finalement, 23 000 T ont été allouées.

<sup>77</sup> Le Comité Directeur de décembre 2002 recommandait 22 000 T ; le plan d'opération sera établi pour 4 360 T en juin. Suite aux missions envoyées de janvier à mars 2005 par le CASAGC, les besoins sont estimés à 23 181 T. La réunion du 1<sup>er</sup> avril retiendra 14 357 T correspondant à l'ensemble du stock de sécurité disponible.

<sup>78</sup> La mission n'a pu récupérer aucun compte rendu mentionnant un plan d'opérations. Le rapport d'activités de l'ONASA mentionne un don de l'Arabie Saoudite distribué gratuitement à l'est et 15 T prélevées sur le stock d'Am Timan par le Gouverneur.



### L'insécurité alimentaire des populations réfugiées, déplacées et communautés hôtes

Les stratégies, les priorités et les besoins d'intervention sont déterminés annuellement lors de missions conjointes d'évaluation (JAM) qui réunissent des représentants des agences onusiennes (HCR, PAM, UNICEF, FAO, OCHA), du CNAR (Commission Nationale pour l'Accueil et la Réinsertion des Réfugiés) et de bailleurs de fonds (CE ou Etat-Unis). Ces missions élaborent leurs recommandations à partir des résultats des études et évaluations menées dans les mois précédents leur venue, des informations recueillies durant les visites des camps et des entretiens avec les divers acteurs et autorités.

Pour les Nations-Unies, le PAM élabore les projets d'intervention (Emergency Operation, EMOP) en matière d'aide alimentaire en tenant compte des recommandations de la JAM et des enquêtes qu'il réalise régulièrement sur les conditions de sécurité alimentaire. Quatre projets d'assistance ont été élaborés entre 2003 et fin 2006 par le PAM en faveur des réfugiés soudanais, populations déplacées ou populations hôtes de l'est du Tchad. En 2006, l'assistance avait pour objectifs de :

- Assurer une aide alimentaire générale à 210 000 réfugiés,
- Appuyer les programmes de renforcement nutritionnel des groupes vulnérables (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et allaitantes),
- Appuyer les populations locales et déplacées avec des FFW et des cantines scolaires.

Tableau n°7 : Interventions d'urgence programmées par le PAM de 2004 à 2007

Intitulé	Durée	Coût	Aide alimentaire (T)
EMOP 10325.0	octobre 2003 à mai 2004	200 000 \$	480 T
EMOP 10327.0	janvier 2004 à juin 2005	61 millions \$	60 000 T
EMOP 10327.1	juillet 2005 à décembre 2006	90 millions \$	91 700 T
EMOP 10559.0	janvier 2007 à juin 2008	85 millions \$	76 300 T

Trois EMOP ont été planifiées de 2003 à début 2006 et une PRRO (Protracted Relief and Recovery Operation) pour les réfugiés en provenance de la République centrafricaine pour un montant de 17 millions US\$ et fournissant une aide alimentaire de 22 500 T.

Les EMOP prévoient une certaine dose de flexibilité afin d'être adaptées à la situation lors de la mise en œuvre (afflux supplémentaire de personnes, évaluation régulière de l'autosuffisance des réfugiés, possibilité de rapatriement, etc.).

### **5.6 Mobilisation et mise en œuvre de l'aide alimentaire**

L'aide alimentaire acheminée au Tchad a fortement varié entre 2001/02 et 2005/06 en raison principalement de la mobilisation internationale pour les populations réfugiées venant du Darfour et secondairement de la fluctuation des volumes d'aide projet. Au cours des deux dernières années, l'aide d'urgence représente près de 80 % de l'ensemble de l'assistance alimentaire. Aucune aide programme n'a été livrée depuis 5 ans. Le PAM canalisant l'essentiel de l'aide d'urgence<sup>79</sup>, il est automatiquement devenu le premier gestionnaire en volume de l'aide alimentaire au Tchad.

Les achats locaux ne représentent qu'une infime partie des livraisons d'aide alimentaire ; les transferts directs étant majoritaires par rapport aux opérations triangulaires en provenance du Nigéria et du Cameroun. Le PAM motive ce choix de ne pas effectuer d'achats locaux

<sup>79</sup> La plupart des donateurs ont signé avec le PAM des conventions concernant l'acheminement de l'aide d'urgence. Les représentations locales des agences de coopération ne sont pas toujours bien informées par leurs sièges des aides allouées.

afin de ne pas ponctionner de céréales sur un marché national qui ne dégagerait pas suffisamment d'excédents.

Les Etats-Unis ont régulièrement fourni plus de la moitié de l'assistance alimentaire destinée au Tchad. Les cinq pays et l'UE signataires de la Charte de l'aide alimentaire ont contribué à 77 % des livraisons. À l'inverse de la plupart des pays du CILSS, le Japon n'intervient qu'avec de petites quantités d'aide alimentaire.

Tableau n°8 : Livraisons d'aide alimentaire au Tchad par année commerciale de 2000/01 à 2005/06  
(Céréales en équivalent grain, non-céréales en T)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
<b>TOTAL</b>	<b>38 584</b>	<b>8 078</b>	<b>14 850</b>	<b>42 358</b>	<b>74 789</b>	<b>64 834</b>
<b>Par Catégorie d'aide alimentaire</b>						
Urgence	16 562	896	2 616	23 085	61 113	49 828
Projet	20 041	7 182	12 234	19 273	13 676	15 006
Programme	1 980					
<b>Par donateurs</b>						
<i>Etats-Unis</i>	24 071	4 928	6 988	28 415	37 858	34 303
<i>CE</i>	8 980				4 151	5 355
<i>France</i>				2 465	1 942	3 427
<i>Japon</i>	1 805	56	370	393		1 495
<i>Allemagne</i>		25		710	4 816	1 495
<i>Pays-Bas</i>	400	825		990	3 058	6 554
<i>Italie</i>		1 030	805	1 160	1 235	945
<i>Canada</i>	1 067			1 762	2 856	960
<i>Autres</i>	2 260	1 215	6 686	6 464	18 873	10 300

Source : PAM/Interfais

### Aides mobilisées par le CASAGC

Contrairement au passé, le Gouvernement est devenu le premier contributeur à la reconstitution du stock national de sécurité détenu par l'Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA). Grâce aux ressources tirées de l'exploitation pétrolière, le Tchad a procédé à plusieurs campagnes d'achats locaux pour un volume d'environ 40 000 T.

La France constitue le seul partenaire à alimenter le SNSA : 3,6 millions € entre 2004 et 2007 et à financer le transport des céréales entre les dépôts. Bien que participant périodiquement aux réunions du Comité Directeur, l'UE et les Etats-Unis n'ont plus mobilisé depuis 1995 de ressources financières ou en nature en faveur de la gestion des crises alimentaires à travers le canal du CASAGC. Cette date coïncide avec le retrait de l'USAID du pays et au non reversement par le Gouvernement tchadien dans un fonds de contrepartie co-géré avec l'UE d'une somme de 93 millions de FCFA. Le remboursement de ce montant par le Gouvernement est finalement intervenu en 2006.

Depuis 2001, le PAM, largement mobilisé sur le front de l'urgence, ne s'est plus autant investi dans les activités de ciblage, de mobilisation des aides ou de supervision d'opérations en appui au CASAGC.

Parmi les autres contributeurs en aide alimentaire entre 2001/02 et 2005/06, l'Inde a fourni la plus grosse contribution avec 5 000 T de riz au port de Douala, l'Arabie Saoudite avec un don en nature de 300 T, la République de Taïwan (19 millions de FCFA), etc.

Au cours des dernières années, l'ONASA a directement été chargé par le CASAGC de la mise en œuvre des ventes subventionnées, les ONG ne contribuant que de façon mineure à l'exécution. Certaines années, un décalage est constaté entre les objectifs (délai, volume, population bénéficiaire) des plans d'opérations et leur exécution<sup>80</sup>. La pratique des ventes subventionnées est privilégiée afin de réduire la tension sur les prix des marchés locaux en période de soudure.

#### L'aide d'urgence canalisée par le PAM

Entre 2004 et 2006, le PAM avec ses partenaires d'exécution, 14 ONG internationales et 7 ONG locales<sup>81</sup>, ont pu fournir de manière quasi-continue les vivres aux populations réfugiées ; la valeur énergétique des aides approchant le ratio recommandé (1963 Kcal en 2006 pour 2100 Kcal prévues dans les camps de l'est)<sup>82</sup>. Les résultats satisfaisants des enquêtes nutritionnelles amenèrent à une réduction des appuis aux programmes de renforcement nutritionnel aux groupes vulnérables.

Au cours des trois années, plus de 120 000 T d'aide alimentaire ont été acheminées à travers les opérations d'urgence. Elles ont touché plus de 210 000 bénéficiaires de distributions gratuites en 2005 et 2006 atteignant respectivement 95% et 103% des objectifs prévus<sup>83</sup>.

Les actions de FFW et l'approvisionnement de cantines scolaires ont atteint un nombre beaucoup plus limité de bénéficiaires. Fin 2006, elles ont dû être interrompues à cause de l'insécurité.

#### L'aide projet

L'aide projet concerne en priorité deux acteurs : le PAM et Africare.

A travers son programme pays, le PAM a poursuivi son programme d'appui à la sécurité alimentaire du Tchad initié en 2001. Le programme comprend quatre activités :

- L'appui à l'éducation de base visant à garantir les besoins nutritionnels et à augmenter la fréquentation des enfants, notamment des filles ;
- Le développement rural afin de renforcer la capacité des paysans à accroître leurs actifs productifs ;
- L'amélioration nutritionnelle des jeunes enfants et des femmes ;
- L'appui à la prévention et la gestion des crises (cette activité n'a pas fait l'objet de mise en œuvre).

Tableau n°9 : Aide projet du PAM de 2002 à 2006

Année	Aide programmée (T)	Aide distribuée (T)	Taux d'exécution (%) <sup>84</sup>
2002	10 196	7 009	69
2003	10 503	6 173	59
2004	5 476	2 402	44
2005	8 228	3 457	42
2006	9 056	3 763	42

<sup>80</sup> Augmentation du nombre de points de vente (2004/05, 2005/06), ventes tardives (2002/03), ponction du stock par des autorités, etc.

<sup>81</sup> La collaboration avec les ONG locales a été réduite à 3 organisations lors de la dernière opération.

<sup>82</sup> Rapport d'activités du PAM.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

L'exécution de ce programme a été limitée par le manque de ressources, le manque d'implication du Gouvernement (activité 4) et de partenaires, et la forte mobilisation de l'institution par la crise des réfugiés.

Grâce à la monétisation de farine de blé et de riz, fournis par les Etats-Unis, l'ONG Africare finance des activités de développement dans le Ouaddai. En 2005/06, Africare a mis en vente sur le marché 4 000 T de farine de blé et 1 000 T de riz. Selon une étude récente<sup>85</sup>, l'impact des ventes de la farine de blé ne joue aucun effet perturbateur sur le marché. Cette étude ne voit pas d'objection à élever le volume des ventes de farine jusqu'à 15 000 T/an dans le cadre d'un futur programme d'aide alimentaire au Tchad. Par contre, elle déconseille la monétisation du riz.

## **5.7 Mécanismes de coordination**

Comme on l'a vu ci-dessus, l'aide alimentaire d'urgence est gérée par deux dispositifs distincts, chacun se réclamant d'une légitimité reconnue nationalement ou internationalement sur des mandats précis : les crises alimentaires conjoncturelles pour le CASAGC et les secours aux personnes réfugiées pour le HCR avec l'appui du PAM.

### CASAGC

Les Comités Technique et Directeur permettent d'assurer la fonction de coordination au sein du CASAGC. Dans le Comité Technique siège l'ensemble des dispositifs pourvoyeurs d'information et de rares ONG. Au Comité Directeur assistent les représentants des principaux Ministères concernés par les questions de sécurité alimentaire, les représentants des organisations multilatérales (FAO, PAM, UNICEF) et les représentants des ambassades (France, moins régulièrement la CE, les Etats-Unis, la Lybie, Taïwan, etc.)<sup>86</sup>.

Ces Comités sont appuyés par un Secrétariat Permanent exercé par la Direction de la Production Agricole dont les moyens humains et de fonctionnement semblent très limités.

### L'action humanitaire

Sous la houlette du HCR et du Coordonnateur Humanitaire des Nations Unies, divers niveaux de coordination se sont mis en place pour d'abord gérer l'afflux des réfugiés, puis l'assistance aux personnes déplacées et les appuis aux communautés hôtes. Une double coordination a été créée : à Abéché (où réside le responsable adjoint du HCR) pour la proximité avec les opérations et à N'Djamena. Ces réunions rassemblent les agences spécialisées des Nations Unies, les autorités locales ou nationales, les ministères techniques, les agences de coopération et l'ensemble des intervenants (ONG internationales et locales, projets de développement). Des groupes sectoriels (nutrition, distributions alimentaires, eau et assainissement, etc.) ont aussi été mis sur pied. Favorisant la communication et la recherche d'une action humanitaire coordonnée, la multiplication des lieux et des enceintes de discussions ne facilite cependant pas l'obtention d'un niveau homogène d'informations de l'ensemble des intervenants et n'empêche pas, malgré tout, des surconcentrations d'actions à certains endroits.

Du côté du gouvernement, deux commissions (la CNAR et la CAPDC) sont chargées d'apporter respectivement assistance aux populations réfugiées et déplacées. Elles sont dotées de moyens limités<sup>87</sup> fournis par le gouvernement. Au démarrage des activités de la commission, la société civile a participé aux travaux de la CAPDC mais elle s'est ensuite

---

<sup>85</sup> Chad Bellmon analysis, USAID/Food for Peace, 2007.

<sup>86</sup> Depuis le dernier remaniement du CASAGC en 2004, les ONG ne semblent plus participer aux réunions du Comité Directeur.

<sup>87</sup> Récemment, le gouvernement a octroyé 4 milliards de FCFA pour l'assistance aux personnes déplacées.

retirée apparemment du fait des enjeux politiques liés à la mise en œuvre des interventions. La commission cherche maintenant à davantage collaborer avec le HCR, le PAM et les agences d'aide.

#### Une collaboration a minima entre les deux dispositifs

Une forte segmentation existe entre les deux dispositifs qui gèrent l'aide alimentaire au Tchad, chacun des dispositifs possédant son système d'évaluation de la situation alimentaire, ses procédures de programmation et de coordination, ses mécanismes de mobilisation de l'aide et ses opérateurs. Les seules coopérations occasionnelles ont consisté dans des prêts de vivres entre l'ONASA et le PAM ou le Comité d'appui aux personnes déplacées.

### **5.8 Conclusions sur l'application des principes de la Charte de 2001 à 2006**

Depuis presque 20 ans, le dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires intervient afin de réduire l'insécurité alimentaire que subissent à chaque période de soudure des groupes de populations en situation précaire. Malgré la récurrence des crises qui frappent le pays, le dispositif connaît de nombreuses difficultés pour assurer cette fonction :

- À défaut de SAP, l'identification des populations en insécurité alimentaire conjoncturelle repose sur un dispositif rudimentaire combinant les missions de terrain et les informations fournies par les services techniques ;
- Si un processus de concertation est mené pour évaluer les besoins d'aide alimentaire et définir une stratégie d'intervention, celle-ci est souvent décidée tardivement en programmant des actions en deçà des recommandations ;
- Seuls le gouvernement tchadien et la France mobilisent des aides (5 000 à 15 000 T selon les années) dont l'exécution sous la forme de ventes subventionnées est confiée à l'ONASA avec peu de feed-back sur l'efficacité de ces opérations.

Le dispositif actuel peut être qualifié de minimaliste, il ressemble davantage à un forum d'échanges d'information et de concertation qu'à un dispositif paritaire gouvernement-partenaires coordonnant leurs forces pour gérer les crises alimentaires. Cette instance est malgré tout jugée nécessaire par les participants. Le dispositif semble aussi figé dans un moule inaliénable. Il est très peu ouvert aux structures en dehors de l'administration. L'approche de sa gestion des crises n'a pas évolué depuis une dizaine d'années et ne mobilise que des instruments largement éprouvés : aide alimentaire gratuite, ventes subventionnées ou fourniture de semences<sup>88</sup>. Le stock physique de sécurité constitue le seul fonds mobilisé.

Pourtant, les enjeux de sécurité alimentaire ne sont jamais apparus aussi variés qu'actuellement et nécessitant une politique de prévention et gestion des crises bien plus ambitieuse et fédératrice. Parmi les défis à relever d'une politique globale de sécurité alimentaire, on dénombre: la réduction de la prévalence de la malnutrition aigue et chronique, les incidences présentes et futures de la crise à l'est du pays, les crises à répétition de la filière coton, l'imbrication de la politique de gestion des crises alimentaires dans une politique durable de sécurité alimentaire<sup>89</sup>, etc.

---

<sup>88</sup> Une des missions du CASAGC prévoit pourtant « l'amélioration durable de la sécurité alimentaire des populations ».

<sup>89</sup> Avec le démarrage du Plan National de Sécurité Alimentaire.

L'afflux de réfugiés en 2003 aux frontières orientales et méridionales du Tchad a conduit à la mise sur pied d'une opération d'envergure (environ 50 000 T par an) et continue d'assistance alimentaire. La prise en charge des populations s'est progressivement étendue aux populations déplacées et communautés hôtes au gré de l'avancée des conflits armés et de l'insécurité à l'intérieur des frontières tchadiennes. Facilitées par la médiatisation de la crise du Darfour et la sensibilisation des opinions publiques occidentales, les opérations alimentaires menées par le PAM en association avec les ONG spécialisées sont parvenues à contenir l'insécurité alimentaire.

La coordination initiée avec les autorités locales, les services techniques régionaux et les projets de développement a aussi permis de sensibiliser les organisations humanitaires aux conditions de sécurité alimentaire parfois peu enviables des communautés dans les zones d'accueil et d'intégrer certaines de leurs interventions dans les dynamiques locales de développement. Avec le souci de ne pas déconnecter l'urgence de la réhabilitation et du développement, la politique adoptée par le système humanitaire apparaît bien plus audacieuse et traduit une volonté de réduire les interventions de pur assistanat au profit d'actions favorisant une future réinsertion et autonomie des bénéficiaires.

Tableau n°10 : Principaux enseignements des évaluations au Tchad

	Période 1991-2000	Période 2001-2006
<b>Systèmes d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible fiabilité des données de <i>statistique agricoles</i> et du bilan céréalier</li> <li>- Large consensus sur la qualité et la fiabilité des informations fournies par le <i>SAP</i> mais arrêt de son fonctionnement en 1999 faute de financement</li> <li>- Problèmes de financement accentués à la fin des années 90 avec la fin du projet DIAPER III <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'enquête agricole pour la campagne 2001/02</li> <li>- Fonctionnement partiel du SIM avec la publication tardive des bulletins mensuels</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Dispositifs d'information</i> confrontés à de nombreuses difficultés, principalement liées aux budgets limités, au manque de ressources humaines et à la remise en cause des méthodologies</li> <li>- Echec de l'implantation d'un système de coordination des informations sur la sécurité alimentaire (<i>S/ISAAR</i>)</li> <li>- A défaut de dispositif national, le FEWS NET et l'unité <i>VAM</i> du PAM fournissent des informations et analyses sur la situation alimentaire (y compris sur l'est du Tchad)</li> </ul>
<b>Dispositifs de concertation et de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis favorable de différents acteurs sur le fonctionnement des <i>instances de concertation</i></li> <li>- Processus de concertation facilité par la confiance portée au SAP</li> <li>- Critiques plus importantes à la fin des années 90 : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence ou irrégularité des réunions</li> <li>- Crise de confiance des donateurs suite à l'arrêt du SAP</li> <li>- Divergences autour du stock de sécurité alimentaire (<i>SSA</i>) suite à sa non reconstitution depuis 1996</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertation pénalisée par les difficultés à déterminer les besoins d'aide alimentaire, programmation tardive et en décalage avec les interventions réalisées</li> <li>- La crise humanitaire à l'est du pays a provoqué la création de dispositifs de coordination sous la houlette du <i>HCR</i> (à N'Djamena et à Abéché) et de commissions gouvernementales spécialisées pour les déplacés et les réfugiés</li> <li>- Forte segmentation entre les deux dispositifs (<i>CASAGC</i> et celui mis en place par les NU)</li> </ul>
<b>Mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination difficile entre les bailleurs sur la mise en œuvre de l'aide (dist. gratuites vs ventes subventionnées)</li> <li>- Premières opérations de vente subventionnée jugées satisfaisantes</li> <li>- Aide programme fournie par la France et l'UE pour les opérations de vente subventionnée. Aide d'urgence limitée pendant la période</li> <li>- Aide alimentaire essentiellement distribuée par les ONG dans le cadre de contrats de partenariat</li> <li>- Critiques formulées par les ONG sur le ciblage et la gestion de l'ONC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principaux contributeurs à la reconstitution du SNS : le gouvernement tchadien et la France. Participation de l'UE et des Etats-Unis aux réunions du <i>CASAGC</i> mais aucune contribution au dispositif depuis 1995.</li> <li>- Mise en œuvre de l'aide confiée à l'ONASA avec peu de feedback sur l'efficacité de ces opérations. Contribution mineure des ONG</li> <li>- Augmentation de l'aide d'urgence destinée aux populations de réfugiés et essentiellement canalisée par le PAM. Faible part des achats locaux</li> </ul>

En fonction des populations (réfugiés, déplacés, hôtes), des individus (enfants, adulte, homme/femme), de leur degré d'autonomie et du potentiel d'activités économiques de la zone, les aides apportées peuvent être modulées : par exemple, le contenu de la ration alimentaire peut être adapté, le choix de l'aide gratuite, de la supplémentation nutritionnelle, de l'approvisionnement de cantines scolaires ou du FFW privilégié en fonction des besoins des bénéficiaires, la possibilité d'octroyer des intrants si les populations peuvent accéder à la terre, de développer des activités génératrices de revenus (artisanat, reconstitution d'un petit élevage) ou de vacciner du cheptel en fonction des opportunités économiques, etc.

Cette flexibilité ne peut fonctionner qu'avec un dispositif d'information-évaluation-communication permanent et performant, de larges concertations avec les autorités, les responsables des populations et les acteurs de l'urgence et du développement, du personnel compétent, et le nerf de la guerre des financements conséquents.

---

## 6. ANALYSE DE LA CRISE 2004/05 DU NIGER

---

### **6.1 Introduction**

Le Niger est confronté régulièrement à une insécurité alimentaire conjoncturelle dans un contexte de pauvreté chronique de sa population. A la sortie de l'hivernage 2004, le Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires a lancé un programme d'actions pour atténuer les difficultés alimentaires qui se profilaient. La situation alimentaire continuant à se dégrader, des mesures radicales ont dû être prises en urgence et de nombreuses organisations sont intervenues pour secourir les populations vulnérables. La crise alimentaire 2004/05, marquée par une médiatisation que le Niger, et le Sahel en général, n'avaient pas connue depuis plusieurs années, est apparue atypique dans son déroulement, dans son ampleur et dans les modalités de sa gestion.

A partir des diagnostics<sup>90</sup> portés sur la gestion de la crise, ce chapitre procède à une analyse ex post de l'application des principes de la Charte de l'aide alimentaire.

### **6.2 Diagnostic de la situation alimentaire 2005**

Sans atteindre le stade de famine, la crise alimentaire 2004/05 a été qualifiée de sévère même très sévère pour les ménages les plus vulnérables de certaines localités ou groupes de populations. Elle a conduit à une profonde modification des régimes alimentaires (restrictions, consommation alarmante d'aliments de cueillette), la mobilisation intense de toutes les stratégies de survie et de l'épargne, à un endettement élevé voire à la décapitalisation des biens de production pour certains ménages. Le facteur conjoncturel prédominant de cette insécurité alimentaire en a été la chute sévère du pouvoir d'achat d'une majorité de Nigériens due tout autant à la baisse de rendement des activités économiques habituelles (prix du bétail, de l'oignon, diminution des activités commerciales, etc.) qu'à la hausse vertigineuse des prix des denrées de première nécessité. Cette crise est avant tout apparue comme une crise d'accessibilité des populations sur fond d'un déficit de l'offre.

---

<sup>90</sup> Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise 20004/05, IRAM, 2006  
Evaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005, PAM/OEDE, 2006.

Mais, elle n'a pu se développer et prendre une telle intensité que parce qu'elle constituait l'aboutissement de plusieurs années difficiles et révélait l'affaiblissement des systèmes de vie dans leur capacité à absorber les chocs extérieurs (pression démographique, difficile mutation des systèmes agraires et pastoraux, dépendance accrue de ces systèmes aux marchés et des transformations de l'organisation sociale et familiale et de ses obligations d'entraide).

Simultanément à la mise en lumière d'une paupérisation des ménages ruraux vulnérables, la crise faisait redécouvrir les taux alarmants de malnutritions aiguë et chronique au sein de la population nigérienne. La médiatisation de la malnutrition fut à l'origine d'une mobilisation exceptionnelle de la communauté internationale. Autre confirmation, elle mit en exergue la dépendance du Niger envers ses pays voisins en matière d'importation de céréales. Dans un contexte d'offre limitée dans plusieurs pays, la forte intégration régionale des marchés a abouti à une inversion des flux habituels, les céréales étant drainées vers les pays côtiers à pouvoir d'achat plus élevé au détriment des consommateurs du Sahel.

### **6.3 Analyse de l'application des principes de la Charte de l'aide alimentaire<sup>91</sup>**

Le succès de la réponse à une crise alimentaire émergente repose sur l'efficacité de trois éléments : i) une information précoce qui cible les groupes de populations en insécurité alimentaire, ii) un processus rapide de décision des aides à mobiliser et une coordination des acteurs impliqués et iii) des actions appropriées (en temps, en volume et en lieu) aux besoins des populations. La gestion de la crise par le Dispositif a failli sur plusieurs points.

#### L'évaluation de la situation alimentaire par les systèmes d'information

- *Un dispositif classique et opérationnel*

Le Niger dispose d'outils servant à l'alerte précoce organisés selon l'architecture classique des systèmes de prévention et d'atténuation des crises alimentaires dans la région sahélienne. Au démarrage de la campagne agro-pastorale 2004/05, ce dispositif est considéré comme mieux consolidé que dans la plupart des autres pays du CILSS. Il bénéficie de l'appui de l'Etat et des bailleurs de fonds (essentiellement CE) et les différentes missions sont assurées : suivi de la campagne agricole et des dégâts de déprédateurs, évaluation des récoltes et du fourrage, suivi des prix, suivi de la vulnérabilité. Il s'insère aussi dans un environnement plus global d'échanges d'information animé par le CILSS au niveau régional et appuyé par la FAO, le PAM et le FEWS. Par contre, le système d'information sanitaire ne fonctionne plus depuis plusieurs années.

- *Un diagnostic tardif basé sur des mécanismes inhabituels d'alerte*

Fin 2004, le dispositif d'information joue son rôle d'alerte en diagnostiquant une diminution de la production céréalière (révisée fortement à la baisse dans les résultats définitifs) et un déficit quasi-historique de fourrage. Ces éléments constituent les fondements d'un premier plan d'action servant à mobiliser la communauté internationale bien que le SAP n'ait pas encore identifié les zones vulnérables.

Par la suite, la gravité de la situation alimentaire et les divergences d'analyses amènent les systèmes d'information à faire évoluer leurs prévisions. La crédibilité du signal d'alerte en a été affaiblie, d'autant plus que l'attention des donateurs se portait sur d'autres urgences humanitaires (Tsunami en Asie du sud-est et conflit du Darfour).

---

<sup>91</sup> A partir d'extraits des rapports ayant servi au diagnostic (voir ci-dessus).



Début 2005, des missions conjointes sur le terrain sont organisées et font remonter des constats pessimistes sur l'évolution de la situation alimentaire. Peu de temps après, la crise commence à se cristalliser au niveau national comme au niveau international autour de la nutrition et en particulier autour de la malnutrition aiguë des enfants de moins de 5 ans (résultats<sup>92</sup> de l'enquête PAM-HKI dans les régions de Maradi et Zinder réalisée en janvier 2005, et à la même époque l'augmentation des admissions de cas de malnutritions sévères dans le programme de nutrition de MSF à Maradi), augmentation inhabituelle à cette période de l'année. Puis, se confirment les niveaux critiques de malnutrition aiguë par diverses enquêtes ponctuelles d'Epicentre-MSF, et par l'augmentation d'allure épidémique des admissions de cas de malnutritions dans les centres de récupération nutritionnelle de nombreuses ONG au fur et à mesure que s'ouvraient ces centres sur tout le territoire national.

L'absence de suivi nutritionnel régulier, sur une base annuelle et aussi saisonnière dans un pays où les variations saisonnières sont fortes même en année ordinaire, a rendu difficile voire impossible tout diagnostic sur le caractère exceptionnel ou pas de la situation nutritionnelle.

Bousculé par une médiatisation de la situation nutritionnelle, le dispositif d'information national et régional tarde à affiner son diagnostic. Il faut attendre la fin mai pour que le SAP révise ses prévisions de populations vulnérables. Le PAM réalise alors une enquête CFSVA dont les résultats seront diffusés à partir d'août 2005 et une mission CILSS et FEWS NET va éclairer sur les effets de la situation régionale (évaluation sur la situation alimentaire et des marchés du nord du Nigéria à la fin août).

Tout au long de la période de soudure, mis sous pression médiatique, le système de veille ne fera que constater l'évolution alarmante de certains indicateurs (tension des prix sur les marchés de céréales, chute des prix du bétail ou augmentation des cas d'enfants malnutris) sans pouvoir discerner précisément l'état d'insécurité alimentaire.

- *Un manque d'anticipation du dispositif*

En début 2005, lorsque les signes manifestes d'une dégradation de la situation alimentaire surviennent, c'est sans doute moins le manque d'information qui a retardé la prévision de la crise et la mise en place d'un plan d'urgence de grande ampleur que les faiblesses dans l'analyse c'est-à-dire la capacité à croiser de multiples paramètres et éléments d'appréciation d'une situation alimentaire de façon à formuler des pronostics précoces et le cas échéant à mobiliser des efforts complémentaires d'investigation permettant de confirmer ou infirmer ces hypothèses. En outre, s'y ajoute la faible intégration des dimensions régionales dans l'analyse des conditions de réalisation de la sécurité alimentaire, notamment au regard de l'importance de l'économie du Nigeria pour les ressources des ménages nigériens et des flux régionaux de céréales dans l'approvisionnement des marchés du Niger. Finalement, l'absence de suivi régulier de la prévalence de la malnutrition et l'absence de mobilisation d'expertise sur les questions nutritionnelles ont lourdement handicapé l'analyse du Dispositif.

Si le dispositif national d'information n'a pas fonctionné à la hauteur des espérances, les responsabilités en sont, toutefois, partagées avec ses partenaires techniques ou financiers et certains facteurs ne lui sont pas directement imputables : i) des moyens humains et financiers qui ne correspondent plus aux ambitions de suivre et analyser une insécurité alimentaire devenue multiforme et intriquée avec la pauvreté, ii) des exigences accrues de ciblage et de réponse par des actions plus complexes, iii) des procédures de financement par le budget de l'Etat peu adaptées au mode saisonnier des dépenses ou à une intensité

---

<sup>92</sup> Les résultats de l'enquête sont présentés lors d'une conférence le 20 avril à Niamey et font l'objet d'un communiqué de presse afin d'en amplifier la portée.

des activités variant selon les années, iv) des enjeux stratégiques (et médiatiques) de certains intervenants et des enjeux politiques pour les autorités nationales et locales, v) un dispositif international d'un faible secours<sup>93</sup>.

- *Des adaptations trop lentes au changement de paradigme*

La crise 2004 /05 a mis en avant le poids démesuré accordé par le dispositif d'information aux aspects biophysiques qui ne permettent plus aujourd'hui d'apprécier de façon satisfaisante la vulnérabilité des ménages. En effet, les indicateurs liés aux disponibilités doivent être relativisés dans l'appréciation de l'insécurité alimentaire du fait de l'évolution de l'environnement économique et socio-démographique et de la meilleure compréhension des déterminants de la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, marqué par la précarisation des conditions de vie d'une partie de la population rurale et l'intégration économique avec les pays d'Afrique de l'Ouest, l'analyse et les missions du dispositif d'alerte tendent à devenir plus complexes. Elles nécessitent qu'il se focalise davantage sur l'accessibilité à l'alimentation.

### L'évaluation des besoins d'aide alimentaire et du mécanisme de concertation

- *Un mécanisme de concertation plutôt performant avant la crise*

La coordination est une fonction indispensable dans les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires étant donné le grand nombre d'intervenants d'horizons différents et la nécessité d'apporter une aide en temps voulu. La réussite des acteurs de la politique de prévention et atténuation des crises au Niger était d'être parvenu, après de nombreuses difficultés, à mettre en place un mécanisme de concertation et de coordination formalisé dans un accord cadre Gouvernement – donateurs qui repose sur une mutualisation des ressources. Avec une large représentation des donateurs dans la CMC<sup>94</sup>, la présence d'un « noyau dur » au sein du CRC<sup>95</sup> et l'efficacité de la petite équipe de la CCA<sup>96</sup>, la composante « coordination » du Dispositif était considérée comme son point fort.

La crise va révéler, d'une part, la fragilité de cette composante du Dispositif et, d'autre part, la capacité des acteurs à trouver des mécanismes de coordination en dehors de ce cadre formalisé dans la phase d'urgence.

- *Un plan d'action préparé en deux temps*

La réponse à la crise peut être analysée en distinguant deux grandes périodes. La première période est enclenchée dès les récoltes 2004 et se traduit au niveau du Dispositif par la préparation du plan d'urgence (couvrant des besoins estimés à 78 000 T de céréales) mais dont le volet destiné à l'élevage ne sera pas à la hauteur des besoins. Le plan est organisé autour d'une stratégie de prévention de la crise qui s'articule autour des mesures d'atténuation<sup>97</sup> de la crise et les opérations de ventes de céréales à prix modéré. De son côté, le PAM va concevoir une première opération d'urgence (EMOP), destinée à mobiliser des ressources (6 562 T de céréales) pour contribuer à la réalisation du plan d'urgence.

---

<sup>93</sup> Ce dispositif international n'a pas permis de compenser les défaillances du dispositif nigérien. Il a, en effet, lui-même contribué à accroître le déficit de données. Contrairement à une période récente, le SMIAR n'a pas été en mesure de fournir des informations sur la production agricole régionale des pays côtiers, habituellement présentée lors de la réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel.

<sup>94</sup> Commission Mixte de Concertation Etat - Donateurs

<sup>95</sup> Comité Restreint de Concertation

<sup>96</sup> Cellule Crises Alimentaires assurant le secrétariat exécutif

<sup>97</sup> Mise en place de banque d'aliments pour le bétail, fourniture d'intrants d'aliments du bétail, mise en place ou réhabilitation de banques céréalières ou banques de semences, vivres allouées pour les stocks de banques céréalières, vivres allouées des chantiers en haute intensité de haute intensité de main d'œuvre (FFW et CFW).

La montée en puissance de la crise nutritionnelle du fait de l'aggravation de la situation alimentaire au cours du premier semestre 2005 et de sa médiatisation (suscitée par certains intervenants), associée à l'impuissance du Dispositif et du PAM à mobiliser les aides et à prévenir le développement de la crise vont provoquer un débat très vif au sein du Dispositif, entre l'Etat et la société civile, entre le Dispositif et les ONG, et finalement entre le PAM, les ONG et le Gouvernement. Le premier plan d'urgence sera considéré comme dépassé du fait de la sous-estimation des volumes d'aide, du ciblage incomplet et tardif des populations vulnérables et de l'inadéquation des actions de sécurisation nécessaire pour faire face à la dégradation de la situation alimentaire.

La crise entre dans une nouvelle phase. Après la lenteur de réaction initiale, on inaugure une phase où l'urgence relayée amplement par l'emballement des médias dans les pays occidentaux dicte une réponse de type humanitaire fondée sur les distributions gratuites et généralisées de vivres. En très peu de temps, le PAM et le Dispositif, même si celui-ci perd de son influence, vont se mettre d'accord sur un plan de distribution des vivres qui va concerner 2,5 millions de personnes sur le territoire. Dès lors, le PAM va jouer un rôle central dans la mobilisation des aides permettant de traiter la crise comme une crise humanitaire majeure.

#### *Les failles dans l'engagement collectif*

Plusieurs éléments ont contribué à affaiblir la cohésion entre l'Etat et les donateurs :

- L'engagement inégal des partenaires : L'engagement financier des donateurs repose essentiellement sur l'U.E. et la France et de janvier à juillet seuls l'U.E., la France et le PAM ont participé régulièrement aux réunions du CRC. Le manque d'engagement des donateurs signataires de l'accord cadre a été amplifié avec le passage à l'urgence (voir encadré ci-dessous).
- Les divergences « internes » d'appréciation de la situation : La crise a montré les limites du « noyau dur » du CRC, les relations de confiance en son sein n'étant pas suffisamment fortes pour résister à la pression extérieure. La crise a mis aussi en évidence le décalage dans l'appréciation de la situation entre les sièges des agences et les représentations locales, les logiques propres à chaque institution prenant le dessus sur les besoins de coordination locale. Les dissonances au niveau de l'Etat nigérien sur la gravité de la crise ont également contribué à affaiblir le Dispositif vis-à-vis de l'extérieur.
- Le contournement du Dispositif : Des décisions d'importance primordiale ont été prises en dehors du CRC pendant la période critique du déroulement de la crise. Et suite au désaccord entre le PAM et le Premier Ministre (23 juillet), l'accord cadre a été un moment mis entre parenthèse.
- L'absence de communication du Dispositif : Organisée en fonction du schéma classique d'une alerte donnée en début de campagne à travers les réseaux spécialisés, la communication du Dispositif n'a pas su s'adapter au processus de médiatisation.
- La création de divers mécanismes de coordination en dehors du Dispositif : Le fait que la société civile ne soit pas représentée dans l'accord cadre a constitué un handicap dans la gestion de la crise par le Dispositif. En juin, l'imminence de gérer les afflux d'aide provenant d'autres canaux (solidarité nationale et aides internationales de pays non signataires de l'accord cadre) et la nécessité d'assurer une coordination avec les acteurs non membres du Dispositif vont pousser le Gouvernement nigérien à mettre en place un Comité ad hoc et un Comité de suivi et de gestion de la crise.

## Encadré n°2 : Le passage à une situation d'urgence

### Le basculement du centre de gravité de gestion de la crise

Fin juillet, le Dispositif dans son ensemble, mais avant tout la CCA n'est plus l'acteur central (même s'il devrait toujours l'être dans l'esprit de l'accord cadre). Il perd de son influence de plusieurs façons :

- « mécaniquement » puisque pour la plupart des donateurs les procédures de l'aide d'urgence obligent à distribuer par le canal du PAM ou des ONG. Plusieurs donateurs signataires de l'accord cadre vont ainsi faire transiter leur aide par le canal du PAM et les aides supplémentaires d'urgence de l'UE mobilisées par ECHO seront distribuées de même par les ONG et le PAM ;
- relativement aux moyens financiers et techniques d'un tout autre ordre de grandeur mobilisés par le système des Nations-Unies<sup>98</sup> et aussi par les grandes ONG de l'urgence ;
- et suite à l'arrivée des nouveaux acteurs de l'urgence, qui, au nom de l'efficacité de l'aide ou par parti pris, ne sont pas tournés vers la collaboration avec les structures de l'administration.

La création fin juin du Comité ad hoc national et du Comité de suivi et de gestion de la crise alimentaire traduit un certain déplacement du centre de gravité de la gestion de la crise.

### L'évaluation de la mobilisation et de la mise en œuvre

La nature et le déroulement inhabituels de la crise 2004/2005 vont mettre en évidence les difficultés d'organisation de la réponse apportée par le Dispositif et les limites opérationnelles de certains de ses outils comparées à l'efficacité de l'assistance humanitaire.

- *Un manque d'anticipation, un ciblage incomplet et les procédures trop lentes du programme initié par le Dispositif et le PAM*

Les deux principales entités – le PAM et le Dispositif (auquel le PAM contribue) qui s'impliquent dans la mise en œuvre opérationnelle de la réponse à la crise vont rencontrer d'énormes difficultés pour engager les actions à la hauteur de la programmation. Au moment de l'élaboration du plan, le stock physique de sécurité ne comprend que 23 000 T de céréales (au lieu de 50 000 T prévu) et l'équivalent financier de 20 000 T (60 000 T prévu). Obligées de se tourner vers le marché, les deux entités vont se heurter à des difficultés considérables d'approvisionnement en céréales. Alors qu'elles privilégient les marchés régionaux pour des raisons qui tiennent selon elles aux délais d'acheminement et au choix de valoriser prioritairement les disponibilités céréalières de la région, les semaines puis les mois vont passer sans que les céréales indispensables à la réalisation du plan d'urgence ne parviennent au Niger.

Par conséquent, les mesures d'atténuation ne seront mises en œuvre que très partiellement. La principale opération de prévention de la crise, qui devait mobiliser 67 000 T de céréales commercialisées auprès des ménages vulnérables à prix subventionné n'a pu être menée au rythme prévu. Seulement la moitié des quantités prévues a été allouée. Appréciées par les populations, ces ventes subventionnées (60% du coût des vivres rendues aux destinataires) n'auront qu'un impact très réduit pour les ménages bénéficiaires et aucun impact sensible sur les prix de marché.

Les autres actions d'atténuation sont mises en œuvre tardivement en raison des délais de contractualisation avec les opérateurs et du manque de céréales. Ce décalage s'est manifesté au niveau du manque de réponses ciblées sur les éleveurs (populations « flottantes »), alors que le déficit fourrager est considéré comme le facteur de risque le plus important dans le diagnostic. Il s'agit d'une des carences majeures de la réponse à la crise.

<sup>98</sup> Le dispositif humanitaire des N-U est renforcé en très peu de temps par 45 experts internationaux.

Si le double objectif « court et long terme » des actions d'atténuation peut être visé en cas de crise modérée, il apparaît hors de portée en cas de crise majeure.

- *Une deuxième phase d'urgence à l'impact alimentaire manifeste*

Alors que le Gouvernement et le PAM n'ont pas réussi jusqu'à juin à mobiliser les donateurs pour contribuer au plan d'atténuation, cette deuxième période va inaugurer l'arrivée au Niger de multiples acteurs de l'aide (agences des Nations Unies et ONG internationales), d'importantes ressources financières (essentiellement au travers du PAM, de l'UNICEF et des ONG) et des ressources humaines<sup>99</sup>. Ils vont distribuer, au final, plus de 120 000 T de céréales auxquelles il faut ajouter l'aide parvenue par les ONG (environ 15 000 T) et de nombreuses aides localisées non comptabilisées. En outre, une action de grande ampleur sera engagée contre la malnutrition : 335 000 enfants seront traités dans plus de 800 centres nutritionnels gérés essentiellement par les ONG.

Les aides ont permis de contenir la crise. Ce sont les seules distributions qui ont porté sur un volume significatif au niveau des ménages : 80 kg de céréales par famille. Mais, distribuées de fin juillet à début octobre, ces aides gratuites sont arrivées trop tard pour permettre aux populations vulnérables d'économiser leurs stratégies de survie, notamment celles qui affectent le capital de production et amplifient la vulnérabilité ultérieure.

Il subsistera encore longtemps le débat sur la pertinence du calibrage global de l'aide alimentaire gratuite, plusieurs acteurs estimant qu'à la sous-évaluation de la crise et des besoins qui a marqué la période novembre 2004 – juin 2005, a succédé une période marquée par l'excès inverse d'une certaine sur-estimation de la crise et des besoins.

Sur le plan de l'organisation de la distribution gratuite, il est reconnu que, même si les comités sous-régionaux n'ont pas toujours correctement joué leur rôle, l'opération de distribution a été bien conduite et il y a eu peu de détournement de vivres. Sur le plan de la réponse à la crise nutritionnelle, le Dispositif est apparu dépourvu en l'absence d'outils spécifiques et de capacité dans ce domaine. Sans le concours des ONG, la distribution généralisée et la prise en charge de centres nutritionnels n'auraient pas connu de succès opérationnel.

—

## 7. BILAN DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE — ALIMENTAIRE

Le bilan de l'application de la Charte ne peut être dissocié de l'évolution de l'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument mobilisé dans les politiques de sécurité alimentaire du Sahel. En effet, l'importance de l'aide alimentaire à la sortie de la famine de 1984/85 va progressivement décroître ; ce qui ne sera pas sans conséquences au fil des années i) sur l'intérêt à renouveler les évaluations de l'application de la Charte et ii) sur le recentrage du contenu de celles-ci à la problématique de la gestion de l'insécurité alimentaire conjoncturelle.

---

<sup>99</sup> A titre d'exemple, le PAM va recueillir plus de 35 millions \$ et engager 120 cadres dont 30 internationaux pour gérer l'opération d'aide alimentaire. L'ensemble des sections de MSF vont mobiliser 20 millions d'euros sur fonds propres (provenant essentiellement de la réaffectation des dons pour les victimes du Tsunami) et recruter près de 1600 employés et 140 expatriés pour gérer l'urgence nutritionnelle. 21 ONG internationales et 9 ONG nationales vont se mobiliser avec des moyens très importants, essentiellement dans la prise en charge de la crise nutritionnelle.

Le bilan retrace tout d'abord les tendances de l'aide alimentaire au Sahel avant d'analyser les facteurs qui ont influencé le fonctionnement des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires. Il présente ensuite une synthèse de l'application des trois principaux volets de la Charte à partir, principalement, des études de cas du Mali, du Tchad, du Niger et de la Mauritanie et des enseignements connexes qu'on peut en tirer.

### **7.1 Une réduction considérable des volumes d'aide programme destinés au Sahel<sup>100</sup>**

Les volumes d'aide alimentaire programme qui constituait la forme la plus courante d'allocation de l'aide par les donateurs a été divisée par quatre en 20 ans. Si la Charte a été conçue à cette époque d'aide programme massive, elle visait avant tout à en limiter les effets pervers sur les producteurs, les marchés locaux et les habitudes alimentaires. Les autres catégories d'aides n'ont pas varié de manière aussi significative :

- L'aide projet est restée stable aux alentours de 150 000 T par an, mais avec une propension à être davantage monétisée ;
- L'aide d'urgence a fluctué entre 25 000 et 50 000 T par an jusqu'en 2001 /02 avant de connaître une progression rapide au cours des deux dernières années.

Alors que la Charte positionne l'aide alimentaire autant comme un instrument au service d'une politique de développement que pour gérer des crises conjoncturelles, la nette réduction des quantités d'aide monétisée a rendu moins capitale l'appréciation des effets négatifs de l'aide alimentaire et de l'affectation des fonds de contrepartie au soutien des actions de développement. Les évaluations de l'application de la Charte ont d'ailleurs privilégié les analyses sur les dispositifs de collecte et de traitement de l'information ainsi que sur les dispositifs de concertation. La question de l'aide monétisée a resurgi lorsqu'un nouveau donateur, le Japon, a commencé à livrer des quantités régulières de riz sans précautions particulières quant au fonctionnement de la filière dans les Etats bénéficiaires.

Certains estiment aussi qu'analyser les impacts de l'aide alimentaire sur la production agricole, sur les marchés ou sur les habitudes alimentaires nécessite de mener des investigations bien plus complexes que d'évaluer le fonctionnement des structures d'urgence dont les actions sont bien mieux circonscrites dans le temps et l'espace.

### **7.2 Des dispositifs nationaux à efficacité variable**

L'efficacité des dispositifs est difficile à caractériser globalement à l'échelle de la région et sur l'ensemble de la période 1990-2006 car les distinctions à faire selon les années et les pays prédominent.

#### Des évolutions communes à l'ensemble des dispositifs

Les modifications apportées au fonctionnement ou aux orientations des dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises alimentaires peuvent être rassemblées en deux catégories. La première regroupe les changements de fonds dans les politiques impulsées soit par les gouvernements ou les institutions régionales, soit par les donateurs. Ces transformations touchent généralement l'ensemble des pays sahéliens dans un laps de temps rapproché. Typiquement, rentrent dans cette catégorie, les revirements dans les politiques globales de coopération et, particulièrement, l'évolution des politiques

---

<sup>100</sup> Voir la section plus détaillée concernant l'aide alimentaire dans le document « Eléments d'analyse sur les nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest ».

d'aide alimentaire<sup>101</sup>. L'arrêt de programmes ou projets d'envergure régionale a aussi marqué le fonctionnement des dispositifs : par exemple, le projet DIAPER (CE) d'appui aux statistiques agricoles ou le projet d'appui à la gestion des stocks nationaux de sécurité (GTZ) qui ont en leur temps renforcé considérablement l'efficacité des structures bénéficiaires.

Les gouvernements et le CILSS ont également insufflé de nouvelles orientations, que ce soient les stratégies nationales et régionale de sécurité alimentaire comprenant un volet sur la gestion des crises, les plans d'organisation des secours d'urgence<sup>102</sup> ou l'animation de la veille sur les crises alimentaires à travers le PREGEC.

Plus récemment, un mouvement commun à plusieurs pays du CILSS s'est dessiné avec la volonté d'une « réappropriation » des stocks de sécurité par les Etats. Ceux-ci avaient été mis en place avec un pouvoir de co-décision Etat-donateurs pour la mobilisation et de remboursement grain pour grain en cas de déstockage. Alors que les stocks n'étaient quasiment alimentés que par les contributions des donateurs, on constate au cours des dernières années que les Etats cherchent à récupérer une plus grande marge de manœuvre et n'hésitent plus à réaliser leurs propres campagnes d'achat de céréales afin de programmer plus librement les interventions d'urgence.

#### Des contextes nationaux qui influencent directement les performances des dispositifs

Des circonstances locales, et généralement indépendantes des événements des pays voisins, conditionnent davantage les performances des dispositifs nationaux. Les pays étudiés dans le cadre de cette évaluation illustrent parfaitement cette diversité de situation. Au début des années 1990, les composantes (information, concertation-décision et gestion de l'aide) du dispositif tchadien sont décrites comme fonctionnelles<sup>103</sup>. Les uns après les autres, les bailleurs de fonds vont se désengager à l'exception de la France et des organisations des Nations Unies qui lui apporteront encore des appuis ponctuels. Le dispositif continue d'exister mais sur un mode ralenti avec une prépondérance de contributions financières nationales depuis 2003.

Le Niger a vécu une évolution inverse où, après une phase alternant difficultés et stagnation de la concertation Etat-donateurs et des prélèvements décidés unilatéralement par le gouvernement, l'Etat et les bailleurs de fonds ont relancé en 1998 le dispositif national<sup>104</sup>. Et, malgré la crise qui a secoué le Niger en 2004/05, le dispositif ne s'est pas affaibli. Au contraire, de nouveaux partenaires ont souhaité intégrer le dispositif.

Le dispositif mauritanien a lui connu une période de renforcement autant significative qu'éphémère. Démarré en 1998, le programme d'appui, initialement prévu pour 3 ans, de l'UE (PACSA) a servi à financer des réformes au niveau du Commissariat de la Sécurité Alimentaire permettant la création d'un véritable système d'alerte précoce, d'un nouveau cadre de concertation et l'organisation des secours d'urgence et la mise en place d'un stock de sécurité. Mais, la fin du financement a coïncidé avec l'arrêt de cette phase d'embellie.

Comme on le voit à travers l'exemple de ces trois pays, les dispositifs connaissent des évolutions diverses alternant des phases de développement du dialogue entre l'Etat et les donateurs (phases coïncidant le plus souvent avec les périodes d'investissement dans les systèmes d'information et dans les instruments, stocks de sécurité, fonds de réserve

---

<sup>101</sup> Voir la section consacrée à ces évolutions dans le document « Eléments d'analyse sur les nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest ».

<sup>102</sup> La mise en œuvre de ces initiatives est toutefois loin d'être automatique, ce qui peut provoquer un décalage entre les politiques adoptées et les pratiques.

<sup>103</sup> Bien qu'atténuées par l'instabilité politique, le climat d'insécurité observé sur une partie du territoire et des décisions à caractère politique influant sur l'utilisation de l'aide alimentaire (Egg et Gabas, 1997).

<sup>104</sup> Egg et al, 2006.

financière, fonds pour les actions d'atténuation et de prévention) avec des périodes de repli rendant plus périlleuse la gestion des crises alimentaires.

Les évaluations de la Charte montrent qu'en général la qualité des dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires va de pair avec la conformité des principes de la Charte dans le domaine de l'aide alimentaire d'urgence. Dans un dispositif fonctionnel se crée plus facilement un climat de confiance entre les partenaires. L'adoption d'une programmation annuelle des besoins d'aide d'urgence et la mobilisation des aides sont souvent prises plus sereinement. L'exécution du programme d'intervention est davantage respectée et les procédures de contrôle-évaluation plus régulières et transparentes.

### **7.3 Bilan des évaluations de la Charte à travers les dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires**

Les composantes des dispositifs sont calquées sur la structure en trois volets principaux de la Charte, ce qui rend l'évaluation de l'application de ses principes plus facile. Dans les dispositifs, on retrouve des structures dédiées à l'évaluation de la situation alimentaire, un cadre de concertation entérinant un programme d'approvisionnement et d'intervention à partir des besoins en aide alimentaire et, des donateurs ou l'Etat qui s'engagent sur des dotations et qui mandatent des opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme.

#### Des systèmes d'information à la croisée des chemins

- *Une meilleure anticipation de la dégradation de la situation alimentaire*

Chaque pays a mis en place une architecture classique de systèmes d'information destinée à l'alerte. Celle-ci comprend le suivi de la campagne agricole, les enquêtes sur les récoltes des principales productions cultivées, le suivi des marchés, l'identification des zones et populations à risque d'insécurité alimentaire. Elle est considérée comme suffisante pour établir annuellement le bilan de la situation alimentaire et les recommandations d'actions en faveur des populations vulnérables. Des progrès importants ont été réalisés par l'anticipation du déclenchement des crises alimentaires ; ce qui permet la mise en place d'interventions d'atténuation limitant des actions tardives de distributions alimentaires.

Toutefois, l'absence de SAP performant dans plusieurs pays handicape le ciblage des zones et des populations vulnérables ainsi que l'évaluation précise des aides. La crédibilité des données mises à disposition a, dans certaines situations, aussi été remise en question<sup>105</sup>.

Les systèmes d'information souffrent de l'inconstance de leurs ressources budgétaires. Après une phase d'investissement au début des années 1990, les bailleurs de fonds ont fortement réduit leurs allocations en souhaitant que les Etats prennent la relève<sup>106</sup>. Celle-ci n'a été effectuée que partiellement. Certains donateurs fournissent encore des contributions, principalement aux SAP. Rares sont les systèmes d'information qui possèdent un plan de financement à moyen terme, ce qui n'est pas sans conséquences sur la motivation des équipes et le maintien des compétences en leur sein.

---

<sup>105</sup> La variabilité des chiffres de la production céréalière du Mali (2004/2005) ou du Burkina Faso (2002) en fonction de leur destinataires – d'une part, les institutions de Bretton Woods afin de montrer que le pays remplit ses engagements macro économiques et, d'autre part, les bailleurs spécialisés en sécurité et aide alimentaire afin de justifier une mobilisation des stocks de sécurité - a suscité quelques interrogations.

<sup>106</sup> D'autres raisons sont aussi à l'origine des difficultés de fonctionnement de ces dispositifs. On peut citer pêle-mêle: les modifications dans les priorités politiques des donateurs, la baisse des financements de l'aide au développement et particulièrement au secteur rural, l'ancrage institutionnel de certaines structures, la faible adaptation de méthodologies ou de l'offre d'information à un nouveau contexte (politique orientée vers la lutte contre la pauvreté, émergence d'acteurs : OP, ONGs locales), etc.



- *Une approche qui tarde à s'adapter aux nouveaux facteurs de risque*

L'approche adoptée reste empreinte d'une lecture des crises fondée sur les déficits de production. La place encore importante donnée à l'élaboration du bilan céréaliier traduit une vision de la sécurité alimentaire adaptée aux crises de disponibilités avec peu d'interactions entre les marchés de la région et entre les économies des pays voisins pour l'écoulement des productions agricoles ou les ressources tirées des migrations. L'absence de suivi régulier de la prévalence de la malnutrition et de ses variations saisonnières dans la plupart des pays constitue une des faiblesses de l'architecture initiale.

La crise 2004/05 au Niger a mis en évidence l'influence de la vulnérabilité structurelle de groupes de populations ainsi que l'influence de l'accessibilité aux principaux produits vivriers liée au risque de marchés interconnectés. Ces dimensions commencent à être prises en compte par certains systèmes d'information nationaux et dans certaines méthodologies prônées au niveau régional comme le cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité. Cependant, le fait que certains dispositifs établissent leurs besoins d'aide alimentaire en grande partie sur la base de missions dépêchées sur le terrain ne présage pas d'améliorations sensibles dans l'analyse de la vulnérabilité. Pour s'en convaincre, le succès que rencontrent auprès des décideurs certaines initiatives comme les enquêtes CFSVA/PAM et l'analyse IPC/FAO, prochainement mise en œuvre au Sahel, pose la question de la perpétuation du caractère innovant des méthodologies expérimentées dans la région.

#### L'affaiblissement de la concertation Etat-donateurs et la multiplication des acteurs

Les cadres de concertation ont toujours constitué le cœur des dispositifs de prévention et gestion des crises. C'est en leur sein qu'on mesure la qualité du dialogue, le degré de confiance noué entre les partenaires et in fine l'efficacité d'un dispositif.

Il a été rappelé ci-dessus l'influence des contextes nationaux sur l'évolution des cadres de concertation et donc la diversité des situations actuelles. Toutefois, on peut constater des tendances de fonds :

- la mise en retrait<sup>107</sup> de bailleurs de fonds, signataires de la Charte, d'une majorité de pays où existent les cadres de concertation. Ce phénomène concerne les Pays-Bas, l'Allemagne, le Canada et dans une moindre mesure les Etats-Unis ;
- l'arrivée de nouveaux donateurs non signataires de la Charte dont les aides vont parfois incorporer la programmation conjointe ;
- l'absence de représentation des ONG et des organisations socio-professionnelles représentant les acteurs des filières dont l'implication dans les politiques de développement rural s'est considérablement accrue ;
- la multiplication au cours des dernières années des cadres de concertation ou de centres de décision. Tous les pays concernés par les études de cas ont été concerné par ce phénomène : création d'un cadre de concertation sous l'égide des agences des Nations Unies en Mauritanie, d'une coordination de l'action humanitaire au Tchad, du CSA au Mali et de comités temporaires par le gouvernement du Niger afin d'assurer la coordination des aides des donateurs hors dispositif et de la société civile dans la phase critique de 2004/05.

Ces évolutions ont eu tendance à affaiblir les mécanismes de coordination Etat-donateurs traditionnels et consécutivement les processus de cogestion qui régissent les décisions de

<sup>107</sup> Même si les bailleurs de fonds ne se sont pas formellement retirés des instances de décision, certains ne participent plus ou de façon qu'occasionnelle aux réunions et, surtout, ne financent plus les activités et les actions des dispositifs.

mobilisation des aides et des instruments (stock de sécurité physique ou financier)<sup>108</sup>. Ce système est d'ailleurs remis « en question par les tenants de la souveraineté alimentaire qui estiment que les acteurs nationaux doivent reprendre le leadership et autonomie dans la détermination et la conduite des politiques publiques »<sup>109</sup>. Certains gouvernements<sup>110</sup> souhaitent dorénavant relever le niveau des stocks pour être mieux armé en cas de crise. Ces initiatives sans amélioration d'autres facteurs favorisant l'approvisionnement risquent de s'avérer peu efficaces<sup>111</sup>.

Ces répercussions sont indubitables sur le respect des principes de la Charte de programmation conjointe des aides et de leur mobilisation « afin d'assurer la couverture optimale des besoins ». Elles soulignent par ailleurs la faiblesse du lien entre l'information produite pour aider la décision et les programmations adoptées. Cette crise de confiance a déjà été relayée dans les enceintes du Réseau puisque celui-ci s'interrogeait « si les donateurs et les pays sahéliens partageaient bien aujourd'hui une même vision de la sécurité alimentaire et des modes de gestion des crises »<sup>112</sup>.

### Des réponses diversifiées à la gestion des crises

A l'exception des deux dernières années et des afflux d'aide alimentaire liés à la crise du Niger et aux répercussions du conflit armé au Darfour, les volumes d'aide alimentaire acheminée au Sahel stagnent et la quantité reçue par habitant est orientée à la baisse. Les impacts négatifs de l'aide tant dénoncés au milieu des années 1980 comme faisant de la concurrence aux productions locales et déstabilisant les marchés ont fortement baissé.

Entre 1990 et 2006, nombre de donateurs ont révisé leur politique de coopération en restreignant l'usage de l'aide alimentaire aux situations d'urgence et pour certains, même en situation pressentie de crise alimentaire, ont incité à développer des actions d'atténuation multiformes. Les Etats sahéliens leur ont emboîté le pas en limitant les distributions alimentaires gratuites aux situations de détresse et en favorisant soit des actions d'atténuation, soit des ventes à prix subventionné et l'approvisionnement des banques de céréales. De plus, la mobilisation de l'aide alimentaire, principalement les reconstitutions de stock de sécurité, se fait régulièrement via des achats locaux ou régionaux.

Les habitudes alimentaires sont généralement respectées lors des interventions courantes conduites par les dispositifs. En revanche, lors d'opérations d'urgence de grande ampleur, il arrive que le blé et la farine de blé composent une part non négligeable des rations alimentaires alors que ces aliments sont peu consommés en milieu rural.

---

<sup>108</sup> L'accroissement des financements octroyés par les bailleurs sous la forme d'aide budgétaire peut paradoxalement accentuer ce phénomène et renforcer une plus grande liberté, voulue par ailleurs, dans le choix des interventions.

<sup>109</sup> CSAO, 2007

<sup>110</sup> Comme au Mali et au Niger.

<sup>111</sup> Pour une discussion plus détaillée voir le rapport d'Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise 20004/05.

<sup>112</sup> Principales conclusions ; 20<sup>ème</sup> anniversaire du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel ; Niamey ; 14-16 décembre 2004.

Tableau n°11 : Principaux enseignements des évaluations 1991 à 2006

	<b>Période 1991-2000</b>	<b>Période 2001-2006</b>
<b>Systemes d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place dans la majorité des pays d'une architecture destinée à l'alerte reposant sur le suivi de la de la campagne agricole (GTP), les enquêtes statistiques sur les principales productions cultivées, le suivi des marchés (bétail et céréales), l'identification des zones et populations à risque d'insécurité alimentaire (SAP)</li> <li>- Qualité des données statistiques régulièrement critiquées, performances des SAP et SIMs variables selon les pays</li> <li>- Au début de la période, appuis extérieurs importants (DIAPER/CE pour le financement des enquêtes agricoles, des SIMs céréales et bétail, GTP par CRA, SAP par divers bailleurs). En fin de période, fort désengagement sans relais significatifs par les Etats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleure anticipation des crises alimentaires qu'au début 1990 malgré les difficultés méthodologiques et de fonctionnement de la très grande majorité des systèmes d'information</li> <li>- Méfiance accrue (mêlées d'exigences plus fortes) des partenaires et des OSC vis-à-vis du ciblage des populations vulnérables et de l'évaluation des besoins (critiques généralisées à l'ensemble des SAP)</li> <li>- Faible adaptation des systèmes d'information traditionnels à l'évolution des facteurs d'insécurité alimentaire et nutritionnelle (non suivie)</li> <li>- Multiplication des sources alternatives aux systèmes traditionnels pour l'aide à la décision (missions de terrain, enquêtes PAM et Few's Net, systèmes ONGs)</li> </ul>
<b>Dispositifs de concertation et de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des dispositifs Etat-partenaires existent dans la plupart des pays du fait de la gestion paritaire de SNS</li> <li>- Concertations rendues difficiles par l'absence d'informations fiables des SAP sur les besoins en aide alimentaire, seuls le Tchad et le Mali échappent à ce constat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Affaiblissement de la concertation du fait du retrait de certains pays signataires de la charte, de l'arrivée de nouveaux donateurs hors dispositif, de la faible représentativité des OSC et de la multiplication des cadres de concertation sur l'aide d'urgence</li> <li>- Volonté des gouvernements d'une plus grande flexibilité d'intervention (création de stocks d'intervention)</li> </ul>
<b>Mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans un contexte de réduction des volumes d'aide alimentaire programmée et des modifications des politiques des donateurs, diminution globale des impacts négatifs de l'aide sur les marchés et les productions locales</li> <li>- Persistance de pratiques nuisibles : aide alimentaire japonaise et parfois manque de coordination entre donateurs ou arrivée tardives de leurs aides ou produits non adaptés aux habitudes alimentaires</li> <li>- Progression sensible des achats locaux et, en fin de décennie, diversification des actions menées par les dispositifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décalage croissant entre la programmation des aides et leur mobilisation davantage canalisée par une diversité d'acteurs (PAM, ONGs humanitaires, ONGs et autorités locales)</li> <li>- Dans le contexte d'allocations faibles des aides alimentaires, peu d'impacts négatifs liés aux livraisons malgré la persistance ponctuelle de pratiques nuisibles</li> <li>- Poursuite de la diversification des interventions avec la prédominance des ventes à prix subventionné</li> <li>- Priorité aux achats locaux et régionaux</li> </ul>
<b>Autres enseignements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méconnaissance de la charte par les différents acteurs</li> <li>- Absence de politiques nationales de sécurité alimentaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem (sauf au Niger dont les textes officiels y font référence), ses principes sont considérés comme des évidences</li> <li>- Stratégies nationales et régionale adoptées</li> <li>- Difficulté à concilier dispositif traditionnel et « système humanitaire » (cas du Niger et du Tchad)</li> <li>- Valeur ajoutée du niveau régional (CILSS, RPCA) permettant de maintenir une veille sur l'application des principes de la Charte</li> </ul>

Toutes ces avancées vont dans le sens de l'application des principes de la Charte. Au cours des diverses évaluations, il subsiste néanmoins des pratiques moins en accord avec la Charte :

- Les lenteurs de mobilisation des aides alimentaire et financière et, les défauts d'anticipation dans les reconstitutions de stocks de sécurité qui restreignent l'exécution des programmations en deçà des besoins approuvés (avec le cas extrême du Niger dont les retards dans la mise en œuvre du plan d'atténuation et des ventes subventionnées nécessita une intervention massive de dernier recours en distributions gratuites) ;
- Des livraisons d'aide alimentaire tardives et l'exécution de plans de distribution simultanée aux périodes de récoltes ;
- Des campagnes d'achat local mal calibrées par les dispositifs et les ONGs qui en faisant pression sur des marchés rendent le coût des céréales plus élevé pour les consommateurs ;
- L'aide japonaise qui exerce une concurrence avec les filières locales dans la plupart des pays producteurs de riz ;
- Des aides programmes qui n'alimentent pas systématiquement des fonds de contrepartie destinés à soutenir des programmes de sécurité alimentaire.

Enfin, les ventes à prix subventionné sont devenues le mode d'action le plus répandu pour combattre l'insécurité alimentaire conjoncturelle avec pour objectif de faciliter l'accès à l'alimentation dans des zones où les prix sont plus élevés que la moyenne nationale. Sur cet objectif de régulation avec bien souvent l'arrière-pensée de casser des pratiques spéculatives –supposées ou réelles– des commerçants, la Charte n'apporte aucun élément d'appréciation sur la nécessité de contrôler ces pratiques.

#### **7.4 Enseignements connexes à l'évaluation de la Charte**

L'exercice d'évaluation de la Charte de l'aide alimentaire a permis de recueillir des informations auprès des acteurs nationaux qui ne font pas partie *stricto sensu* de l'évaluation de l'application des principes mais dont l'intérêt n'est pas négligeable dans le contexte de révision potentielle de son contenu.

##### La méconnaissance de la Charte mais l'application dans les faits de ses principes

Les évaluations effectuées dans les trois pays font apparaître que la Charte n'est plus une référence explicite dans la gestion des crises alimentaires. Les responsables qui ont participé à l'élaboration de la Charte, tant du côté des administrations nationales que des agences d'aide, n'exercent plus pour la plupart de fonctions dans lesquelles ils peuvent l'appliquer. Les personnes qui les ont remplacés n'ont au mieux qu'une vague idée du contenu de la Charte. Cela ne signifie pas pour autant que ses principes ne soient pas respectés. Au contraire, il semble exister une « culture de gestion de l'aide<sup>113</sup> » dans le Sahel tant au niveau des décideurs publics qu'au niveau des donateurs qui conduit en général à appliquer les grandes orientations de la Charte. Celles-ci sont devenues pour certaines des « évidences » (par exemple, le suivi de la situation alimentaire, le ciblage des populations vulnérables, le recours aux achats locaux et régionaux, etc.). Certains pays, le Niger par exemple, y font clairement référence dans leur politique de prévention et gestion des crises alimentaires.

---

<sup>113</sup> CSAO, 2007.

## La difficulté à concilier dispositifs traditionnels de gestion des crises et systèmes humanitaires

Les expériences du Tchad et du Niger montrent que les dispositifs nationaux de gestion des crises alimentaires et le système humanitaire international éprouvent de grandes difficultés à coopérer. Bien qu'intervenant dans des contextes différents, dans un cas la lutte contre la malnutrition et dans l'autre cas le secours aux personnes réfugiés<sup>114</sup>, les logiques d'intervention<sup>115</sup> font que les dispositifs sont rapidement mis « hors-jeu » quand surgissent les humanitaires. En effet, « l'aide humanitaire d'urgence est aujourd'hui globalisée, elle vient en paquet avec ses procédures, ses spécialistes, ses pratiques, et des moyens sans commune mesure avec ceux d'un dispositif national reposant sur les moyens de l'administration<sup>116</sup>. »

Ce constat soulève deux questions liées aux transitions géographiques et temporelles dans la prise en charge des interventions. Le cas du Tchad montre bien que l'insécurité alimentaire ne se limite pas qu'aux populations réfugiées et déplacées dont la prise en charge est assurée par les humanitaires et qu'elle s'étend également aux populations à proximité de ces zones de tension voire au-delà<sup>117</sup>. D'autre part, même si des progrès incontestables ont été accomplis dans la sécurisation des populations dans la phase de réhabilitation et de réinsertion<sup>118</sup>, un passage de témoin devra bien être effectué un moment entre les structures spécialisées (souvent les ONG internationales) et les autorités mandatées. Des mécanismes de coordination restent donc à inventer afin d'assurer une complémentarité entre les dispositifs nationaux de gestion des crises alimentaires et le système humanitaire.

## Une Charte dont certains passages du texte n'apparaissent plus correspondre au contexte actuel ou aux évolutions des politiques

Certains passages du texte ou formulations bien adaptés au contexte du milieu des années 1980 et à l'analyse des crises alimentaires de l'époque mériteraient d'être clarifiées. Par exemple :

- L'analyse de « la capacité d'absorption d'aide alimentaire des pays et notamment les ressources complémentaires financières et techniques indispensables pour assurer l'utilisation efficace de cette aide » n'est plus une préoccupation des évaluations de la Charte ;
- Des affirmations comme « l'aide alimentaire joue un rôle positif » ou « à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur » questionnent la place de l'aide alimentaire et ses modes d'utilisation (aide gratuite ou non, volonté de faire baisser les prix par des ventes subventionnées). Ces questions font débats dans les pays et au sein des agences de coopération et le consensus passé ne correspond plus aux idéologies ou pratiques actuelles.

---

<sup>114</sup> La légitimité de l'intervention des humanitaires n'est pas du tout en cause au Tchad contrairement à la controverse survenue au Niger entre les tenants du droit universel à l'alimentation et ceux du droit à la souveraineté de la politique de sécurité alimentaire au nom de la légitimité démocratique.

<sup>115</sup> Les objectifs que se fixent en priorité ces structures n'ont pas évolué de la même façon. Les dispositifs sahéliers visent actuellement à empêcher une dégradation de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations tout en évitant une décapitalisation des moyens de production tandis que le système humanitaire intervient toujours et avant tout pour sauver des vies. Ces objectifs entraînent des pas de temps différents où prédominent, d'un côté, les notions d'immédiateté de l'action et d'efficacité rapide et, de l'autre, des préoccupations basées davantage sur la prévention et le développement et qui figurent en partie dans la Charte (éviter les comportements d'assistanat, les effets pervers de l'aide alimentaire, etc.).

<sup>116</sup> IRAM, 2006

<sup>117</sup> Des personnes interviewées ont souligné des déplacements de population bien au-delà de la zone concernée par l'aide d'urgence.

<sup>118</sup> Le système humanitaire s'impliquant dorénavant bien après la phase d'urgence (concept LRRD).

### Des évaluations pays qui ne mettent pas en évidence la valeur ajoutée du régional

Les évaluations pays passent sous silence la dynamique créée au niveau régional sur les questions de sécurité alimentaire et dont le CILSS est un fer de lance. En effet, divers programmes du CILSS, dont au premier chef le PREGEC, permettent d'entretenir une veille régionale sur l'application des principes de la Charte dans les pays. Au-delà de la gestion des crises, le CILSS a au cours de la dernière décennie lancé ou participé à plusieurs initiatives qui ont permis de disséminer les préoccupations soulevées par la Charte dans divers documents stratégiques de politiques publiques : stratégies nationales de sécurité alimentaire, cadre régional de sécurité alimentaire, Sahel 21, politiques agricoles des pays de l'UEMOA (PAU) ou de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP). Le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel a joué un rôle similaire dans les instances internationales ; les principaux donateurs du Réseau étant également signataires de la Convention de Londres. Ces types de réseaux ont constitué manifestement des avancées remarquables dans le dialogue sur les politiques d'aide alimentaire et une spécificité de la région sahélienne.

Toutefois, ces rôles positifs doivent être atténués par plusieurs faits :

- Le manque de capitalisation et de suivi des conclusions des évaluations de la Charte qui renouvellent année après année les mêmes critiques ;
- L'absence de campagne de sensibilisation ou de promotion de la Charte auprès des acteurs nationaux et internationaux pour mieux faire connaître ses valeurs ;
- La forte représentation des responsables des systèmes d'information dans ces instances (et dans les thématiques abordées) au détriment des décideurs publiques et des gestionnaires impliqués dans la mobilisation des aides et de leur mise en œuvre.

---

## ANNEXES

---

### **Bibliographie**

- Blein, Roger, *Note relative à la relecture de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel (version provisoire)*, Secrétariat du CILSS, décembre 2005, 29 p.
- CILSS, *Diaper : L'information au cœur de la sécurité alimentaire durable : Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux*, CILSS, Ouagadougou, 1999, 49 p.
- CILSS et Club du Sahel (OCDE), *Texte officiel de la Charte de l'Aide alimentaire*, approuvé par les chefs d'Etat du CILSS le 10 février 1990.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel-Burkina Faso, Niger et Tchad*, Paris, novembre 2001, 30 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire en Mauritanie*, SAH/D(99)494, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 36 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Tchad*, SAH/D(98)496, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 32 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire en Mauritanie*, SAH/D(98)474, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 30 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Niger*, SAH/D(98)475, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 38 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sénégal*, SAH/D(98)476, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 28 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Tchad*, SAH/D(98)477, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 36 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel*, SAH/CR(95)87, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1995, 106 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel*, SAH/CR(94)81, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1994, 72 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire aux pays du Sahel : Campagne 1991-1992*, SAH/CR(93)396, CILSS-OCDE, Paris, novembre 1992, 46 p.
- CILSS-OCDE, *Note de synthèse sur l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel*, SAH/D(91)385, CILSS-OCDE, Paris, novembre 1991, 12 p.
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : Des principes à la réalité*, Document préparé par le CSAO dans le cadre du 1<sup>er</sup> Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à Niamey – novembre 2006, SAH/D(2007)566, CSAO, Paris, mars 2007, 63 p.

Egg, Johny et al., *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : rapport principal*, IRAM-CCA Niger, Niamey, juin 2006, 270 p.

Egg, Johny et Gabas, Jean-Jacques (dir.), *La prévention des crises alimentaires au Sahel : Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau 1985-1995*, Club du Sahel (OCDE), Paris, 1997, 210 p.

PAM, *Evaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. Volume 2 : annexes*, PAM, Rome, mai 2006, 133 p.

Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS, *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel*, Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS, Ouagadougou, 2004, 88 p.



## **Méthodologie**

### Choix des pays enquêtés

Trois missions dans des pays membres du CILSS ont été menées en Mauritanie, au Mali et au Tchad. Ces pays couvrent des problématiques distinctes de sécurité alimentaire : une couverture élevée des produits consommés par les importations et l'aide alimentaires, des productions agricoles répondant habituellement aux besoins et une déstabilisation de la sécurité alimentaire par l'existence d'un conflit de longue durée.

Les enquêtes en Mauritanie et au Mali cherchaient à évaluer sur la période 2001 à 2006 l'application des principes de la Charte et à recueillir auprès des divers acteurs (partenaires des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires, organisations professionnelles du monde agricole, ONG humanitaires, etc.) leur analyse de l'évolution de la situation alimentaire, du fonctionnement des systèmes d'information et des performances des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires.

La Mauritanie a été sélectionnée car elle présente les caractéristiques d'un pays à la production agricole aléatoire et dont l'approvisionnement repose très majoritairement sur les importations commerciales (importance des réserves en devises). Une partie non négligeable de son approvisionnement demeure couverte par des aides alimentaires régulières ainsi que la réponse aux situations d'urgence. La dimension 'accessibilité' de la sécurité alimentaire prédomine largement, d'autant plus qu'une frange majoritaire de la population réside en milieu urbain.

La mission au Mali a permis d'examiner plusieurs évolutions récentes dont la création du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, une certaine remise en question du PRMC, l'ouverture du débat sur la souveraineté alimentaire, la tentative de décentralisation avec la mise en place "systématique" de banques de céréales dans chaque commune, la contestation des zones vulnérables habituelles (suite au paradoxe de Sikasso sur la malnutrition), la réintégration des enquêtes nutritionnelles dans le SAP (avec l'appui du PAM et de l'UNICEF), etc.

Le troisième pays retenu était le Tchad. Davantage qu'un recensement classique des informations utiles à l'évaluation des principes de la Charte, le cas du Tchad méritait d'être investigué pour les répercussions du conflit du Darfour qui nécessite un processus adapté de coordination de l'action humanitaire d'urgence dont les logiques et les pratiques ne s'accordent pas toujours avec celles des Dispositifs habituels de prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel (comme l'a montré l'exemple du Niger en 2005). L'objectif de la mission était d'y examiner les *modus vivendi* créés entre les structures humanitaires et le dispositif traditionnel dans une région où se superposent, à une insécurité alimentaire transitoire comme dans nombre de zones du Sahel, des bouleversements des conditions de vie liés aux déplacements de population et aux perturbations économiques.

### Les éléments analysés

Les éléments analysés ont été structurés autour des grandes rubriques d'engagement de la Charte : a) les systèmes d'information, b) la détermination des besoins d'aide alimentaire, c) les mécanismes de concertation et de décision, d) la mobilisation des aides, e) la gestion des aides.

Les questions principales soulevées dans les analyses concernent le fonctionnement des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires et le respect des principes de la Charte au cours de la période 2001 à 2006. Les questions abordées ont trait à « (i) la revue des différents types d'aide alimentaire en lien avec les besoins identifiés et l'analyse des réponses alternatives à celle-ci, (ii) l'évaluation des besoins, (iii) la pratique d'achats locaux, (iv) la pratique de la monétisation des aides alimentaires en lien avec les besoins et en

rapport avec la cartographie des zones à risques, (v) l'information/communication, (vi) le dispositif de concertation/décision en référence à la situation vécue lors de la dernière crise alimentaire de 2005, (vii) la gouvernance des dispositifs nationaux (indépendance, transparence,...), (viii) le niveau d'adéquation ou existence de lien entre la production de l'information et la prise de décision , (ix) le timing de l'aide alimentaire, etc. »<sup>119</sup>.

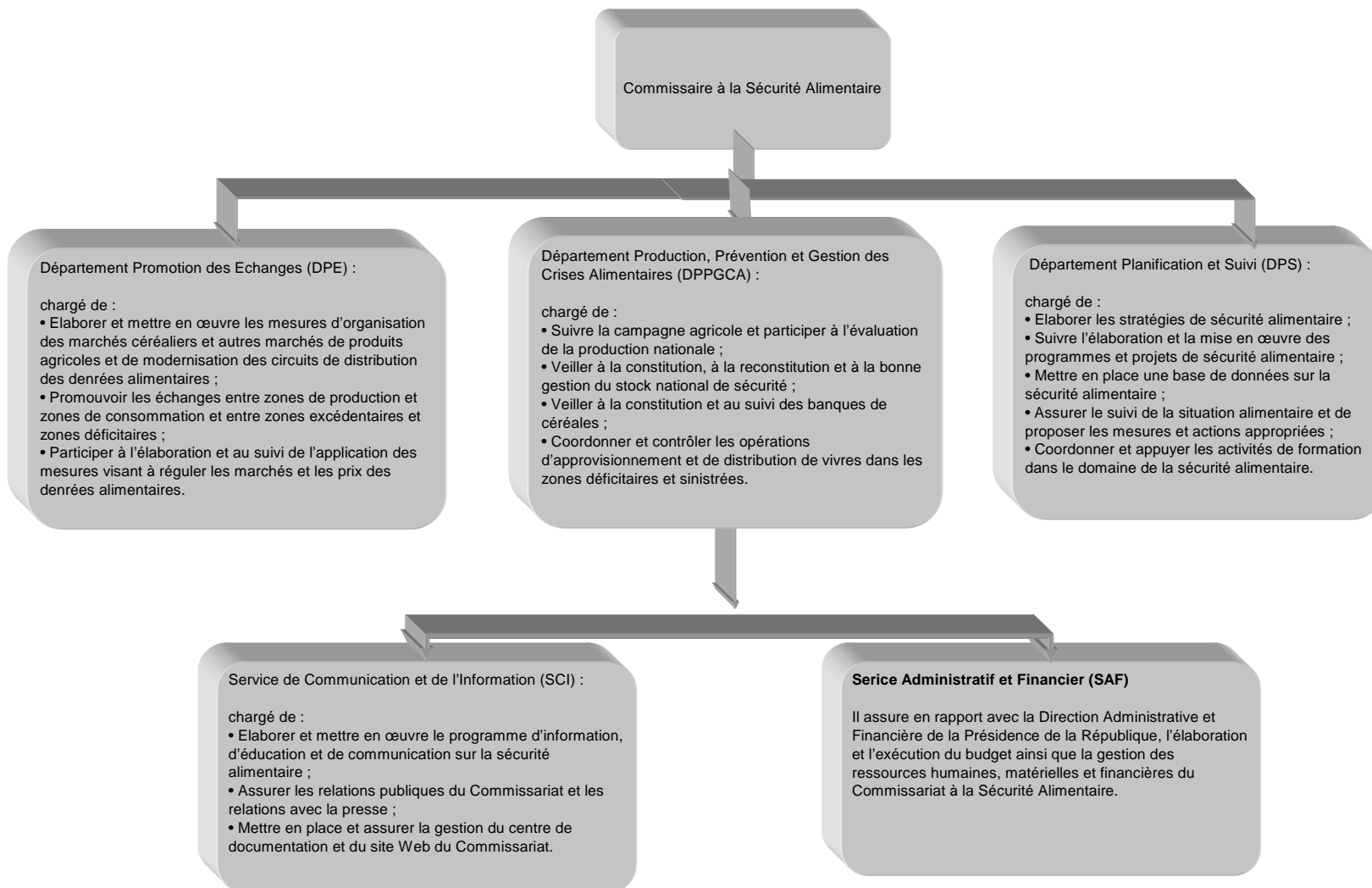
La portée de l'analyse a cependant connu certaines limites. Comme la disponibilité des données et des informations sur l'ensemble de la période considérée n'était pas toujours exhaustive<sup>120</sup>, les missions ont recueilli en priorité les éléments d'appréciation des années les plus récentes.

---

<sup>119</sup> Extrait des termes de référence de l'étude.

<sup>120</sup> En raison du changement d'affection des responsables, de l'absence d'interlocuteurs clés lors du passage des missions, de la non disponibilité de l'ensemble des comptes rendus de réunions des comités techniques et des cadres de concertation des dispositifs de prévention et gestion des crises, de la période de la mission au Tchad concomitante à une grève générale de la fonction publique ou encore du manque de précisions des témoignages sur les premières années à évaluer.

## Organigramme du CSA du Mali



## Affectation des ressources des programmes du PAM en Mauritanie

### Le programme de pays 2003-2008

Intitulé	Volume d'aide (en TM)	Coûts (en millions US\$)	Zones prioritaires
<b>Programme de pays 2003-2008</b>	61.580	35,7	Tagant, Brakna, Gorgol, Hodh El Chargui, Hodh el Gharbi, Assaba et Guidimaka et la partie Est de la région du Trarza
Activité 1 : Appui à l'éducation de base (cantines scolaires)	31.422		
Activité 2 : Appui nutritionnel aux mères et aux enfants vulnérables (CAC)	8.149		
Activité 3 : Appui au développement rural (travaux communautaires et VCT)	22.009		
Révision 1 (2005)		39,8 <sup>121</sup>	

### Le programme IPRS 2005-2007

Intitulé	Volume d'aide	Coûts (en millions US\$)		Zones prioritaires
		Total	COD	
<b>IPSR 10359.0 – Intervention prolongée de secours et de redressement 2005-2007</b>	32.131 TM	20	16,9	33 communes à vulnérabilité élevé et extrême Brakna, Gorgol, Assaba et Hodh El Gharbi 254.000 bénéficiaires
Composante secours (dotation des SAVS et réserve alimentaire d'urgence)	11.840 TM			
Composante redressement (MPAP et VPF)	20.291 TM			
IPSR 10359.0 Révision 1 (2004)	52.981 TM	30,8	26,1	60 communes dans 8 régions 400.000 bénéficiaires
IPSR 10359.0 Révision 2 (2005)	70.656 TM	40,6	34,2	

L'approche retenue pour l'IPSR «  *vise à intégrer, dans les villages sélectionnés dans 33 communes du centre-sud du pays, les activités de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes avec les actions de redressement* ».

Ce programme comprend deux composantes :

→ La composante secours prévoit la mobilisation d'environ 40% des ressources pour la dotation des stocks alimentaires villageois de sécurité (SAVS) et d'une réserve alimentaire d'urgence pour faire face à d'éventuelles crises dans la zone d'intervention.

→ La composante redressement est axée sur la mise en place d'actifs productifs (MPAP) et le renforcement des capacités par des activités vivres pour la formation (VPF).

Deux révisions ont été ainsi apportées à l'IPSR pour faire face à l'invasion acridienne et à la sécheresse en 2004/05 (voir encadré ci-bas). En ce qui concerne son financement, la situation à juin 2007 montre qu'il est couvert à plus de 90% du coût total du programme. Les Etats-Unis constituent le principal contributeur à hauteur de 15,9 millions de US\$. L'aide multilatéral et l'Arabie Saoudite ont contribué à hauteur de 24 et 11 %, respectivement.

<sup>121</sup> Cela correspond à une augmentation dans les frais LTSH (Lanside Transport, Storage and Handling) et ISC (Indirect Support Cost)

#### Encadré 1 : La révision de l'IPRS comme réponse à la crise 2004/05

Le programme a été approuvé en octobre et la première révision a eu lieu avant le lancement du programme en décembre 2004. L'enquête VAM conduite en octobre 2004 et la mission FAO/PAM d'évaluation de l'impact de l'invasion acridienne effectuée en décembre 2004 ont servi de base pour réviser à la hausse le nombre des communes considérées comme prioritaires (de 33 à 60 communes). Ces études ont souligné que le déficit prévisionnel en céréales s'élevait à 64.300 T et que près de 60% des ménages enquêtés étaient soit en insécurité alimentaire chronique (24,6%), soit très vulnérables à l'insécurité alimentaire. En décembre 2005, une nouvelle révision a été approuvée sur la base des résultats de l'enquête VAM d'août 2005. Le réajustement de près de 18.000 T visait essentiellement les zones vulnérables non couvertes par l'IPSR, notamment au Sud-est du pays. Selon cette enquête, le taux de malnutrition aiguë était supérieur (15,7%) à celui observé en octobre 2003 (12,8%). Le PAM a également argumenté que la capacité d'absorption de l'aide ne représentait plus une contrainte majeure car 24.000 T de vivres avaient été distribués lors du premier trimestre 2005.