

Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse
au Sahel (CILSS)

Tamsir NDIAYE
Chef du Bureau

Sahel 21

14328

Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable
dans une perspective de
lutte contre la pauvreté au Sahel

Document provisoire soumis au 2^{ème} Forum des sociétés sahéniennes

13-14 novembre 2000

Sommet des Chefs d'Etats - Bamako - 2000

Sommaire

1 Sahel 21 : de Banjul 1997 à Bamako 2000	6
1.1 L'opérationnalisation du processus Sahel 21	7
1.2 Le processus de préparation du cadre stratégique	8
1.3 Le cadre stratégique : une approche volontariste, participative et responsabilisante	9
2 Les principales caractéristiques du Sahel	9
2.1 Le contexte physique	9
2.2 Le contexte démographique.....	10
2.3 Le contexte socio-politique et institutionnel	11
2.4 Le contexte économique	11
2.4.1 une croissance économique atténuée par la croissance démographique.....	12
2.4.2 Des balances commerciales systématiquement déficitaires.....	12
2.4.3 L'aide au développement en baisse.....	13
3 L'insécurité alimentaire au Sahel	13
3.1 Pauvreté et insécurité alimentaire constituent des entraves structurelles au développement.....	14
3.1.1 l'équilibre du bilan céréalier dissimule l'insécurité alimentaire.....	14
3.1.2 La pauvreté influence directement la situation alimentaire	15
3.1.3 Pauvreté et inégalités.....	16
3.2 Dynamiques agricoles et sécurité alimentaire	18
3.2.1 L'agriculture régresse dans les dynamiques économiques nationales.....	18
3.2.2 Une agriculture extensive très dépendante des conditions climatiques.....	20
3.2.3 L'approche sous-régionale traduit une forte diversité de situations nationales.....	20
3.2.4 Les productions agricoles non-céréalières	22
3.2.4.1 Les tubercules.....	23
3.2.4.2 Les légumineuses	23
3.2.4.3 Les productions maraîchères.....	23
3.2.4.4 Les productions fruitières	25
3.2.4.5 Les cultures industrielles	25
3.2.5 Les productions animales : élevage et pêche.....	25
3.2.5.1 Les production animales.....	25
3.2.5.2 Les produits de la pêche.....	26
3.3 Transformation de l'agriculture et gestion des ressources naturelles	27
3.3.1 La maîtrise de l'eau	27
3.3.2 La préservation des sols et de la fertilité.....	29
3.3.2.1 Des sols pauvres et fragiles.....	29
3.3.2.2 L'homme au cœur de la dégradation et de la préservation	29
3.3.3 La gestion des ressources forestières.....	30
3.3.4 La gestion des ressources halieutiques	30
3.4 Des importations coûteuses mais indispensables à l'équilibre céréalier.....	31
3.5 sécurité alimentaire et marchés régionaux des produits agricoles.....	37
3.6 la recomposition du jeu des acteurs et le repositionnement de l'Etat.....	40

3.7	L'évolution des approches de la sécurité alimentaire des agences d'aide ...	40
3.8	Budgétisation des aides et sécurité alimentaire	41
3.9	Sécurité alimentaire et évolutions du contexte international	42
4	<i>Les enjeux</i>	43
4.1	Une population encore en forte croissance, et de plus en plus urbaine	43
4.2	Asseoir la croissance des revenus ruraux sur une stratégie de croissance rapide du secteur agricole.....	44
4.3	affronter la diversité des crises alimentaires	45
4.4	Intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans les processus de décentralisation et de réforme de l'Etat	46
4.5	Intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans une stratégie de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités.....	47
4.6	Renforcer la coopération et l'intégration régionale	48
4.6.1	L'harmonisation des cadres macro-économiques ;	49
4.6.2	La suppression des entraves aux échanges et la fluidification des marchés	50
4.6.3	La prévention des conflits, l'approfondissement des processus démocratiques et la bonne gestion des affaires publiques.....	50
4.6.4	la valorisation d'avantages comparatifs et la gestion des complémentarités entre les pays	51
4.6.5	l'intégration des enjeux alimentaires dans la négociation de l'Accord de partenariat économique et commercial avec l'Union européenne.....	51
4.6.6	La préparation des négociations internationales multilatérales.....	51
4.6.7	Le développement des échanges d'expériences et la construction d'un réseau de compétences sous régional en matière de sécurité alimentaire.....	52
4.7	Disposer d'une information adaptée et fiable	52
5	<i>Le cadre régional de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté</i>	52
5.1	Finalité et Objectif global	53
5.2	Orientations et stratégies d'intervention.....	54
5.2.1	Principes généraux d'action.....	54
5.2.2	Rôle et portée du cadre stratégique régional.....	58
5.3	Les objectifs généraux et spécifiques	58
5.3.1	Objectif général n°1 : assurer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle, durable et régionalement intégrée	59
5.3.1.1	Objectif spécifique n°1 : La promotion d'une agriculture productive, diversifiée et durable	59
5.3.1.2	Objectif spécifique n°2 : Le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux	63
5.3.1.3	Objectif spécifique n°3 : L'amélioration des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base	66
5.3.1.4	Objectif spécifique n°4 : Le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire régionale, collective et durable.....	68
5.3.2	Objectif général n° 2: amélioration de la prévention et de la gestion des crises alimentaires conjoncturelles.....	72

5.3.2.1	Objectif spécifique n°1 : Amélioration de la connaissance des conditions de vie et de la vulnérabilité alimentaire des populations pauvres.....	72
5.3.2.2	Objectif spécifique n°2 : Améliorer les dispositifs de prévention et de réponses aux crises conjoncturelles en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle	74
5.4	Mise en œuvre	75
5.4.1	Principes de mise en œuvre.....	75
5.4.2	Dispositif institutionnel	76
5.4.2.1	Le niveau national et décentralisé	76
5.4.2.2	Le niveau sous-régional.....	77
5.4.3	Mobilisation des ressources financières.....	80
5.4.4	Echéances et responsabilités.....	81
5.4.5	Indicateurs de suivi-évaluation	81

Avant-propos

Ce document est le résultat d'un processus qui a débuté à Banjul en 1997. A partir d'un rapide diagnostic de la situation des pays sahéliens, de l'évolution des problématiques alimentaires et des principales transformations qui affectent en profondeur les sociétés sahéliennes, il présente les principaux enjeux qui montrent que la réalisation de la sécurité alimentaire est indissociable d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et constitue, non pas une charge pour les pays et la communauté internationale, mais une opportunité de développement local et d'intégration régionale.

Mais, réussir le pari d'une sécurité alimentaire collective inscrite dans une perspective de réduction de la pauvreté et assurée sur la base des ressources régionales, impose que cet enjeu soit placé au cœur des priorités des décideurs et des acteurs de la société civile du Sahel, soit négocié avec les pays côtiers et avec la communauté internationale et inspire ensuite au quotidien les réformes institutionnelles, macro-économique et sectorielles. La sécurité alimentaire ne recouvre pas l'ensemble des enjeux de développement auxquels sont confrontés les pays sahéliens et plus largement les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre mais elle est une condition d'un développement équilibré fondé sur les ressources humaines, naturelles et économiques de la sous-région.

Plutôt qu'un plan détaillé de l'ensemble des réformes qu'il convient d'entreprendre, le document présente un cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel. Il précise des principes d'action qui pourraient guider l'évolution des comportements et des méthodologies. Il s'attarde en particulier sur les opportunités offertes par les réformes institutionnelles et la décentralisation et sur les domaines où la coopération et l'intégration régionale sont indissociables des stratégies nationales et infra-nationales. Il débouche par conséquent sur les objectifs d'une stratégie de sécurité alimentaire structurelle et d'une stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires conjoncturelles, et les décline en lignes d'interventions.

Le cadre stratégique constitue un référentiel pour l'ensemble des acteurs sahéliens, publics et privés. Sa mise en œuvre nécessite un soutien important de l'ensemble de la communauté internationale, mais aussi des évolutions fondamentales dans ses pratiques.

C'est le lieu de remercier l'ensemble des acteurs (décideurs, administrateurs, différentes composantes de la société civile, OIG) qui ont contribué aux débats, les experts nationaux, régionaux et internationaux qui en ont fait la synthèse, ainsi que les partenaires au développement (l'Union Européenne, USA, Canada, Allemagne, Italie, France, Pays-Bas, Club du Sahel) qui ont soutenu techniquement et financièrement le processus.

Mme Cisse Mariam K. Sidibé

Secrétaire Exécutif du Cilss

1 Sahel 21 : de Banjul 1997 à Bamako 2000

Le précédent Sommet des Chefs d'Etats de Banjul a constitué une étape fondamentale pour les sahéniennes et les sahéliens. Pour la première fois de leur histoire, les populations sahéniennes, leurs organisations et réseaux étaient invités à se prononcer sur leur avenir. Le forum des sociétés sahéniennes qui a précédé le Sommet était l'aboutissement de deux ans de réflexions sur l'avenir. Appuyé par le Cils et les Etats membres, le processus Sahel 21, se voulait une rupture par rapport aux pratiques du passé où seuls les décideurs et la communauté internationale étaient juges des stratégies de développement. Il s'agissait d'une étape fondamentale dans la démocratisation économique et sociale, mais il s'agissait aussi de tirer les enseignements du passé : la faible prise en considération des bénéficiaires était un obstacle important à l'efficacité des politiques, des stratégies et des programmes de développement.

A la veille du XXIème siècle, les sahéliens ont formulé dans la déclaration du forum ^{sahélienne} des sociétés civiles leur propre vision de leur avenir. Ils ont exprimé cette vision en six points (cf. encadré) et formulé cinq priorités:

- La promotion des ressources humaines :
- Le renforcement des capacités des institutions à tous les niveaux ;
- Le développement rapide et durable des productions agricoles en particulier grâce à la maîtrise de l'eau, à la recapitalisation et au renforcement de la fertilité des sols ;
- La croissance et la diversification des économies ;
- La construction d'un espace sahélien plus soudé et ouvert sur l'Afrique et sur le Monde.

Banjul fût aussi l'occasion de réaliser avec la communauté des donateurs réunis dans le Club du Sahel un bilan conjoint de l'aide apportée au Sahel. Dans le mémorandum de Banjul, les Sahéliens et leurs partenaires se sont engagés dans un deuxième " contrat de génération " pour une coopération renouvelée au Sahel. Ce mémorandum s'attarde en particulier sur la nécessité de transférer aux sahéliens le leadership dans la définition et la mise en œuvre des stratégies, des programmes et projets de développement.

Extrait de la déclaration du Forum des sociétés sahéniennes - Banjul 1997 -

- *Les sahélien(ne)s sont unanimes à souhaiter que la population soit considérée comme la première des ressources et que son potentiel soit amélioré et démultiplié, par le renforcement des compétences et la promotion des ressources humaines ;*
- *Ils aspirent à un Sahel reverdi, riche de la diversité de ses productions rurales basées sur une gestion des ressources naturelles mais aussi moins dépendantes des caprices de la nature, en particulier grâce à une maîtrise accrue de l'eau et de la fertilité des sols, mais aussi un Sahel dont l'économie se développe et se diversifie ;*
- *Les sahélien(ne)s souhaitent évoluer dans un espace social, politique, culturel et économique harmonisé tout en restant conformes aux intérêts de chacun de leurs pays. Ils souhaitent générer une économie et une culture sahéniennes plus affirmées, conciliant leurs valeurs propres et l'adaptation aux transformations en cours et à venir ;*
- *En particulier, ils réaffirment leur attachement aux valeurs essentielles qui fondent la société sahélienne : l'attachement à la famille et à la communauté ; le respect et l'assistance aux parents et aux grands-parents, la responsabilité collective dans l'éducation des enfants et de la jeunesse ; la conscience collective des biens communautaires ; la protection des faibles et des plus pauvres ; l'accueil et le respect de l'étranger ; la tolérance, le dialogue et la concertation comme moyens de résolution des problèmes ; l'esprit de partage, de solidarité et d'entraide ;*
- *Les sahélien(ne)s tiennent aussi à vivre dans des sociétés et des espaces dont les fondements seraient consolidés et le fonctionnement rendu plus conforme à leurs attentes, eux qui sont les femmes et les hommes qui les animent. C'est ainsi que le Sahel peut développer son identité collective et, par là, une intégration régionale effective. Celle-ci donnerait aux pays du Cils un poids accru sur la scène régionale et internationale. Elle autoriserait la redéfinition de leurs relations de coopération et d'échanges avec le reste du monde ;*

- *Unis autour d'un projet partagé pour la génération à venir, stimulé par la mise en commun des forces vives des pays qui le constituent, le Sahel sera moins dépendant de l'aide et en mesure de renégocier avec ses partenaires le contenu et les modalités du partenariat qui lui confèrera la place et le rôle dont ses filles et ses fils rêvent pour le prochain siècle.*

Les Chefs d'Etats ont dès lors demandé aux Ministres et au Cilss de tout mettre en œuvre pour opérationnaliser les priorités de Sahel 21.

L'opérationnalisation du processus Sahel 21

Dans la plupart des pays, cela s'est traduit par l'élaboration de programmes d'investissements prioritaires, destinés à préciser les interventions permettant de mettre en œuvre l'ensemble des priorités. Le Cilss a appuyé ces exercices en facilitant la mobilisation d'expertise locale et l'organisation de forums de discussions Etat/ Société civile autour des propositions formulées pour chacune des priorités. Sous l'égide des gouvernements et avec l'appui des Comités nationaux Sahel 21, le dialogue est engagé avec la communauté internationale pour traduire l'ensemble de ces propositions dans des programmes opérationnels portés par l'Etat, les acteurs de la société civile.

Au plan sous-régional, le Cilss a veillé, conformément à son mandat, à intégrer dans ses programmes et dans ses réflexions stratégiques les enseignements de Banjul et les priorités définies par les sociétés sahéniennes. Cela s'est traduit tant dans les programmes de recherche conduits par l'Insaq que dans les programmes majeurs "information" et "formation". L'implication des acteurs a modifié en profondeur la conception et la mise en œuvre des activités conduites par le programme majeur "sécurité alimentaire": fluidification des échanges et suppression des entraves; prévention et gestion des crises alimentaires...

Le Cilss a aussi cherché à le faire en multipliant les concertations avec les acteurs et les réseaux sous-régionaux, mais aussi en impliquant les autres organisations inter-gouvernementales de la sous-région, dans le souci d'irriguer l'ensemble des stratégies d'intégration sous-régionales, avec les réflexions et les orientations portées par les sahéniens.

Cela s'est traduit à plusieurs niveaux :

D'une part, dans le domaine de la mise en œuvre de la **Convention sur la lutte contre la désertification**, avec l'élaboration d'un cadre de coopération multi-acteurs : le programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad co-piloté par la CEDEAO et le CILSS. Ce plan, est complémentaire des plans d'action nationaux définis et mis en œuvre au niveau de chacun des pays :

D'autre part, dans le domaine de la **décentralisation et de la gouvernance locale**. Depuis la rencontre régionale de Ségou, en 1989, la décentralisation est devenue un élément capital dans la stratégie prônée par le CILSS pour la gestion des ressources naturelles renouvelables et la lutte contre la sécheresse au Sahel. Cette approche s'est complétée depuis avec l'adoption de grands axes d'une gestion démocratique, participative et décentralisée des ressources naturelles et des services publics au Sahel.

La même démarche a guidé l'élaboration du plan d'action consacré à la problématique "population et développement", dans le quel le réseau des parlementaires a pris une part très active à côté du réseau des communicateurs.

Plus récemment, les travaux conduits sur la maîtrise de l'eau répondent à une des attentes les plus importantes des décideurs sahéniens comme des producteurs.

Enfin, le CILSS a réactivé depuis trois ans la réflexion collective dans le domaine de la sécurité alimentaire. Lors des étapes de préparation du Sommet de Bamako, le GMAP¹ et le GOP² conscients de l'importance de la sécurité alimentaire pour la région sahélienne ont recommandé au Cilss de concentrer ses efforts d'ici la tenue du Sommet sur les conditions d'une sécurité alimentaire durable au Sahel et d'intégrer les acquis du processus Sahel 21, dans l'élaboration d'un cadre stratégique de sécurité alimentaire inscrit dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

Les acteurs et les réseaux sous-régionaux ne sont pas restés inertes depuis Banjul 1997. La plupart des plate-formes se sont structurées par leurs propres moyens, parfois aussi avec l'appui du Cilss ou de certains donateurs. Les femmes sont désormais structurées dans le cadre du REFESA, le réseau des femmes sahéliennes ; les paysans ont sensiblement consolidé les plates-formes paysannes tant dans les pays en cherchant à fédérer largement les organisations paysannes qu'au niveau sous-régional, avec la plate-forme Sahel et depuis peu le Réseau des organisations paysannes de l'Afrique de l'ouest. Les opérateurs du secteur agro-alimentaire sahélien se sont organisés au sein du Réseau Interface. Les entrepreneurs de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest se structuraient plus largement dans le cadre du REAO.

Le processus de préparation du cadre stratégique

Le présent document a été élaboré dans cette perspective. Il s'appuie sur les travaux réalisés dans les pays auxquels il a été demandé de formuler, à partir des programmes d'investissements prioritaires, un document de synthèse centré sur les enjeux alimentaires et la lutte contre la pauvreté. Il tire partie du travail qui a été réalisé au niveau régional sur la base de nombreuses consultations dans les différents pays, auprès des acteurs de la société civile et auprès des OIG et qui visait l'élaboration d'un programme régional d'interventions prioritaires. Enfin il exploite les acquis de nombreuses réflexions conduites dans la sous-région : en particulier les rencontres régionales de Niamey consacrées à la sécurité alimentaire et à la gestion des ressources naturelles (juin 1998), les réflexions qui se sont conduites au cours des années 1999 et 2000 dans le cadre du Réseau de prévention des crises alimentaires, le récent forum " Bobo 2000 " consacré à " la gouvernance locale dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services publics au Sahel " ; l'atelier régional de Nouakchott consacré à " la maîtrise de l'eau pour une agriculture moderne, productive et durable ".

Les orientations proposées dans ce cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté ont été débattues à Paris lors de la réunion du GMAP les 2 et 3 octobre 2000, puis lors de l'atelier de Banjul du 9 au 13 octobre qui a réuni les représentants des 9 pays (Conacilss, responsable de la stratégie de sécurité alimentaire, responsable de la stratégie de lutte contre la pauvreté), les représentants des réseaux régionaux de la société civile et du secteur privé, ainsi que les principales OIG et les donateurs.

Ce cadre stratégique n'intègre pas l'ensemble des préoccupations de Sahel 21. Cependant, l'insécurité alimentaire au Sahel est de nouveau reconnue comme une préoccupation centrale, une des priorités dans l'agenda des gouvernements comme de la société civile. En effet, en absence de crise climatique majeure, il est frappant de constater que l'insécurité alimentaire reste un des problèmes majeurs que doit affronter le Sahel, et qui ira grandissant s'il n'est pas pris à bras le corps dans toute sa complexité. Cette insécurité alimentaire apparaît à la fois comme une des principales causes de la pauvreté endémique, et en est simultanément sa principale conséquence. Se doter des moyens d'y remédier durablement est jugé aujourd'hui comme une des conditions et un des moyens pour réaliser la plupart des ambitions portées par les sociétés sahéliennes. Atteindre la sécurité alimentaire dans la sous-région impose en effet de développer les ressources humaines et institutionnelles, de transformer l'agriculture sur des bases durables pour satisfaire la croissance de la demande, de diversifier l'agriculture et plus

¹ Groupe Ministériel d'Animation et de Proposition

² Groupe d'Orientation des Politiques du Club du Sahel/OCDE

généralement les économies pour réduire la vulnérabilité et accroître les revenus ainsi que leur répartition, et enfin d'accélérer les processus d'intégration régionale.

Le cadre stratégique : une approche volontariste, participative et responsabilisante

L'option en faveur de la définition d'une approche sous-régionale commune des questions de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté constitue en réalité un choix stratégique. Si la sécurité alimentaire n'est appréhendée que sous l'angle de la fourniture des besoins alimentaires de base sans s'interroger sur l'enjeu de développement que cet objectif peut représenter, il est possible d'y apporter des solutions qui relèvent principalement de l'assistance ou des filets de sécurité pour les plus pauvres. Le niveau sous-régional ne présente pas dès lors de pertinence particulière. Si, à l'inverse, l'enjeu de sécurité alimentaire est posé comme une question d'éthique et de développement, la perspective change radicalement et appelle d'autres approches. Une question d'éthique car il s'agit de considérer chaque sahélien comme un acteur et non comme un individu passif qu'il faut nourrir. Une question de développement, car il s'agit dès lors de placer les enjeux de sécurité alimentaire dans un cadre cohérent de construction d'un " projet de société " et d'une stratégie de développement. C'est principalement en cela, que le travail d'élaboration d'un cadre stratégique sous-régional s'appuie sur les acquis du processus Sahel 21 et sur les orientations souhaitées par les sociétés sahéliennes.

Cette approche sous régionale est indispensable pour :

- ✓ Compléter et assurer une cohérence aux réformes engagées au niveau national et infra-national ;
- ✓ Favoriser le traitement des problèmes communs dans le cadre d'une coopération régionale qui permet de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité des efforts entrepris ;
- ✓ Inscrire résolument les enjeux de sécurité alimentaire dans une perspective d'intégration régionale des marchés au sein du Sahel et avec l'Afrique de l'Ouest et du Centre, susceptible d'impulser une dynamique économique et commerciale capable de jouer une fonction d'entraînement pour la transformation des agricultures et la structuration des filières agroalimentaires ;
- ✓ Maîtriser l'interface entre les marchés régionaux et les marchés internationaux et, contribuer efficacement à la négociation des cadres réglementaires internationaux.

2 Les principales caractéristiques du Sahel

Le contexte physique

La superficie totale des neuf pays de la zone Cilss s'élève à 5 343 545 km² et comprend une façade océanique très importante.

On distingue en général cinq zones climatiques :

- Une zone aride caractérisée par le climat saharien, avec une pluviométrie inférieure à 200 mm par an. Cette zone, dans la partie nord du Sahel, couvre une bande de terre formée par de vastes parties du Tchad, du Niger et du Mali, et la majeure partie de la Mauritanie ;
- Une zone sahélienne qui bénéficie d'une pluviométrie annuelle moyenne située entre 200 et 700 mm. L'Harmattan y souffle pendant de longs mois.
- Une zone soudanienne couvrant la frange située entre les isohyètes 800 et 1200 mm. Elle s'étend sur une bande de terre couvrant la partie sud du Burkina Faso, les régions sud du Mali, du Niger et du Sénégal, ainsi que le nord de la Gambie ;
- Une zone guinéenne qui bénéficie d'une pluviométrie comprise entre 1400 et 1800 mm. Elle concerne la majeure partie de la Guinée Bissau ;

- Une zone littorale formée par les parties côtières du Sénégal, de la Mauritanie, de la Gambie, de la Guinée Bissau et par les îles du Cap Vert. Le climat est fortement marqué par l'influence maritime avec des vitesses de vent relativement importantes.

Sur les 30 dernières années, les isohyètes se sont déplacés de 200 à 300 km vers le sud. Depuis 1985, le Sahel n'a pas eu fort heureusement à connaître de grandes sécheresses, mais elles continuent de représenter une menace permanente pour le Sahel. Malgré une amélioration globale de la situation climatique, on observe une forte variabilité des précipitations dans le temps et dans l'espace.

Au plan hydrographique, les pays du Cilss sont sillonnés par des cours d'eaux permanents et des cours d'eaux temporaires. Les principaux bassins fluviaux sont:

- Les bassins côtiers qui regroupent les cours d'eau temporaires des îles du Cap Vert et les principaux fleuves de la façade atlantique du Sahel (les fleuves Gambie et Casamance) ;
- Le bassin du Fleuve Sénégal qui réunit le Sénégal, le Mali et la Mauritanie. Son régime hydrologique est modifié par l'exploitation des barrages de Mannantali en amont et de Diama en aval ;
- Le bassin du Fleuve Niger qui arrose trois pays du Sahel : le Burkina Faso, le Niger et le Mali. Son régime hydrologique est modifié par le barrage de Sélingué ;
- Les bassins des Voltas dont les parties supérieures situées au Burkina Faso connaissent d'importants travaux d'aménagement hydro-agricoles et d'ouvrages hydro-électriques ;
- Le bassin du Lac Tchad qui est l'un des plus grands de la région. Il est principalement alimenté par le Fleuve Chari et le Fleuve de la Logone.

Les ressources en eaux sont considérables. Elles offrent d'importantes possibilités de valorisation pour l'agriculture et la pêche. Ressources souvent communes à plusieurs pays, elles nécessitent une gestion partagée.

Le contexte démographique

La population des pays de la zone Cilss dépasse désormais 54 millions de personnes. Elle double tous les 25 ans environ. Les taux de croissance démographiques restent proches de 2,7% malgré une mortalité infantile encore élevé et une espérance de vie assez faible en moyenne. Cependant, il convient de noter que les taux de croissance démographiques ont tendance à s'infléchir légèrement. La part de la population vivant en milieu rural reste élevé, de l'ordre de 70%. Toutefois, la part de la population vivant en milieu urbain s'accroît fortement. D'ores et déjà, trois pays, le Cap Vert, le Sénégal et la Mauritanie ont une population urbaine voisine ou supérieure à 50%. Les perspectives démographiques s'accordent sur une population de l'ordre de 100 millions de personnes à échéance 2025, mais fait extrêmement important, la moitié de cette population devrait vivre en ville.

Tableau n°1 : Urbanisation et croissance démographique

	Population totale (1) (Hab)	Population urbaine (2)		Croissance démographique 1990/98 (%)
		1980	1998	
Burkina Faso	10 955 000	9	17	2,7
Cap Vert	428 000	21,4 (3)	59,3	1,7
Gambie	1 336 000	17,0 (3)	30,4	3,6
Guinée Bissau	1 134 000	16,0 (3)	22,5	2,7
Mali	10 006 000	19	29	3,2
Mauritanie	2 568 000	27	55	3,2
Niger	9 798 000	13	20	3,9
Sénégal	9 234 000	36	46	3,0
Tchad	7 233 000	19	23	3,5

(1) données Diaper/Cerpod ; (2) Banque mondiale ; (3) 1975

Le contexte socio-politique et institutionnel

La région sahélienne, malgré la pauvreté endémique qu'elle connaît est une zone qui a longtemps été relativement préservée des conflits, comparée à d'autres régions d'Afrique. Plusieurs pays connaissent désormais des régimes politiques démocratiques. Les élections s'y déroulent de manière habituelle et leurs résultats sont respectés. C'est ainsi que plusieurs pays ont connu récemment des alternances pacifiques, conformes aux attentes des populations. La libéralisation des médias et l'émergence d'une génération de journalistes indépendants et professionnels est un trait marquant des dernières années. Toutefois, la région reste marquée par des conflits larvés, qui pour l'heure n'ont pas trouvé de solutions dans le cadre des institutions ou dans le cadre de la médiation et de la négociation. Les mouvements de guérillas entretiennent un climat d'insécurité qui peut à tout moment dégénérer et qui compromet l'efficacité des politiques de développement. Ce climat est évidemment particulièrement préjudiciable dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Le contexte économique

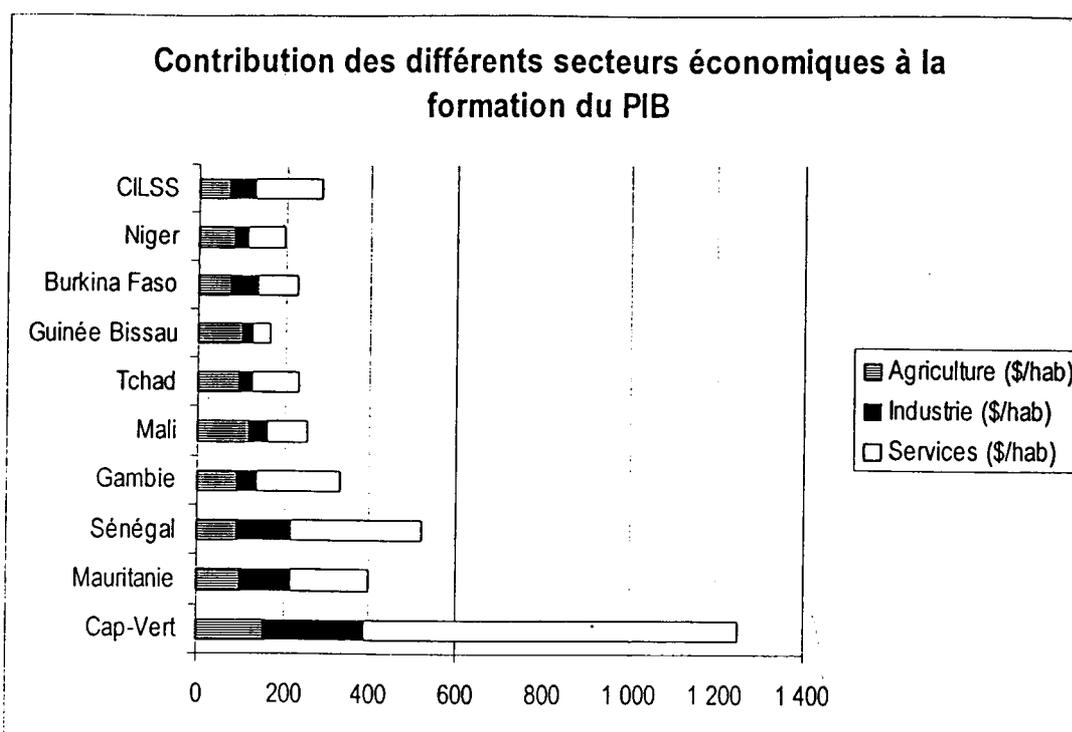
L'ensemble des pays de la sous-région ont profondément ajusté leurs économies depuis une quinzaine d'années. Ces ajustements se sont traduits par la libéralisation interne et externe des économies et des réformes en profondeur de l'Etat. Dans le secteur agricole, la libéralisation s'est traduite par une réduction importante des prérogatives des ministères de l'agriculture et du développement rural et le transfert au secteur privé des fonctions d'approvisionnements en intrants et de commercialisation des produits. Dans les faits, ces logiques n'ont pas complètement abouti. En particulier, certaines sociétés publiques dans des secteurs jugés stratégiques n'ont pas été privatisées (coton...). Parmi les neuf pays de la zone Cilss, six appartiennent à la zone franc, dont cinq à la zone UEMOA (Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal) et un, le Tchad, à la zone CEMAC. Les trois autres pays, le Cap Vert, la Mauritanie et la Gambie possèdent chacun leur propre monnaie.

La structure des économies reste fortement marquée par le secteur primaire. En moyenne sur la zone Cilss, le secteur agricole représente encore un quart du PIB. En valeur relative, la part du secteur agricole régresse, en particulier au profit du secteur des services qui représente désormais plus de la moitié de l'économie, dopé par les activités touristiques et surtout le commerce. Cependant, les pays du Cilss ne sont pas homogènes à cet égard. Le Sénégal, le Cap Vert et la Mauritanie ont une contribution du secteur agricole en deçà de la moyenne régionale. A l'inverse, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger et le Tchad conservent des structures économiques encore très fortement marquées par le secteur rural.

Tableau n°2 : Structures économiques des pays du Cilss

Pays	Population. (1 000 hab)	PIB (en milliards de dollars) 1998	PIB par habitant (dollars) 1998	Agriculture (en % du PIB) 1998	Industrie (en % du PIB) 1998	Services (en % du PIB) 1998
Burkina Faso	11 300	2,6	230	33,3	27,2	39,5
Cap-Vert	400	0,5	1250	12,2	19,1	68,7
Gambie	1 200	0,4	333	27,4	13,7	58,9
Guinée Bissau	1 200	0,2	167	62,4	12,7	24,9
Mali	10 700	2,7	252	46,9	17,5	35,6
Mauritanie	2 500	1,0	400	24,8	29,5	45,7
Niger	10 100	2,0	198	41,4	17,0	41,7
Sénégal	9 000	4,7	522	17,4	24,1	58,5
Tchad	7 300	1,7	233	39,8	14,3	45,9
CILSS	53 700	15,8	285	25,3	21,3	53,4

Source : Banque mondiale



2.1.1 une croissance économique atténuée par la croissance démographique

Le PIB global de la zone s'établit à près de 16 milliards de dollars, soit une moyenne de 285 dollars par habitant, plaçant pratiquement tous les pays de la zone, hormis le Cap Vert, parmi les plus pauvres de la planète. A titre de comparaison, le PNB par habitant de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne s'établit à 530 dollars et celui de l'ensemble des PMA à 270 dollars. Les taux de croissance économique se sont sensiblement améliorés au cours des dernières années pour la plupart des pays. Sur la période 1990-1998, l'ensemble des pays hormis le Niger et surtout la Guinée Bissau (qui connaît une croissance négative) enregistrent des taux de croissance annuelle supérieure à 3%. Cependant, compte tenu de la croissance démographique, cette croissance peine à se traduire en amélioration sensible du revenu par habitant.

2.1.2 Des balances commerciales systématiquement déficitaires

Les exportations de la zone Cilss s'élèvent à trois milliards de dollars, alors que les importations portent sur une valeur de plus de 7 milliards. Tous les pays enregistrent une balance commerciale déficitaire. Ce déficit explique en partie l'importance de la dette pour les pays du Cilss, dans la mesure où les transferts de capitaux privés et l'aide au développement ne suffisent pas à le compenser. Les importations alimentaires représentent une part significative de ces importations.

Tableau n°3: Balance commerciale des biens et services (1996)

Pays	Exportations de biens et services (a)	Importations de biens et services (a)	Solde de la balance commerciale (a)
Burkina Faso	272 000	921 000	- 649 000
Cap-Vert	124 500	284 500	- 160 500
Gambie	123 000	349 000	- 226 000
Guinée Bissau	56 000	128 000	- 72 000
Mali	355 000	1 483 000	- 1 128 000
Mauritanie	602 000	833 000	- 231 000
Niger	112 000	719 000	- 607 000
Sénégal	1 211 000	2 250 000	- 1 039 000
Tchad	180 000	416 000	- 236 000
CILSS	3 035 500	7 383 500	- 4 348 000

(a) 1 000 dollars

Source : Banque mondiale

2.1.3 L'aide au développement en baisse

La zone Cilss a perçu 2,15 milliards de dollars au titre de l'aide au développement en 1998. En 6 ans, l'APD a régressé de près de 20% en valeur absolue. L'aide représente 40 dollars par habitant avec une variabilité très importante au sein de la zone. L'aide représente en effet 315 dollars par capverdien, 82 dollars par habitant en Guinée Bissau, 68 en Mauritanie. A l'inverse, le Tchad et le Niger sont nettement en dessous de la moyenne sous régionale. Pour l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne l'aide par habitant s'élève à 21,4 dollars. En moyenné dans les PMA, l'APD représente 20 dollars par habitant.

Rapportée au PIB, l'aide au Sahel s'élève à 13,5%. Ce ratio était très inférieur à 10% au début des années 70, pour monter ensuite à plus de 20% sur la période 1985/89. L'aide représentait alors plus de 60\$ par habitant. L'aide alimentaire qui a représenté une part importante de l'APD dans le passé a fortement régressé, hormis en Mauritanie et surtout au Cap Vert, ce qui explique sans doute une part du traitement particulier dont paraissent jouir ces deux pays.

La dette cumulée des pays du Cilss s'élève à plus de 15 milliards de dollars et son service annuel représente une part importante des exportations: de 9,7 à plus de 25% selon les pays. Avant la mise en œuvre de la procédure PPTTE, c'est près de 600 millions de dollars que les pays du Cilss doivent chaque année rembourser.

Tableau n°4 : Croissance économique, dette et aide au développement dans les pays du Cilss

Pays	Croissance annuelle du PNB (%)		Taux inflation 1998	Croissance du PNB /hab. 1990/98	Aide publique au développement				Dette extérieure		
	1975/90	1990/98			Totale (a)		Par habitant En \$		Totale (a) 1998	% PNB 1998	Service % des exports 1998
					1992	1998	1992	1998			
Burkina Faso	3,2	4,1	3,1	1,7	433,8	397,5	46	37	1 399	54,5	10,7
Cap-Vert	-	4,7	2,8	2,2	119,0	129,8	330	315	244	49,8	9,9
Gambie	3,3	3,6	1,8	0,1	110,6	37,8	111	31	477	116,7	9,7
Guinée Bissau	2,5	-1,2	7,7	-3,4	104,2	95,7	104	82	964	503,7	25,6
Mali	2,1	3,7	4,8	0,8	431,8	349,3	48	33	3 201	120,4	12,6
Mauritanie	2,0	4,1	8,8	1,3	200,1	177,1	95	68	2 589	272,5	27,7
Niger	1,5	2,4	3,0	-1,0	365,1	291,4	44	29	1 659	82,1	18,4
Sénégal	2,4	3,2	2,2	0,5	670,3	502,1	87	56	3 861	83,1	23,2
Tchad	1,6	3,1	4,1	0,1	239,1	167,4	41	23	1 091	65,5	10,6
CILSS					2 674	2 148			15 485		

(a) : million de dollars

Source : PNUD

3 L'insécurité alimentaire au Sahel ³

La sécurité alimentaire est devenue une préoccupation importante des décideurs sahéliens à partir des grandes sécheresses, principalement au début des années 70 puis au début des années 80. Pour des populations alors essentiellement rurales, les déficits de production inhérents aux caprices climatiques constituaient le principal facteur d'insécurité alimentaire des ménages. Ces chocs climatiques ont précipité la remise en cause des politiques agricoles fortement interventionnistes, jugées peu efficaces et coûteuses pour les finances publiques. Les ajustements auxquels ont procédé les pays ont concerné la sécurité alimentaire à différents niveaux. En résumé, il s'est agi principalement de libéraliser le secteur

³ Cette partie présente de nombreuses données à l'appui des analyses. Certaines données varient sensiblement selon les sources et doivent donc être d'une manière générale interprétées avec précaution.

agricole (libéralisation des prix et privatisation du commerce), en particulier le secteur céréalier et de réorienter les interventions publiques au profit d'une stratégie de prévention des crises. Cette dernière s'est centrée sur la prévision des récoltes et plus largement sur l'amélioration de l'information sur les productions puis sur les échanges et le suivi des zones à risques. Les anciens offices de commercialisation ont été quand à eux restructurés pour n'intervenir qu'en cas de crise via des stocks de sécurité physiques ou financiers. Des efforts importants ont été consentis afin d'améliorer la quantification des besoins en aide alimentaire puis dans la gestion de cette aide alimentaire en recherchant son intégration dans des politiques cérésières cohérentes. Le dialogue entre les pays sahéliens et les donateurs s'est cristallisé sur cette question au travers de l'élaboration et du suivi-évaluation de la charte de l'aide alimentaire et dans la plupart des pays à la mise en place d'instances paritaires Etat/ donateurs.

L'absence de grave crise climatique généralisée à l'ensemble du Sahel depuis près de 15 ans a certes permis d'éviter de nouvelles famines mais n'a pas pour autant conduit à faire reculer de manière structurelle et définitive l'insécurité alimentaire des populations, bien que celle-ci reste placée au cœur de l'agenda des priorités des décideurs sahéliens.

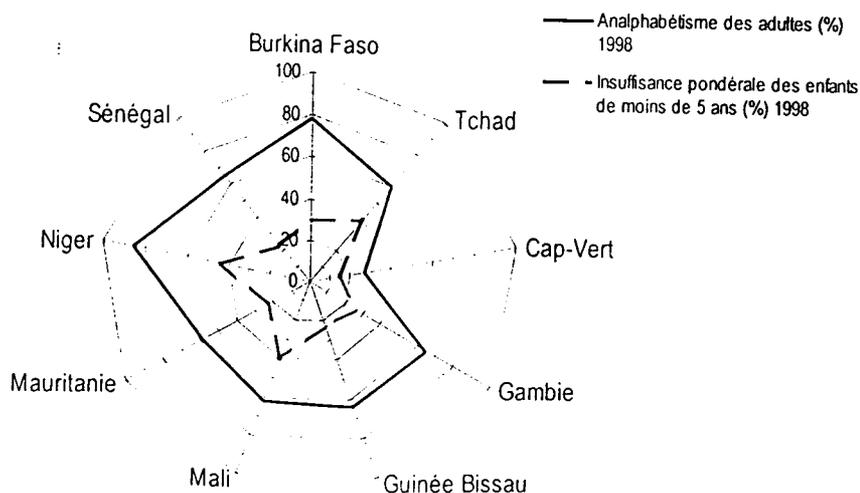
Trop longtemps réduite, dans la pratique, à l'équilibre du bilan céréalier national, la sécurité alimentaire des ménages et des individus apparaît aujourd'hui comme une notion beaucoup plus complexe à appréhender.

Pauvreté et insécurité alimentaire constituent des entraves structurelles au développement

3.1.1 l'équilibre du bilan céréalier dissimule l'insécurité alimentaire

L'analyse des indicateurs socio-économiques et sanitaires permettent de saisir l'ampleur des problèmes alimentaires dans la sous-région :

- ✓ excepté au Cap Vert, le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui connaissent une insuffisance pondérale varie de 22 à 43% ;
- ✓ les pays sahéliens les plus peuplés connaissent des taux d'insuffisance pondérale néo-natale situés entre 10 et 21% ;
- ✓ les taux de malnutrition protéino-énergétiques restent élevés dans la plupart des pays et touchent en priorité les femmes enceintes et les enfants, essentiellement en milieu rural ;
- ✓ pour l'ensemble des pays du CILSS, près de 40% des populations souffrent d'insécurité alimentaire passagère dont 23% connaissent des formes d'insécurité alimentaire chronique ;



Les stratégies mises en œuvre au cours des 20 dernières années ont surtout visé les formes d'insécurité alimentaire liées aux chocs climatiques et affectant de manière conjoncturelle, l'ensemble d'un pays ou une zone donnée. Ces stratégies se sont par conséquent focalisées sur les céréales, culture dominante et soumise aux caprices du ciel (la prévision des récoltes permet de quantifier les déficits céréaliers et d'ajuster les besoins d'importations et d'aide alimentaire) mais ont eu en revanche peu d'impacts sur les problèmes alimentaires structurels. Ceux-ci s'expliquent moins par les déficits globaux de l'offre agricole ou alimentaire, que par les difficultés d'accès à l'alimentation ou les difficultés de valorisation/utilisation de cette alimentation par l'organisme. En clair, c'est principalement la pauvreté qui explique dans les pays sahéliens l'insécurité alimentaire, d'où l'incapacité des stratégies centrées sur la seule dimension " disponibilités alimentaires " à réduire durablement l'insécurité alimentaire.

3.1.2 La pauvreté influence directement la situation alimentaire

Les interactions entre pauvreté et sécurité alimentaire sont multiples :

- le faible accès aux moyens de production ne permet pas aux ménages pauvres d'accroître leur propre production alimentaire, limite les possibilités de sécurisation de cette production pour pouvoir affronter les aléas sans être contraint à des formes de décapitalisation du capital productif ; dans le Sahel, il s'agit principalement de l'accès aux ressources foncières, de leur sécurisation, de l'accès aux crédits et aux intrants (engrais, semences, petite mécanisation...). Cette forme d'insécurité touche particulièrement les ménages de producteurs agricoles vivriers déficitaires, qui doivent recourir au marché pour combler leur déficit de production domestique, alors qu'ils ne disposent pas de revenus alternatifs. Elle est particulièrement développée dans toute la bande sahélienne, où les précipitations sont inférieures à 550 mm avec un hivernage inférieur à 90 jours.
- la faiblesse des revenus est d'une manière générale le principal frein à l'accès à l'alimentation. Il s'agit à la fois du niveau de revenus et du degré de diversification de ces revenus. Ainsi, dans des zones agro-écologiques aux caractéristiques sensiblement identiques, la vulnérabilité alimentaire des populations pourra varier dans des proportions importantes selon qu'elles ont accès à d'autres sources de revenus : petit commerce, orpaillage, artisanat des cuirs et peaux, ressources des migrants... Dans des sociétés à forte dominante rurale, l'amélioration des revenus des populations était appréhendée essentiellement sous l'angle de l'intensification et la diversification de l'agriculture. La localisation massive, en milieu rural, des phénomènes de pauvreté justifiait une telle approche. Désormais, la croissance démographique urbaine et le développement de la pauvreté en ville milite pour une approche plus différenciée des questions de revenus ;
- l'inégal accès aux services essentiels : l'eau potable, les services de santé de base, l'assainissement, l'éducation de base, la santé de la reproduction... Les taux de couverture du territoire en infrastructures restent faibles au regard des besoins. Globalement pour l'ensemble des pays du CILSS, 21 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable (39%) et près de 30 millions n'ont pas accès aux services de santé (59%). L'insuffisance des infrastructures sociales constitue en soi un facteur aggravant de l'insécurité alimentaire (mauvais état sanitaire des populations réduisant les capacités productives, mauvaise utilisation des nutriments, temps consacré à l'approvisionnement en eau entrant en concurrence avec le temps productif...). Inversement, la malnutrition favorise le développement des maladies, réduit les capacités productives, provoque des retards de développement intellectuels qui seront autant de handicaps pour l'insertion sociale et économique des jeunes adultes. La malnutrition et la sous-alimentation constituent à l'évidence un handicap majeur au développement optimal des ressources humaines à court, moyen et long terme.

Population privée d'accès (1990-1998)

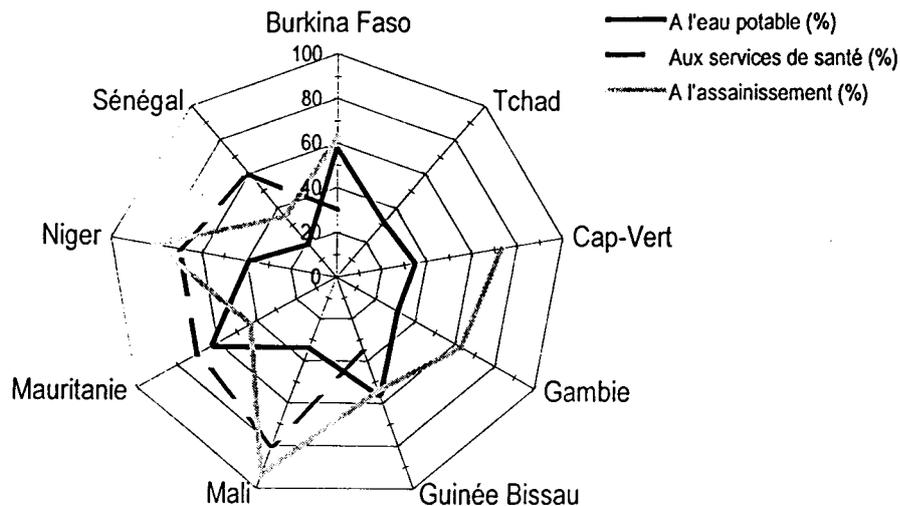


Tableau n°5: Principaux indicateurs de développement social dans les pays du Cilss

	Population privée d'accès 1990-1998			Taux d'analphabétisme des adultes	Taux brut de scolarisation combiné
	A l'eau potable (%)	Aux services de santé (%)	A l'assainissement (%)	1998 (%)	1998 (%)
Cap vert	35	18	73	27,1	78
Burkina Faso	58	30	63	77,8	22
Gambie	31	-	63	65,4	41
Guinée Bissau	57	36	54	63,3	34
Mali	34	80	94	61,8	26
Mauritanie	63	70	43	58,8	42
Niger	39	70	81	85,3	15
Sénégal	19	60	35	64,5	36
Tchad	32	-	-	60,6	32

Source: Rapport mondial sur le développement humain 2000, PNUD.

- L'enclavement et plus généralement les carences en infrastructures rurales publiques : le Sahel est d'une manière générale caractérisé par d'assez faibles densités de populations en milieu rural et les zones les plus vulnérables sont très éloignées des centres urbains. Il en découle un déficit important d'infrastructures de transport, en particulier au niveau des pistes rurales. Il en va de même pour ce qui concerne l'électrification, la téléphonie, les infrastructures de stockage et de conservation des produits. Le développement de ces infrastructures et leur maintenance s'avère très coûteux pour les finances publiques, mais constitue un élément important de la réduction des inégalités entre milieu rural et milieu urbain, et un facteur très important d'amélioration de la sécurité alimentaire (accessibilité aux denrées, fluidification des marchés et réduction des coûts de transaction...).

3.1.3 Pauvreté et inégalités

La pauvreté nationale au Sahel se double d'une très forte inégalité dans la répartition des revenus. Dans la plupart des pays, plus de la moitié du revenu national est concentré dans les mains des 20% les plus riches, alors que le reste de la population se partage l'autre moitié et que les 20% les plus pauvres ne disposent que de l'ordre de 5% du revenu national. Dans ces conditions, l'alimentation représente le poste de dépenses le plus important des ménages pauvres. L'instabilité des prix sur les marchés est un élément

très important de l'insécurité alimentaire des ménages urbains et des ménages ruraux déficitaires en produits alimentaires.

Tableau n°6: Pauvreté et répartition des revenus dans les pays du Cils

Pays	PIB par habitant (\$)	Répartition du revenu ou de la consommation		
		20 % les plus pauvres (%) 1987- 1998	20 % les plus riches (%) 1987- 1998	Rapport entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres (%) 1987- 1998
	1998			
Cap Vert	1250	-	-	-
Mauritanie	400	6,2	45,6	7,4
Sénégal	522	6,4	48,2	7,5
Gambie	333	4,4	52,8	12,0
Mali	252	4,6	56,2	12,2
Tchad	233	-	-	-
Guinée Bissau	167	2,1	58,9	28,0
Burkina Faso	230	5,5	55,0	10,0
Niger	198	2,6	53,3	20,5

Source : Rapport mondial sur le développement humain 2000, PNUD.

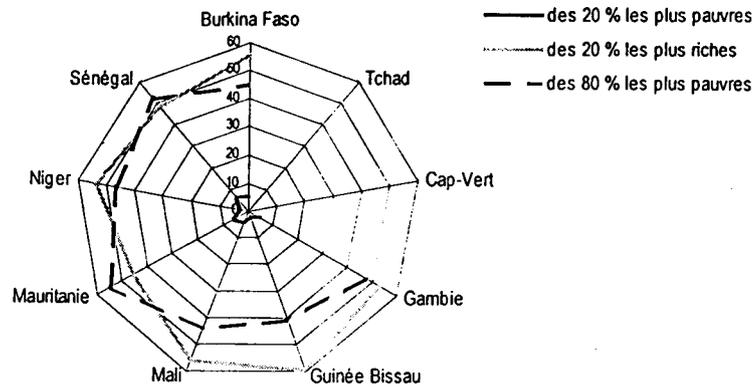
Tableau n°7 : Niveau moyen de revenu et part des populations vivant en dessous du seuil de pauvreté

Pays	PIB/habitant \$	Population en dessous du seuil de pauvreté national (%)				Population en dessous des seuils de pauvreté internationaux (%)
		Année enquête	Rurale	Urbaine	Nationale	
	1998					
Burkina Faso	230	1998	51,0	16,5	45,3	
Cap vert	1250		46,1	17,2	30,0	
Gambie	333	1992	66,0	33,0	64,0	53,7
Guinée Bissau	167	1991	58,0	24,0	48,8	
Mali	252	1994	69,0	49,0	68,8	
Mauritanie	400	1990			57,0	31,4
Niger	198	1994	66,0	48,0	63,0	61,4
Sénégal	522	1994/95	85,6	40,8	65,3	
Tchad	233	1995/96	67,0	63,0	64,0	

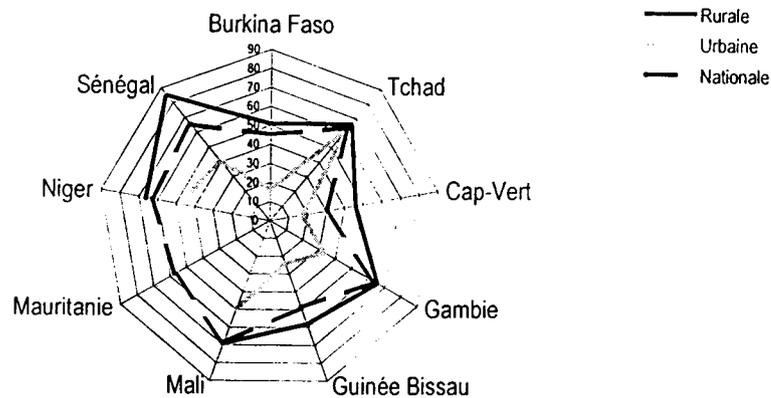
Source : Données nationales, PNUD, Banque mondiale

Au Burkina, alors que la proportion de pauvres (seuil absolu de pauvreté fixé à 72 690 Fcfa/adulte et par an) en milieu rural se stabilise à 51% de la population, elle progresse de 5 points en milieu urbain, passant de 10,4 à 16,5% entre 1994 et 1998.

**Répartition du revenu
ou de la consommation
(1987-1998)**



**Population en-dessous du
seuil national de pauvreté (%)**



Dynamiques agricoles et sécurité alimentaire

3.1.4 L'agriculture régresse dans les dynamiques économiques nationales

L'agriculture représente encore dans les pays sahéliens une part importante du produit national brut. On distingue en fait trois grandes catégories de structure économique :

- ✓ le groupe de pays où l'agriculture représente encore plus de 40% du PIB : Mali, Tchad, Guinée-Bissau et Niger ;
- ✓ le groupe de pays pour lesquels le secteur agricole représente moins de 25% du PIB : Cap Vert, Mauritanie, Sénégal, et dont le secteur des services connaît un développement important (commerce, tourisme...);
- ✓ enfin, le Burkina Faso et la Gambie qui se situent à des niveaux intermédiaires.

Le PIB agricole global de la zone CILSS s'élève à 4 milliards de \$ et représente le quart de la richesse sous-régionale. Cette part reste donc importante au regard de l'évolution générale des économies nationales dans le monde, mais aussi en Afrique sub-saharienne où cette part est passée en dessous de la barre des 20%. C'est en revanche peu au regard de la part de la population impliquée dans la production agricole. Soixante dix pour cent de la population sahélienne vit en milieu rural et tire ses ressources, pour tout ou partie de l'agriculture. Cela traduit une productivité agricole globale encore assez faible.

L'érosion de la place du secteur agricole dans la structure économique des pays, en valeur relative, a des implications inévitables sur les orientations budgétaires des Etats. Il va de soi que la défense des budgets consacrés à l'agriculture dans les arbitrages sectoriels sera d'autant plus difficile que le secteur perd de l'importance au sein des enjeux de développement comme en terme de part de la population active employée dans le secteur. Cette évolution, d'ores et déjà éminemment variable selon les pays (le Cap Vert tire l'essentiel de ses ressources des services, des exportations de chaussures et des transferts des migrants, alors que la Guinée Bissau ou le Mali s'appuient encore principalement sur le secteur agricole) doit être prise en compte dans le raisonnement des stratégies de développement agricole et dans les approches de la sécurité alimentaire. Dans des pays encore essentiellement ruraux, une stratégie de développement rural et agricole adéquate dans un environnement commercial satisfaisant peut représenter l'essentiel d'une politique de sécurité alimentaire ciblée sur la lutte contre la pauvreté. En revanche, dans des pays plus fortement urbanisés, la stratégie de sécurité alimentaire devra nécessairement accorder une place accrue à la dimension "accès à l'alimentation" pour les populations urbaines pauvres. Enfin, le débat sur la modernisation des filières agro-alimentaires, avec le développement du secteur amont et du secteur aval de l'agriculture prend une importance particulière dans ce contexte. Il ne s'agit plus seulement de défendre le secteur agricole en tant que tel, mais aussi comme levier potentiel de développement d'un secteur semi-industriel ou "artisanal moderne" et du secteur des services.

La faible productivité agricole pose des problèmes importants au regard des enjeux de sécurité alimentaire. Elle se traduit d'une part au niveau des ménages agricoles par des revenus globalement faibles, qui affectent la capacité des ménages à s'approvisionner en produits nécessaires à l'équilibre de l'alimentation, et leurs capacités à développer la production familiale. D'autre part, au niveau national et sous régional, les produits agricoles sous-régionaux rencontrent des difficultés pour assurer l'approvisionnement des marchés (irrégularité et dispersion de l'offre, qualité incertaine, faible développement de la transformation des produits...).

Ce propos global mérite toutefois d'être fortement nuancé.

- au niveau micro-économique :

Malnutrition et sous-alimentation ne sont pas l'apanage des seuls zones où l'agriculture pluviale est fortement insécurisée. L'amélioration des ressources des ménages ruraux ne se traduit pas "mécaniquement" par une amélioration des indicateurs de la sécurité alimentaire. D'une part, l'alimentation entre en concurrence avec d'autres besoins essentiels mais aussi des besoins considérés comme plus secondaires mais qui sont rentrés dans les habitudes de consommation. Par ailleurs entrent évidemment en ligne de compte d'autres facteurs déjà évoqués tels que l'accès à l'eau potable, à la santé... qui peuvent perturber sensiblement les conditions alimentaires et la situation nutritionnelle. Un ménage qui produit suffisamment de céréales ne dispose pas forcément des revenus permettant d'acquérir les aliments complémentaires nécessaires à une alimentation équilibrée. Enfin, l'éducation nutritionnelle continue~~x~~ de faire cruellement défaut et explique nombre de cas de malnutrition en particulier au niveau des femmes enceintes et des enfants en bas âge, qui, improductifs ne seront pas forcément considérés comme prioritaires dans l'accès à une bonne alimentation.

Une étude conduite dans le cadre de l'évaluation du PRMC au Mali rappelle que malgré l'amélioration sensible de la situation céréalière, les taux de malnutrition chronique et aiguë des enfants restaient élevés dans toutes les régions, y compris dans les zones dégageant des excédents de céréales, commercialisés. Toujours au Mali, les résultats du dernier E.D.S. (Enquête démographique et de la santé) de 1999 ne montrent pas d'évolution positive au niveau des taux de malnutrition chronique et aiguë des enfants par rapport à l'E.D.S. précédent effectué environs dix ans avant. Au contraire, certains indicateurs nutritionnels sont même en régression et ceci à la suite d'une période de relative prospérité: progression des indicateurs macro-économiques (des taux de croissance de l'économie améliorés—P.I.B. en croissance de 3.5 à 4.4% {Banque Mondiale, 2000} pour les pays de CILSS à l'exclusion de la Guinée

Bissau, pays en guerre, meilleure compétitivité des secteurs de l'élevage, coton et riz suite à la dévaluation du Franc CFA en 1994), une relative stabilité et libéralisation politique, et des conditions agro-climatiques généralement favorables. Ceci est vrai aussi bien pour des populations du sud du Mali, plus doté en ressources naturelles et particulièrement agricoles (zone CMDT) que pour les populations des zones plus au nord où les aléas climatiques rendent plus incertaine l'agriculture. Paradoxalement, les habitants des zones souvent considérées plus "à risque" sont parfois mieux sécurisés en cas de mauvaise production que ceux des zones plus intensivement cultivées (plus des stratégies d'adaptation, plus de diversité de sources de revenus etc.). Par exemple, il a été constaté au Burkina Faso (Reardon) que les populations de la zone nord étaient plus adeptes à faire face aux effets d'une mauvaise année agricole que les agriculteurs du plateau centrale.

- au niveau national et sous régional :

Dans le domaine des céréales qui restent la base des systèmes alimentaires sahéliers (elles fournissent de l'ordre de 60 à 80% des calories), on constate que la production totale du Sahel passe de 4,4 millions de tonnes en moyenne au cours des années 1961-65 à plus de 8 millions de tonnes en 1994-95 et frôle les 11 millions de tonnes en 1999-2000. Cette capacité de réponse de l'offre à la croissance de la demande permet à la sous-région de couvrir plus de 80% de ses besoins. Il existe cependant de très fortes variations inter annuelles, liées à la pluviométrie (hauteur des pluies, répartition spatiale et temporelle).

3.1.5 Une agriculture extensive très dépendante des conditions climatiques

Au cours des dernières années, malgré l'absence de sécheresses très prononcées, la production céréalière a varié du simple au double entre la meilleure campagne et la plus mauvaise. Celles-ci ne correspondent cependant pas aux mêmes années dans l'ensemble des pays, ce qui offre un "espace de complémentarité" entre les pays. Cette dépendance des systèmes productifs vis à vis des aléas climatiques reste un des principaux facteurs de vulnérabilité de la région et un frein considérable aux logiques d'intensification. Lorsque la production chute, les producteurs vivriers se retrouvent dans une position d'acheteur net de céréales, alors que les prix de marché sont élevés du fait du déficit d'offre et que leurs revenus alternatifs sont faibles. Ces aléas climatiques frappent souvent plus sévèrement les zones pastorales. Dans ce cas, le mauvais état du bétail confronté à la raréfaction des ressources fourragères, est mis en marché à des prix médiocres. Les producteurs sont alors confrontés à la nécessité d'accroître le déstockage pour obtenir les ressources monétaires nécessaires. Ils alimentent alors le déséquilibre du marché bétail/viandes et se procurent des céréales à un prix élevé (termes de l'échange défavorables aux éleveurs). Cette insécurité climatique explique en grande partie la réticence des producteurs à investir dans les facteurs de production, dans la mesure où ces consommations intermédiaires (semences améliorées, fertilisants...) ne pourront être réellement valorisés et rentabilisés qu'en cas de bonne pluviométrie, l'eau restant le facteur principal de détermination des rendements. Il en va de même pour le crédit rural, dont les niveaux de remboursements sont souvent étroitement liés à la santé économique des exploitations, elle-même fortement influencée par la pluviométrie. Ces fluctuations climatiques ont des impacts d'autant plus forts que l'on se situe dans les zones sahéliennes et sahélo-soudaniennes, où les sols essentiellement sableux, sont plus fragiles et où l'extension des surfaces concerne des terres marginales extrêmement vulnérables. En revanche, les zones soudaniennes et soudano-guinéennes sont moins sensibles, de même que les zones sécurisées grâce à la maîtrise de l'eau (office du Niger, Vallée du fleuve Sénégal ...);

3.1.6 L'approche sous-régionale traduit une forte diversité de situations nationales

- Au plan des caractéristiques agro-climatiques et de l'utilisation des sols

La zone CILSS recouvre en réalité des caractéristiques agro-climatiques extrêmement différenciées. Si 70% de la région se situe en zone recevant une pluviométrie inférieure à 300 mm, seulement 10% des populations sahéliennes y vivent, essentiellement de l'élevage

transhumant. Quatre vingt pour cent des populations se concentrent en revanche sur les zones bénéficiant de précipitations situées entre 300 et 1200 mm, où l'agriculture pluviale est possible. Mais, la situation des différents pays au regard de cette problématique apparaît très contrastée :

- ✓ en Mauritanie, au Niger et au Cap Vert, l'essentiel des populations et des surfaces se situent en dessous de 400 mm, dont une part importante en dessous de 200mm ;
- ✓ le Mali, le Tchad, le Burkina Faso et le Sénégal disposent d'un large spectre climatique, entre 400 et 1400 mm, et concentrent une part importante de leur population en zone soudanienne ;
- ✓ la Guinée Bissau et la Gambie, qui bénéficient d'une pluviométrie supérieure à 800mm.

La vulnérabilité des ménages agricoles dépend naturellement de ces conditions climatiques, mais pas seulement. La dégradation des sols affecte aussi, les zones mieux arrosées, où l'intensité culturale est plus forte et le faible accès aux moyens de production ne permet pas une intensification des systèmes productifs, et le renouvellement de la fertilité.

Trois pays concentrent 75% de la production céréalière sous régionale ; le Niger, le Burkina Faso et le Mali et comprennent 60% de la population ;

Le Mali produit la moitié du riz de la sous-région, suivi par le Sénégal avec 15% ;

La surface exploitée par habitant varie dans un rapport de 1 à 10 : elle va de 0,1 à 0,2 ha par habitant au Cap Vert, en Gambie, en Guinée Bissau, en Mauritanie, au Sénégal et au Tchad ; elle se situe à 0,4 ha au Mali et au Burkina Faso, et à 1,1 ha au Niger ;

Les céréales représentent entre 50 et 60% des surfaces cultivées au Cap Vert, en Gambie, et au Sénégal, de l'ordre de 70% ou plus dans les autres pays ;

Tableau n°8 : Superficie exploitée en moyenne par habitant et répartition entre les céréales et les autres cultures

Pays	Burkina Faso	Cap Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad	CILSS
Sup/hbt (Ha)	0,4	0,2	0,1	0,1	0,4	0,1	1,1	0,2	0,2	0,46
Céréales (%)	84	50	61	-	75	80	68	56	73	73
Autres cultures(%)	16	50	39	-	25	20	32	44	27	27

Source : Cilss

➤ au plan de l'équilibre offre/demande

La situation des pays au regard du niveau d'auto approvisionnement varie considérablement :

- ✓ les pays enclavés, Mali, Burkina Faso, Tchad et Niger assurent l'essentiel de leurs besoins et recourent au marché extérieur pour assurer leur approvisionnement en blé et lisser les variations de production interannuelles, via l'importation de riz ou de céréales sèches (maïs, mil et sorgho) principalement du marché mondial mais aussi du marché sous-régional. En moyenne pour ce groupe de pays les importations commerciales et l'aide alimentaire représentent moins de 25 kg par habitant soit de l'ordre de 5 à 10% des disponibilités totales ;
- ✓ Les pays de la côte Atlantique sont en revanche structurellement dépendants du marché mondial pour leurs approvisionnements céréaliers, et ce dans des proportions très importantes. Au cours des dix dernières années le taux d'auto approvisionnement s'est dégradé au point que la production assure désormais moins de 50% des besoins, hormis dans le cas de la Guinée Bissau.

Le premier groupe de pays (73% de la population du Cilss) représente 87% de la production céréalière sous-régionale, alors que le deuxième groupe de pays (27% de la population) réalise 73% des importations. Avec de telles disparités, il va de soi que la tendance des pays producteurs est de rechercher les voies de la sécurité alimentaire sur la base du développement agricole et de la valorisation de leurs ressources. Dans cette perspective ils sont intéressés par une plus forte intégration sous-régionale pour faciliter la régulation de leurs marchés internes et, pour les pays disposant de bassins de production à fort potentiel, développer les stratégies durables d'exportation de céréales ou d'autres produits agricoles. En revanche, la préoccupation essentielle des pays de la côte, dans une perspective de sécurité alimentaire, concerne la minimisation de la facture d'importation. Jusqu'alors, les céréales sur le marché mondial se sont avérées plus compétitives et l'approvisionnement plus sécurisé ou plus régulier, que les céréales sous régionales, d'autant qu'en cas de bonne production les pays enclavés sont plutôt fournisseurs de céréales sèches, alors que les habitudes de consommation de la côte penchent plutôt en faveur du riz et du blé. Peut être la seule exception à cette règle est le Mali. Grâce au système d'irrigation par gravité de l'office du Niger, la forte augmentation des rendements, l'augmentation continue des superficies mises en valeur depuis 10 ans, une haute qualité du produit, très apprécié par les consommateurs (Gambia K), et les effets induits de la dévaluation, le riz malien devient concurrentiel avec le riz asiatique. Il commence à être exporté au Sénégal, en Côte d'Ivoire, et en Mauritanie. L'amélioration de la compétitivité du riz malien et le fort développement des quantités produites, ainsi que le développement spectaculaire de la production de maïs au Mali et au Burkina peuvent contribuer à changer la donne dans les prochaines années.

➤ au plan de l'adéquation entre le type de céréales produites et le type de céréales consommées

Les systèmes alimentaires se transforment sensiblement dans le Sahel. Les modes de vie urbains conduisent les femmes à préférer les aliments plus faciles et plus rapides à préparer. Compte tenu des temps de transports, une part importante des repas sont pris à l'extérieur, ce qui accroît sensiblement la part du pain et du riz dans la consommation. Ces évolutions, très marquées dans les grandes agglomérations concernent aussi les villes secondaires et de plus en plus le milieu rural. En milieu urbain, le recours au marché pour assurer l'approvisionnement alimentaire des ménages conduit à accorder une importance accrue au prix compte tenu du caractère obligatoire d'un certain nombre de dépenses non-alimentaires (habitat...), ce qui favorise l'importation au détriment des céréales locales, souvent moins compétitives. En milieu rural, la part de l'autoconsommation reste forte et induit des systèmes alimentaires prioritairement lié aux systèmes productifs. Par conséquent, les pays les plus proches du marché mondial vont progressivement développer des systèmes alimentaires plus orientés vers le riz et le blé. Considéré au niveau global, ce biais sera renforcé par la dynamique de croissance démographique urbaine.

3.1.7 Les productions agricoles non-céréalières

Les disponibilités alimentaires restent fortement déterminées par le niveau des productions céréalières. Ces dernières représentent en effet 70% des superficies emblavées. La prédominance des céréales cultivées en système pluvial est ainsi un élément important de la vulnérabilité du système sahélien, compte tenu de la variabilité des pluies. Vu leur importance dans les systèmes alimentaires sahéliens en matière d'apports caloriques, les céréales ont longtemps constitué le principal, sinon l'unique, élément d'appréciation de la situation alimentaire. Cette approche est désormais considérée par les sahéliens comme trop réductrice. Elle nécessite d'être complétée par une analyse de la diversité et des évolutions des systèmes alimentaires qui font une place croissante aux autres produits végétaux et animaux. Ces évolutions ont des impacts importants sur la dynamique des systèmes productifs : diversification des cultures avec des spéculations procurant des revenus importants, permettant éventuellement de financer les coûts élevés de l'intensification. Par ailleurs, cette diversification des systèmes alimentaires contribuent à améliorer l'équilibre alimentaire, à réduire les carences nutritionnelles et ont un impact sur la santé nutritionnelle des populations. Enfin, les cultures de rente destinées aux marchés internationaux, sans être des produits qui entrent directement dans la sécurité alimentaire sahélienne, sont des sources

de revenus très importantes à la fois pour les ménages ruraux et pour l'économie nationale. A ces titres, elles sont déterminantes dans l'évolution des situations alimentaires des ménages et dans les capacités de financement des importations.

3.1.7.1 Les tubercules

Les tubercules -manioc, patate douce et igname en particulier- jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire des ménages. D'une part, ils sont régulièrement produits en quantité importante dans certains pays : 87 et 67 kg par habitant respectivement au Tchad et en Guinée-Bissau. Le Niger et le cap Vert sont des producteurs " moyens " avec un niveau de l'ordre de 25 kg par habitant. Dans les autres pays, ce niveau est très faible, de 2 à 7 kg. Au total, les pays du Cilss produisent plus d'un million de tonnes de tubercules (moyenne régionale de 21 kg par habitant. D'autre part, les tubercules sont exploitées en culture d'appoint lorsque la campagne céréalière est médiocre, à des fins d'autoconsommation.

3.1.7.2 Les légumineuses

Les légumineuses (niébé, haricots secs, arachide) constituent des productions très importantes au Sénégal, en Gambie, au Tchad, au Burkina Faso et au Niger. Importantes du point de vue nutritif, les légumineuses constituent par ailleurs un appoint important dans l'alimentation animale, constituent une source de revenus importante et permettent d'améliorer la fertilité des sols et les rendements des céréales auxquelles elles sont de plus en plus fréquemment associées.

Sur la période 1994-99, les pays du Cilss ont produit en moyenne 720 000 tonnes de niébé et haricots secs et 1 604 000 tonnes d'arachides. Soixante dix pour cent du niébé est produit au Niger où il constitue une culture de rente à destination du marché nigérian. Les prix du niébé varient fortement sur les marchés côtiers, occasionnant des variations importantes des recettes d'exportation. Selon les volumes exportés et le niveau des prix, les recettes d'exportation du niébé pour le Niger varient de 12 à 83 milliards de Fcfa selon les années. Dans les autres pays, le niébé est principalement une culture destinée à l'autoconsommation. L'arachide est produit à hauteur de 42% par le Sénégal, 22% par le Tchad, 13% par le Burkina Faso et 7% par le Niger.

La production de sésame est marginale malgré son importance sur le marché international : 26 000 tonnes produits essentiellement au Tchad et au Burkina Faso. Assurée par les femmes, elle représente cependant une activité importante dans la lutte contre la pauvreté.

Tableau n°9 : Production des racines et tubercules (moyenne 94-98 et 1999, en milliers de tonnes)

PRODUITS	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAUR.	NIGER	SEN.	TCHAD	TOTAL SAHEL
<i>Patate douce</i>										
<i>Moyenne</i>	15,8	4,4	-	-	15,0	2,0	38,7	2,6	58,0	136,5
<i>1999</i>	13,6	3,8	-	-	15,8	2,0	35,0	0,3	65,0	135,5
<i>Manioc</i>										
<i>Moyenne</i>	1,8	2,8	6,0	15,9	5,0	-	195,0	54,0	256,0	536,5
<i>1999</i>	2,0	3,0	6,0	16,5	10,5	-	230,0	42,0	275,0	585,0
<i>Igname</i>										
<i>Moyenne</i>	41,0	-	-	-	12,2	-	-	-	240,0	293,2
<i>1999</i>	46,0	-	-	-	14,8	-	-	-	240,0	300,8
<i>Total rac. et tubercules</i>										
<i>Moyenne</i>	58,6	7,2	6,0	15,9	32,2	2,0	233,7	56,6	554,0	966,2
<i>1999</i>	61,6	6,8	6,0	16,5	41,1	2,0	265,0	98,9	580,0	1077,9

Source : FAO

3.1.7.3 Les productions maraîchères

Les productions maraîchères connaissent un véritable boom dans le Sahel, dès que la maîtrise de l'eau le permet et que les débouchés vers les centres de consommation nationaux, sous-régionaux ou européens le permettent. Essentiellement cultivés en contre saison, de novembre à mars, ils constituent une opportunité importante d'amélioration de la productivité du travail, des systèmes productifs sahéliens. Les productions maraîchères sont souvent à la source d'une diversification et d'une transformation des systèmes de production, d'une amélioration des revenus en milieu paysan et d'une diversification de l'alimentation très importante du point de vue de l'équilibre alimentaire, et ce, en milieu rural comme en milieu urbain. La demande urbaine dans les pays sahéliens et surtout dans les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana, Bénin, Togo...) connaît une très forte croissance ces dernières années.

Les systèmes d'information saisissent encore difficilement les données relatives à ces productions. Bien que généralement sous-estimés, les volumes de production cumulés de la tomate, du haricot vert et l'oignon s'élèvent à 467 000 tonnes en moyenne sur la période 1994-1998. L'ensemble des légumes représenteraient un volume de production de l'ordre de 1,4 millions de tonnes. Le Niger assure 56% de l'offre d'oignon de la zone Cilss et la moitié de l'offre régionale de tomates. Le Sénégal et le Burkina Faso produisent l'essentielle des haricots verts dont la majorité est destinée à l'exportation. Ramenée par habitant, la production moyenne de légumes est de 26 kg pour l'ensemble de la zone Cilss. Le Sénégal, le Mali, le Cap Vert et le Niger se situent nettement au dessus de cette moyenne régionale.

En 1996, la valeur de la production d'oignon est estimée respectivement à 17, 24,7 et 4,4 milliards de Fcfa au Mali, Sénégal et Burkina Faso. La production de pomme de terre au Mali est quant à elle estimée pour la même année à plus de 9 milliards de Fcfa (Données INSAH).

Les analyses des marchés des légumes montrent cependant que certains pays sahéliens restent fortement importateurs. C'est aussi le cas des pays côtiers. Les importations portent principalement sur l'oignon, le concentré de tomates, la pomme de terre. Pour partie, ces importations sont dopées par la faiblesse des prix en particulier dans le cas de la pomme de terre dont les qualités (calibrage...) en font des produits déclassés en Europe. Dans le cas du concentré de tomate, ce sont principalement les aides européennes à la transformation qui influence les niveaux de prix. Malgré les effets bénéfiques de la dévaluation, les filières maraîchères orientées à l'export, en particulier vers l'Union européenne, rencontrent beaucoup de difficultés. Celles-ci sont inhérentes d'une part à la difficulté d'assurer un approvisionnement régulier, aux normes de qualité requises, d'autre part au coût exorbitant du transport aérien qui pénalise l'Afrique de l'Ouest par rapport à d'autres concurrents africains comme le Kenya. Il ressort de différentes analyses, que si les niches de marché en Europe peuvent constituer des opportunités intéressantes, cette stratégie ne doit pas détourner l'attention vis à vis du marché ouest africain. Celui-ci constitue un marché plus facile à saisir, avec des normes moins draconiennes, et peut permettre d'accroître les revenus en milieu rural de manière importante. Mais l'amélioration de la balance commerciale des produits maraîchers dans la sous-région implique aussi une meilleure maîtrise et harmonisation des politiques d'importations pratiquées par les différents pays.

Tableau n° 10 : Production de légumes (moyenne 94-98 et 1999, en milliers de tonnes)

PRODUITS	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAUR.	NIGER	SEN.	TCHAD	TOTAL SAHEL
Oignon										
Moyenne	19,5	1,3	-	-	46,6	-	181,4	61,4	14,0	324,2
1999	17,0	1,6	-	-	64,6	-	181,7	60,8	14,0	339,7
Tomate										
Moyenne	12,5	3,5	-	-	26,2	-	64,2	24,1	-	130,5
1999	9,0	4,5	-	-	34,4	-	65,0	19,3	-	134,9
Haricot vert										
Moyenne	3,8	1,4	-	-	1,3	-	-	5,8	-	12,3
1999	3,8	2,0	-	-	1,3	-	-	6,0	-	13,1
Total légumes										
Moyenne	35,8	6,2	-	-	74,1	-	245,6	143,5	14,0	467,0
1999	29,8	8,1	-	-	100,3	-	246,7	86,1	14,0	487,7

Source : FAO

3.1.7.4 Les productions fruitières

La production de fruits est encore plus mal appréhendée que celle des légumes. On estime cependant la production à un niveau global de l'ordre de 540 000 tonnes soit une disponibilité moyenne de 10 kg par habitant dans la zone Cilss. Les mangues et les agrumes constituent une part importante de la production. En volume global, le Tchad et le Sénégal sont les plus importants producteurs de fruits. Ramenée en revanche par habitant, la production est la plus élevée en Guinée Bissau et au Cap Vert.

Tableau n°11 : Production de fruits (moyenne 94-98 et 1999, en milliers de tonnes)

PRODUITS	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAUR.	NIGER	SEN.	TCHAD	TOTAL SAHEL
<i>Agrumes</i>										
<i>Moyenne</i>	1,1	-	-	8,2	-	-	-	-	29,9	39,2
<i>1999</i>	1,1	-	-	8,2	-	-	-	-	30,0	39,3
<i>Mangues</i>										
<i>Moyenne</i>	-	0,4	0,6	4,5	40,8	-	-	74,9	32,0	153,2
<i>1999</i>	-	0,4	0,7	4,5	50,0	-	-	75,2	32,0	162,8
<i>Total</i>										
<i>Moyenne</i>	1,1	0,4	0,6	12,7	40,8	-	-	74,9	61,9	192,4
<i>1999</i>	1,1	0,4	0,7	12,7	50,0	-	-	75,2	62,0	202,1

Source : FAO

3.1.7.5 Les cultures industrielles

Il s'agit essentiellement du coton et de la canne à sucre. Les pays du Sahel sont généralement des producteurs de coton de bonne qualité à cause de leur climat. Tous les pays en produisent à des degrés divers excepté le Cap Vert et la Mauritanie. La production moyenne régionale sur la période 1994-99 est de 920.000 tonnes environ soit 18 kg par habitant en moyenne. La majeure partie de cette production est assurée par 3 pays le Mali (407.000 tonnes en moyenne et 39 kg par habitant), le Burkina Faso (259.000 tonnes en moyenne et 24 kg par habitant) et le Tchad (210.000 tonnes et 30 kg par habitant). Durant la campagne 1999/2000, les pays du Sahel ont réalisé 1.139.000 tonnes de coton dont 523.000 tonnes au Mali.

La production régionale de canne à sucre est de 2.053.000 tonnes soit 40 kg par habitant en moyenne sur la période 1994-2000. Tous les pays en produisent sauf la Gambie et la Mauritanie. Dans les grands pays producteurs, cette production se fait dans des aménagements gérés par des sociétés sucrières (Burkina Faso, Mali, Sénégal et Tchad). Au Cap Vert et au Niger, la production est entreprises dans des bas fonds par des exploitants individuels. Le Sénégal assure 40% de la production régionale.

Sur la période 1994-1999, les superficies exploitées sont de 963.000 hectares pour le coton et seulement 26.000 hectares pour la canne à sucre. Le fait que la production de coton est pluviale dans plusieurs pays (Burkina Faso, Mali, Sénégal et Tchad) explique l'importance des emblavures. Par contre, les superficies exploitées sont très faibles en ce qui concerne la canne à sucre à cause des exigences en eau de la plante et des difficultés de mobilisation de cette eau.

3.1.8 Les productions animales : élevage et pêche

3.1.8.1 Les production animales

Les produits animaux sont aussi une composante essentielle des économies agro-alimentaires sahéniennes. Certains pays disposent d'un cheptel extrêmement important de ruminants qui constitue un mode d'exploitation et de valorisation des ressources naturelles dans les zones pastorales, non cultivables. L'effectif du cheptel en 1999 est très important : 24 millions environs de bovins, 30 millions d'ovins, 36 millions de caprins, 2,6 millions de camelins, 2 millions de porcins et plus de 121 millions de volailles.

Tableau n°12: Effectif total (en milliers de têtes) en 1999

Pays	Burkina Faso	Cap Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Mauri - tanie	Niger	Sénégal	Tchad	CILSS
Bovins	4550	22	360	520	6058	1395	2174	2955	5582	23616
Ovins	6350	9	190	280	5975	6200	4312	4300	2431	30047
Caprins	7950	112	265	315	8524	4133	6469	3595	4968	36331
Camelins	13	-	-	-	289	1185	404	7	700	2598
Porcins	590	636	14	340	65	-	39	330	23	2037
Volaille	21000	417	680	850	24500	4100	20000	45000	4800	121347

Ces ressources animales permettent de fournir une bonne part des protéines et fournissent par ailleurs des revenus à l'exportation vers les pays côtiers très importants à la fois pour les grands pays producteurs (Niger, Mali, Tchad, Burkina Faso) et pour les producteurs et l'ensemble des acteurs des filières bétail, viandes, cuirs et peaux.

Au sein du secteur agricole, l'élevage constitue une ressource fondamentale, en particulier pour les pays enclavés. Au Niger l'élevage représente ainsi 31% du produit brut agricole soit plus de 10% du produit intérieur brut. Au Mali, le secteur élevage représente plus de 13 du produit brut. Pour ces pays les recettes d'exportation tirées de l'élevage sont considérables. Depuis la dévaluation du Fcfa et la baisse importante des restitutions accordées par l'Union européenne à ses exportations de viande vers l'Afrique de l'Ouest, l'élevage sahélien a retrouvé sa compétitivité sur les marchés côtiers.

tableau n° 13: structure des PIB agricoles en 1990

secteur	CPV	SEN	MRT	GMB	GNB	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
années	1992	1995	1995	1995	1995	1994	1992	1993	1995	1995
source	compta. nat	compta. nat	compta. nat	compta. nat	est.	compta. nat	compta. nat	compta. nat	est.	est.
pêche	27	15	32	8	1	3	1	1	6	7
Agriculture sens strict	58	47	15	61	63	64	65	62	65	57
<i>Dont coton et arachide</i>	0	13	0	21	3	14	12	1	11	7
élevage	12	35	51	23	25	28	26	31	20	30
forêts	4	4	2	8	11	5	9	6	9	6

Source : banque mondiale et comptabilités nationales. Chiffres recalculés à partir de définitions homogènes.

Il convient de noter que des transformations importantes affectent le secteur de l'élevage. En particulier, en milieu urbain et péri urbain la production de volailles et petits ruminants connaît un développement massif. Ce secteur devient un consommateur important de sous-produits agro-industriels et de céréales telles que le maïs.

3.1.8.2 Les produits de la pêche

Les produits de la pêche jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire. La production globale de la région Ouest africaine est estimée à 1,6 million de tonnes dont les 47% sont produits par les pays du CILSS.

La pêche artisanale contribue pour plus de 70% de la production globale. Elle constitue la principale source d'emplois, de revenus et de moyens de subsistance pour environ quatre millions de personnes. Les femmes occupent une place prépondérante avec 70% des emplois du secteur. Elles sont surtout impliquées dans les activités après captures (transformation, maréyage). Le poisson est la protéine la moins chère. La consommation per capita est estimée à 9 kg. Ce niveau baisse dans certaines zones éloignées des lieux de production d'où l'intérêt qu'il convient d'accorder aux moyens de conservation.

Depuis quelques années, il a été noté une redynamisation du secteur de la pêche, grâce à ces acteurs qui ont pris conscience de leur poids économique et social.

Transformation de l'agriculture et gestion des ressources naturelles

L'agriculture sahélienne connaît une série de transformations profondes qui traduisent en réalité une capacité importante d'adaptation des producteurs aux évolutions de leur environnement économique, naturel et institutionnel, et ce malgré les multiples contraintes structurelles auxquelles ils sont soumis. Ces transformations sont importantes à avoir à l'esprit car elles sont les prémices de changements plus importants encore, et qui peuvent raisonnablement permettre au Sahel et à l'Afrique de l'ouest de relever le défi de la sécurité alimentaire sans s'engager dans une dépendance trop grande vis à vis des importations du marché mondial.

La première de ces transformations et sans aucun doute la plus importante pour porter un projet concerne la structuration du monde paysan. Dans tous les pays du Cilss, où le monde paysan a longtemps été encadré par les structures de l'Etat, la dynamique d'organisation autonome s'est traduit par le développement d'une multitude de structures locales dans lesquelles les producteurs et leurs familles cherchent des solutions collectives à leurs multiples problèmes. Au delà des structures locales, le mouvement de structuration au niveau national s'est considérablement développé au cours des dernières années, mais variablement selon les pays. A ce niveau, les producteurs manifestent de plus en plus leur volonté de s'investir dans l'organisation économique et surtout dans la négociation des politiques publiques qui les concernent. Enfin, au niveau sous-régional, le mouvement d'organisation s'est traduit par le développement de la plate forme paysanne et plus récemment par la création du Réseau des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest.

La transformation des agricultures sahéliennes est difficile à appréhender car elle ne relève pas d'un mouvement homogène Elle se traduit au contraire par une différenciation accrue des agricultures, liée à une série de facteurs :

- la formation et le dynamisme des exploitants ;
- l'accès à l'information ;
- la sécurisation foncière ;
- la gestion de la fertilité des sols, qui passe soit par des apports extérieurs soit par une intégration réussie entre agriculture, élevage et sylviculture ;
- l'accès au crédit qui constitue un élément déterminant pour financer l'équipement et les consommations intermédiaires liées à la campagne de production ;
- la possibilité de valorisation des produits agricoles (stockage, conservation, transformation, transport) en vue d'accéder au marché national, sous-régional ou international.

Cohabitent désormais dans le Sahel, une agriculture assez traditionnelle fondée sur une exploitation minière des ressources naturelles et des agricultures en voie de modernisation. Dans les zones les moins arrosées, les systèmes productifs traditionnels sont entrés en crise avec la réduction des pluies et l'extension continue des surfaces mises en culture. Le rapport entre terres cultivées et non-cultivées ne permet souvent plus d'assurer des temps de jachère suffisamment longues pour assurer un maintien de la fertilité. Dans les zones plus arrosées ou dans les zones sèches bénéficiant de possibilité d'irrigation même partielles, les systèmes de production ont réussi à s'intensifier au moins partiellement, grâce en particulier à l'accès au crédit et à l'existence de débouchés qui assurent à eux deux les ressources monétaires permettant d'acheter les intrants et de lisser les problèmes de trésorerie.

3.1.9 La maîtrise de l'eau

La plupart des pays du Cilss disposent de ressources en eaux importantes. Alors que l'on estime le seuil de pénurie à 1000 m³ par habitant , les disponibilités varient selon les pays de 787 à plus de 25 000 m³.

Ces ressources sont constituées :

- des grands cours d'eaux permanents (les fleuves Niger, Sénégal, Gambie, Chari...);
- des cours d'eaux non-permanents actifs pendant les saisons des pluies ;
- les plans d'eaux naturels et artificiels (Lac Tchad, lac de Guiers, barrages...)
- les eaux souterraines renouvelables.

En moyenne pour la zone CILSS 37% des ressources sont communes à plusieurs pays et relèvent donc en principe d'une gestion partagée.

Seules 4,4% des ressources en eau renouvelables sont mises en valeur au titre des différents usages : consommation humaine et animale (9,7%), irrigation (89%) et industrie (1,3%).. Ce taux d'exploitation varie de 0,1% en Guinée Bissau à 12,2% en Mauritanie.

Les surfaces irrigables au Sahel sont évaluées à environ 2,4 millions d'hectares (hors Guinée Bissau), essentiellement liées aux bassins fluviaux. Ce potentiel est surtout concentré sur le Mali avec un million d'ha.

Les terres irrigables représentent en moyenne 13% des terres cultivables. Cette part varie de 4 à 5% au Niger et au Burkina Faso, de 7 à 10% au Tchad et au Cap Vert, 20% au Sénégal, 27% en Gambie, 30 et 33% respectivement au Mali et en Mauritanie.

Les aménagements hydroagricoles couvrent une superficie de 479 500 ha en maîtrise totale ou partielle de l'eau, soit de l'ordre de 20% des terres irrigables. Près de la moitié des surfaces aménagées se situent au Mali.

Tableau n°14 : Evolution des superficies aménagées entre 1979 et 1999(cumul ha).

PAYS / Année	1979	1989	1999
Burkina Faso	9.600	16.250	20.800
Cap Vert	2.300	2.780	2.780
Gambie	2.250	2.650	3.000
Guinée Bissau	-	-	17.000
Mali	111.000	138.000	234.500
Mauritanie	2.400	28.500	50.000
Niger	5.800	65.000	80.000
Sénégal	25.000	46.750	51.400
Tchad	16.800	18.500	21.000
Total CILSS	175.150	318.430	480.480

Tableau n°15 : Ressources en terres, pâturages, forêts et irrigation au Sahel

	Burkina Faso	Cap Vert	Gambie	Guinée Bissau	Mali	Maurit-anie	Niger	Sénégal	Tchad	CILSS
Superficie agricole(ha)	9487000	67000	378000	1424000	33275000	39714000	15529000	8002000	48430000	156306000
Superficie cultivable	3487000	42000	185000	344000	3341000	464000	4368000	2314000	3430000	17975000
Superficie cultivable par habitant rural (ha/hab.)	0,4	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,7	0,5
Pâturages(1000ha)	6000	25	194	1080	30000	39250	11160	5688	45000	138397
Forêt (1000ha)	7668	1	53	594	6601	2453	1396	4184	18006	40956
Superficie irrigable	160000	3100	50000*		1000000	152000	220000	460000	335000	2380100
Superficie irriguée	20800	2.780	3000	17000	234500	50000	80000	51400	21000	480.480
Taux mobilisation des terres irrigables (%)	13,0	89,7	6,0		23,5	32,9	36,4	11,2	6,3	20,2
Sup.irrigable/ Sup.cultivable(%)	4,6	7,4	27,0		29,9	32,8	5,0	19,9	9,8	13,2

Le rythme des aménagements est donc resté très en deça des attentes. Cela tient à la lourdeur des investissements, à la concurrence sur les ressources financières entre les projets de réhabilitation d'aménagements anciens et la mise en place de nouveaux aménagements. Le coût de l'investissement à l'hectare dépasse 10 millions de Fcfa dans le cadre des périmètres encadrés avec maîtrise totale et pompage de l'eau. Ce coût est diminué d'environ 1/3 avec l'irrigation par gravité et se situe entre 2 et 3 millions dans les périmètres villageois. Les charges de fonctionnement nécessaires pour assurer une production convenable et la pérennité des ouvrages se situent toujours à un niveau élevé dans les périmètres encadrés. Ces coûts d'investissements et d'entretien s'avèrent difficiles à amortir lorsque l'intensité des cultures reste faible, comme c'est souvent le cas. C'est surtout dans les pays côtiers que cette rentabilité est la plus difficile à obtenir, du fait que ces pays sont plus exposés à la concurrence.

Toutefois, plusieurs éléments méritent d'être soulignés pour tempérer des diagnostics souvent pessimistes formulés à l'égard de l'irrigation :

- ✓ de très nombreux aménagements ont été réalisés au niveau villageois, avec des coûts modérés et ont permis de développer à côté des cultures pluviales, des productions de contre saison dont la valeur ajoutée est importante et qui permettent une diversification des revenus et une sécurisation partielle de la production. Un hectare aménagé dans ces conditions permet à une dizaine de familles de générer chacune un revenu disponible de l'ordre de 300 à 400 000 Fcfa sur la base des cultures maraîchères ;
- ✓ beaucoup de problèmes sont liés à des approches très " top down ", notamment au niveau de l'appropriation des aménagements et de leur gestion par les organisations villageoises. Le désengagement de l'État, l'apprentissage par ces organisations des techniques de maîtrise de l'eau... constituent un contexte radicalement nouveau.
- ✓ Le développement des débouchés pour des cultures de diversification constitue un point d'appui important pour rentabiliser de tels investissements.

3.1.10 La préservation des sols et de la fertilité

3.1.10.1 Des sols pauvres et fragiles

On distingue en général trois types de sols dans le Sahel :

- Les couvertures pédologiques sur matériaux sableux d'origine éolienne : Elles caractérisent la moitié des sols en zone sahélienne et environ 10% des sols en zone soudanienne. Ces sols sont pauvres en éléments minéraux et s'acidifient facilement. La texture grossière de ces sols leur confère une faible capacité de rétention de l'eau. Ils sont sensibles à l'érosion éolienne, notamment lorsqu'ils sont soumis au piétinement des animaux ;
- Les couvertures pédologiques riches en argiles gonflants : elles concernent 20% des sols dans les zones sahélienne et soudanienne. Ces sols sont lourds à travailler, peu perméables, rapidement engorgés mais aussi sensibles à l'érosion hydrique et au ruissellement. Ils sont fréquemment déséquilibrés en calcium, magnésium et sodium, ce qui les rend peu favorables à l'assimilation des éléments minéraux et peu propices à l'agriculture ;
- Les couvertures pédologiques ferrallitiques ou ferrugineuses dérivés de glacis ou plateaux plus ou moins cuirassés. Ils concernent 30% des sols en zone sahélienne et 70% en zone soudanienne.

L'érosion constitue le principal facteur de dégradation des sols. Au Mali et au Sénégal, la salinisation des sols constitue une autre forme de dégradation extrêmement préoccupante dans les périmètres irrigués..

3.1.10.2 L'homme au cœur de la dégradation et de la préservation

Les activités humaines constituent une source importante de dégradation des sols, en particulier au travers :

- De la déforestation et du défrichement de la végétation spontanée ;
- De l'adoption de pratiques agricoles favorisant l'érosion : réduction des temps de jachère, prélèvement des déchets de récolte, faiblesse des amendements organiques et chimiques, absence de pratiques anti-érosives ;
- Du surpâturage qui entraîne une disparition du couvert végétal, une dégradation physique des sols et favorise l'érosion ;
- La surexploitation des arbres et arbustes pour les usages domestiques, ainsi que les feux de brousse, la divagation des animaux...

Il convient de noter que de très nombreuses initiatives ont été prises au niveau local pour enrayer la dégradation des terres. L'ensemble de ces activités de conservation des eaux et des sols ont parfois permis, lorsqu'elles étaient associées à des changements dans les techniques culturales (intégration agriculture/élevage notamment, avec création de fosses fumières et apports d'amendements organiques, jachères cultivées...), d'enclencher une transformation des systèmes de production et d'améliorer sensiblement les rendements tout en réduisant la vulnérabilité des cultures vis-à-vis des précipitations. Cependant, ces innovations représentent des investissements en temps ou financiers qui limitent leur généralisation dans le contexte actuel. Les travaux requis pour les activités de protection des sols nécessitent une main d'œuvre importante. Cette activité peut se trouver en concurrence avec d'autres stratégies de limitation des risques plus profitables à court terme telles que les migrations temporaires et saisonnières des hommes valides. La question de l'accès aux moyens de production, en particulier le crédit et les intrants est tout à fait essentielle pour développer une stratégie de grande envergure de préservation des sols. Il convient d'insister aussi sur le statut foncier et l'importance de sécuriser les producteurs par rapport aux investissements qu'ils réalisent.

3.1.11 La gestion des ressources forestières

Les ressources forestières dans le Sahel constitue un élément important et peu pris en compte dans les problématiques de sécurité alimentaire. La forêt constitue un élément fondamental des écosystèmes sahéliens, et ses produits un élément important des stratégies économiques des populations : bois de feu, valorisation de nombreuses essences à des fins alimentaires ou médicinales... A lui seul, le bois de feu représente 60 à 95% des sources d'énergie.

Au cours des dernières décennies, la forêt sahélienne a été malmenée d'une part sous l'effet de la croissance démographique qui s'est traduit par une démultiplication des besoins énergétiques, et d'autre part sous l'effet de l'extension au sud des pâturages et de l'extension au Nord des terres cultivées.

3.1.12 La gestion des ressources halieutiques

Les ressources halieutiques de la région Ouest africaine diminuent de manière drastique. Cette raréfaction des ressources procède d'une exploitation effrénée par les flottes des pays côtiers mais surtout par celles des pays du Nord notamment de l'Union Européenne dans le cadre des accords de pêche.

Dès lors se pose un réel problème pour assurer une exploitation durable des ressources halieutiques sahéliennes. Pour permettre une régénération du biotope ainsi détruit, il est indispensable que les pays côtiers, qui partagent souvent les mêmes stocks de poisson, se concertent pour harmoniser leurs approches en matière de négociation d'accord de pêche. Des possibilités de négociation d'accord de pêche par sous-ensemble méritent d'être explorés.

Des importations coûteuses mais indispensables à l'équilibre céréalier

➤ Malgré l'augmentation des productions, la demande d'importation s'accroît :

Inférieures à 300 000 tonnes au début des années 60, les importations extra-régionales avoisinaient 1,3 millions de tonnes tout au long des années 80 et, malgré des bonnes récoltes en moyenne depuis le début des années 90, la sous-région importe entre 1,5 et 2,2 millions de tonnes, représentant un coût important en devises, de l'ordre de 250 milliards de Fcfa par an. Ces importations céréalières représentent en moyenne dans la zone Cilss environ 7% du coût en importations globales de biens et services et 12% du déficit de la balance commerciale. Compte tenu de la forte croissance du déficit commercial (les importations de biens et services s'accroissent de 65% entre 1980 et 1996 alors que les exportations ne progressent que de 25%), la part prise par les importations de céréales a tendance à régresser depuis 1980. Toutefois, le poids des céréales apparaît extrêmement élevé dans le cas de la Guinée Bissau, de la Mauritanie et du Sénégal. A eux seuls ces deux derniers pays concentrent 60% des importations de la zone Cilss.

Tableau n°16 : Evolution du coût des importations céréalières et importance dans la balance commerciale des pays du Cilss

	Coût des importations de céréales (1 000\$)		Importations de biens et services (1 000\$)	Exportations de biens et services (1 000\$)	Part des céréales dans le déficit de la balance commerciale des biens et services (%)
	1989/91	1996/98	1996	1996	
Burkina Faso	52 013	63 370	921 000	272 000	9,7
Cap Vert	12 131	11 302	284 500 (*)	124 500 (*)	6,9
Gambie	17 448	31 018	349 000	123 000	13,7
Guinée Bissau	14 714	22 467	128 000	56 000	30,6
Mali	38 697	28 811	1 483 000	355 000	2,6
Mauritanie	51 316	108 175	833 000	602 000	46,7
Niger	34 483	27 782	719 000	112 000	4,6
Sénégal	150 913	203 467	2 250 000	1 211 000	19,5
Tchad	10 795	22 272	416 000	180 000	9,3
Cilss	382 510	518 664	7 383 500	3 035 500	11,9

(*) 1998

Source : CILSS, FAO

➤ Cette croissance des importations s'explique largement par l'inadéquation qualitative entre l'offre et la demande sahéenne.

Le Sahel ne produit pratiquement pas de blé et pas suffisamment de riz pour répondre à des systèmes alimentaires qui font une place croissante à ces produits, en milieu urbain essentiellement, mais aussi de plus en plus en milieu rural. En moyenne sur les trois dernières campagnes, le riz représente la moitié des importations (1,47 millions de tonnes) ; le blé représente un tiers (690 000 tonnes).

Tableau n°17: Déséquilibre qualitatif entre offre et demande sahélienne ((1996-1999)

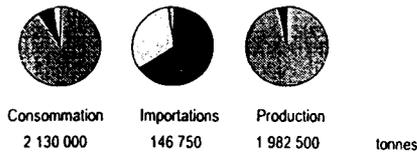
	Consommation apparente		Production disponible		Importations	
	(kg/hab/an)	(%) de la conso totale	(kg/hab/an)	(%) de la conso de la céréale	(kg/hab/an)	(%) de la conso de la céréale
Toutes céréales	189	100	149	79	40	21
Céréales sèches	140	74	133	95	7	5
Riz	35	18,5	15	43	20	57
Blé	14	7,5	0	0	14	100

Source: Diaper/Cilss

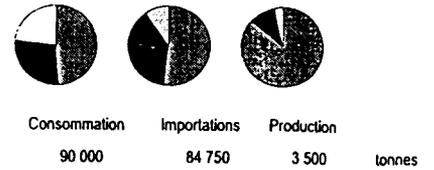
Part des différentes céréales dans les composantes de la disponibilité alimentaire (1995-1999)

Blé
 Riz
 Mil/Sorgho/Mais

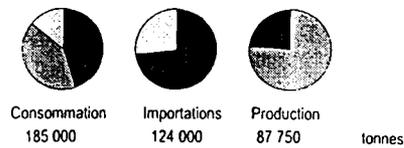
Burkina Faso



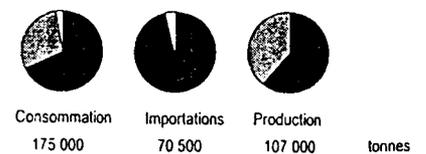
Cap-Vert



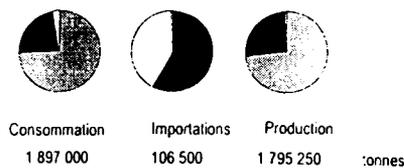
Gambie



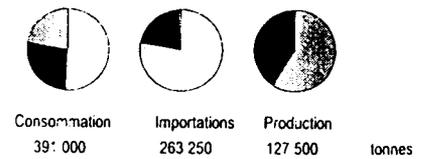
Guinée Bissau



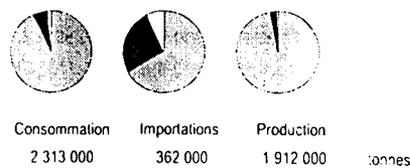
Mali



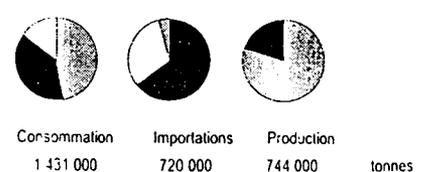
Mauritanie



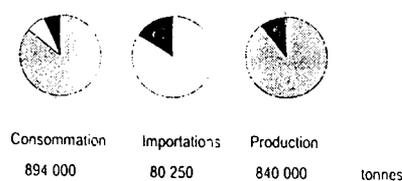
Niger



Sénégal



Tchad



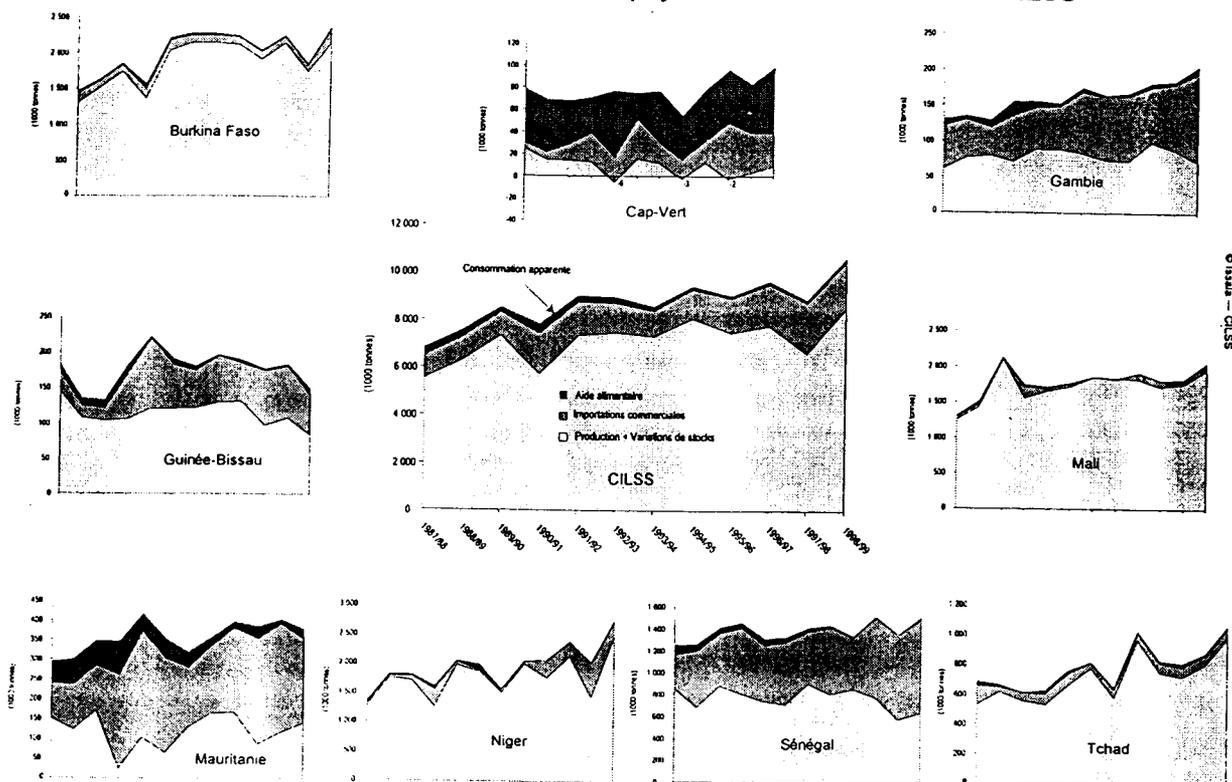
➤ Au total, les disponibilités céréalières moyennes par habitant se sont améliorées sensiblement sous le double effet de l'augmentation de l'offre sahélienne et des importations extra-africaines.

En moyenne pour la région, la consommation apparente s'est améliorée. D'une manière générale, la production de riz s'est accrue de 30% au cours des dix dernières années, répondant ainsi à l'appréciation de la place du riz dans les systèmes alimentaires. En revanche, la production de céréales sèches (mil, sorgho et maïs ne s'est accrue que de 15 % sur la même période. Alors que ces dernières représentaient 80% de la consommation céréalière à la fin de la décennie 80, elles n'en représentent plus qu'à peine 75% dix ans plus tard, et ce au profit du riz et du blé :

En résumé, en 10 ans :

- ✓ La production globale progresse de 19% ;
- ✓ La production par habitant régresse de 6% ;
- ✓ Les importations globales progressent de 65% ;
- ✓ Les importations par habitant progressent de 32%.

Évolution du bilan céréalier des pays sahéniens et de la zone CILSS



- L'aide alimentaire, qui fût une composante importante de l'équilibre du bilan céréalier, voit sa place décroître fortement au point de ne représenter qu'une forme marginale d'approvisionnement.

Alors que l'aide alimentaire représentait 30 à 40% des importations céréalières en 1984/86, elle ne contribue plus, au cours des dernières que pour 2% de la consommation et 10% des importations. Cette part dans les importations reste cependant importante au Cap Vert (74%) où elle représente une aide à la balance des paiements et à un moindre degré au Burkina Faso (de l'ordre de 15 à 20%). Cette régression de l'aide en produits tient d'une part à l'absence de crise climatique grave et généralisée à l'ensemble du Sahel et d'autre part, à une utilisation plus judicieuse de cet instrument, en particulier son intégration dans les politiques céréalières qui permet d'en faire une ressource pour le financement de ces politiques, d'éviter de contrarier les efforts d'assainissement des marchés et, d'atténuer les effets dépressifs sur la production. Certains donateurs ont substitué l'aide financière à l'aide en nature, soit sous forme d'appui budgétaire ou d'aide à la balance des paiements, soit sous forme de financement des stocks de

sécurité ou plus généralement des politiques céréalières. Enfin, elle s'inscrit dans une évolution généralisée de baisse des flux d'aide alimentaire au niveau mondial. L'offre d'aide alimentaire par les grands donateurs / exportateurs de céréales est assez directement dépendante de l'état du marché. Elle s'avère souvent contra cyclique c'est à dire disponible en quantité supérieure lorsque les prix chutent sur le marché mondial et que les coûts d'approvisionnement sont bas, et peu disponible lorsque les prix sont élevés et les importations coûteuses. L'aide se révèle donc un instrument de peu de secours pour alléger la facture alimentaire des pays en développement en général, du Sahel en particulier.

Tableau n°18: Evolution des composantes du bilan céréalier

	Période 1987/88-1989/90	Période 1996/97-1998/99	Variation (%)
Population (habitants)	40 790 000	51 244 000	+ 25,6
Production brute (1000t)	7 812	9 364	+ 19,9
Production disponible (1000t)	6 440	7 639	+ 18,6
Variation de stocks (1000t)	+ 63	+ 13	
Importations (1000t)	1 266	2 089	+ 65
Exportations (1000t)	62	47	
Production disponible par habitant (kg)	158	149	- 5,7
Importations par habitant (kg)	31	41	+ 32
Aide alimentaire par habitant (kg)	7,6	3,3	- 56,6
Consommation apparente par habitant (kg)	185	188	+ 1,6

Source : données Diaper/Cilss

IMPORTATIONS DE BLÉ ET FARINE SUR LES MARCHÉS DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST ET PARTS DÉTENUES PAR L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS-UNIS

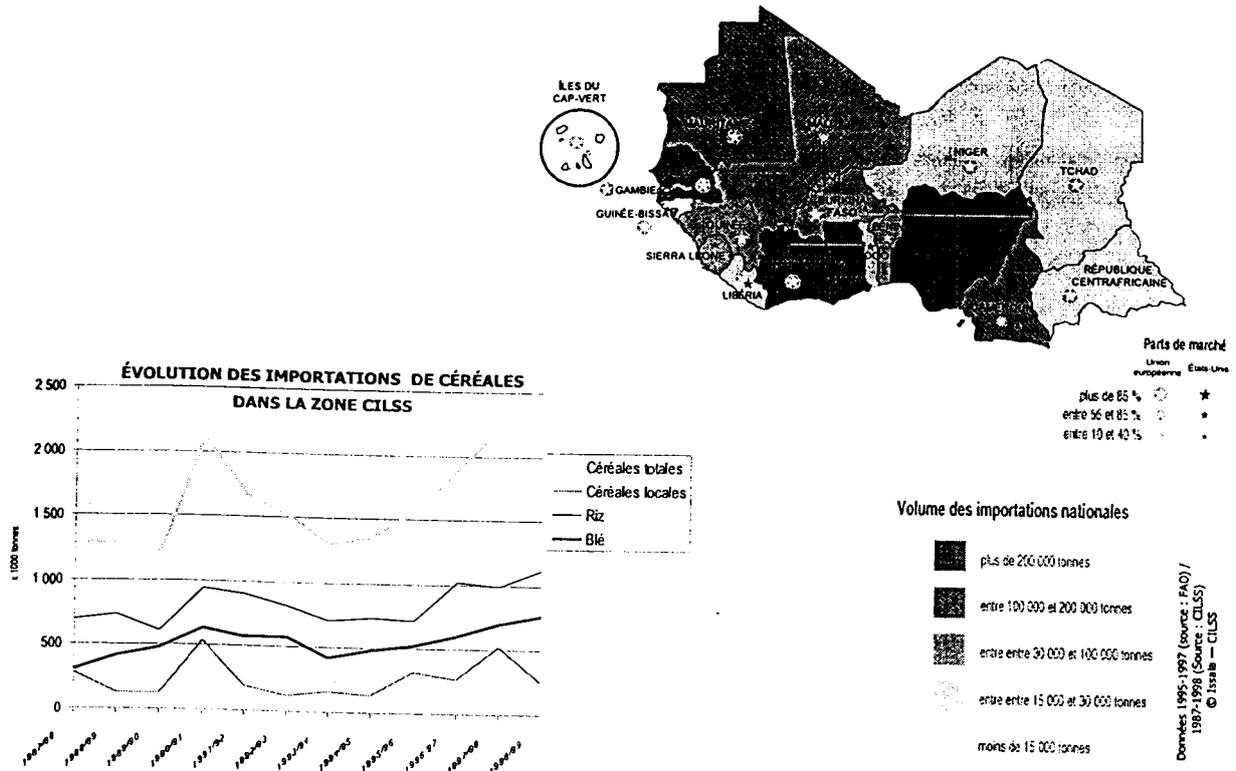


Tableau n°19: Evolution de la contribution de la production et des importations des différentes céréales dans la disponibilité céréalière

	1987/88-1989/90	1996/97-1998/99	Variation (%)
RIZ			
Production disponible (T)	474 000	766 000	+ 61,6
Production disponible par habitant (kg)	11,3	14,7	+ 30
Importations (T)	682 000	1 047 000	+ 53,5
Importations par habitant	17	20,3	+ 19
Part du riz dans la consommation moyenne (%)	14,7	18,6	+ 26,5
BLE			
Production disponible (T)	7 000	13 000	+ 86
Production disponible par habitant (kg)	0,2	0,2	=
Importations (T)	402 000	690 000	+ 71,6
Importations par habitant	9,7	13,7	+ 41,2
Part du blé dans la consommation moyenne	5,8	7,4	+ 27,6
CEREALES SECHES			
Production disponible (T)	5 959 000	6 859 000	+ 15,1
Production disponible par habitant (kg)	146	134	- 8,2
Importations (T)	181 000	352 000	+ 95
Importations par habitant	4,3	6,6	+ 53
Part des céréales sèches dans la consommation moyenne	80	74,5	- 7

Source : d'après données Diaper/cilss

3.5 sécurité alimentaire et marchés régionaux des produits agricoles

La libéralisation économique et l'éloignement croissant de la demande vis à vis des zones de production, ont largement dynamisé les marchés céréaliers au cours des 15 dernières années. L'urbanisation et l'apparition de zones structurellement excédentaires alimentent des flux commerciaux de céréales produites localement de plus en plus importants, et qui atteignent aujourd'hui un volume de l'ordre de 1 à 1,5 millions de tonnes.

Ces transactions ne représentent encore que 15 à 20% de la production disponible et restent plutôt inférieures aux flux de céréales importées du marché mondial.

En principe, le régime des échanges extérieurs est libre au sein de l'espace Cils et de l'Afrique de l'ouest. Toutefois les pays sahéliens étant à cheval sur quatre zones économiques (CEDEAO, UEMOA, CEMAC et UMA), les disparités dans les politiques fiscales nationales constituent de fait des freins à la libre circulation des produits et à la valorisation optimale des avantages comparatifs au sein de la sous-région.

L'analyse des politiques nationales de maîtrise des échanges fait ressortir entre autres trois séries de constats :

- ✓ Les disparités entre les politiques de maîtrise des échanges sont des supports essentiels pour les flux intra-régionaux. Dans certains cas, elles sont plus déterminantes que les "atouts naturels" dont dispose un pays pour se spécialiser dans une activité donnée.
- ✓ La complexité des nomenclatures et des codifications couplée aux possibilités d'interprétation de tous ordres réduisent très fortement l'efficacité des politiques nationales. En effet, elles sont très changeantes du fait que les intérêts particuliers à gérer sont divers et souvent contradictoires. Ce qui fait apparaître un hiatus entre les politiques affichées et les politiques réellement appliquées. A titre d'illustration, on peut évoquer les nombreuses tracasseries, illicites dans la majorité des cas, dont sont souvent victimes les exportateurs de bétail sahélien vers les pays côtiers, notamment la Côte d'Ivoire.
- ✓ La nature très différente des problèmes spécifiques auxquels doit faire face chacun des Etats ne milite pas en faveur d'un rapprochement naturel des politiques nationales. Par exemple, la capacité de production des pays comme le Mali et le Burkina Faso, enclavés de surcroît, est sans commune mesure avec celle de la Gambie qui peut se permettre des ouvertures tous azimuts aux importations au risque de pénaliser sa propre production ; le Sénégal et la Mauritanie ont des populations fortement urbanisées, situées aux portes du marché mondial.

Malgré ces disparités les politiques nationales sont inter-reliées et répondent entre elles. Lorsque le Mali a, conformément à ses engagements d'ajustement structurel de son économie agricole, supprimé les subventions au secteur agricole, les intrants agricoles du Burkina Faso qui bénéficiaient de subventions pour favoriser l'intensification agricole ont alimenté la demande des producteurs maliens.

La proximité de zones régies par des politiques économiques et/ou monétaires différentes a toujours été et constitue de nos jours une incitation aux échanges pour les populations frontalières. Aujourd'hui, l'existence d'espaces marchands dépassant largement le cadre étroit des Etats est matérialisée par la circulation intense des produits locaux et importés à travers les frontières. Les animateurs de cette circulation sont des commerçants dynamiques constitués en réseaux efficaces qui conduisent des activités transnationales. Ils ont leur propre système d'information et sont parfaitement adaptés aux différents systèmes économiques, en particulier la complexité du système monétaire (le Sahel compte 4 zones monétaires et seul le FCFA est convertible avec une restriction de taille entre le CFA de l'Ouest et celui de l'Est pour le Tchad). Il en découle de forts courants d'échanges informels entre les pays qui de par leur vigueur traduisent l'interdépendance des Etats mais, ils ne participent pas aux processus d'intégration formelle ou "intégration par le haut". Ils sont surtout à la base de l'intégration "de fait" réalisée par les populations.

Leur dynamique modifie profondément le fonctionnement de la sous-région ouest-africaine et entraîne la segmentation de cet espace en trois sous-ensembles à travers lesquels les chances d'une intégration économique sont plus grandes : les sous-ensembles septentrional, central et oriental.

- Le trait commun du sous-ensemble septentrional (Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mauritanie, Sénégal et Guinée Conakry) est la forte emprise sociale du riz qui s'est associée à d'importantes cultures de mil, de sorgho et de légumineuses (principalement l'arachide). Zone de très forte solidarité régionale de par les réalités historiques et géographiques, l'espace s'éclate à travers la gestion des Etats qui le composent. Les traits dominants de cet éclatement sont entre autres :
 - ✓ la fragmentation monétaire (4 systèmes monétaires pour 6 pays) qui a eu des conséquences négatives sur la solidarité régionale et ;
 - ✓ la discontinuité des voies de communication caractérisée par la faiblesse du réseau de routes de bonne qualité et le caractère inachevé du réseau ; toutes les routes partent de la côte pour s'arrêter précipitamment à l'intérieur de chaque pays.

Malgré les contraintes politiques et économiques qui font éclater la zone en plusieurs unités socio-économiques, les populations elles-mêmes, ont bien su tirer profit de toutes les contradictions pour instaurer une dynamique régionale fondée sur les échanges commerciaux informels comprenant toutes productions mais largement dominés par les céréales importées du marché mondial.

Les échanges se passent de la manière suivante :

- ✓ Les flux de céréales sèches (mil, maïs, sorgho). Le Mali exporte vers le Sénégal, la Mauritanie et la Guinée. Bien qu'en quantités limitées, ces céréales circulent dans les deux sens entre le Sénégal et la Gambie ; il en est de même entre la Guinée, la Guinée Bissau et le Sénégal.
- ✓ Les flux de riz local. Au Mali, le riz de l'Office du Niger commercialisé dans l'ensemble du pays est exporté vers la Mauritanie et depuis la dévaluation du franc CFA vers le Sénégal et le Burkina Faso. Le Sénégal reçoit également du riz paddy produit en Gambie, en Guinée Bissau et en Guinée.
- ✓ Les flux de réexportation du riz. Une grande partie du riz importé en Gambie est réexportée au Sénégal et dans une moindre mesure vers le Mali et la Guinée Bissau. D'autre part, le Mali constitue la principale destination des réexportations de riz réalisées par les opérateurs guinéens. Les réexportations bissau-guinéennes de riz se dirigent vers la Guinée et le Sénégal. Ces activités de réexportation sont le fait des disparités entre les politiques fiscales nationales créant ainsi des différentiels de prix (du simple au double) importants.
- ✓ Les flux d'autres produits. Le Sénégal exporte le sel et le poisson fumé vers le Mali et la Guinée et importe du Mali du bétail et de la Guinée des fruits et légumes. Le Mali exporte des fruits et légumes vers la Mauritanie. Les fruits et légumes maliens y sont concurrencés par ceux en provenance du Maroc et de l'Europe. 90% du sucre et 98% du thé et de la tomate concentrée importés par la Gambie sont réexportés vers le Sénégal en raison de la différence de taxation. La Guinée exporte vers le Sénégal et le Mali les fruits et légumes.
- Le sous-ensemble central (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger et le Togo) est caractérisé par la forte emprise de l'agriculture d'exportation à base de café et cacao, la richesse du sous-sol en or et en bauxite. Il est le plus important foyer d'immigrants en Afrique de l'Ouest surtout vers la Côte d'Ivoire et le Ghana qui demeurent les principaux facteurs de structuration de la zone. Les échanges dans cet espace concernent les produits comme la cola, la noix de coco, le bétail, les fruits et légumes, les tubercules et racines et les céréales.

Les pays sahéliers comme le Burkina Faso, le Mali, et le Niger exportent du bétail, les fruits et légumes et les céréales vers les pays côtiers, et à un rythme beaucoup plus important depuis la dévaluation du Franc CFA en 1994. Un effet de la dévaluation (en plus des effets de la réduction des subventions à l'exportation en Europe) était de réduire significativement les quantités de viande de source non-Africaine (principalement de l'Europe) importés aux pays côtiers (Le Ghana et la Côte d'Ivoire) et donc de donner une opportunité aux éleveurs sahéliers. En termes absolues, l'exportation des bovins après la dévaluation a augmenté par 58% au Burkina Faso et par 85% au Mali, par rapport à la période 1990-93. Sur la période 1996-98, les exportations de bétail comptaient pour 20% des exportations totale au Burkina Faso (dépassé seulement par le coton) et pour 34% du valeur ajouté dans le secteur agricole au Mali. Sur la période 1990-1998, les exportations de bétail ont concerné en moyenne annuelle 1.700.000 têtes (bovins, ovins et caprins) qui ont rapporté environ plus de US \$ 180 millions par an. Dans le même sens, le Niger exporte environ 20 % (entre 17.000 et 100.000 tonnes par an) de son disponible exportable de niébé vers le Togo, le Ghana, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Le Ghana et la Côte d'Ivoire sont les principales destinations de l'oignon nigérien (environ 57.123 tonnes en moyenne par an qui rapportent des recettes de US \$ 8.560.000). Globalement, le Burkina Faso, le Mali et le Niger exportent annuellement plus de 40.000 tonnes de produits horticoles rapportant des recettes estimées en 1995 à US \$ 25 millions.

La Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo quant à eux exportent de la cola, la noix de coco, les tubercules et racines, les céréales (essentiellement du maïs) vers leurs voisins sahéliers. Les fruits et légumes font l'objet d'échange réciproque selon les produits et la période. Il s'agit essentiellement de la mangue, de l'oignon nigérien, de la pomme de terre. Les pays côtiers de portes d'entrée aux produits importés (céréalières, matériaux de construction, produits pétroliers, etc...) du marché mondial par les sahéliers enclavés. Dans le domaine des produits agro-alimentaires transformés (PAA), la Côte d'Ivoire occupe une place de choix dans la sous-région avec ses jus de fruits, confitures, sirops, liqueurs et fruits déshydratés (ananas, passion, mangue, gingembre, etc...).

Une part importante des exportations maliennes de mangues est réexportée à partir de la Côte d'Ivoire vers l'Europe. Un surplus commercialisable d'environ à 13.000 tonnes a été largement exporté en 1995. Les activités de transformation sont limitées au séchage des légumes au niveau village, au séchage des fruits et légumes et des épices par les unités petites tailles et à la production industrielle de jus, sirops et concentrés de tomate. Les entreprises de transformation sont confrontées aux problèmes d'emballage, de coûts élevés de transport, de mauvaise gestion et de manque d'information sur les opportunités d'affaires au niveau régional.

- **Le sous-ensemble oriental (Bénin, Cameroun, Niger, Nigeria et Tchad) est la zone d'emprise du Nigéria**, le géant de l'Afrique de l'Ouest, voire de l'Afrique tant par l'importance de sa population (plus de 100 millions d'habitants et de ses groupes ethniques que par la richesse de son sol et sous-sol. Ici, la problématique régionale tourne autour d'un développement extraordinaire des échanges régionaux. Une quarantaine de produits circulent entre les pays de cette zone. Le principal élément déterminant de ces échanges est le taux de change du Naira qui lui même dépend des exportations de pétrole nigérien. Les conséquences des politiques économiques du Nigeria (subvention et prohibition) constituent d'autres déterminants du commerce dans cet espace.

En plus du pétrole, le Nigéria déverse sur les marchés de ses voisins les produits manufacturés, les intrants non-agricoles (carburant et motopompes), les intrants agricoles (urée et NPK) et les produits agricoles (céréales, produits maraîchers et agrumes). Le Nigeria est l'un des plus gros producteurs d'hydrocarbures au monde. La très grande faiblesse du prix intérieur du carburant au Nigéria (un des plus bas au monde) alimente un commerce informel très important que les États voisins n'arrivent pas à maîtriser. Les pressions des Institutions de Breton Woods sur le Gouvernement nigérien en vue de l'augmentation du prix de son carburant vers les prix de parité pourra dans l'avenir ralentir ce flux par l'amenuisement de l'écart des prix entre pays.

Le commerce sous-régional de bétail est également florissant. Le Nigeria a le plus gros potentiel en matière d'élevage dans cet espace. Ce pendant, il ne satisfait que 61% de sa demande. Ce pays constitue donc un marché important pour le bétail du Niger, du Cameroun et du Tchad. Le Bénin ne couvre que 51% de sa demande qui est satisfaite par les exportations nigériennes. Le commerce sous-régional de bétail concerne près de 200.000 têtes de bovins et 110.000 têtes de petits ruminants par an.

Les exportations des pays limitrophes du Nigeria portent également sur les céréales, le niébé, l'oignon, les produits maraîchers (ail, poivron, tomate, chou). Ces derniers font l'objet de transactions transfrontalières très importantes. Le Niger et le Nigeria dégagent des excédents qui sont exportés vers les autres pays de la sous-région. Par ailleurs, le Niger met annuellement sur le marché sous-régional entre 68.000 et 400.000 tonnes de niébé.

En résumé, on peut considérer que la dynamique des échanges repose :

- ✓ Sur certaines complémentarités entre les pays au niveau des productions ;
- ✓ Sur les disparités de politiques monétaires et fiscales ;
- ✓ Sur les disparités de taxation aux frontières du marché mondial ;
- ✓ Sur les obstacles informels qui relèvent principalement d'un dysfonctionnement des services de l'Etat.

3.6 la recomposition du jeu des acteurs et le repositionnement de l'Etat

Le retrait de l'Etat constitue un fait marquant des quinze dernières années : libéralisation du commerce interne et extérieur, démantèlement des offices de commercialisation. Ce retrait ne s'est pas toujours accompagné d'une vision ni d'une construction dynamique des rôles respectifs des acteurs privés, des organisations socioprofessionnelles, des ONG et de l'Etat. Les organisations de la société civile apparaissent comme particulièrement pertinentes de par le fait qu'elles interviennent à des échelles locales, autour d'opérations de taille modeste mais présentant l'intérêt de pouvoir associer étroitement les bénéficiaires à la définition des objectifs et des actions et à leur mise en œuvre. Contreparties de ce foisonnement d'initiatives : la faiblesse de la coordination et la multiplication d'approches différentes, des zones de concentration des initiatives d'un côté et des zones " abandonnées " de l'autre, l'absence d'évaluations et de capitalisation des expériences, l'absence d'articulations entre l'action publique et les interventions des ONG...

Or dans le domaine de la sécurité alimentaire, on est clairement aujourd'hui face à une problématique complexe, qui oblige à penser et construire des articulations opérationnelles entre les différentes politiques publiques, les dynamiques d'intégration régionale et les initiatives des acteurs à des échelles infra-nationales ou locales. Si la sécurité alimentaire est principalement la résultante du jeu des acteurs privés (producteurs, commerçants, consommateurs), il n'en reste pas moins vrai que le marché ne peut garantir l'accès à l'alimentation pour tous : l'importance des phénomènes de pauvreté est, dans le Sahel, déterminant à cet égard. La sécurité alimentaire est par conséquent une prérogative qui ne peut être abandonnée au seul secteur privé. Son caractère de " bien commun " conduit à penser des formes de gouvernance ou de régulation qui associent l'Etat -garant de l'intérêt général- et les différents types d'acteurs. Cette conception fait l'objet d'un consensus théorique assez large. Or dans la pratique, les différentes sphères (la sphère de l'Etat, la sphère des opérateurs économiques privés, et la sphère des organisations paysannes) agissent de manière plutôt cloisonnée.

3.7 L'évolution des approches de la sécurité alimentaire des agences d'aide

La communauté internationale s'est investie de façon très importante dans le domaine alimentaire lors des grandes sécheresses. La faiblesse des dispositifs d'information et d'alerte ont, à cette époque, conduit à intervenir dans des conditions dictées par l'urgence et qui ont de ce fait accordé une place importante à l'aide alimentaire en nature. Très vite, les effets pervers de cette forme d'assistance se sont fait sentir et ont été dénoncés en particulier par les ONG : découragement des producteurs,

déstabilisation des marchés, développement des mentalités d'assisté... Le dialogue qui s'est noué dans le cadre du réseau de prévention des crises alimentaires entre les pays sahéliens et la communauté des donateurs s'est par conséquent structuré principalement autour de la gestion des aides alimentaires. Ce dialogue, qui a constitué une innovation importante dans les relations donateurs / bénéficiaires, a permis de faire évoluer les pratiques dans de nombreux domaines, en particulier :

- la question de l'information : comment améliorer les dispositifs de collecte et de traitement de l'information de manière à préciser l'évaluation des déficits et par conséquent la quantification des besoins d'aide alimentaire ? Comment confronter les sources d'information pour améliorer l'objectivité des données et s'assurer de l'indépendance de l'information produite ? Comment dépasser la seule quantification des déficits nationaux, et appréhender la question des populations vulnérables et du ciblage approprié des aides ;
- la question des dispositifs de concertation : la plupart des pays ont mis en place des commissions paritaires Etats/donateurs destinées à coordonner les aides alimentaires ;
- la question des instruments : la charte de l'aide alimentaire adoptée conjointement par les Etats et les principaux donateurs a permis de constituer un référentiel commun pour l'approche de la gestion de l'aide alimentaire, en cherchant à en réduire l'usage et à développer des alternatives à l'aide en nature. C'est ainsi que se sont développés les achats triangulaires et les achats locaux, permettant d'approvisionner les zones déficitaires en priorité à partir des zones excédentaires. C'est aussi dans le cadre de cette dynamique que la plupart des donateurs ont limité les distributions gratuites, développé la monétisation, alimenté des fonds de contrepartie permettant de financer des actions structurantes de sécurité alimentaire ou de développement rural.

De composante essentielle, l'aide alimentaire en nature est ainsi devenue une composante mineure des stratégies de sécurité alimentaire, sous le double effet d'une amélioration des disponibilités alimentaires dans le Sahel et d'une utilisation plus judicieuse d'un instrument difficile à gérer correctement dans une perspective de long terme.

La politique des agences s'est dès lors repositionnée plutôt sur des appuis visant l'amélioration du fonctionnement du marché, en cohérence avec les logiques de libéralisation et de retrait de l'Etat : appuis aux systèmes d'information, appuis aux réformes des offices et à leur restructuration, appuis aux politiques sectorielles privilégiant la réforme institutionnelle et le renforcement des acteurs et opérateurs privés.

Actuellement les agences appuient les pays sahéliens dans la définition de stratégies plus intégrées de sécurité alimentaire. C'est en particulier le cas de la FAO ou de l'Union européenne. C'est l'occasion de revisiter les politiques et notamment d'établir les passerelles avec les enjeux de lutte contre la pauvreté. Pour autant, il subsiste de nombreuses difficultés autour de ces exercices. En particulier, l'insuffisante coordination des agences et une implication encore trop superficielle des principaux acteurs et organisations socio-professionnelles. Les exercices de définition de stratégies sont souvent présentés et perçus comme des préalables à la programmation des appuis financiers par les agences d'aide. Ils sont réalisés principalement dans le cadre d'une négociation entre quelques donateurs et l'administration, et ne constituent pas le résultat d'une négociation réelle impliquant les acteurs dont on reconnaît pourtant le rôle central dans les transformations nécessaires à l'amélioration durable de la sécurité alimentaire.

3.8 Budgétisation des aides et sécurité alimentaire

L'aide budgétaire vise la réappropriation par le gouvernement de la conduite des stratégies, politiques et programmes de développement. C'est vrai dans le domaine de la sécurité alimentaire comme dans les autres domaines. Cette évolution est importante à de multiples égards :

- Au regard de l'efficacité, l'aide budgétaire apparaît comme un moyen de mieux coordonner et arbitrer l'allocation des ressources ;
- Au regard de la durabilité, dans la mesure où l'aide budgétaire est sensée se substituer aux approches projets, dont la limite principale est la faible pérennité des investissements. En

inscrivant les actions dans le budget général de l'Etat, il en est attendu une plus grande internalisation et une pérennité supérieure, plus cohérente avec le caractère de long terme des politiques de développement;

- Au regard de la démocratisation et de la réhabilitation du rôle du gouvernement : l'aide budgétaire est considérée comme un élément important permettant de redonner le leadership des choix aux pays bénéficiaires, choix dont les décideurs publics ont à rendre compte devant leur société ;
- Au regard de l'évolution du dialogue entre donateurs et bénéficiaires : l'aide budgétaire devrait permettre d'engager un dialogue politique global entre le pays et la communauté des donateurs, dialogue piloté par les bénéficiaires et sur la base duquel sont déterminés une série d'engagements, d'objectifs, de critères d'appréciation communs des résultats obtenus... Autrement dit, derrière la question de l'aide budgétaire, c'est l'ensemble de l'approche des conditionnalités qui est bouleversée.

Cette évolution qui ne concerne pas que le Sahel est cohérente avec les attentes des sahéliens, en particulier leur souhait de jouer un rôle plus actif et d'être au centre des choix. Cette orientation est d'autant plus fondamentale dans cette région, qu'elle est encore plus que d'autres régions en développement, le support de très nombreux projets de développement soutenus selon des logiques tout aussi nombreuses par un nombre incalculables d'intervenants. La question du leadership et de la coordination se pose dans le Sahel avec une acuité particulière. Cette évolution est aussi salutaire dans la mesure où la plupart des régimes politiques dans le Sahel sont des régimes démocratiques depuis maintenant de nombreuses années. Non seulement ces régimes " méritent " et sont légitimes pour conduire l'action gouvernementale, mais de plus, la faiblesse de leur leadership actuel lié à la fragmentation de l'aide, peut constituer une menace importante pour la stabilité politique et sociale via un affaiblissement trop fort de l'Etat.

Cependant, l'aide budgétaire ne peut s'avérer réellement positive qu'à la condition que le dialogue politique ainsi noué ne se fasse pas au détriment de l'implication des principaux acteurs, que les choix budgétaires ne soient pas le résultat des seuls arbitrages entre le gouvernement et les agences, et enfin, que les dépenses programmées dans le budget de l'Etat soient effectivement mises en œuvre et mobilisées conformément aux arbitrages. Aussi, il apparaît nécessaire d'être suffisamment pragmatique et d'éviter la logique du tout ou rien. En particulier, selon la qualité du cadre institutionnel, il peut être nécessaire de maintenir des appuis hors budget de l'Etat, en particulier pour contribuer au renforcement de certains acteurs.

Il n'en reste pas moins qu'un des enjeux essentiels pour les acteurs de la sécurité alimentaire dans et hors l'Etat, pour les années à venir, sera de réussir à faire valoir la priorité sécurité alimentaire dans la discussion nationale et les orientations budgétaires. Il s'agira moins de convaincre tel ou tel bailleur de la justesse de son projet ou programme sectoriel, que de convaincre les décideurs nationaux. A titre d'exemple, il deviendra de plus en plus difficile de financer sur projets les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, dans la mesure où les dépenses de ce type ne relèvent pas d'un investissement temporaire mais bien d'une fonction régalienne de l'Etat. La question de l'internalisation des systèmes d'information devient par conséquent une question urgente à traiter dans ce nouveau contexte.

3.9 Sécurité alimentaire et évolutions du contexte international

L'Accord de Marrakech a contribué à assainir partiellement les marchés mondiaux, grâce à la réduction progressive des soutiens financiers accordés aux exportations par les grands pays exportateurs. Cependant, les producteurs occidentaux restent encore aujourd'hui fortement subventionnés, ce qui leur permet de maintenir des positions exportatrices, y compris pour des produits pour lesquels leurs avantages comparatifs sont discutables. Cette discussion sur les soutiens aux exportations est d'autant plus importante pour les pays sahéliens que la plupart d'entre-eux ont mis en œuvre une libéralisation asymétrique négociée avec les institutions de Bretton-Woods depuis le milieu des années 80, c'est à dire

bien avant que se conclue la négociation multilatérale qui a débouché sur la création de l'OMC. Cette libéralisation des politiques commerciales a conduit à mettre en concurrence directe des agricultures modernes, ayant bénéficié de politiques de protection pour se construire et continuant à bénéficier de subventions importantes, avec des agricultures encore traditionnelles, ayant bénéficié de peu d'attention de la part des Etats, hormis pour les filières d'exportations. Les discussions sur les conditions d'une concurrence plus loyale ressurgissent aujourd'hui, avec en particulier la montée en puissance des revendications des organisations paysannes sahéennes et ouest-africaines en faveur d'une protection des marchés agricoles, en particulier pour les produits stratégiques du point de vue de la sécurité alimentaire.

Au delà du débat sur les soutiens à l'agriculture, il reste que les marchés agricole restent largement des marchés instables. Ceci tient pour partie aux variations de l'offre principalement liée aux conditions climatiques, mais aussi aux variations brutales qui peuvent affecter la demande alimentaire. La crise asiatique récente illustre ce propos. Or l'impact de cette instabilité des marchés mérite d'être mieux appréhendée pour éclairer les choix stratégiques des pays sahéens. Une dépendance forte à l'égard des importations de produits alimentaires essentiels constitue en effet un risque important pour la sécurité alimentaire d'une part, pour l'équilibre de la balance commerciale d'autre part. Or, la plupart des études prospectives montrent que la forte croissance de la demande, notamment dans les régions en développement, pourrait sur les moyen et long termes conduire à une tension et un renchérissement des prix internationaux. Les dynamiques à l'œuvre dans les pays comme la Chine, et plus largement dans l'ensemble de l'Asie, influenceront les marchés internationaux et conditionneront pour partie les conditions d'approvisionnement des pays sahéens (directement pour le riz, plus indirectement pour le blé).

L'accord agricole de l'OMC est encore en renégociation après l'échec de Seattle. Le degré de libéralisation des produits alimentaires, comme les marges d'autonomie des PMA dans le domaine des politiques commerciales, seront au cœur de cette renégociation. Les pays sahéens doivent y faire valoir leurs intérêts de manière à ne pas réduire les produits alimentaires à de simples marchandises.

Enfin, les Accords de partenariat UE/ACP, adoptés en juin 2000 à Cotonou ouvrent la voie à des négociations sur la mise en place d'accords de partenariat économique entre l'UE et les sous ensembles régionaux ACP, accords qui seraient marqués par la réciprocité des concessions commerciales. Ces zones de libre-échange, qui permettront aux pays non PMA de conserver des conditions préférentielles d'accès aux marchés européens (compatibilité avec les règles de l'OMC), pourraient changer profondément les conditions d'importations des céréales et plus largement des produits alimentaires européens et par conséquent modifier sensiblement les conditions de la concurrence produits locaux/produits importés. Les PMA ne sont pas, en revanche contraints d'intégrer une zone de libre échange avec l'UE pour conserver la dissymétrie actuelle des relations avec l'UE (non réciprocité des concessions commerciales). Cet intérêt divergent entre PMA et non-PMA peut conduire en revanche à des distorsions importantes au sein de la sous-région et favoriser des flux de réexportations de céréales ou d'autres produits communautaires importées sans droits de douane par les pays non PMA.

4 Les enjeux

4.1 Une population encore en forte croissance, et de plus en plus urbaine

A l'horizon 2015, le Sahel devra nourrir une population de l'ordre de 85 millions d'habitants, plus de 100 millions d'habitants d'ici à 2025. Dans la plupart des pays, les taux de croissance démographique restent élevés, entre 2 et 3% par an, 2,7% en moyenne.

La population urbaine représente aujourd'hui 30% de la population sahéenne. Cette part s'est très nettement accrue au cours des 20 dernières années (croissance démographique urbaine supérieure à 6%). Cette tendance a peu de chance de s'infléchir à l'avenir. La ville abritera vraisemblablement près de 50 millions d'habitants en 2025. Autrement dit, on devrait assister à un triplement de la population urbaine et à une augmentation de l'ordre de 50% de la population rurale

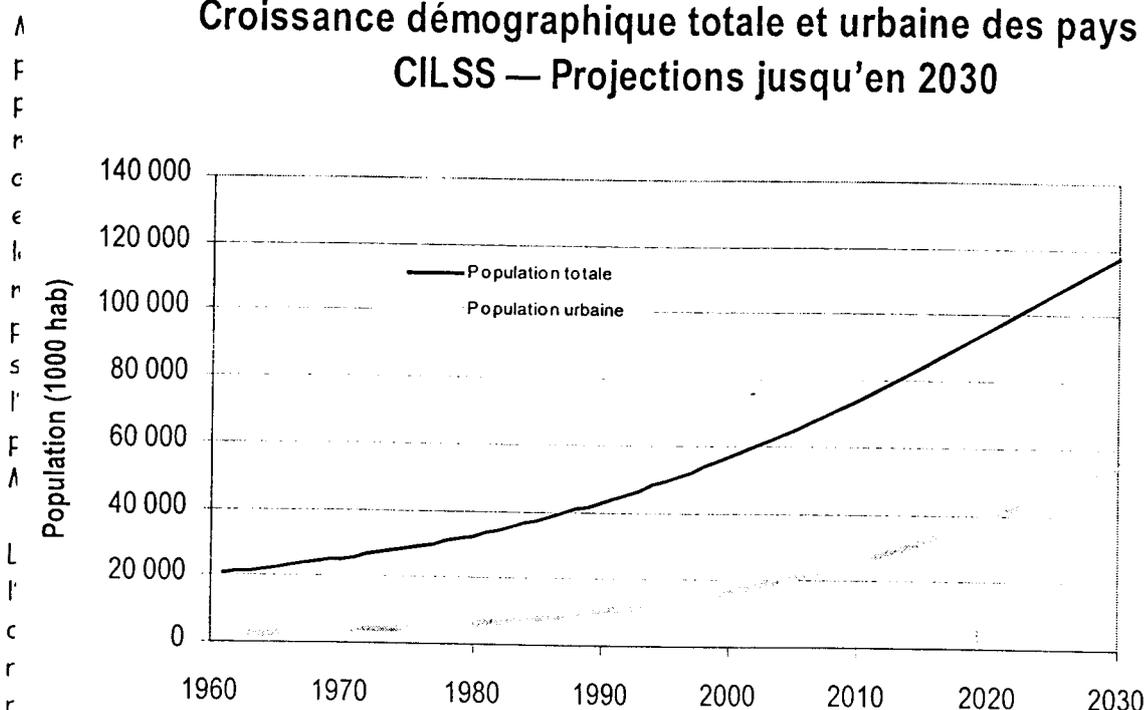
Cette mutation fondamentale des sociétés sahéniennes constitue au regard de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté à la fois une contrainte forte et une opportunité majeure. Une contrainte dans la mesure où la fourniture des services essentiels (santé, éducation, assainissement...), déjà très insuffisante aujourd'hui nécessitera des moyens considérables. Le développement des villes est lui aussi très coûteux en infrastructures de base. Une chance dans la mesure où les producteurs agricoles sahéniens et plus généralement l'ensemble des acteurs des filières agro-alimentaires ont beaucoup souffert par le passé de la faible taille des marchés. L'accroissement des débouchés (taille potentielle du marché par producteur) est déterminant pour financer le développement agricole et l'intensification des systèmes productifs.

Les dynamiques démographiques dans les pays côtiers de l'Afrique de l'ouest et du Centre n'étant pas sensiblement différente des évolutions sahéniennes, et ces pays représentant un débouché "traditionnel" pour les producteurs sahéniens, l'accroissement de la taille des marchés devient une opportunité historique pour le Sahel, si tant est que cette opportunité soit réellement saisie par l'ensemble des acteurs concernés.

La prise en compte de ces données est d'autant plus indispensable que le raisonnement et la mise en œuvre de réformes structurelles, institutionnelles et sectorielles engage l'avenir pour près d'une génération, et implique donc de bien cerner l'enjeu et l'objectif à atteindre

4.2 Asseoir la croissance des revenus ruraux sur une stratégie de croissance rapide du secteur agricole

Croissance démographique totale et urbaine des pays du CILSS — Projections jusqu'en 2030



C'est ainsi, que les exploitants pourront financer la diversification de leurs productions et l'intensification des systèmes productifs indispensable pour réduire la pression sur les ressources naturelles et restaurer la fertilité des sols.

Quatre priorités peuvent être avancées pour la croissance rapide du secteur agricole à des fins de réduction de la pauvreté :

- Croissance accélérée des secteurs des produits agricoles d'exportation (particulièrement le coton, les arachides, l'élevage et l'horticulture);
- L'accent mis sur les exportations régionale mais aussi en dehors de la région, en particulier en exploitant des secteurs porteurs (fleurs coupées, fruits secs...) pour lesquels le Sahel peut améliorer

sa compétitivité sur le marché européen, dans le cadre des nouvelles dispositions commerciales de la Convention UE/ACP ;

- Croissance accélérée du secteur des céréales traditionnelles, répondant à la demande croissante générée par la hausse des revenus créée par la croissance des exportations ;
- Croissance de la disponibilité des services et biens dans le milieu rural, répondant à la hausse de la demande liée à l'augmentation des revenus des agriculteurs.

4.3 Affronter la diversité des crises alimentaires

En simplifiant, on peut considérer que le principal enjeu pour le Sahel est d'assurer la sécurité alimentaire de l'ensemble des ménages. Cette sécurité passe par une politique énergique de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités. En particulier, il s'agit de permettre à l'ensemble des ménages de disposer de suffisamment de ressources pour couvrir l'ensemble de leurs besoins essentiels. Il s'agit à la fois d'un objectif stratégique et d'un moyen. Un objectif dans la mesure où la satisfaction des besoins alimentaires constitue un des droits fondamentaux de l'Homme et dans la mesure où une Nation ne peut durablement exclure une part importante de sa population sans prendre des risques importants de déstabilisation sociale, environnementale et politique. Un moyen, dans la mesure où la couverture des besoins alimentaires représente un potentiel très important de développement économique et donc de création de revenus au niveau des ménages, et au niveau des pays.

Malgré la diversité des situations nationales, voire parfois les divergences d'intérêt à court terme, le Sahel peut tirer de larges bénéfices d'une coopération sous régionale dans les domaines de la sécurité alimentaire, et d'une intégration plus forte entre pays sahéliens et pays côtiers.

L'apport de la coopération et de l'intégration régionale doit être envisagé dans ses deux dimensions :

- La construction d'une sécurité alimentaire à long terme fondée sur le développement de l'offre régionale pour répondre à la croissance de la demande et à sa diversification ;
- La prévention active des crises conjoncturelles pour éviter la remise en cause des efforts d'investissements sur le long terme via la paupérisation brutale des ménages, la dégradation des capacités d'affronter les chocs, la destruction du capital productif à des fins de survie;

La prévention des crises a constitué un axe important de la réforme des politiques de sécurité alimentaire. Les pays sont à des degrés divers, armés pour identifier précocement une crise d'origine climatique. Ils ont développé collectivement, à cette fin, des outils assez performants dans le domaine de la prévision et du suivi agro-climatique. Pour autant et l'expérience récente le montre, les crises au Sahel ont des origines beaucoup plus diversifiées que cela et les mécanismes de prévention et de gestion n'apparaissent pas aujourd'hui en adéquation avec cette évolution. Nous en citerons quelques exemples :

- ✓ L'instabilité et les crises politiques dans les pays du CILSS et dans les pays voisins : la crise en Casamance, en Guinée Bissau, en Côte d'Ivoire, au Tchad, voire au Sierra-Leone et au Libéria ont toutes des impacts à court terme au travers de la désorganisation socio-économique, des transferts parfois massifs de populations, l'insécurité des routes et des frontières..., et des impacts à long terme (restauration lente de la confiance et des capacités productives, retour lent des investissements privés, développement de réseaux mafieux qui se structurent en profitant du conflit...). Les aides d'urgence mobilisées dans ces contextes captent des ressources habituellement allouées pour pallier des crises plus diffuses ou structurelles, posent d'importants problèmes de gestion et de maîtrise des impacts, et reposent rarement sur une valorisation des ressources locales (aides triangulaires par exemple). Enfin, ces crises paralysent l'action publique nationale et internationale (gel ou report des réformes, suspension de l'aide...). Les organisations régionales qui disposent d'un mandat politique et en principe de mécanismes de prévention des conflits apparaissent comme assez désarmées face à ces situations, disposant de peu de capacité d'anticipation et de peu de moyens pour faciliter des médiations. Une reconnaissance plus explicite du fait que ces crises,

même si elles relèvent de conflits intérieurs aux pays (donc en principe couvert du sceau de la souveraineté nationale) constituent en réalité des problèmes communs au travers de leurs impacts sous-régionaux serait sans doute de nature à renforcer le poids politique de ces organisations. La communauté internationale a sans doute aussi un rôle à jouer dans ce domaine, dans la mesure où une partie des investissements remis en cause repose sur des financements publics extérieurs et que c'est aussi l'aide internationale qui sera mobilisée pour financer la réhabilitation avec des coûts considérables. Par ailleurs une perception plus claire des impacts économiques et des remises en cause des processus d'intégration que génèrent ces conflits constituerait vraisemblablement les dirigeants de la sous-région à se mobiliser de façon plus déterminée. Enfin, ces conflits traduisent fréquemment des dysfonctionnements politiques (démocratisation hésitante ou inachevée), ou socio-économique (accaparement de rentes, contrôles de territoires...) qui n'ont pas été réglés dans le cadre d'une négociation transparente et démocratique. La sécurité alimentaire et l'intégration économique régionale ont besoin de stabilité politique et d'un environnement résolument démocratique pour se développer !

- ✓ **Les crises économiques sectorielles :** Sous le double effet de l'ajustement macro-économique et financier et de la libéralisation externe des économies, les pays sahéliens sont désormais mieux intégrés aux marchés internationaux. Cette insertion voulue par la majorité des Etats et des acteurs est un élément important de la stratégie de développement des pays sahéliens et devrait permettre d'améliorer la position exportatrice. Cependant, elle rend aussi la région plus vulnérable aux évolutions parfois brutales des marchés internationaux. On le constate aujourd'hui dans le cas du coton, où les prix ont fortement chuté sur le marché mondial au point d'encourager les producteurs à se tourner vers d'autres spéculations. C'est à la fois le revenu des ménages de producteurs impliqués dans ces filières qui est affecté et les ressources nationales. L'érosion des préférences douanières accordées par l'Union européenne aux pays ACP ne constitue pas un choc de la même ampleur mais peut aussi contribuer à réduire progressivement les débouchés de certaines filières ouest-africaines au profit d'autres exportateurs des pays en développement hors ACP. Cette érosion des parts de marché extérieur peut aussi résulter du développement des normes environnementales dans les pays occidentaux (cf. nouvelle réglementation européenne sur les résidus de pesticides) si les filières africaines, par manque d'information ou de capacités d'adaptation ne sont plus en mesure de satisfaire ces nouvelles exigences. Ces chocs économiques peuvent aussi affecter la capacité d'importations pour les produits déficitaires. Il s'agit là du problème du renchérissement brutal des prix sur les marchés mondiaux (cas des céréales en 1995) que les pays doivent inévitablement répercuter sur les prix intérieurs sous peine d'accroître leur déficit budgétaire. Les ménages qui s'approvisionnent via le marché vont dès lors voir la part des dépenses consacrées à l'alimentation grimper au point de ne pouvoir y faire face ou de le faire au prix d'une modification des systèmes alimentaires (suppression temporaire de la viande ou des légumes), d'une réduction de l'épargne ou d'une sollicitation accrue des réseaux de solidarité. En milieu rural pauvre, ces hausses de prix sont d'autant plus préjudiciable qu'elles interviennent en année de mauvaise récolte où les producteurs vivriers se retrouvent en position déficitaire, ne disposent pas de ressources alternatives et doivent recourir au marché dans des conditions très défavorables.

4.4 Intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans les processus de décentralisation et de réforme de l'Etat

Les dynamiques de décentralisation en cours dans la plupart des pays sahéliens s'inscrivent dans une réforme en profondeur de la gestion des affaires publiques. Les logiques de décentralisation et l'émergence de collectivités locales gérées par des élus désignés par la population du territoire considéré a concerné prioritairement les communes urbaines. Elle s'élargit désormais aux communes rurales. Pour l'heure en milieu rural, les prérogatives prioritaires envisagées comme relevant des collectivités territoriales relèvent d'une part de la gestion des ressources naturelles, d'autre part de la gestion des biens publics. La sécurité alimentaire n'apparaît pas en tant que tel comme une prérogative exclusive ou partagée des collectivités locales. Plusieurs éléments militent pour que les réflexions sur la décentralisation intègrent progressivement certaines dimensions de la sécurité alimentaire:

- ✓ Le caractère de bien public de la sécurité alimentaire collective: si la sécurité alimentaire n'est pas satisfaite, les externalités négatives sont coûteuses pour l'ensemble de la communauté et pas seulement pour les individus et les ménages concernés. Il y a donc un intérêt général à ce que les conditions de la sécurité alimentaire soient assurées;
- ✓ Les conditions de la sécurité alimentaire affecte la gestion de l'ensemble des biens publics et la gestion des ressources naturelles: l'amélioration de la SA peut dans certains cas relever principalement d'actions qui concernent la santé (santé nutritionnelle et infantile), la disponibilité en eau potable, l'accès aux ressources (aménagement de terres irrigables pour diversifier la production ou les sources de revenus...).
- ✓ Certains instruments indispensables à la gestion rationnelle de la sécurité alimentaire pourraient être mis en œuvre dans des conditions d'efficacité supérieure au niveau décentralisé par rapport à l'échelon étatique (stockage de sécurité, mise en place rapide d'activités génératrices de revenus, mise en place de lignes de crédit...);
- ✓ L'information: les systèmes nationaux d'information (statistiques agricoles en particulier) ont du mal à être pertinent à des échelles géographiques trop restreintes. En revanche, les acteurs et opérateurs locaux ont souvent une connaissance pointue du terrain qui leur permet pratiquement en temps réel d'évaluer l'évolution des situations agricoles et alimentaires. La mise en place de commissions au niveau régional ou départemental permettrait d'assurer un suivi de quelques indicateurs et de prévenir nombre de crises, surtout lorsqu'elles se développent sur des territoires limités (ce qui est de plus en plus le cas avec l'accroissement de la variabilité spatiale et temporelle des pluies). Ces mêmes commissions pourraient se concerter sur les actions à entreprendre pour répondre à tel ou tel type de situations et en cas de besoin alerter les responsables au niveau national, si les solutions locales s'avèrent insuffisantes ou inappropriées.
- ✓ la concertation entre les acteurs;
- ✓ La coordination des actions dans le domaine de la sécurité alimentaire est un élément déterminant d'une amélioration durable de la situation alimentaire. Elle nécessite des initiatives et un travail de concertation au plus près des lieux d'intervention. Ils nécessitent par ailleurs une légitimité que les collectivités locales peuvent tirer du mandat que leurs élus reçoivent de la population.

4.5 Intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans une stratégie de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités

La plupart des pays sahéliers travaillent actuellement à l'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (PRSP). Cette démarche impulsée par les Conseils d'administration de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international conditionne désormais l'octroi de prêts concessionnels et l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE. Pour les pays il s'agit surtout, après une longue période marquée par l'assainissement des finances publiques et la libéralisation des économies, de se doter d'une stratégie de croissance économique et d'une stratégie de développement social à moyen et long terme, à mêmes de lutter efficacement contre la pauvreté. Ces exercices, en principe conduit en s'assurant d'une participation effective des populations et en particulier des pauvres, devraient permettre de définir des priorités d'intervention au niveau des différentes politiques sectorielles et des réformes institutionnelles. Progressivement les CSLP devraient fournir un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs engagés dans les stratégies et programmes de développement et constituer ainsi un cadre de mise en cohérence et de coordination des interventions et des appuis extérieurs. Enfin, l'établissement des CSLP comprend la définition d'objectifs quantifiés, à atteindre dans des délais déterminés, et déclinés en terme d'objectifs intermédiaires dotés d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats obtenus. Le suivi de ces indicateurs deviendrait un élément clé du calendrier des décaissements de l'aide extérieure.

L'amélioration de la sécurité alimentaire dans le Sahel est fortement inter-relié avec les différentes dimensions de la pauvreté:

- ✓ le recul de la pauvreté est un élément clé d'une amélioration durable de la sécurité alimentaire, en particulier pour les populations les plus vulnérables (relation entre alimentation/ valorisation des nutriments, accès à l'eau potable, accès à l'éducation, accès à la santé...);
- ✓ l'accès à l'alimentation constitue un facteur clé du recul de la pauvreté. Une alimentation saine, en quantité et en qualité suffisante, constitue un élément important d'une amélioration de la situation économique des ménages (moindre sensibilité aux affections, meilleure productivité du travail...);
- ✓ les politiques, programmes et projets entrant dans le cadre d'une stratégie globale de croissance économique et de lutte contre la pauvreté ont une influence directe sur la sécurité alimentaire des populations et du pays, et doivent par conséquent intégrer mieux la dimension sécurité alimentaire dans les phases de diagnostic, d'élaboration des actions et de hiérarchisation des priorités .

La question se pose par conséquent de savoir s'il convient d'élaborer des stratégies spécifiques de sécurité alimentaire ou s'il est préférable d'intégrer la problématique alimentaire comme une composante de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Il n'apparaît pas indispensable de fournir une réponse unique à cette question, tant elle se pose dans des termes différents selon les pays: au Cap Vert, la problématique de l'insécurité alimentaire renvoie quasi exclusivement à la question de l'accès pour les populations les plus pauvres. Or, ce problème de l'accès à l'alimentation ne se pose pas très différemment du problème d'accès aux soins ou à l'éducation. Il posent avant tout le problème de l'amélioration des revenus des populations, hors de l'agriculture. En revanche dans les pays essentiellement agricole, la problématique alimentaire comporte encore une composante "production agricole" fondamentale, bien qu'elle ne puisse se résumer et trouver des réponses uniquement dans le cadre des politiques sectorielles agricoles

Les exercices en cours autour de l'établissement des CSLP montrent que la problématique de la sécurité alimentaire n'est que partiellement prise en compte. Aussi , les deux exercices, CSLP d'une part, stratégie de sécurité alimentaire d'autre part ne font pas véritablement double emploi. Mieux, la revue des stratégies nationales de sécurité alimentaire et l'élaboration d'un cadre stratégique régional doivent permettre à terme d'enrichir et de compléter les CLSP et, progressivement, de développer une vision, des priorités et des convergences régionales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

Il revient par conséquent aux responsables de la définition d'une stratégie de sécurité alimentaire de s'assurer que la stratégie de lutte contre la pauvreté prend en charge une série de problèmes qui à l'évidence dépasse la seule problématique alimentaire. A l'inverse, l'exercice de mise en cohérence doit aussi conduire à ce que les politiques et les programmes sectoriels directement intégrés dans les stratégies de sécurité alimentaire prennent en compte la préoccupation plus générale de lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple à ce stade, on veillera à ce que des programmes de développement des cultures vivrières s'adressent prioritairement aux ménages les plus pauvres (ce qui implique une série de conditions: accès au financement, formation/appuis...), aux zones les plus vulnérables ou jusqu'alors relativement délaissées par les agences de coopération ou les ONG...

4.6 Renforcer la coopération et l'intégration régionale

L'intérêt des pays pour la coopération régionale a connu un net reflux dans les années 80 après l'enthousiasme des années 70 et la création de multiples organisations sous-régionales. Depuis le début des années 90 les Etats, les opérateurs économiques et les organisations paysannes multiplient les initiatives pour relancer sur des bases plus pragmatiques les efforts d'intégration, désormais vécus comme incontournables pour affronter la mondialisation des économies. Les ajustements structurels des économies ont de fait conduits les pays à négocier indépendamment les uns des autres les réformes avec les bailleurs de fonds. Malgré les principes similaires qui ont guidé ces ajustements, les pays constatent aujourd'hui que leurs politiques restent encore trop disparates et ressentent le besoin d'intensifier le dialogue en vue d'une harmonisation progressive des politiques publiques et d'une suppression des entraves -formelles et informelles - à une meilleure intégration des marchés. Autrement dit, les avancées en matière d'intégration ne peuvent reposer sur la seule volonté politique ou sur les seules approches " techniques " fussent-elles plus pragmatiques. Elles nécessitent une combinaison permanente de ces deux approches, et vraisemblablement un appui de la communauté

internationale pour aider la réconciliation des intérêts à court terme de chacun des pays et les intérêts à long terme (modes de compensation des pertes de recettes fiscales...). Elles nécessitent aussi un engagement ferme au plus haut niveau des décideurs publics de manière à donner un cap clair aux réformes engagées par chacun des départements ministériels.

La sécurité alimentaire représente vraisemblablement un des domaines où la coopération régionale s'est le plus développée au cours des dernières 25 dernières années. La création même du CILSS participait d'une volonté des pays de la sous-région, confrontée à des sécheresses dramatiques, de trouver des réponses communes à la crise. Focalisée dans un premier temps autour de la coordination des secours d'urgence, l'institution s'est progressivement organisée pour affronter les causes plus structurelles de l'insécurité alimentaire. Avec l'appui du Club du Sahel, elle a pu développer ses activités dans plusieurs domaines touchant directement la problématique de la sécurité alimentaire: réforme des politiques céréalières, fluidification des marchés dans la sous-région, mise en place et développement des systèmes d'information permettant d'harmoniser les méthodologies nationales et de développer les dispositifs d'alerte précoce...

Cette coopération régionale apparaît aujourd'hui plus que nécessaire pour permettre à la sous-région de relever les multiples défis auxquels elle se trouve confrontée. Si la sécurité alimentaire reste avant tout une prérogative infra nationale et nationale, certaines de ses dimensions ne peuvent être correctement abordé sans un cadre de mise en cohérence sous régionale.

Les pays sahéliens inscrivent leur cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective d'intégration à une échelle significative et pertinente au regard des dynamiques humaines, économiques et commerciales. La priorité donnée à la sécurité alimentaire durable, comme élément stratégique de la lutte contre la pauvreté et les inégalités est liée aux particularités du Sahel, qui en font une région particulièrement vulnérable. Affronter l'insécurité alimentaire dans ses différentes manifestations, conduit à développer des stratégies complexes qui questionnent l'orientation des politiques macro-économiques, les priorités des politiques sectorielles (éducation, santé, infrastructures...), les politiques commerciales et plus largement de nombreux éléments du cadre réglementaire, les domaines plus politiques tels que les processus de démocratisation et l'amélioration de la gouvernance ou la gestion des affaires publiques... Enfin ces stratégies comportent des volets plus techniques que ce soit au niveau national ou infra national ou à l'échelle sous-régionale (développement des systèmes d'information et d'alerte précoce, lutte contre les prédateurs...).

Les différents pays sahéliens étant impliqués dans quatre zones d'intégration économique et/ou monétaire, ils envisagent la coopération sous régionale dans les domaines touchant aux déterminants de la sécurité alimentaire comme une priorité et une nécessité. Ils veilleront à ce que les décisions prises dans le cadre des différentes organisations d'intégration sous-régionales, incorporent au premier plan les préoccupations liées à la sécurité alimentaire. Ils proposent qu'un cadre de coopération impliquant l'ensemble des OIG soit mis en œuvre pour que les différents efforts d'intégration économique et monétaire se réalisent en conformité avec les objectifs de la sécurité alimentaire et concourent réellement à la création progressive d'un espace sous-régional de libre circulation des hommes et des biens. Ils souhaitent que ce cadre dépasse les seules OIG et intègrent les principaux acteurs organisés à l'échelle de la sous-région de manière à mieux prendre en considération leurs attentes spécifiques.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire les attentes des pays sahéliens vis à vis de la coopération régionale s'articulent autour de sept axes:

4.6.1 L'harmonisation des cadres macro-économiques :

L'élargissement des marchés est considérée comme un élément important permettant de rapprocher l'offre de la demande, de stabiliser progressivement les marchés, d'inciter les producteurs en améliorant la sécurité d'écoulement des produits. Une meilleure intégration régionale des marchés

devrait permettre d'améliorer la compétitivité des produits sahéliens, de réduire la dépendance vis-à-vis des marchés internationaux et de réduire les coûts pour le consommateur, favorisant ainsi l'accès à l'alimentation et réduisant l'importance des dépenses alimentaires dans le "panier de la ménagère". En cas de crise non généralisée à l'ensemble du Sahel, une plus grande fluidité des marchés pourrait permettre de limiter les hausses brutales des prix, les opérations spéculatives des réseaux commerçants et faciliter l'approvisionnement des zones déficitaires par les zones productrices de surplus, limitant ainsi le recours aux importations. Les pays sahéliens ne conçoivent pas ces efforts d'intégration en les limitant aux pays du Sahel, mais dans une perspective de renforcement des interrelations entre pays sahéliens et pays côtiers. Aussi, la question des intégrations économiques doit-elle être relue au regard de la dynamique des marchés de produits agricoles, de manière à ce que les efforts d'intégration ne se traduisent par de nouvelles fragmentations de l'espace sous-régional. Cet aspect est fondamental dans le domaine de la sécurité alimentaire au regard de la configurations des échanges sahéliens en particulier avec le Ghana et le Nigéria.

Les pays sahéliens sont intégrés dans plusieurs zones d'intégration économique et/ou monétaire. Ils sont par conséquent confrontés à un double mouvement d'harmonisation de leurs politiques macro-économiques et commerciales :

- entre pays sahéliens d'une part, pour tenir compte de l'interdépendance de leurs économies ;
- au sein des différentes zones économiques et monétaires auxquelles chaque pays sahélien participe : UMA ; UEMOA, CEMAC, CEDEAO. Ces différentes zones d'intégration ont chacune un agenda différent, ce qui ne facilite pas l'harmonisation générale des politiques et la suppression des entraves formels aux échanges entre l'ensemble des pays.

Compte tenu de l'importance des politiques économiques et commerciales sur les conditions de la sécurité alimentaire, les pays sahéliens souhaitent promouvoir une approche concertée entre l'ensemble des institutions. Ceci est particulièrement indispensable au regard des enjeux de développement agricole qui nécessitent une amélioration sensible de l'environnement économique des producteurs et en particulier la stabilisation des marchés. Les divergences de politiques aux frontières (disparités entre les pays des tarifs appliqués sur les importations de produits alimentaires) constituent, en alimentant les flux de réexportations entre les pays, des menaces importantes qui pèsent sur les choix d'investissements des opérateurs privés et obèrent le développement des filières internes.

4.6.2 La suppression des entraves aux échanges et la fluidification des marchés

Au delà de l'harmonisation formelle des politiques, permettant de construire progressivement un espace régional de libre-échange, il subsiste une série d'entraves informelles aux échanges. Ces entraves, en grande partie inhérentes à la corruption, pénalisent sérieusement la compétitivité des filières et fragmentent les marchés. Elles induisent des coûts élevés pour les opérateurs privés qui se répercutent inévitablement sur les prix aux consommateurs. La traduction dans les législations nationales des décisions prises au niveau sous-régional, et surtout leur mise en œuvre est désormais essentielle. L'observation des pratiques anormales, la lutte efficace contre la corruption, et l'amélioration du droit et du fonctionnement de la justice (permettant des recours effectifs et l'application de la loi) sont des aspects fondamentaux de l'amélioration du fonctionnement des marchés et de leur intégration sous-régionale.

4.1.3 La prévention des conflits, l'approfondissement des processus démocratiques et la bonne gestion des affaires publiques

Il s'agit d'un enjeu fondamental pour la sécurité alimentaire des pays sahéliens. Compte tenu de l'importance des migrations dans les stratégies de régulations démographiques et économiques des sahéliens et des interdépendances économiques au sein de la sous-région, les conflits qui affectent les pays de la région ont des impacts considérables sur les conditions de développement dans la zone sahélienne. C'est à cet égard que les pays sahéliens sont soucieux de voir s'approfondir les processus de

démocratisation et de bonne gestion des affaires publiques dans l'ensemble de la région ouest et centre africaine. Les efforts déployés dans le cadre de la CEDEAO et de l'OUA en vue de prévenir les conflits doivent être intensifiés et intervenir le plus précocement possible, avant que les processus de dégradation des situations politiques et sociales n'atteignent un stade irréversible.

4.6.4 La valorisation d'avantages comparatifs et la gestion des complémentarités entre les pays

Cet aspect concerne à la fois la complémentarité des productions agricoles (pays excédentaires/pays déficitaires, types de produits...) mais aussi d'autres domaines tels que la production d'engrais par la valorisation des gisements nationaux. Un travail précis de recensement des potentialités de chacun des pays et d'analyse des complémentarités et des contreparties est indispensable pour progresser dans le sens d'une valorisation régionale des ressources nationales :

4.6.5 L'intégration des enjeux alimentaires dans la négociation de l'Accord de partenariat économique et commercial avec l'Union européenne

Les pays ACP et l'Union européenne viennent de renouveler en profondeur l'accord de partenariat qui les liait. L'Accord de Cotonou constitue désormais un nouveau cadre de coopération qui intègre le dialogue politique, la coopération commerciale et l'aide au développement. L'UE et les ACP ont convenus que cet Accord devrait se traduire par la négociation d'accords de partenariat régionaux. Le choix de la configuration régionale qui sera déterminé pour conduire la négociation avec l'Union européenne est très important au regard des enjeux de sécurité alimentaire d'une part, des enjeux d'intégration économique d'autre part. Les pays sahéliens plaident pour que l'accord régional prenne en compte le caractère stratégique des produits alimentaires dans la négociation de la zone de libre échange avec l'Union européenne, dans la mesure où les grands produits d'exportation européens constituent des concurrents redoutables pour les agricultures sahéliennes (céréales, viandes, lait en particulier). Par ailleurs ils souhaitent que cette négociation constitue une réelle opportunité pour favoriser les dynamiques d'intégration régionale. Aussi, de manière à prendre en compte la réalité des économies et des échanges dans la sous-région, ils plaident pour une approche qui intègre l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest

Plus largement, il apparaît aux pays sahéliens que cette négociation devrait être mise à profit, comme l'Accord de Cotonou le prévoit, pour définir des stratégies de coopération fondées sur la négociation avec l'ensemble des acteurs de stratégies nationales et régionales cohérentes, répondant aux principaux enjeux de développement des pays, en particulier les enjeux de lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'une opportunité essentielle pour les questions de sécurité alimentaire dans la mesure où cette dernière nécessite à la fois des investissements importants, une intégration régionale des politiques et des marchés, et la maîtrise des importations. L'Union européenne doit veiller à impliquer l'ensemble de ses Etats membres dans cette négociation de manière à améliorer sensiblement la coordination et la cohérence de ses appuis. Elle pourrait, si les autres agences en sont d'accord jouer un rôle important dans le leadership de la coordination de l'ensemble de la communauté internationale, rôle qu'elle pourrait utilement conduire en tandem avec la coopération américaine. Les reliquats des FED antérieurs pourraient être mis à profit pour engager les programmes régionaux les plus urgents. Surtout, ils pourraient être utilement mis en œuvre pour doter la sous-région d'un cadre de développement économique et social durable, négocié en profondeur avec l'ensemble des acteurs de la sous-région et discuté avec l'ensemble des agences d'aide. Ceci permettrait une programmation réellement participative du 9^{ème} FED, ambition affichée dans l'accord de Cotonou.

4.6.6 La préparation des négociations internationales multilatérales

Les pays sahéliens s'engagent à s'organiser pour préparer des propositions répondant à leurs attentes et à leurs spécificités en matière d'organisation du commerce international. Ils souhaitent que les problèmes spécifiques de sécurité alimentaire auxquels ils sont confrontés soient pris en compte lors de la

renégociation de l'Accord agricole de l'OMC. En particulier, ils souhaitent défendre le principe d'une protection de leurs marchés lorsque leurs intérêts essentiels sont menacés et défendre le principe d'une souplesse dans le financement des politiques agricoles, leur permettant de moderniser et d'intensifier leur secteur agricole pour pouvoir affronter la concurrence internationale. Enfin, ils souhaitent poser le problème de la pertinence de certaines normes de qualité, imposées sur les marchés occidentaux et dont une partie apparaissent comme des formes déguisées de protection des marchés. Enfin, ils formuleront des propositions dans le domaine du développement des biotechnologies et dans le domaine des brevets, en particulier dans le secteur des semences.

4.6.7 Le développement des échanges d'expériences et la construction d'un réseau de compétences sous régional en matière de sécurité alimentaire

Les différents pays ont chacun accumulé une expérience importante dans l'un ou l'autre des domaines importants au regard de la sécurité alimentaire. Ces expériences peuvent concerner la réforme des politiques céréalières, les instruments de financements, les instruments décentralisés de gestion des stocks de sécurité, le développement des activités et travaux à haute intensité de main d'œuvre, les dispositifs institutionnels de pilotage de la stratégie de sécurité alimentaire... Sans pour autant considérer que ces expériences sont directement transférables d'un pays à l'autre, il va de soi qu'une meilleure connaissance des pratiques des différents pays pourrait contribuer à meilleure appréhension des impacts d'une réforme donnée, et contribuer à la convergence sous régionale des instruments de politiques mis en œuvre. De même, les différents pays disposent d'une expertise compétente qu'il serait judicieux d'organiser et de mobiliser dans le cadre d'un réseau sous-régional.

4.7 Disposer d'une information adaptée et fiable

Dans un contexte libéralisé, l'information joue un rôle majeur dans la détermination des stratégies des acteurs et dans le pilotage des politiques et des interventions publiques. Les systèmes d'information ont sensiblement évolué ces dernières années, que ce soit dans les pays ou au niveau de la sous-région.

Des investissements importants ont été consentis par les pays et les agences d'aide. Mais il faut bien reconnaître que l'effort en direction de l'information a surtout été piloté par le besoin d'améliorer la quantification des besoins d'aide alimentaire, et pour affiner son utilisation. Les dispositifs mis en place pour compléter l'enquête agricole et disposer d'informations concernant d'autres indicateurs de la sécurité alimentaire, en particulier les systèmes d'information sur les marchés et les prix, le suivi des zones et populations vulnérables... reposent encore pour l'essentiel sur des logiques projets qui ne permettent pas d'en assurer la pérennité.

L'arrivée à échéance du projet Diaper/Cilss a permis de dresser un état des lieux des acquis et des nouveaux besoins au regard des différentes problématiques de sécurité alimentaire. Au regard de l'importance des coûts que représente un dispositif intégré et efficace d'information mais aussi au regard du caractère de bien public que constitue l'information, le dialogue devra être prolongé sur les priorités à établir, les méthodologies à promouvoir pour améliorer la fiabilité des données et réduire les coûts de collecte, les perspectives d'internalisation financière par les Etats.

Les pays sahéliens considèrent qu'un dispositif d'information sur la sécurité alimentaire doit comporter au minimum trois composantes :

- le système d'information sur les productions agricoles ;
- le système d'information sur les marchés ;
- le système d'information sur les zones et populations à risques.

Il doit être complété par des informations macro-économiques, des informations relatives aux flux d'aide, relatives au niveau de vie des ménages (enquête pauvreté, budget/consommation).

5 Le cadre régional de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté

5.1 Finalité et Objectif global

L'insécurité alimentaire et la pauvreté vont généralement de pair. De fait, l'insécurité alimentaire est la dimension première de la pauvreté et la pauvreté explique l'essentiel des situations structurelles d'insécurité alimentaire dans le Sahel. Ce sont tous les deux des phénomènes multidimensionnels dont de nombreuses facettes se recouvrent, qui appellent une approche multisectorielle et participative et exigent un même combat à tous les niveaux : local, national et régional. La recherche de la sécurité alimentaire dans le Sahel ne peut donc s'inscrire que dans une perspective et dans une logique de lutte contre la pauvreté.

En conformité avec le processus Sahel 21, la finalité poursuivie est donc de réduire structurellement la pauvreté et les inégalités dans le Sahel en "assurant l'accès de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active". Cet objectif global s'appuie sur la définition couramment admise de la sécurité alimentaire et recouvre ainsi quatre dimensions correspondant aux principaux déterminants de la sécurité alimentaire en général et dans le Sahel en particulier :

- la disponibilité des aliments de bonne qualité sanitaire et nutritionnelle ;
- leur accessibilité pour les populations, y compris pour les plus vulnérables ;
- la stabilité des approvisionnements dans l'espace et dans le temps ;
- l'utilisation optimale des aliments par les individus.

Chacune de ses dimensions de la sécurité alimentaire doit être appréhendée à 4 niveaux :

- au niveau des individus et des ménages ;
- au niveau des communautés et des territoires locaux ;
- au niveau national ;
- au niveau de la sous-région sahélienne.

L'analyse des situations d'insécurité alimentaire dans le Sahel, éclairée par les défis qui se profilent à l'horizon 2015, conduisent à décliner cet objectif global en deux objectifs généraux, ou deux " piliers essentiels " et interdépendants l'un de l'autre :

Il s'agit :

- ❖ d'une part, de créer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle fondée prioritairement sur la mobilisation systématique et durable des ressources alimentaires de la sous-région : ce volet concerne principalement les enjeux de transformation de la base productive agricole et en particulier la question fondamentale et urgente de la maîtrise de l'eau, la valorisation et la commercialisation des denrées alimentaires, le développement de la capacité des ménages à produire ou acheter tout ou partie de leur alimentation.

La stratégie de sécurité alimentaire structurelle s'attache ainsi à l'ensemble des causes profondes de l'insécurité alimentaire, de manière cohérente et articulée.

- ❖ d'autre part, de renforcer les stratégies de prévention et de gestion des crises conjoncturelles : ces crises sont jusqu'alors essentiellement d'origine climatique et appréhendées principalement au travers des déficits de production céréalière au niveau national ou dans les zones vulnérables d'un point de vue agro-écologique ; leurs origines ont cependant tendance à se diversifier et leurs impacts à se localiser sur des zones et/ou sur des catégories de population données.

Ces deux piliers requièrent des logiques d'intervention en partie communes et en partie distinctes. Leur articulation constitue un gage d'efficacité et de réduction des coûts, mais au delà, les actions structurantes de la sécurité alimentaire doivent contribuer à réduire la vulnérabilité des ménages, des communautés, des pays et de la sous-région, et renforcer leurs capacités à affronter des chocs externes (crise conjoncturelle). A l'inverse, les interventions mises en œuvre dans le cadre de la gestion des crises

alimentaires conjoncturelles doivent prendre en compte les enjeux et les options prises sur le moyen et le long termes. Par conséquent et dans la mesure du possible, elles doivent s'appuyer sur des instruments qui développent les capacités locales de résistance aux crises plutôt que sur des modalités d'intervention privilégiant trop l'assistance. Cette intégration et cette synergie ne sont possibles que si elles relèvent de stratégies claires, largement débattues et faisant l'objet d'un consensus large au sein des communautés nationales et en concertation avec la communauté internationale.

5.2 Orientations et stratégies d'intervention

5.1.1 Principes généraux d'action

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté constitue un guide pour l'ensemble des Etats et des acteurs qui acceptent de se concerter et de coordonner leurs actions en fonction d'une finalité commune : assurer la sécurité alimentaire à toutes les sahéliennes et tous les sahéliens. Il s'appuie en premier lieu sur un ensemble de *dix principes directeurs*, partagés par l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile auxquels ils se réfèrent pour construire la sécurité alimentaire à toutes les échelles territoriales.

Les principes adoptés sont les suivants :

1^{er} principe : le principe de différenciation

Malgré des caractéristiques communes à l'ensemble des pays sahéliens, les situations d'insécurité alimentaire et de pauvreté, leurs formes et leurs expressions se révèlent assez différentes d'un pays à un autre. Plus encore, elles prennent des formes différentes au sein d'un même pays, appelant de ce fait des réponses, des priorités et des instruments d'intervention différenciés. L'identification des différentes problématiques d'insécurité alimentaire et la prise en compte de la diversité des situations nationales et infra-nationales est un élément fondamental de la pertinence des diagnostics qui fondent les réponses apportées pour pallier les situations d'insécurité alimentaire

2^{ème} principe : le principe de complémentarité et de subsidiarité

la sécurité alimentaire dans le Sahel interpelle les niveaux national et régional. Les niveaux nationaux et infra-nationaux constituent des échelles territoriales pertinentes pour de nombreuses actions visant l'amélioration de la sécurité alimentaire. Mais l'interdépendance des économies et des territoires confère aussi une dimension sous-régionale importante à de nombreux éléments constitutifs de la sécurité alimentaire (fiscalité, droits de douane, gestion des ressources naturelles partagées...). De nombreuses actions conduites au niveau national ont indéniablement des répercussions régionales.

L'application de ce premier principe vis à responsabiliser au maximum les acteurs au niveau où les problèmes se posent et à ne transférer au niveau supérieur que les questions qui ne trouvent pas de réponse pertinente et cohérente au seul niveau inférieur. Dans la pratique certaines dimensions de la sécurité alimentaire peuvent être principalement traitées au niveau national, d'autres impliquent des efforts d'harmonisation au niveau sous-régional. D'autres enfin, relèvent principalement d'une action sous-régionale. Ce principe servira aussi de guide pour clarifier les missions des différentes OIG dans la mise en œuvre des lignes d'intervention régionale du cadre stratégique.

3^{ème} principe : le principe de décentralisation et de bonne gouvernance

Le principe de complémentarité se décline aussi au niveau national et doit conduire à une clarification des prérogatives entre le niveau national et le niveau décentralisé. L'Etat et le niveau national ne peuvent répondre à l'ensemble des situations d'insécurité alimentaire et de pauvreté. Il importe donc de s'appuyer le plus possible sur les mécanismes et les institutions au plus près des problèmes là où ils se posent : niveau villageois ou inter-villageois, communes, départements, provinces, ... (reconnaissance de

compétences). L'intervention directe de l'Etat ne doit être requise que lorsque celui-ci apparaît mieux placé que les autres échelles territoriales pour fournir des réponses appropriées ou des services adéquats. Ce principe de décentralisation est un élément fondamental permettant l'implication des acteurs au niveau où ils sont le mieux organisés et permettant une meilleure prise en considération de leurs attentes. La décentralisation est devenue un élément capital de la stratégie de sécurité alimentaire particulièrement pour ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et le management des services publics. Elle est d'autant plus pertinente que la réalisation de la sécurité alimentaire dans le Sahel se place dans un cadre de réduction durable de la pauvreté. En tant que processus stimulateur de la participation citoyenne, la décentralisation favorise l'émergence et la mobilisation de nombreux acteurs pour le développement, créant les conditions effectives de participation démocratique, de concertation et de responsabilisation des collectivités locales, des organisations paysannes et autres organisations de la société civile dont les organisations des femmes, des jeunes et des ONG dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de stratégies de sécurité alimentaire durable. Celles-ci doivent traduire les réalités vécues et capitaliser les expériences et les savoir-faire locaux, avec pour conséquence une plus grande implication des collectivités locales dotées de prérogatives propres en matière de sécurité alimentaire et un renforcement des conditions de la gouvernance locale. Les actions et programmes sont mis en œuvre au plus près des bénéficiaires eux-mêmes, à savoir les populations, en particulier les plus pauvres et les plus marginalisées d'entre-elles de manière à maximiser les retombées qu'elles peuvent attendre du cadre stratégique de sécurité alimentaire.

4^{ème} principe : le principe de participation

L'approche participative doit permettre d'impliquer dans les mécanismes institutionnels, aux niveaux local, national ou régional, l'ensemble des acteurs responsables dans le domaine de la sécurité alimentaire. Les processus participatifs doivent aller plus loin qu'une simple validation de diagnostics et d'orientations élaborés par l'Etat ou les experts. L'approche participative se fixe comme objectif la négociation des choix collectifs et doit déboucher sur des compromis acceptés par les acteurs.

L'amélioration des performances des processus de participation, de la conception à la mise en œuvre des stratégies, programmes et actions -à tous les niveaux- est par conséquent un élément central de l'efficacité des stratégies adoptées : meilleure connaissance des situations de terrain et des positions des acteurs permettant de mieux cibler les instruments de politiques, identification des solutions à chacune des échelles territoriales pertinentes, élaboration d'une hiérarchie des priorités dans le cadre d'un dialogue entre acteurs, etc.... Ceci implique :

- la prévisibilité du travail de définition de stratégie ou de politiques sectorielles et la transparence du calendrier de travail gouvernemental, de manière à ce que les acteurs puissent s'organiser en conséquence et s'impliquer activement dans le processus ;
- la circulation d'une information de qualité, appropriée aux besoins des différentes catégories d'acteurs et dans des langages accessibles ;
- la capacité des acteurs à s'impliquer activement dans les processus participatifs ;
- des dispositifs de concertation et de négociation disposant de prérogatives claires.

5^{ème} principe : Le principe de partenariat multi-acteurs et inter-institutionnel

La reconnaissance des responsabilités, des rôles et des missions respectifs de chaque catégorie d'acteurs dans la gestion de la sécurité alimentaire. Le droit à l'alimentation, reconnu dans les conventions et textes internationaux, renvoie nécessairement à une responsabilité de l'Etat. Si l'Etat, en tant qu'émanation de la Communauté nationale est bien le garant de ce droit, il se doit de veiller à ce que chaque individu puisse satisfaire ses besoins alimentaires dans le respect de sa dignité. L'Etat se veut donc avant tout le garant d'un accès équitable aux ressources, aux moyens de production ou au marché permettant à l'ensemble des ménages d'assurer la satisfaction des besoins alimentaires de ses membres, de manière autonome. Cette nouvelle démarche implique une redistribution des rôles et compétences entre tous les acteurs impliqués dans la réalisation de la sécurité alimentaire (Etat, collectivités locales, secteur privé, organisations paysannes et autres organisations de la société civile).

La reconnaissance du caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire dans une perspective de réduction de la pauvreté, impose la mise en place d'un management institutionnel particulier, impliquant l'ensemble des institutions concernées, responsables d'un ou de plusieurs segments de la problématique. La sécurité alimentaire ne relève pas, en effet, d'une seule politique sectorielle, à la différence de l'agriculture, de l'industrie ou des transports. Ainsi, comme la stratégie environnementale, une stratégie intégrée de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté doit reposer sur un dispositif institutionnel original dont la principale caractéristique est d'assurer une animation transversale. Cette animation doit faciliter la mobilisation et la responsabilisation des institutions publiques et para publiques, chacune dans son domaine précis de compétence (agriculture, environnement, santé, éducation, transports, commerce...). L'objectif global défini en la matière au niveau national doit par conséquent être décliné en sous-objectifs pour chacun des départements ministériels concernés;

6^{ème} principe : le principe d'équité

Compte tenu de l'importance des femmes dans les différentes dimensions de la sécurité alimentaire des ménages, l'approche genre érigée en démarche systématique et volontariste, trouvera des applications pratiques, en particulier :

- au niveau de la gestion de l'information ;
- au niveau de l'implication des femmes dans les dispositifs de concertation ;
- au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques et des programmes ;
- au niveau de l'accès aux ressources (ressources foncières, dispositifs d'aide, dispositifs de formation et de renforcement de capacités,...) et aux facteurs de production, en particulier le crédit.

* 7^{ème} principe : le principe de responsabilité partagée

Les responsables des organisations paysannes ou d'organisations socio-économiques et, a fortiori, les décideurs publics sont désormais régulièrement amenés à rendre compte de leur action auprès de leurs mandants. Cette démarche constitue un élément fondamental de la démocratisation en cours dans les sociétés sahéniennes. Aujourd'hui, c'est encore trop le système d'aide qui se substitue au système démocratique pour juger la pertinence des programmes mis en œuvre, contrôler et sanctionner la performance. Le renforcement des processus démocratiques passe par un transfert de ce " contrôle ", des bailleurs de fonds vers les sociétés. Ce choix a de nombreuses implications. En particulier, il implique que les arbitrages au niveau des priorités et des choix de programmes et d'actions soit effectivement réalisés par les décideurs et les responsables sahéniens, et que ceux-ci disposent d'une plus grande autonomie dans l'allocation des ressources, y compris celles de l'aide, de manière à ne pas diluer les responsabilités et empêcher un contrôle démocratique réel des leaders et des élus.

Ce principe de responsabilité vaut pour chaque catégorie d'acteurs qui participe à la mise en œuvre de l'une ou l'autre des priorités d'intervention du cadre stratégique. On recherchera systématiquement à confier la responsabilité des actions et des programmes aux acteurs les plus pertinents et les plus intéressés aux résultats. Ces chefs de file devront en contrepartie rendre compte à l'ensemble des acteurs.

8^{ème} principe : le principe de transparence, de bonne gestion des affaires publiques et d'accountability

La mise en œuvre du cadre repose sur la responsabilité de chaque acteur qui doit rendre compte de son action devant la collectivité. Ce principe porte sur les résultats obtenus mais aussi sur la gestion des ressources financières.

la réalisation des objectifs et l'obtention des résultats qui concourent à l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations reposant sur la mobilisation de nombreuses institutions et acteurs, le

dispositif de pilotage, de suivi et d'évaluation des progrès enregistrés, des lacunes et des difficultés constitue un élément très important pour garantir l'efficacité des politiques mises en œuvre. Le suivi-évaluation constitue de ce fait une des prérogatives les plus importantes à considérer dans la réforme ou la conception des dispositifs institutionnels de gestion de la sécurité alimentaire. Conformément au principe précédent, les mécanismes de suivi-évaluation seront prioritairement construits pour piloter la mise en œuvre du cadre stratégique, alimenter le dialogue entre les acteurs et évaluer les résultats de manière à apporter les correctifs nécessaires. Ils seront simultanément construits pour permettre une totale transparence à l'égard de la communauté internationale.

9^{ème} principe : le principe de cohérence

La cohérence de l'action publique et des stratégies des acteurs au regard des enjeux de sécurité alimentaire est un élément essentiel pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre stratégique. Ce problème de cohérence se pose à plusieurs niveaux :

- La mise en cohérence des stratégies de sécurité alimentaire, d'une part avec le cadre macroéconomique, d'autre part avec la stratégie de lutte contre la pauvreté, et plus généralement avec l'ensemble des politiques et stratégies sectorielles touchant à la sécurité alimentaire. Il s'agit non seulement de reconnaître la sécurité alimentaire comme un enjeu fondamental de la réduction de la pauvreté et d'exploiter les multiples inter-actions existant entre ces deux phénomènes, mais également de s'assurer que la dimension spécifique de la sécurité alimentaire est dûment prise en compte dans les stratégies et programmes macroéconomiques et sectoriels ;
- La liaison et la cohérence entre les stratégies de prévention des crises ou de gestion conjoncturelle des catastrophes et la construction durable et structurelle de la sécurité alimentaire. L'articulation entre ces deux composantes majeures de la sécurité alimentaire s'avère essentielle pour une meilleure efficacité d'ensemble. D'une part, les actions structurantes doivent contribuer à diminuer de manière durable la vulnérabilité des ménages, d'autre part, les actions conjoncturelles, longtemps synonymes d'assistance, doivent également et dans la mesure du possible s'inscrire dans une démarche qui dépasse l'immédiat et, dès lors, contribuer au renforcement des capacités des ménages à affronter les situations de crise.
- La cohérence au niveau sous-régional entre la construction de la sécurité alimentaire dans l'espace sahélien et les autres stratégies d'intégration conduites dans le cadre des différents espaces économiques et monétaires auxquels adhèrent chacun des pays sahéliens.

* 10^{ème} principe : le principe de coordination et de leadership sahélien

La coordination et l'harmonisation des interventions des différents acteurs de la communauté nationale, sous-régionale et internationale, dans le cadre d'un leadership assuré par les acteurs sahéliens est un principe essentiel d'amélioration de la gouvernance de la sécurité alimentaire dans le Sahel. La sécurité alimentaire constitue l'un des domaines où le plus d'acteurs se sont investis, en particulier au niveau décentralisé. La coordination de ces multiples interventions est un élément fondamental de l'efficacité de la stratégie, mais elle implique d'associer ces acteurs dans les processus de définition des politiques et des programmes en la matière.

Les dispositifs de mise en œuvre du cadre stratégique au niveau décentralisé, national et sous-régional constitueront les pôles privilégiés pour l'exercice de la coordination sous l'égide des sahéliens. L'intégration de la négociation financière dans les concertations au sein de ces dispositifs constitueront la pierre angulaire d'une réelle coordination assumée par les acteurs sahéliens.

5.2.2 Rôle et portée du cadre stratégique régional

Issu d'une démarche négociée, le cadre stratégique régional constitue un référentiel d'orientation et de coordination des interventions pour tous ceux qui sont impliqués dans la recherche de la sécurité alimentaire dans le Sahel : les Etats, les sociétés civiles sahéliennes, les OIG et les partenaires extérieurs. Il est donc complémentaire aux stratégies nationales qu'il se garde de remplacer, cherchant au contraire à assurer leur convergence eu égard aux grands enjeux actuels et à plus long terme de la sécurité alimentaire dans la sous-région.

L'approche sous-régionale de la sécurité alimentaire inscrite dans la perspective de la lutte contre la pauvreté est jugée nécessaire et indispensable par les Etats sahéliens et les acteurs de la sécurité alimentaire pour :

- Compléter et assurer une cohérence aux réformes engagées aux niveaux national et infra-national ;
- Favoriser le traitement des problèmes communs dans le cadre d'une coopération régionale qui permet de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité des efforts entrepris ;
- Inscire résolument les enjeux de sécurité alimentaire dans une perspective d'intégration régionale des marchés au sein du Sahel et avec l'Afrique de l'Ouest et du Centre, susceptible d'impulser une dynamique économique et commerciale capable de jouer une fonction d'entraînement pour la transformation des agricultures et la structuration des filières agroalimentaires ;
- Maîtriser l'interface entre les marchés régionaux et les marchés internationaux et contribuer efficacement à une négociation plus efficace des cadres réglementaires internationaux.

Dans cette perspective, les orientations proposées dans le cadre stratégique retiennent deux catégories de lignes directrices, selon qu'elles relèvent :

- soit principalement du niveau national, mais qui recoupent des préoccupations communes de l'ensemble des pays sahéliens et, dès lors, ont une forte incidence régionale et/ou sont un terrain fertile pour le développement de la coopération sous-régionale ;
- soit spécifiquement du niveau régional, autrement dit qu'elles prennent en charge des aspects que le niveau national ne peut pas conduire seul, ou qui sont complémentaires des interventions nationales ou infra-nationales et/ou qui relèvent du mandat propre ou partagé du CILSS ou des mandats d'autres OIG de la sous-région.

Les unes et les autres œuvrent dans le sens d'une mise en convergence des politiques nationales.

En cela, le cadre stratégique garde la flexibilité nécessaire :

- pour laisser à chaque pays la latitude de définir ses propres politiques et ses instruments, en fonction de ses réalités, tout en respectant les axes de convergence régionale,
- et pour permettre une mise à niveau des stratégies nationales et régionales existantes ou à venir, et une identification plus précise des activités répondant à des situations particulières à chaque pays et aux mandats spécifiques des institutions.

Le dispositif institutionnel retenu pour la mise en œuvre du cadre stratégique comporte des dimensions infra-nationales, nationales et sous-régionales. Le respect des principes adoptés dans le cadre stratégique doit permettre à ces différents niveaux de concrétiser les lignes d'intervention pertinentes.

5.3 Les objectifs généraux et spécifiques

Il ne s'agit pas de présenter en détail les objectifs spécifiques et les actions qu'il conviendrait de mettre en œuvre, mais plutôt de retenir les grands sujets nationaux qui concernent l'ensemble des pays ainsi que les axes d'intervention au niveau sous régional les plus pertinents pour les acteurs des sociétés

sahéliennes, les décideurs sahéliens et la communauté internationale. Les uns et les autres appellent un engagement clair des différents protagonistes. Le dispositif proposé conserve ainsi toute la flexibilité nécessaire pour permettre ultérieurement une identification plus détaillée des actions et pour favoriser, dans le cadre de cette démarche, la participation des différents acteurs concernés dans leur identification, leur conception et leur mise en œuvre, aux différentes échelles territoriales retenues par le présent cadre stratégique.

5.3.1 Objectif général n°1 : assurer les conditions d'une sécurité alimentaire structurelle, durable et régionalement intégrée

5.3.1.1 Objectif spécifique n°1 : La promotion d'une agriculture productive, diversifiée et durable

L'objectif est d'assurer la sécurité alimentaire de la sous-région sans accroître sa dépendance à l'égard des importations extra-régionales, en s'appuyant sur le développement des capacités de production locales. Inversement, il s'agit également de profiter de la croissance des marchés de consommation pour assurer les bases économiques du développement agricole sahélien, diversifier et accroître les revenus en milieu rural.

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Les ressources en eau du Sahel sont mieux maîtrisées.

Résultat 2 : L'agriculture sahélienne répond mieux à la diversification croissante de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.

Résultat 3 : La production agricole répond mieux à l'augmentation de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.

Résultat 4 : La gestion durable des ressources naturelles est mieux assurée.

Résultat 5 : La production halieutique est fortement augmentée, sur des bases durables.

Résultat 1: Les ressources en eau du Sahel sont mieux maîtrisées.

Les pays sahéliens disposent d'un important potentiel de terres irrigables dont seule une proportion limitée est mise en culture, proportion qui progresse très lentement. Mais, on assiste également, de plus en plus, au développement des aménagements villageois et des périmètres privés. La mobilisation du potentiel actuel constitue un réel défi pour les acteurs sahéliens et pour la communauté internationale, mais elle représente un préalable indispensable pour le développement de l'agriculture au Sahel. Plusieurs pistes s'offrent pour améliorer la maîtrise de l'eau, aussi bien au niveau des éléments techniques, de leurs coûts de mise en œuvre pratique que sur le plan des modalités de gestion susceptibles de permettre leur bonne valorisation économique, sociale et environnementale.

Lignes d'interventions prioritaires :

- Réaliser, à partir de l'inventaire du potentiel irrigable de la région sahélienne, un schéma d'aménagement, notamment pour le développement des bassins fluviaux ;
- Créer une capacité en recherche / développement des techniques d'irrigation afin de développer des méthodes d'irrigation et de maîtrise de l'eau facilement vulgarisables ;
- Faire le diagnostic des potentialités en eaux souterraines afin de les exploiter sur une base durable ;
- Construire des barrages, des seuils et des ouvrages de retenue sur les fleuves et leurs affluents dans les zones à fort potentiel irrigable;
- Aménager des plaines inondables pour sécuriser les cultures de décrue ;

- Développer des techniques d'aménagement des bas-fonds ;
- Réhabiliter et étendre les aménagements existants avec maîtrise totale de l'eau ;
- Diligenter la préparation et l'adoption des textes d'application des différentes lois sur l'eau qui constituent le cadre légal pour une gestion durable de l'eau ;
- Favoriser les investissements privés par des législations appropriées ;
- Promouvoir les associations entre investisseurs nationaux et étrangers ;
- Arrêter le pompage intensif en certains endroits qui favorisent l'avancée des biseaux salés ;
- Améliorer les connaissances sur les dynamiques fluviales et l'ensablement des cours d'eau dans les pays du Sahel (études d'hydrosédimentologie des grands fleuves), avec la définition de normes et modalités communes pour la gestion des ressources et écosystèmes partagés, y compris les ressources côtières et aider à leur application ;
- Elaborer un schéma régional d'aménagement et de protection des berges et des lits des principaux fleuves régionaux ou sous-régionaux (lutte contre l'érosion des berges, lutte contre les espèces végétales nuisibles, ...) ;
- Améliorer les connaissances sur les pratiques et expériences sahéliennes traditionnelles en matière d'irrigation et assurer leur promotion ;
- Vulgariser plus activement au niveau des pays les techniques efficaces de conservation des eaux, de défense et de restauration des sols ;
- Stimuler les investissements en matière de maîtrise de l'eau et d'irrigation, d'une part en s'appuyant le plus possible sur des systèmes peu coûteux, susceptibles d'être maîtrisés par les producteurs et par leurs organisations, et d'autre part en favorisant les initiatives d'origine privée en mesure d'assurer leur propre rentabilité économique et financière ;
- Aider au développement systématique de l'hydraulique agricole et de l'hydraulique pastorale ;
- Dynamiser les espaces de concertation et de gestion des ressources en eau partagées, de manière à assurer la durabilité des investissements et à prévenir les conflits d'usage de la ressource, en y associant les populations concernées ;
- Renforcer la coopération sous-régionale en matière de connaissance, de gestion et d'exploitation du potentiel hydrique ;
- Assurer la définition et la mise en oeuvre d'un Programme régional d'aménagements hydroagricoles, à partir des ressources partagées ;
- Développer des programmes d'investissements décentralisés en matière de maîtrise de l'eau, en tenant compte des contraintes sociales et environnementales et, en finançant sur fonds publics les investissements correspondant à des enjeux collectifs ;
- Promouvoir la mobilisation des eaux de surface, notamment par la construction de barrages et autres ouvrages de retenue.

Résultat 2 : L'agriculture sahélienne répond mieux à la diversification croissante de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.

Si les produits céréaliers représentent une part essentielle des apports énergétiques dans l'ensemble des pays sahéliens, la sécurité alimentaire ne peut se résumer à la seule production céréalière. En plus des autres produits végétaux qui occupent une place importante et croissante (tubercules, légumineuses, produits maraîchers, ...) et qui sont à la base d'une transformation progressive de l'offre agricole et de l'amélioration des revenus en milieu paysan, il est de plus en plus indispensable de diversifier les productions par une promotion plus active des filières liées aux ressources animales (bétail, viandes, cuirs et peaux, poissons, ...) qui contribuent de façon très importante à l'équilibre alimentaire des populations et constituent une source de revenu importante.

L'urbanisation sahélienne et côtière offre, à cet égard, des opportunités croissantes de débouchés pour les producteurs de la sous-région qui pourraient également tirer meilleur profit des dispositions de la Convention UE/ACP pour accéder au marché européen dans des conditions particulièrement privilégiées et sur des filières à haute valeur ajoutée. Une stratégie de diversification des économies agricoles sahéliennes constitue un élément essentiel pour réduire la vulnérabilité économique des ménages et des zones sensibles et, partant, de l'ensemble de la sous-région.

Lignes d'interventions prioritaires :

- Développer et diffuser des techniques et technologies de production de cultures irriguées ;
- Diffuser des innovations adaptées aux productions non céréalières, pour favoriser la diversification des systèmes productifs ;
- Promouvoir les activités de production animale (élevage, aviculture, ...) comme alternative économique ou activités complémentaires aux productions agricoles ;
- Promouvoir les cultures maraîchères et fruitières dans une perspective d'approvisionnement plus régulier des marchés nationaux et régionaux et d'exportation extra-régionale ;
- Encourager les dynamiques d'intégration agriculture/élevage, aux niveaux micro et macro-économique comme éléments d'une meilleure répartition des risques d'insécurité alimentaire sur les plans national et régional et comme base d'une amélioration de l'équilibre des systèmes techniques ;
- Faire évoluer les dispositifs d'information de façon à permettre d'appréhender les principales productions et d'améliorer les diagnostics de l'insécurité alimentaire au niveau infra-national ;

Résultat 3 : La production agricole répond mieux à l'augmentation de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.

L'agriculture sahélienne représente l'activité principale de plus des deux tiers de la population active sahélienne et contribue pour un tiers environ au produit intérieur brut global de la région. L'essentiel de l'accroissement de la production s'est fait jusqu'ici par accroissement des superficies cultivées. Dans ces conditions, le développement de la production remet en cause les équilibres traditionnels jachères courtes/jachères longues/terres cultivées et compromet le renouvellement de la fertilité des sols. Enfin, l'extension des surfaces pose à la fois des problèmes de disponibilités de main-d'œuvre et de terres cultivables.

A l'avenir, l'accroissement de la production agricole sahélienne devra se faire par des gains de productivité, tout en assurant une bonne gestion des ressources naturelles, ce qui implique notamment une évolution des systèmes de production (intensification, équilibre de la fertilité,...). L'intensification de la production agricole est en effet essentielle pour garantir la durabilité de la production et la compétitivité de l'agriculture sahélienne dans la perspective d'un marché plus ouvert sur le reste du monde. Cette orientation appelle des interventions multiples.

Lignes d'interventions prioritaires :

- Renforcer la maîtrise de la dynamique des systèmes de production, l'évaluation des productions et des coûts, permettant d'améliorer la connaissance des économies agricoles (pilotage des politiques) ;
- Promouvoir la recherche/développement pour favoriser la création de variétés de semences et plus globalement de paquets techniques plus cohérents et plus adaptées aux conditions sahéliennes ;
- Rechercher des complémentarités au niveau régional entre les instituts de recherche et stimuler le fonctionnement d'un réseau d'échanges entre les systèmes nationaux de recherche agricole ;
- Promouvoir le développement d'une politique et d'un système de financement de l'agriculture plus adapté et qui permette notamment de réorienter des ressources plus significatives vers les agriculteurs et les éleveurs pauvres. En particulier :
 - Étendre la couverture des systèmes financiers décentralisés, promouvoir l'harmonisation des modalités d'intervention, améliorer les conditions de leur développement et mettre en place de mécanismes permettant de les pérenniser (assurances...) ;
 - Intéresser d'avantage le système bancaire formel dans le financement de l'agriculture ;
- Améliorer la gestion intégrée de la fertilité des sols et proposer, sur la base des résultats de la recherche, des choix techniques d'exploitation et d'utilisation plus adaptés aux réalités sahéliennes ;

- Promouvoir la sécurisation de l'usage de la terre dans le cadre des politiques foncières et améliorer la gestion du système foncier rural, notamment par la prise en compte des droits fonciers des pasteurs ;
- Améliorer l'efficacité des services de vulgarisation, en particulier par une implication des organisations paysannes ;
- Promouvoir et intensifier des actions d'information, éducation et communication destinées aux petits producteurs agricoles ;
- Former les acteurs à l'entretien et à la maintenance des ouvrages hydro-agricoles ;
- Promouvoir l'échange d'expériences entre agriculteurs sahéliens sur les techniques d'intensification de la production agricole et animale ;
- Diminuer la dépréciation des récoltes, par le renforcement de la protection végétale intégrée, la transformation ainsi que de meilleures conditions de conservation et de stockage des produits ;
- Améliorer l'accès des petits agriculteurs, et des agriculteurs pauvres en particulier, aux intrants agricoles (semences améliorées, engrais organiques et inorganiques, pesticides, médicaments et vaccins, vitamines et minéraux, ...) et les former à leur utilisation ;
- Promouvoir la mécanisation appropriée de l'agriculture sahélienne par l'introduction progressive de technologies et d'équipements plus performants, en les rendant plus accessibles aux populations pauvres ;
- Améliorer le potentiel génétique des races locales pour élever le niveau de productivité en viande, en lait et en produits lactés, par l'intensification des systèmes d'élevage ;
- Appuyer les efforts nationaux dans le domaine de la santé animale et encourager la coopération et l'échange d'informations au niveau de la région ;
- Accroître l'implication et le rôle des investisseurs privés dans l'augmentation des productions agricoles, notamment leur participation dans la distribution et commercialisation des intrants agricoles.

Résultat 4 : La gestion durable des ressources naturelles est mieux assurée.

La première caractéristique de l'économie rurale sahélienne est qu'elle reste extrêmement dépendante des ressources naturelles, les phénomènes de désertification s'expliquant moins par les contraintes physiques que par les activités humaines. En l'absence d'autres facteurs de production, les populations n'ont pas d'autres choix que de consommer des ressources naturelles pour assurer leur survie, augmentant d'autant la pression sur la ressource. Dans un tel contexte, le renouvellement des ressources n'est plus assuré.

L'accroissement de la population pose de façon croissante le problème d'une meilleure régulation et d'une plus grande rationalisation de l'accès aux ressources et des conditions de gestion des conflits entre les utilisateurs. D'où la nécessité d'associer pleinement les acteurs à la gestion de ces ressources, à travers des processus de concertation efficaces, l'élaboration des plans d'aménagement concertés et mieux pensés, une meilleure coordination de la recherche pour la préservation du capital productif, etc....

Lignes d'interventions prioritaires :

- Renforcer les capacités régionales et nationales de recherche en aménagement et en gestion des forêts et de la faune et promouvoir l'insertion des systèmes nationaux de recherche forestière dans les réseaux sous-régionaux, régionaux et internationaux ;
- Réduire la forte pression sur les ressources forestières pour la satisfaction des besoins, surtout d'énergie domestique, notamment par la promotion de la recherche et la vulgarisation des énergies de substitution, dont les énergies renouvelables et de techniques plus efficaces de production et d'utilisation du bois de feu et du charbon de bois, et rendre les technologies alternatives en matière d'énergie plus accessibles aux ménages ;
- Promouvoir l'éducation à la conservation des forêts et l'implication des populations limitrophes dans la gestion des ressources forestières et de la faune ;

- Renforcer la coordination régionale en matière de contrôle et de surveillance des feux de brousse ;
- Favoriser l'émergence et la consolidation de structures locales de gestion des terroirs ;
- Promouvoir le renforcement des capacités régionales et nationales des acteurs en matière de lutte contre la désertification ;
- Décentraliser la gestion des ressources naturelles et foncières, permettant l'exercice effectif d'une responsabilité accrue des acteurs locaux, en conformité avec les dispositions de la CCD et des PAN ;
- Définir des normes et modalités communes portant sur la gestion des ressources et écosystèmes partagés, y compris sur les ressources côtières (et les harmoniser quand elles existent) ;
- Oeuvrer dans le sens de la restauration de la fertilité des sols, récupérer et réhabiliter les terres dégradées ;
- Inciter à l'intensification des programmes de reboisement et de lutte contre la désertification.

Résultat 5 : La production halieutique est fortement augmentée, sur des bases durables.

Les produits de la pêche contribuent de manière importante aux revenus des populations rurales et péri-urbaines et à la sécurité alimentaire en général, même s'ils restent encore peu pris en compte dans nombre de bilans alimentaires nationaux.

Dans les pays côtiers sahéliens mais également dans certains pays continentaux, un potentiel très important existe aussi bien en matière de production que de marché, qu'il convient de développer et de valoriser.

Lignes d'interventions prioritaires :

- Assurer le suivi régulier et l'évaluation des ressources halieutiques de la sous-région pour une exploitation plus rationnelle et durable ;
- Former et perfectionner les pêcheurs sur l'emploi de techniques efficaces de pêche ;
- Promouvoir la mise en place de systèmes de financement plus adaptés aux besoins des opérateurs de la pêche artisanale ;
- Favoriser les visites et les échanges d'expériences entre les pêcheurs sahéliens ;
- Favoriser la coopération régionale en matière de contrôle et surveillance de la zone maritime sous-régionale dans le cadre de la préservation des ressources halieutiques et de la lutte contre le pillage ;
- Evaluer les performances économiques, financières et sociales des accords de pêche liant les différents pays sahéliens à des partenaires hors Sahel, dans le but de mieux les ajuster aux exigences d'une exploitation collective et durable de la ressource.

5.3.1.2 Objectif spécifique n°2 : Le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux

Il s'agit d'une part d'améliorer le fonctionnement des marchés nationaux et d'autre part d'accroître leur intégration sous-régionale, de manière à mieux stimuler la demande, favoriser les investissements dans les filières agro-alimentaires, réduire les coûts de transaction, diminuer les prix aux consommateurs et renforcer la compétitivité des produits offerts sur le plan régional par rapport aux produits importés.

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Les marchés nationaux sont plus dynamiques.

Résultat 2 : Les marchés régionaux sont plus fluides et mieux intégrés, et les échanges fortement accrus.

Résultat 3 : L'agriculture sahélienne et les filières agroalimentaires sont plus compétitives sur les marchés extérieurs et mieux préparées pour affronter la compétition internationale.

Résultat 1 : Les marchés nationaux sont plus dynamiques.

Ces dernières années, les pays sahéliens ont déployé, avec l'appui de leurs partenaires au développement, beaucoup d'efforts en matière de libéralisation interne et externe des marchés agricoles et de promotion du secteur privé et mis à la disposition .faveur des producteurs et des commerçants de nombreux moyens en vue de favoriser la création de marchés plus transparents et d'assurer une meilleure allocation des ressources à l'échelle régionale.

Ces efforts ont concerné également la dynamisation des marchés, notamment par la recherche d'une amélioration des réseaux routiers, le renforcement des conditions de fret et la suppression de certaines entraves à la circulation des produits locaux. Ils doivent être non seulement poursuivis mais également systématiquement développés et mieux orientés vers la transformation progressive du Sahel en un marché régional profitable pour tous les pays membres.

Cette orientation est fondamentale pour promouvoir le développement du secteur agricole et pour contribuer à la sécurité alimentaire dans les zones déficitaires, tout en assurant des débouchés aux zones excédentaires. Pour autant, l'analyse des marchés montre que ceux-ci restent fragmentés et souvent assez peu concurrentiels. Les pratiques spéculatives et l'enclavement constituent de véritables obstacles pour la sécurité alimentaire, pèsent sur les coûts de transaction et affectent le revenu des producteurs et le pouvoir d'achat des consommateurs.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Aider les pays à mieux identifier et à exploiter de façon plus efficace leurs avantages comparatifs respectifs au niveau régional, pour une prise en compte de ces derniers dans leurs politiques nationales et un meilleur positionnement sur les marchés ;
- Encourager l'organisation des opérateurs économiques impliqués dans le fonctionnement des marchés transfrontaliers et régionaux ;
- Promouvoir la création d'un environnement économique et institutionnel favorable à l'investissement dans l'agriculture ainsi qu'à l'émergence d'entreprises à vocation régionale de production et de commercialisation, sur la base de la consolidation du processus de libéralisation des marchés et des filières et du renforcement du caractère concurrentiel des marchés de produits agricoles ;
- Lutter contre la corruption et mettre en place des procédures de recours pour les individus ou les opérateurs victimes de pratiques illicites de la part des agents de l'Etat ;
- Développer des marchés de gros et de demi-gros de produits agricoles et agroalimentaires et des marchés transfrontaliers ;
- Opérationnaliser l'Observatoire des Pratiques anormales au franchissement des frontières créé par le Forum Ouest-Africain entre le C.I.L.S.S., l'UEMOA, la C.E.D.E.A.O. et le REAO, qui devrait être complété par un Observatoire régional permanent des marchés régionaux des produits agricoles et agroalimentaires.

Résultat 2 : Les marchés régionaux sont plus fluides et mieux intégrés, et les échanges fortement accrus.

L'approche actuelle consistant à rendre les informations commerciales plus utiles au niveau régional est destinée à encourager un échange régulier et quotidien entre les différents systèmes d'information sur les marchés nationaux (SIM), dans le but de permettre aux opérateurs économiques de disposer d'une meilleure visibilité et de faire des arbitrages sur des bases plus rationnelles. Des efforts doivent être maintenant également déployés dans le sens d'une plus grande fluidification des circuits commerciaux et d'une intégration plus complète des marchés au niveau régional, en particulier par la réduction des entraves aux échanges ainsi que celle des coûts de transport encore très élevés qui affectent lourdement la compétitivité intra-régionale des produits agricoles sahéliens.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Promouvoir une meilleure connaissance des dynamiques et des potentialités du marché régional des produits agricoles et agro-alimentaires ;
- Structurer et renforcer le dialogue intra et inter-Etats sur la promotion du commerce régional et extra-régional ;
- Développer les systèmes d'information sur les marchés et les adapter à la demande des utilisateurs (décideurs, opérateurs, ...), à partir d'une consolidation des acquis des SIM céréales et bétail-viande et d'une harmonisation des systèmes actuellement mis en oeuvre par les pays ou par les OIG régionales ;
- Améliorer les conditions d'accès des opérateurs économiques sahéliens à l'information relative aux marchés régionaux et leur en faciliter l'utilisation à des fins commerciales ;
- Mettre en place une stratégie et des programmes de désenclavement des bassins de production avec une perspective de développement des échanges sous-régionaux et le renforcement de la concertation entre les OIG du Sahel ;
- Accélérer l'exécution des programmes de réalisation d'infrastructures régionales de transport par le raccordement des tronçons de réseaux transfrontaliers et intra-régionaux ;
- Réduire les contraintes à la libre circulation des produits agricoles et agro-alimentaires sahéliens sur les marchés nationaux et régionaux, en particulier les nombreuses entraves illicites aux échanges, en se conformant aux exigences d'un Etat de droit (lutte active contre la corruption au sein des administrations impliquées) ;
- Favoriser le développement de réseaux performants d'organisations d'opérateurs économiques des sous-secteurs agricole et agroalimentaire au niveau de la région.

Résultat 3 : L'agriculture sahélienne et les filières agroalimentaires sont plus compétitives sur les marchés extérieurs et, mieux préparées pour affronter la compétition internationale.

L'exportation des produits a un effet bénéfique sur la sécurité alimentaire, par les revenus qu'elle procure tant au niveau des ménages que dans un pays ou une région. L'analyse des avantages comparatifs de la production sahélienne révèle un potentiel encore insuffisamment exploité d'échanges entre les pays sahéliens eux-mêmes, entre les pays sahéliens et les pays côtiers, et enfin avec le reste du monde (marché international). Plusieurs facteurs, dont la dévaluation en 1994 du franc CFA (pour les pays de la zone CFA), ont provoqué un regain de compétitivité et créé des opportunités nouvelles d'échanges intenses et profitables.

Dans le domaine des filières d'exportation traditionnelles, les pays sahéliens doivent confirmer leurs avantages comparatifs et veiller à l'évolution des normes de qualité et, plus généralement, à l'évolution de la demande. Ils doivent également diversifier leurs bases d'exportation pour réduire la vulnérabilité qui pèse sur l'économie des ménages et sur l'économie nationale (chute des prix du coton, par exemple). La faible utilisation des intrants qui caractérise l'agriculture sahélienne peut constituer la base d'une labélisation et de la valorisation de produits "biologiques" sur des marchés occidentaux de plus en plus sensible à la protection de l'environnement. Ceci implique de revoir l'intensification des productions sur la base de paquets technologiques qui empruntent plus aux techniques de l'agro-biologie ou de l'agriculture dite "raisonnée" qu'à la chimisation de l'agriculture.

Enfin, les pays sahéliens doivent cependant mieux assurer la cohérence de leurs politiques tarifaires à l'entrée à leurs frontières et à améliorer leurs conditions de vente (qualité des produits, prix, délais de livraison, ...) pour affronter plus efficacement la compétition internationale dans un contexte de plus en plus caractérisé par la mondialisation des marchés.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Encourager l'exploitation des potentialités des marchés régionaux ou nationaux à vocation régionale, notamment par l'identification de niches porteuses ;
- Définir, adopter et faire respecter des normes et labels visant à améliorer la qualité des produits agricoles sahéliens, y inclus les produits animaux (normes de produits et règles d'échange au niveau régional dans le cadre d'une compétition dynamique entre pays de la région) ;
- Développer un système d'incitations destinées à favoriser l'émergence et le développement d'entreprises de transformation des produits agricoles à l'échelle des pays et de la région ;
- Evaluer les politiques commerciales aux frontières du marché mondial et définir des conditions de protection efficace pour réduire l'instabilité des marchés internationaux et pour palier l'impact des subventions et autres pratiques anti-concurrentielles à l'exportation allouées par des pays partenaires ;
- Encourager le développement équilibré des filières agroalimentaires au double plan national et régional pour mieux asseoir la compétitivité de leurs produits sur les marchés internationaux ;
- Améliorer la cohérence des politiques aux frontières de l'Afrique de l'ouest à l'égard des importations extra-régionales de produits agricoles et agro-alimentaires ;
- Assurer l'information et la formation efficaces des opérateurs économiques régionaux sur les normes et règles du commerce extra-régional et des échanges sur les marchés mondiaux des produits agricoles et agroalimentaires ;
- Inciter les différents acteurs impliqués dans la commercialisation des produits des pays sahéliens à s'organiser pour renforcer leurs capacités de négociation et entreprendre des actions concertées en vue d'améliorer la compétitivité de leurs produits sur les marchés internationaux ;
- Appuyer les Etats dans la préparation et la défense de leurs positions spécifiques et des positions communes en matière de sécurité alimentaire, dans le cadre des négociations internationales (Accord agricole de l'O.M.C., Accords U.E./A.C.P., ...);
- Assurer une implication plus effective des acteurs sahéliens non étatiques s'occupant de l'agriculture (organisations professionnelles, chefs d'entreprise, O.I.G., réseaux régionaux, ONG, ...) dans les négociations multilatérales (O.M.C., U.E.,...), pour garantir une égalité de compétitivité entre producteurs sahéliens et producteurs non sahéliens.

5.3.1.3 Objectif spécifique n°3 : L'amélioration des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base

Le Sahel reste confronté à un double défi : répondre à une croissance démographique rapide et s'adapter aux mutations socio-politiques et économiques en cours. Les revenus des populations rurales et d'une bonne partie des populations urbaines restent faibles et leur accès à l'alimentation est de plus en plus précaire, cette situation étant exacerbée par la pauvreté. Des stratégies et mesures sont à prendre pour favoriser l'accès des pauvres à des revenus plus élevés et aux moyens de production susceptibles d'y contribuer. Celles-ci nécessitent cependant une connaissance plus approfondie des phénomènes de pauvreté qui se caractérisent notamment par l'extrême diversité de leurs causes, leur polysémie ainsi que par le nombre élevé des objectifs, mesures, acteurs et moyens à prendre en compte pour leur trouver des solutions économiquement et socialement durables.

L'objectif est d'assurer à chaque sahélien l'accès aux ressources lui permettant de satisfaire ses besoins alimentaires et d'assurer l'accès aux services publics en matière d'eau potable, de santé et d'éducation, qui sont des dimensions du bien être indissociable de la sécurité alimentaire.

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Les systèmes de vie et de survie des ménages sont mieux compris et mieux pris en compte dans l'élaboration des programmes visés à améliorer l'accès des populations rurales et urbaines à l'alimentation.

Résultat 2 : Des conditions d'accès à l'alimentation notablement améliorées dans les zones défavorisées et pour les groupes de population pauvres.

Résultat 3 : Des conditions d'accès aux services sociaux de base notablement améliorées dans des zones défavorisées pour les groupes de population pauvres.

Résultat 1 : Les systèmes de vie et de survie des ménages sont mieux compris et mieux pris en compte dans l'élaboration des programmes visés à améliorer l'accès des populations pauvres à l'alimentation .

Toute action visant l'amélioration de l'accès des populations pauvres à l'alimentation et aux services sociaux a besoin d'être basée d'abord sur une compréhension des systèmes de vie des populations rurales et urbaines (sources de revenus, habitudes alimentaires, rôles de la femme, stratégies de vie et de survie pendant les périodes difficiles, etc.).

Lignes d'intervention prioritaires :

- Impliquer les pauvres, comme des acteurs à part entière, dans les diagnostics sur la vulnérabilité, la conception et la mise en œuvre des programmes d'assistance alimentaire et des actions à entreprendre pour combattre efficacement la pauvreté et l'insécurité alimentaire ;
- Améliorer la compréhension des systèmes de vie et de survie des Sahéliens ruraux et urbains à travers des enquêtes participatives sur les systèmes de vie et de survie;
- Assurer un meilleur suivi de l'évolution et de la structure des revenus des Sahéliens à travers des enquêtes budget/ consommation régulièrement reconduites;
- Développer des systèmes d'information sur les populations vulnérables prenant en compte la vulnérabilité dans les zones urbaines et dans les zones rurales non déficitaires en céréales, et intégrant au delà de l'analyse des revenus, l'analyse des systèmes de vie de manière à mieux cibler les instruments de réponse et à développer les capacités internes de gestion des risques des communautés et des ménages.

Résultat n° 2 : Des conditions d'accès à l'alimentation notablement améliorées dans les zones défavorisées et pour les groupes de population pauvres.

Les revenus des ruraux restent faibles et leur accès à l'alimentation est sensible aux effets des différents chocs économiques qui peuvent intervenir à la suite de mauvaises conditions agro-climatiques, crises civiles et politiques, etc. Les revenus des urbains pauvres, certes moins affectés par les effets des aléas climatiques, sont aussi précaires, issues des activités du secteur informel le plus souvent et vulnérables aux effets des hausses des cours internationaux (produits alimentaires de base, produits pétroliers, etc.). Sans une croissance forte des secteurs de production agricole commerciale, il n'y a pas de perspectives d'amélioration des revenus en milieu agricole et rural, milieu qui concentre aujourd'hui la majorité des pauvres au Sahel. De cette croissance dépendent aussi de nombreux revenus urbains et péri-urbains liés à l'amont et à l'aval de la production agricole. Des stratégies et mesures seront prises pour favoriser l'accès des pauvres aux revenus et aux moyens de production.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Intensifier la production des secteurs de production agricole commerciale;
- Améliorer l'accès des pauvres des milieux ruraux et urbains aux moyens de production;
- Diversifier des sources de revenus, en dehors de l'activité agricole en milieu rural, en particulier au travers de la mise à disposition de financements décentralisés permettant le lancement d'activités rémunératrices (artisanat, petite transformation des produits agricoles, commerce,...) ;

- Développer l'emploi pour les pauvres par la création d'activités à haute intensité de main d'œuvre, ciblées sur les populations les plus vulnérables et visant leur intégration socio-économique ;
- Développer un environnement économique, fiscal et réglementaire favorable au développement des entreprises privées ;
- Assurer une redistribution efficace des revenus permettant d'atténuer les phénomènes de concentration des richesses, grâce à des politiques fiscales plus équitables ;
- Mettre en place de filets de sécurité sociaux pour les populations exclues du marché du travail, en particulier les personnes âgées, les handicapés, les femmes chefs de ménage ;
- Améliorer l'efficacité de instruments de ciblage et de suivi des groupes et zones vulnérables ;
- Appuyer les SAPs (Systèmes d'alerte précoce) et SIMs (Système d'information sur le marché) là où ils existent et les créer ou améliorer leur fonctionnement si nécessaire ;
- Accorder la priorité dans les programmes de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire à la situation particulière des femmes ;
- Promouvoir le stockage villageois et les banques de céréales.

Résultat n° 3 : Des conditions d'accès aux services sociaux de base notablement améliorées dans les zones défavorisées pour les groupes de population pauvres.

La plupart des pays sahéliens travaillent actuellement à l'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, avec l'appui des partenaires au développement et dans la dynamique ouverte par l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (P.P.T.E.) prise par la banque Mondiale et le Fonds monétaire international pour contribuer à alléger la dette publique des pays éligibles et financer le développement (l'ensemble des pays membres du CILSS à l'exception du Cap Vert sont dans ce cas). Ces exercices doivent être conduits en s'assurant d'une participation effective des populations de façon à définir des priorités d'intervention pour améliorer les conditions d'accès aux services sociaux.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Améliorer et étendre les réseaux hydrauliques en zones urbaines et rurales;
- Améliorer la qualité de l'eau distribuée;
- Développer des programmes d'information, d'éducation et de communication destinés aux couches vulnérables, particulièrement en ce qui concerne la nutrition, l'hygiène, la santé, ..., pour leur donner les capacités de prendre en charge leur propre développement ;
- Mettre en place des infrastructures nécessaires à la satisfaction des besoins en matière d'éducation, d'accès à l'eau potable, d'assainissement et de santé ; mettre à profit l'initiative P.P.T.E. pour financer prioritairement ces activités sur la base de plans locaux de développement conduits à l'initiative et sous la responsabilité des collectivités locales et des acteurs locaux ;
- Améliorer de façon substantielle l'accès à l'enseignement pour augmenter les taux de scolarisation primaire ;
- Renforcer les programmes d'alphabétisation des adultes ;
- Développer et améliorer l'efficacité des interventions de santé publique ;
- Renforcer l'action en matière de planification familiale et de santé reproductive, conformément au plan d'action " population/développement durable du Sahel".

5.3.1.4 Objectif spécifique n°4 : Le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire régionale, collective et durable

L'exercice des responsabilités collectives dans les domaines économique et social reste encore, au Sahel, trop souvent dominé par les pouvoirs publics, notamment par l'Etat central dont il est attendu la solution de l'ensemble des problèmes de développement. Cette situation caractérise également la prise en charge des questions de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, en dépit des interventions de plus en plus fréquentes des ONG.

L'implication effective des autres catégories d'acteurs (organisations professionnelles, chefs d'entreprise, élus des collectivités locales, ...) exige qu'elles disposent des capacités d'organisation, de pilotage, de gestion et d'expertise requises à cet égard, celles-ci constituant très souvent l'un des domaines où les Etats disposent d'une situation avantageuse par rapport aux autres acteurs. Le renforcement sinon la création de telles capacités constitue également un préalable pour donner corps à la nécessaire démarche pour une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire dans les pays sahéliens, en s'appuyant en particulier sur les processus de décentralisation et de développement local en cours.

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Les organisations paysannes sont consolidées et plus impliquées dans la définition des stratégies de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Résultat 2 : Le processus de décentralisation est approfondi et consolidé et les capacités des collectivités locales renforcées.

Résultat 3 : Des actions régionales de formation et d'échanges d'expériences sur la sécurité alimentaire durable et la réduction de la pauvreté sont systématiquement mises en oeuvre, sur la base de pratiques régionales probantes.

Résultat 4 : Les contraintes démographiques au développement durable au Sahel sont mieux maîtrisées.

Résultat 5 : Les politiques régionales et nationales de développement du secteur agricole sont harmonisées, pour une gouvernance plus performante des stratégies et programmes de sécurité alimentaire durable aux niveaux régional et international.

Résultat 1 : Les organisations paysannes sont consolidées et plus impliquées dans la définition des stratégies de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Les nombreuses initiatives locales enregistrées dans certains pays sahéliens au cours de la dernière décennie en matière de prise de responsabilité dans les domaines de la sécurité alimentaire montrent la volonté des acteurs concernés d'influencer au mieux de leurs intérêts les politiques et stratégies de développement. L'une des conditions de réussite de cet objectif est la participation effective desdits acteurs à toutes les étapes du processus décisionnel, depuis la préparation des décisions jusqu'à la mise en oeuvre des activités de sécurité alimentaire et à leur évaluation. Les organisations paysannes représentent à cet égard une catégorie d'acteurs tout à fait centrale et qui, pour cette raison, méritent un traitement spécifique.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Capitaliser les initiatives nationales et locales performantes en matière de sécurité alimentaire par les populations et en faire une large diffusion aux niveaux national et régional ;
- Assurer la formation des membres des organisations paysannes dans les domaines des techniques de production ainsi qu'en matière de gestion de leurs exploitations ;
- Encourager et soutenir le développement des capacités institutionnelles des organisations professionnelles nationales et régionales (les organisations paysannes notamment), et les impliquer systématiquement dans la définition et dans la mise en oeuvre des stratégies et programmes à tous les niveaux, en mettant des moyens adéquats à leur disposition ;
- Faciliter et promouvoir les échanges d'expériences et d'informations entre les organisations professionnelles (agricoles notamment) de la sous-région ;

- Développer des programmes d'information et de communication des acteurs agricoles locaux sur les dynamiques locales, en recourant en particulier à la radio rurale et autres moyens de communication sociale (y compris les canaux traditionnels) et moderne (Internet, ...).

Résultat 2 : Le processus de décentralisation est approfondi et consolidé et les capacités des collectivités locales renforcées.

Le renforcement des capacités des acteurs agissant au sein des collectivités locales représente également un enjeu dont la prise en compte est une condition indispensable pour une meilleure appropriation et pour la durabilité des processus de responsabilisation des démembrés décentralisés de l'Etat actuellement en cours dans les pays du Sahel. La majorité des Etats membres du CILSS ont transféré à leurs collectivités territoriales décentralisées une partie des compétences essentielles pour le développement durable et humain des populations. Il y a lieu cependant de constater que ces transferts n'ont pas toujours été accompagnés des réformes requises aux plans institutionnel, législatif, technique et financier, ce qui les a rendus dans une large mesure difficilement opératoires sur le terrain. Des interventions complémentaires deviennent ainsi indispensables.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Intégrer les enjeux de sécurité alimentaire dans les prérogatives et compétences administratives des collectivités locales, en renforçant leurs capacités réglementaires et institutionnelles ainsi que leurs moyens d'intervention propres ;
- Développer des systèmes de financement destinés à favoriser la génération de ressources importantes et régulières pour les collectivités locales (caisses populaires publiques locales, fonds locaux de développement, cofinancements, ...), notamment par une réforme appropriée de la fiscalité locale au sein des pays ;
- Approfondir la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et des services sociaux de base pour l'exercice effectif d'une responsabilité accrue des acteurs locaux à travers notamment une plus grande démocratisation dans l'accès aux ressources, une meilleure prise en compte des besoins et intérêts légitimes des groupes spécifiques et l'application du principe de subsidiarité ;
- Promouvoir et renforcer la coopération décentralisée à l'échelle sous-régionale et régionale ;
- Promouvoir la création d'un Observatoire régional de la gouvernance locale, en relation avec la gestion de la sécurité alimentaire, des ressources naturelles et des services sociaux de base au Sahel.

Résultat 3 : Les contraintes démographiques au développement durable au Sahel sont mieux maîtrisées.

La population sahélienne doublera d'ici 2025. Il est clair que l'agriculture sahélienne ne pourra pas, si le contexte actuel de pauvreté et de fécondité élevées devrait perdurer, nourrir toute cette population. Or la nécessité de disposer de ressources humaines en volume et de qualité est indispensable pour fonder les bases internes d'un développement durable de la région, en particulier pour l'obtention d'une sécurité alimentaire respectueuse d'une gestion rationnelle des ressources naturelles.

L'objectif est alors de favoriser l'adéquation entre des tendances démographiques déjà largement invariantes, la croissance économique et les évolutions écologiques aussi bien au niveau national que pour l'ensemble du Sahel.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Promouvoir une connaissance plus approfondie des contraintes socio-démographiques et diffuser dans la sous-région les résultats de la recherche (migrations, urbanisation, sida, santé reproductive, population et environnement, femmes et développement, ...) ;

- Accroître les compétences nationales et sahéniennes en matière d'élaboration de stratégies et programmes intégrés de population et de développement durable ;
- Appuyer et renforcer les processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation des programmes et politiques de population et de développement durable aux niveaux national et sous-régional.

Résultat 4 : Des actions régionales de formation et d'échanges d'expériences sur la sécurité alimentaire durable et la réduction de la pauvreté sont systématiquement mises en œuvre, sur la base de pratiques régionales probantes.

Les sociétés sahéniennes ne sont pas, loin s'en faut, dépourvues de connaissances et de compétences traditionnelles en matière de préparation, de production et de gestion durable de leur capital agricole. Nombre de ces connaissances et compétences restent encore vivaces et, pour certaines, effectivement mises en œuvre par les populations, souvent en dehors des systèmes officiels d'encadrement et de vulgarisation mis en place par les Etats et/ou par les OIG régionales.

Les producteurs sahéniens trouveraient actuellement avantage à s'orienter vers l'exploitation de ces savoirs probants qui sont en grande partie à l'origine de la bonne conservation du patrimoine agroforestier dans certaines zones de la région. Dans cet esprit, les actions de formation et les échanges d'expériences devront être encouragés.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Améliorer les connaissances sur les pratiques et les expériences sahéniennes locales en matière de technologies et techniques de production et d'exploitation agricoles, après évaluation et validation conjointes avec la recherche ;
- Vulgariser les systèmes d'aménagement intégré agro-sylvo-pastoral (systèmes sylvopastoraux, cultures associées utilisant arbres et arbustes, rideaux-abris, brises vent, ...) auprès des acteurs du développement agroforestier ;
- Favoriser les visites et les échanges d'expériences entre les opérateurs professionnels des pays sahéniens en matière de prise en charge des questions relatives à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté ;
- Appuyer les Etats dans la formation des décideurs, des gestionnaires et du personnel chargé de la collecte et de l'analyse des données, de la diffusion et de l'utilisation des informations sur la sécheresse et la désertification pour la gestion durable des ressources naturelles ;
- Promouvoir l'éducation à la conservation forestière et l'implication des populations locales dans la conservation de la faune et de son habitat, en relation avec leurs systèmes de production économique ;
- Encourager la multiplication des opérations de démonstration et une diffusion plus systématique des technologies éprouvées d'intégration de l'arbre dans les systèmes agraires ;
- Développer un programme régional d'I.E.C. en matière d'eau potable et de santé publique, et de gestion décentralisée des points d'eau dans le Sahel.

Résultat 5 : Les politiques régionales et nationales de développement du secteur agricole sont harmonisées, pour une gouvernance plus performante des stratégies et programmes de sécurité alimentaire durable aux niveaux régional et international.

Les pays sahéniens étant parties prenantes dans quatre zones économiques et/ou monétaires, une coopération régionale dans les domaines d'intégration touchant aux déterminants de la sécurité alimentaire structurelle ou conjoncturelle représente une nécessité. Il s'agit essentiellement de veiller à ce que les décisions prises à ces niveaux soient en conformité avec les objectifs et les interventions en matière de sécurité alimentaire. Il s'agit aussi que la construction de la sécurité alimentaire contribue à l'intégration des économies ouest-africaines.

Cette démarche est, au demeurant, indissolublement liée aux enjeux politiques, en particulier la bonne gouvernance, la prévention des conflits régionaux, l'approfondissement des processus de démocratisation au sein des pays et la gestion transparente des affaires publiques.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Faire le point détaillé des potentialités nationales et régionales existantes et de leurs dynamiques à moyen et long termes, pour mieux assurer les conditions d'une maîtrise et d'un contrôle plus efficaces des ressources agricoles, animales, halieutiques et forestières sahéniennes ;
- Mettre en place et animer un dispositif régional de planification et de gestion intégrées des productions nationales favorisant une valorisation plus systématique des potentiels agricoles nationaux dans une perspective régionale ;
- Mettre en place des stratégies et programmes nationaux de sécurité alimentaire durable, dans une perspective de réduction de la pauvreté au Sahel, en renforçant la convergence progressive au niveau régional, avec la mise en place de dispositifs efficaces de concertation et de négociation des politiques ;
- Evaluer les politiques économiques et les cadres de convergence macroéconomique sous-régionale en cours, dans le but d'assurer leur compatibilité avec les objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, en particulier par l'harmonisation des tarifs aux frontières extérieures de la région ;
- Renforcer les dispositifs régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion politiques des conflits régionaux (entre les pays sahéniens et/ou côtiers) ou nationaux transfrontaliers (susceptibles de déborder sur des pays voisins) ;
- Renforcer (par des moyens diplomatiques et militaires) le dispositif CEDEAO de préventions et de gestion des conflits à incidence régionale ou sous-régionale, dans le but notamment de minorer leurs conséquences négatives sur la sécurité alimentaire des populations des zones concernées ;
- Mettre en place et/ou renforcer les pôles d'excellence en matière de recherche sur la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté au Sahel ;
- Construire et développer une expertise technique collective sahénienne, destinée à être systématiquement mise à contribution pour la résolution des problèmes de développement agricole au Sahel ;
- Appuyer les Etats sahéniens dans la préparation et la négociation de tables rondes nationales pour le financement de leurs stratégies et programmes de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, en particulier en ce qui concerne leurs investissements prioritaires.

5.3.2 Objectif général n° 2: amélioration de la prévention et de la gestion des crises alimentaires conjoncturelles

5.3.2.1 Objectif spécifique n°1 : Amélioration de la connaissance des conditions de vie et de la vulnérabilité alimentaire des populations pauvres

Il s'agit d'une part d'anticiper les crises de manière à en limiter au maximum l'ampleur et à en optimiser la gestion, d'autre part, il s'agit d'éviter que les crises conjoncturelles remettent en cause brutalement les efforts de construction de la sécurité alimentaire à long terme et se traduisent par des coûts humains et financiers importants. Considéré dans son acception large, le concept de prévention des crises intègre l'ensemble des éléments présentés ci-dessus, relatifs aux orientations stratégiques en matière de sécurité alimentaire structurelle. Considéré d'un point de vue plus opérationnel, une stratégie de prévention des crises vise à anticiper les facteurs conjoncturels qui vont affecter au cours de la campagne la capacité des populations à se nourrir convenablement.

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Les mécanismes de survenue des crises alimentaires sont mieux connus.

Résultat 2 : Les réseaux traditionnels de solidarité sont mieux mis à contribution dans la résolution des crises alimentaires.

Résultat 3: La coordination du réseau d'information et d'analyse de la vulnérabilité et des zones à risque est améliorée.

Résultat n° 1 : Les mécanismes de survenue des crises alimentaires sont mieux connus.

La prévention des crises a constitué un axe important de la réforme des politiques de sécurité alimentaire. Les pays sont à des degrés divers, armés pour identifier précocement une crise alimentaire. Ils ont développés collectivement, à cette fin, des outils et mécanismes assez performants dans le domaine de la prévision des crises alimentaires en particulier d'origine climatique. Les crises comportent aujourd'hui des origines plus diversifiées, qu'il convient de mieux identifier.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Améliorer la connaissance des systèmes de vie, des formes de vulnérabilité des ménages et des capacités des communautés et des ménages à affronter un changement brutal dans leur environnement, en tenant compte de l'extrême diversité des situations au sein même des pays ;
- Disposer de systèmes d'information fiables et pertinents capables de renseigner dans des délais brefs des risques de dégradation de la situation alimentaire, sur la base d'un suivi d'indicateurs pertinents au regard des conditions habituelles de la sécurité alimentaire des ménages et des zones potentiellement vulnérables ;
- Disposer d'une stratégie graduée de réponse aux crises en fonction de la gravité, de l'échelle géographique concernée, en cherchant à exploiter en priorité les ressources locales

Résultat 2 : Les réseaux traditionnels de solidarité sont mieux mis en contribution dans la résolution des crises alimentaires.

Dans les centres urbains comme au sein des communautés rurales, des initiatives multiples sont développées par les populations à titre individuel ou collectif face aux crises alimentaires conjoncturelles (dotation gratuite d'aliments aux nécessités par les couches les plus aisées, initiatives banques de céréales ...). Il s'agit de mieux connaître et renforcer l'efficacité et la place de ces actions de proximité.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Elaborer des stratégies d'amélioration des mécanismes sociaux de solidarité existants dans les centres urbains ;
- Développer et mieux structurer dans l'espace , le stockage/distribution alimentaires en milieu rural à travers les systèmes banques de céréales au sein des organisations paysannes, en particulier les organisations paysannes féminines.

Résultat 3: La coordination du réseau d'information et de l'analyse de la vulnérabilité et des zones à risque est améliorée.

Objet de réflexion et sujet d'analyse et d'étude (Etude sur le SISAS de CILSS/Club du Sahel) depuis longtemps, la coordination du réseau d'information et l'harmonisation des analyses (sur la vulnérabilité et des zones à risque, entre autres) ont progressé mais restent fragiles et insuffisantes. Différentes institutions internationales, partenaires au développement et ONGs disposent de leurs propres systèmes d'information et des méthodologies pour l'analyse de la vulnérabilité. Sous le leadership du CILSS, il est nécessaire de mieux harmoniser et coordonner ces divers efforts.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Harmoniser les systèmes d'information des institutions internationales et des partenaires au développement (FAO/GIEWS, PAM, UE/RESAL, USAID/FEWS, différentes ONGS) sous un leadership sahélien.
- Harmoniser aussi les approches de l'analyse de la vulnérabilité, sous un leadership sahélien.
- Améliorer la coordination entre OIGs, ONGs, Etats membres et partenaires au développement dans la détermination des populations vulnérables.

5.3.2.2 Objectif spécifique n°2 : Améliorer les dispositifs de prévention et de réponses aux crises conjoncturelles en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

Résultat 1 : Des systèmes d'alerte précoce pertinents permettant de prévenir les diverses formes de crise alimentaires sont développés et mis en place.

Résultat 2 : Des actions d'urgence mieux orientées sur les potentialités de sortie de crise.

Résultat 3 : Le marché alimentaire régional est mieux connu et mieux maîtrisé par les acteurs locaux.

Résultat 1 : Des systèmes d'alerte précoce pertinents permettant de prévenir les diverses formes de crise alimentaires sont développés et mis en place.

Les expériences sont relativement probantes en matière d'alerte sur les situations de crise dans le Sahel, mais des améliorations sont nécessaires pour développer la maîtrise de la variabilité des événements en cause. De ce point de vue, le renforcement des systèmes en place reste indispensable, notamment dans le sens de leur décentralisation, qui permettrait une prise en compte de la diversité des situations locales.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Promouvoir une gestion plus décentralisée des stratégies de prévention des crises, permettant aux acteurs locaux de disposer de moyens d'intervention rapidement mobilisables, et d'intégrer la prévention des crises dans leurs stratégies de développement ;
- Œuvrer pour que chaque pays dispose d'un système d'alerte approprié assurant le suivi d'un nombre d'indicateurs limités, permettant à l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux de disposer d'une information fiable, en temps utile et servant de base à la concertation entre les acteurs et la définition des actions à entreprendre ;
- Renforcer les instances nationales de coordination des politiques de sécurité alimentaire, en les ouvrant aux nouveaux acteurs (secteur privé, ONG, société civile, ...) ;
- Evaluer et réorienter la Charte de l'Aide alimentaire vers une Charte de la Sécurité alimentaire, de manière à faciliter la coordination des instruments de réponse aux crises.

Résultat 2 : Des actions d'urgence mieux orientées sur les potentialités de sortie de crise.

Il s'agit principalement d'éviter que les crises conjoncturelles remettent en cause les efforts parfois importants qui auront été fournis pour la construction d'une sécurité alimentaire à long terme et se traduisent, de ce fait, par des coûts humains et financiers prohibitifs.

Lignes d'intervention prioritaires :

- S'appuyer sur des instruments qui, tout en assurant le passage des périodes difficiles, contribuent à renforcer les capacités des communautés et à réduire leur vulnérabilité économique (travaux d'intérêt public orientés sur des activités structurantes de sécurité alimentaire, diversification des revenus, développement des cultures de contre saison, stockage de proximité...);

- Evaluer la pertinence des stocks nationaux de sécurité en tant qu'instruments appropriés pour intervenir en cas de crise, compte tenu des possibilités offertes par le marché, et de leur coût, face à la possibilité d'extension des stocks financiers et de décentralisation de leur gestion ;
- Renforcer les capacités d'estimation de la vulnérabilité du milieu et des établissements humains par la mise en place de dispositifs permanents de suivi et d'évaluation en continu de l'environnement et des ressources naturelles ;
- Renforcer les capacités des acteurs dans les domaines de l'alerte précoce et de l'atténuation des effets de la sécheresse ;
- Intensifier les recherches dans les domaines de la prévision des récoltes, y compris celles sur les méthodes et outils traditionnels ;
- Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux de préparation à la sécheresse et à la gestion des crises ;
- Elaborer et mettre en œuvre des plans nationaux de secours d'urgence élargis à l'atténuation des crises alimentaires nées des conflits socio-politiques régionaux ou transfrontaliers ;

Résultat 3 : Le marché alimentaire régional est mieux connu et mieux maîtrisé par les acteurs locaux

Les populations rurales les plus touchées par les crises conjoncturelles ont acquis le réflexe de se tourner plus vers l'État (stock national de sécurité, aides alimentaires) que vers le marché pour leurs besoins d'approvisionnement. La crise peut constituer des périodes propices d'apprentissage à une meilleure connaissance et maîtrise des possibilités d'approvisionnement offertes par le marché régional. Il s'agit de développer des actions d'accompagnement des acteurs locaux en ce sens.

Lignes d'intervention prioritaires :

- Appuyer les organisations paysannes dans le développement du partenariat régional d'approvisionnement et de distribution des produits alimentaires ;
- Développer les capacités d'informations rapide et d'action des opérateurs agissant dans les filières alimentaires, en particulier les céréales ;
- Promouvoir plus activement le commerce régional et extra-régional des produits agricoles et agro-alimentaires.

5.4 Mise en œuvre

5.4.1 Principes de mise en œuvre

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté a été élaboré sur la base des réflexions animées par le Cilss depuis plusieurs années (processus Sahel 21, réflexions stratégiques en matière de sécurité alimentaire et en matière de gestion des ressources naturelles et de décentralisation). Son originalité tient au fait que les éléments de ce cadre stratégique ont été débattus au niveau des pays, avec les acteurs du secteur privé et de la société civile, au niveau sous-régional entre les pays et avec les principales OIG et les réseaux d'acteurs, et enfin avec les partenaires au développement. Ces concertations larges ont été menées dans le souci de doter le Sahel d'une analyse qui lui soit propre des enjeux de sécurité alimentaires, de laquelle découle des options stratégiques partagées entre les pays et les acteurs de la société civile et du secteur privé.

Relevant d'une approche fondamentalement multi-sectorielle et multi-acteurs, la sécurité alimentaire ne peut relever de prérogatives exclusives d'un ministère, d'un acteur ou d'une OIG donnés. Aucun acteur et aucun niveau territorial n'est à lui seul pertinent et suffisant pour prendre en charge l'ensemble des problèmes ou des dimensions de la sécurité alimentaire. C'est l'action combinée et suffisamment cohérente de ces différents acteurs et niveaux d'intervention qui peut créer les conditions d'une sécurité alimentaire pour tous. C'est la raison pour laquelle le cadre stratégique de sécurité alimentaire

n'est pas le cadre du seul Cilss mais celui de l'ensemble des acteurs qui s'investissent dans le Sahel, chacun ayant la responsabilité d'agir à son niveau, conformément à ses prérogatives mais dans un esprit de coopération avec les autres acteurs. Le cadre stratégique sous-régional constitue un référent commun, auquel l'ensemble des pays sahéliens et les acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire se référent pour orienter leurs propres stratégies et inscrire leurs initiatives.

C'est aussi un cadre de coordination aux différents niveaux de mise en œuvre des stratégies de sécurité alimentaire pour l'ensemble de ces acteurs, les agences d'aide et les différents organismes et associations d'appui. Le cadre stratégique est l'affaire de tous ces acteurs, tous sont engagés et responsables de sa mise en œuvre.

Les principes énoncés précédemment, auxquels adhèrent les pays sahéliens, guident la mise en œuvre du cadre stratégique dans son ensemble. De leur respect par l'ensemble des acteurs concernés, dépendent l'intérêt et l'efficacité du cadre stratégique. C'est sur la base de ces principes que sont définis les dispositifs institutionnels et les modalités de mobilisation des ressources financières, décrites ci-dessous, en particulier :

- > Le principe de complémentarité et de subsidiarité du niveau local, au niveau national et sous-régional ;
- > Le principe de participation effective de l'ensemble des acteurs ;
- > Le principe de responsabilité collective ;
- > Le principe de transparence et d'accountability ;
- > Le principe de négociation permanente et approfondie entre les acteurs.

5.4.2 Dispositif institutionnel

Le processus Sahel 21 a constitué une étape importante dans l'implication des sahéliennes et des sahéliens dans la réflexion et la construction de leur avenir. Il s'est agi d'une étape fondamentale dans la démocratisation des réflexions sur le développement dans le Sahel, l'implication de la société civile dans les discussions socio-économiques. Ces réflexions doivent nécessairement se poursuivre en cherchant à associer toujours plus d'acteurs aux processus de discussion. Aujourd'hui, une partie des réflexions de Sahel 21 débouche sur un cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Le dispositif institutionnel de mise en œuvre de ce cadre doit permettre d'aller encore plus loin dans ce choix fondamental d'implication des acteurs, aux côtés des Etats, dans l'opérationnalisation de la stratégie. Il s'agit en particulier d'offrir à l'ensemble des acteurs un cadre plus prévisible, plus structuré et permanent dans lequel ils peuvent affiner leurs propositions, défendre leurs points de vue, participer aux arbitrages.

Le dispositif institutionnel adopté pour la mise en œuvre du cadre stratégique met l'accent sur deux niveaux :

- > Le niveau national et décentralisé ;
- > Le niveau sous-régional ;

5.4.2.1 Le niveau national et décentralisé

Au plan national, le dispositif de mise en œuvre peut se traduire par des configurations variables selon les pays. Il ne saurait y avoir de modèle unique applicable dans les neuf pays. Cependant, les pays sahéliens s'accordent sur le fait que les options institutionnelles choisies dans chacun des pays doivent remplir des objectifs jugés essentiels pour optimiser le cadre stratégique et favoriser le dialogue et la convergence des efforts, entre les pays de la sous-région :

le mécanisme doit intégrer le caractère multidimensionnel et le caractère de bien commun de la sécurité alimentaire, d'une part, et doit permettre d'enraciner les principes de partenariat et de bonne gouvernance, d'autre part. Par conséquent il doit impliquer les différents ministères et administrations concernés, les

principaux acteurs socio-professionnels et de la société civile, ainsi que les élus (parlement, association nationale des élus locaux) :

- Il doit être articulé avec le dispositif national en charge de l'animation de la stratégie de lutte contre la pauvreté, de manière à faciliter les synergies et la cohérence des deux stratégies ;
- Il doit disposer d'un ancrage institutionnel lui assurant une réelle capacité à influencer les différentes politiques. Dans ce sens, un ancrage auprès du Premier Ministre ou du Ministre de l'Economie et des Finances est souhaitable pour faciliter une traduction opérationnelle de la priorité accordée à la sécurité alimentaire au niveau des principales politiques et orientations nationales ;
- Il est hautement souhaitable que le mécanisme national intègre des prolongements à des niveaux décentralisés de manière à favoriser la participation locale la plus large possible, la prise en compte des spécificités et des préoccupations des groupes les plus vulnérables. Ces dispositifs décentralisés assureraient l'intégration des enjeux de sécurité alimentaire, de gestion des ressources naturelles, de développement des services publics locaux et des infrastructures économiques et sociales, et plus généralement des enjeux de lutte contre la pauvreté. Ils devraient enfin permettre d'assurer au plus près du terrain la coordination nécessaire des actions et des interventions des différents acteurs du développement local. Comme au plan national, il n'existe pas de configuration institutionnelle unique permettant d'atteindre ces objectifs. Les dispositifs doivent le plus possible prendre en compte les réalités nationales en matière de dynamiques des acteurs, d'organisation administrative, de processus de décentralisation...
- Il doit constituer l'espace de coordination et de mise en cohérence des aides extérieures, en associant les agences de coopération aux travaux relatifs à la stratégie nationale de sécurité alimentaire. Les formes institutionnelles du dialogue et du partenariat pays - donateurs seront définies entre les autorités nationales et les principales agences.

Sur la base de ces objectifs, chaque pays définit la configuration institutionnelle la plus appropriée à sa situation.

5.2.2. Le niveau sous-régional

Au plan sous-régional, le cadre stratégique sera piloté dans le même esprit : un dispositif associant les représentants des pays, des représentants des principales OIG concernées et des représentants des différents réseaux d'acteurs. Le dispositif sous régional sera animé par le CILSS et s'appuiera sur un organe politique : le comité régional de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, et un organe technique : la cellule régionale d'appui à la mise en œuvre du cadre stratégique.

- Le comité régional de sécurité alimentaire assure le pilotage politique du cadre stratégique. Il constitue l'espace de concertation et de coordination sous-régional et assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des orientations du cadre stratégique (cf. infra);
- La cellule régionale d'appui à la mise en œuvre du cadre stratégique : elle assure une fonction de secrétariat technique auprès du comité régional de sécurité alimentaire. Elle est en particulier en charge d'animer un pôle d'information, d'animer un réseau régional de partage de réflexions et d'expériences, de préparer les débats du comité et d'assurer le suivi des indicateurs de résultats (cf. infra).

5.4.2.2.1 La composition du comité régional de sécurité alimentaire

Le comité régional de sécurité alimentaire comprend :

- le secrétaire exécutif du Cilss et le secrétaire exécutif de la CEDEAO qui en assurent la co-présidence ;
- le responsable de chacun des 9 dispositifs nationaux pilotant la stratégie de sécurité alimentaire ;
- un représentant pour chacun des 5 principaux réseaux d'acteurs : Plate-forme paysanne, réseau Interface, REFESA, réseau des élus ou des collectivités rurales, coordination des ONG, désignés par chacun des réseaux ;
- le premier responsable de chacune des principales OIG dont le mandat concerne un des aspects fondamentaux de la sécurité alimentaire: la CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC, l'UMA, la CMA/AOC ;
- les représentants des agences d'aide et de coopération.

5.4.2.2.2 Les fonctions et rôles des instruments sous-régionaux

a) le comité régional de sécurité alimentaire

Le comité régional est l'instance d'orientation et de pilotage du cadre stratégique. Il est en charge de la mise en œuvre des décisions de la Conférence des Chefs d'Etats à laquelle il rend compte de ses travaux au travers des instances statutaires du Cilss, en particulier le Conseil des Ministres.

Ses missions sont les suivantes :

- Veiller à la mise en œuvre de l'ensemble des orientations du cadre stratégique dans le respect des principes adoptés;
- Organiser les concertations nécessaires pour assurer une participation effective de chacun des acteurs, dans son domaine de compétences ;
- Assurer une concertation entre les OIG de manière à optimiser les programmes conduits par chacune, à faciliter le respect des mandats de chaque OIG pour les domaines touchant aux composantes du cadre stratégique de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté ;
- Décider les priorités d'intervention au niveau régional et les priorités d'appui fourni par le niveau régional au niveau national ;
- Piloter le dialogue politique au niveau sous-régional en matière de convergence des politiques nationales ;
- Piloter les tables rondes de financements permettant de mobiliser les ressources nécessaires aux programmes régionaux et d'assurer une coordination efficace des agences d'aide ;
- Assurer le suivi-évaluation du cadre stratégique sur la base d'une batterie d'indicateurs objectivement vérifiables ;
- Elaborer un rapport annuel de l'état de la sécurité alimentaire sahéenne.

Les missions du Comité régional de sécurité alimentaire vont nécessairement évoluer dans le temps. En particulier, le cadre stratégique adopté à Bamako comporte des lignes d'intervention qu'il conviendra de rendre opérationnelles, tant au niveau national que sous-régional. Ce sera par conséquent la première tâche du Comité régional, dès sa mise en place à l'issue du Sommet de Bamako.

A cet égard, les interventions développées dans le cadre stratégique n'ont pas toutes le même " statut " :

- Certaines interventions correspondent à des orientations nouvelles données aux stratégies de sécurité alimentaire. Leur traduction en programme d'action opérationnel nécessitera un approfondissement des concertations entre les acteurs aux différentes échelles concernées (décentralisé, national, sous-régional) de manière à développer l'esprit de partenariat qui préside au cadre stratégique tant dans la définition que dans la mise en œuvre des programmes ;
- Certaines interventions correspondent au contraire à des lignes d'actions d'ores et déjà bien engagées, qui ont fait l'objet de concertations suffisamment larges et qui s'inscrivent dans les orientations prioritaires du cadre stratégique. Ces interventions sont l'objet de programmes en cours qu'il convient de poursuivre. Il appartiendra cependant au Comité régional de vérifier que ces programmes sont correctement mis en œuvre et que des indicateurs de performance compatibles avec le cadre stratégique permettent une transparence suffisante et l'exercice d'un droit de regard de l'ensemble des acteurs sur les programmes en question ;
- Enfin, certains programmes en cours méritent d'être réévalués à la lumière de la nouvelle approche de la sécurité alimentaire au Sahel, et réorientés pour tenir compte des priorités dégagées dans le cadre stratégique de sécurité alimentaire.

Le cadre stratégique prend en considération la diversité des situations nationales en matière de définition et de mise en œuvre de stratégies nationales de sécurité alimentaire et de stratégies de lutte contre la pauvreté. Il veille aussi à intégrer les disparités existantes en matière d'interventions régionales complémentaires aux interventions nationales et infra nationales. Il appartient au Comité régional, en concertation avec les dispositifs nationaux et sur la base d'une analyse des programmes en cours et des orientations du cadre stratégique de décider des priorités d'intervention permettant : i) à l'ensemble des pays de disposer d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire cohérente, ii) de poursuivre le travail d'harmonisation et de mise en cohérence sous-régional, iii) de doter la sous-région des programmes régionaux complémentaires aux interventions nationales.

b) la cellule régionale d'appui à la mise en œuvre du cadre stratégique

Il s'agit d'un outil technique mis à la disposition du Comité régional de sécurité alimentaire. Elle est placée sous la responsabilité directe du Secrétaire exécutif du Cilss, à travers son unité de coordination des réflexions stratégiques (qui pilote le processus Sahel 21 et l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies nationales et régionales de sécurité alimentaire au Sahel) qui pourraient être renforcée de l'appui de l'ensemble des programmes majeures de l'Institut. Ses principales missions sont les suivantes :

- Animer un réseau régional d'information sur la sécurité alimentaire, structurée en réseau à partir des systèmes d'information nationaux relatifs aux différentes dimensions de la sécurité alimentaire (statistiques agricoles -enquête agricole-, données relatives à l'accès à l'alimentation -SAP-, informations sur les marchés -SIM-), des systèmes internationaux (FEWS, SMIAR/FAO en particulier) et des pôles d'information assurant le suivi des politiques et des marchés internationaux ;
- Diffuser fréquemment une information de synthèse permettant à chaque pays de disposer des principales données régionales et internationales, utiles à la décision nationale ;
- Appuyer les pays dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de sécurité alimentaire ;
- Animer le Comité régional de sécurité alimentaire : préparation des réunions annuelles, information et consultation régulière des membres, rédaction et diffusion des comptes rendus ;
- Animer un réseau régional permettant le partage des réflexions et des expériences conduites par les différents pays et les différents acteurs (communication électronique) ;
- Assurer le suivi-évaluation du cadre stratégique, grâce à la collecte des informations permettant d'alimenter le tableau de bord de la sécurité alimentaire régionale (indicateurs de mise en œuvre du cadre stratégique et indicateurs de résultats) ;

- Préparer le rapport annuel sur l'état de la sécurité alimentaire au Sahel ;
- Assurer plus généralement le secrétariat technique du Comité régional.

5.4.2.2.3 Le fonctionnement du comité régional de sécurité alimentaire

Ce comité régional se réunit ordinairement deux fois par an, et à chaque fois qu'il est invité à le faire par son président. Ce dernier doit le convoquer en séance extraordinaire :

- si au moins un tiers des membres le demande,
- si au moins trois pays le demandent,

Chaque participant a la responsabilité de fournir au Comité les informations relatives à la contribution de son institution ou de son réseau à la mise en œuvre du cadre stratégique. Il doit par conséquent assurer les concertations nécessaires au sein de son institution ou de son réseau, avant les réunions régionales. Il a aussi en charge de transmettre les conclusions des travaux du comité régional auprès de son institution ou des membres de son réseau de manière à garantir la circulation la plus large possible de l'information et à favoriser une réelle implications des institutions et des acteurs au processus sous-régional. Le budget de fonctionnement du comité régional intégrera les moyens nécessaires pour faciliter un travail autonome de concertation spécifique à chaque réseau d'acteurs et si possible des moyens leur permettant de mobiliser leur propre expertise. Concernant les représentants des dispositifs nationaux de pilotage de la sécurité alimentaire, il est attendu qu'ils participent aux travaux du Comité régional sur la base du travail d'animation conduit dans le pays. A cet égard, il appartiendra à ces représentants de veiller à ce que les dispositifs nationaux soient impliqués dans le processus régional. En particulier ils devront veiller à les tenir informés régulièrement de l'agenda régional et à les réunir avant la réunion annuelle du Comité régional de sécurité alimentaire.

Le Comité régional de sécurité alimentaire bénéficie des appuis de la cellule technique pour la préparation de ses travaux, la mise en œuvre de son mandat de suivi-évaluation et plus généralement de mise en œuvre de ses décisions.

5.4.3 Mobilisation des ressources financières

Le caractère régional du cadre stratégique de sécurité alimentaire ne signifie pas une centralisation régionale des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Au contraire, chaque niveau de responsabilité dans la mise en œuvre du cadre stratégique est aussi responsable de la mobilisation des ressources nécessaires à l'exécution des programmes et des engagements. Toutefois, les différents niveaux (décentralisé, national et sous-régional) doivent s'épauler pour assurer une allocation cohérente et solidaire des ressources au regard des priorités dégagées dans le cadre stratégique. Ceci implique des efforts importants de transparence, indispensables pour dépasser les éventuelles concurrences pour l'accès aux ressources financières.

Le principe retenu par le cadre stratégique est le principe des tables rondes de financement. Ces tables rondes se dérouleraient à trois niveaux :

- Au niveau décentralisé pour le financement de programmes locaux de sécurité alimentaire durable et de lutte contre la pauvreté ;
- Au niveau national pour le financement des différentes composantes des stratégies nationales de sécurité alimentaire ;
- Au niveau sous-régional pour le financement des activités de mise en convergence des stratégies nationales et pour les activités complémentaires aux actions nationales et infra-nationales.

Le principe des tables rondes de financement doit permettre de raisonner les priorités des programmes, sur la base d'une meilleure visibilité pour l'ensemble des acteurs des ressources effectivement mobilisables.

Par ressources mobilisables, il est entendu les ressources d'origine budgétaire, les ressources mobilisées par les collectivités ou les communautés ainsi que les ressources de l'aide au développement d'origine publique ou non-gouvernementale.

L'efficacité du cadre stratégique dépend largement de la souplesse dans l'allocation des ressources et de l'harmonisation des procédures de financements. Les dispositifs institutionnels proposés pour la mise en œuvre du cadre stratégique visent à garantir une transparence totale et une bonne gestion des ressources de manière à créer les conditions d'une plus grande flexibilité des aides. Cela se traduit en particulier par la composition des dispositifs institutionnels, leurs modalités de fonctionnement, les modalités de suivi-évaluation (cf. supra).

Au regard de l'importance de la sécurité alimentaire dans la problématique de la lutte contre la pauvreté dans le Sahel, il est souhaitable et légitime qu'une part substantielle des ressources liées à l'initiative PPTTE soient mobilisées pour assurer le financement des activités programmées au titre de la sécurité alimentaire.

5.4.4 Echéances et responsabilités

La mise en œuvre du cadre stratégique sous-régional renvoie à des responsabilités multiples au niveau des acteurs publics et des acteurs privés et socio-professionnels. Le respect des principes du cadre stratégique impose de laisser le temps pour que les concertations et les négociations puissent se conduire normalement et efficacement aux différentes échelles géographiques. Le calendrier ci-dessous doit permettre aux niveaux nationaux et infra_nationaux de préparer leurs stratégies nationales et de participer activement aux exercices sous-régionaux:

Niveau national et infra-national:

- pour les pays disposant d'une stratégie de SA: négociation de la stratégie opérationnelle et des programmes d'action d'ici juin 2001;
- pour les pays ne disposant pas de stratégie rénovée de sécurité alimentaire: négociation d'un cadre stratégique d'ici juin 2001 et négociation de la stratégie opérationnelle et des programmes d'action d'ici décembre 2001.
- Organisation des tables rondes de financement dans les trois mois suivant la finalisation de la stratégie de sécurité alimentaire.

Niveau sous-régional:

- mise en place du Comité régional de sécurité alimentaire en Mars 2001;
- élaboration du programme d'action sous-régional d'ici mars 2001 et adoption par le Comité régional d'ici juin 2001;
- mise à plat des programmes régionaux de sécurité alimentaire mis en œuvre par les différentes institutions et soutenus par les différents bailleurs de fonds et rationalisation: 1^{er} semestre 2001;
- organisation d'une table ronde financière en juin 2001.

5.4.5 Indicateurs de suivi-évaluation

La démarche de suivi-évaluation de la mise en œuvre du cadre stratégique s'inspire elle-aussi des principes mentionnés ci-dessus, en particulier les principes de responsabilité, de transparence et " d'accountability ", de leadership sahélien. Elle s'appuie sur un dispositif qui prend en compte les réflexions conduites dans le cadre de la réforme de l'aide. Le mécanisme vise à assurer simultanément :

- la transparence sur l'utilisation et la gestion des ressources financières, nécessaire pour établir la confiance entre l'ensemble des acteurs mobilisés dans les dispositifs décentralisés, nationaux et sous-régionaux ;

- la transparence vis à vis des agences d'aide de manière à faciliter la mutualisation des fonds et leur fongibilité en donnant toutes les garanties nécessaires en matière d'utilisation des fonds;
- l'évaluation permanente des résultats obtenus par les actions et programmes mis en œuvre, permettant d'améliorer le pilotage du cadre stratégique, au moyen d'indicateurs de résultats et de critères d'évaluation acceptés par tous les acteurs impliqués et par les partenaires au développement.

La démarche de suivi-évaluation distingue par conséquent deux niveaux :

- le suivi-évaluation des programmes à proprement parler mis en œuvre aux différentes échelles et s'inscrivant dans le cadre stratégique de SA. Ce volet vise à vérifier la mise en œuvre des principes, le respect des orientations du cadre stratégique, le respect des échéances fixées et des activités décidées.
- Le suivi-évaluation des résultats des stratégies nationales et des actions régionales au regard des objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire.

L'ensemble des indicateurs sera défini sous l'égide du Comité régional de sécurité alimentaire. A titre d'exemple, les indicateurs de suivi pourraient être organisés en quatre rubriques composant le tableau de bord de la sécurité alimentaire:

- indicateurs macro économiques de convergences en s'appuyant sur les travaux réalisés par UEMOA et CEDEAO
- indicateurs relatifs aux revenus, à la pauvreté et à l'accessibilité (systématisation des enquêtes budget consommation ?)
- indicateurs relatifs à la disponibilité alimentaire : productions, aides alimentaires, importations ;
- indicateurs relatifs la composante marché/commerce : SIM régional

Le suivi de ces indicateurs serait réalisé par la cellule régionale d'appui à la mise en œuvre du cadre stratégique de sécurité alimentaire.