



SECRETARIAT EXECUTIF

DE L'EFFICACITE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL

*Communication présentée par Monsieur Issa Martin Bikienga ¹,
au Colloque international sur « Faim et pandémies en Afrique :
Comment en finir avec ces tragédies ? » Paris, du 14 au 15 décembre 2005*

¹ Issa Martin Bikienga . Ingénieur agro-économiste. Secrétaire Exécutif Adjoint du Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS). 03 BP 7049 Ouagadougou 03. Tél. : (226) 50 37 41 25. GSM : (226) 70 26 07 58 . Fax : (226) 50 37 41 32 . Burkina Faso. E-mail : issa.bikienga@cilss.bf . issa_bikienga@yahoo.fr

Sommaire

I. INTRODUCTION.....	3
II. LES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL D'HIER A AUJOURD'HUI	3
III. L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL : ENTRE EFFICACITE ET PERVERSITE	4
IV. DE L'AIDE ALIMENTAIRE A LA SECURITE ALIMENTAIRE : SOLUTIONS D'AVENIR...	6
V. CONCLUSION	9

I. INTRODUCTION

L'aide alimentaire est une question importante et d'actualité, car elle est présente dans les principales préoccupations des dirigeants africains et des différentes organisations nationales ou internationales chargées des questions humanitaires. L'année 2005 a été une année assez difficile pour bon nombre de pays du Sahel et particulièrement pour le Niger où la crise alimentaire a été très fortement médiatisée. D'une manière générale, la faim et la famine en Afrique sont une réalité de la vie quotidienne. Comment en est-on arrivé là alors que l'aide alimentaire est une pratique courante depuis plus de trente ans ? En d'autres termes, l'aide alimentaire est-elle vraiment efficace ?

Nous nous réjouissons de cette initiative de Monsieur Hervé de Charrette, ancien Ministre et actuellement Député à l'Assemblée Nationale française, qui a abouti à l'organisation de ce colloque qui nous donne encore une fois de plus l'occasion de sensibiliser la communauté internationale sur ce fléau et - nous l'espérons- de nourrir la réflexion sur l'approche à donner à l'aide alimentaire. Notre communication portera sur trois points essentiels et sera centrée sur le cas du Sahel:

- Les crises alimentaires au Sahel d'hier à aujourd'hui ;
- L'aide alimentaire au Sahel : entre efficacité et perversité ;
- De l'aide alimentaire à la sécurité alimentaire : solutions d'avenir.

II. LES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL D'HIER A AUJOURD'HUI

Le Sahel a toujours connu des famines. Il y a eu des famines précoloniales, des famines coloniales et des famines postcoloniales. Sans remonter très loin dans l'histoire de ces famines qui a été peu documentée, nous allons évoquer rapidement cette question en nous en tenant à une époque récente, c'est-à-dire aux trente dernières années.

Dans ce cadre, deux dates importantes sont à retenir : 1973 et 1984. Ce sont deux dates qui marquent durablement les populations sahéniennes et la communauté internationale, car elles rappellent des drames de grande ampleur et au-delà de ces drames, symbolisent aussi de multiples ruptures :

- Une rupture écologique d'abord due à la baisse de la pluviométrie, à la persistance de la sécheresse et à la pression humaine sur les ressources naturelles qui ont accéléré le phénomène de la désertification.
- Une rupture socio-économique provoquée par l'urbanisation du Sahel, soutenue par la remise en cause des systèmes traditionnels de gestion du risque ; l'augmentation des besoins monétaires, l'affaiblissement des solidarités traditionnelles, etc.
- Enfin, une rupture dans les politiques publiques en raison du fort endettement des pays sahéniens ayant conduit ces derniers à réformer leurs politiques agricoles et alimentaires et à revoir leurs ambitions à la baisse.

Toutes ces ruptures vont alors se combiner pour créer les conditions d'une insécurité alimentaire persistante, ponctuée de crises graves, affectant tout ou partie du Sahel et plongeant cette région dans une situation de vulnérabilité structurelle. Aujourd'hui, au-

delà de ses crises conjoncturelles, le Sahel est devenu une des régions au monde les plus frappées par la faim et la malnutrition liées aux aléas de production, à la pauvreté et aux dysfonctionnements des marchés.

Mais de tout temps, les Sahéliens ont adopté des stratégies leur permettant d'atténuer ou d'éviter les crises alimentaires (greniers de réserve, migrations, etc.). L'ampleur et la médiatisation des famines récentes ont conduit à privilégier l'aide alimentaire d'urgence, importée en particulier. Accusée de multiples maux, cette aide a fait l'objet de vives controverses. Fort heureusement, son usage dans le Sahel est désormais mieux encadré. D'autres outils répondant mieux à la diversité des crises sont mis à contribution. Stocks de sécurité physiques et financiers, banques de céréales, opérations triangulaires, cultures de contre-saison, etc. cherchent à privilégier les ressources locales et à renforcer les capacités des populations à gérer les risques alimentaires.

Ces vingt dernières années, la prévention et la gestion des crises alimentaires au Sahel se sont mieux structurées avec la création du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. En effet, à la demande des ministres du CILSS réunis à Nouakchott en janvier 1985, les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont réuni des experts des agences de coopération pour examiner les moyens de répondre aux éventuelles crises futures et aux besoins. Ce réseau est conçu comme un forum de discussion et de réflexion libre et informelle, un lieu d'échanges, de confrontation et d'analyse de l'information, un espace de concertation sur les actions à mener en cas de crise. Son animation est actuellement assurée par le CILSS qui a pris le relais au Club du Sahel.

III. L'AIDE ALIMENTAIRE AU SAHEL : ENTRE EFFICACITE ET PERVERSITE

A priori, on ne peut pas affirmer que l'aide alimentaire n'est pas efficace. Tout dépend du contexte et des méthodes d'approche utilisées en la matière. Ce qui est au moins sûr, c'est que l'aide alimentaire a permis à pas mal de pays sahéliens de juguler des crises alimentaires conjoncturelles. Un examen de l'évolution de l'aide alimentaire permet de constater que celle-ci montre une tendance générale à la baisse. En effet, dans les années 1985-1986, l'aide alimentaire au Sahel représentait 11,7% de l'aide mondiale. Cette part a chuté à 2,6% sur la période 2000-2004. Même si cette tendance n'est pas à attribuer entièrement à l'efficacité de l'aide alimentaire, elle en constitue au moins une part non négligeable. Une analyse approfondie montre également que cette régression des volumes d'aide alimentaire est le résultat d'une combinaison de plusieurs facteurs : des années climatiques plus favorables - le Sahel n'a pas connu de pénurie généralisée à l'ensemble des pays depuis plus de vingt ans -, une gestion plus rationnelle de l'aide alimentaire au profit d'autres formes d'intervention afin d'en limiter les effets pervers. L'efficacité de l'aide alimentaire se pose surtout sur son aptitude à résoudre les crises alimentaires structurelles sur le moyen et le long terme, ainsi que les problèmes de développement.

Indispensable pour faire face à une famine mal anticipée et caractérisée par un déficit important en vivres alors que le pays ne dispose pas de ressources suffisantes pour importer et que les ménages n'ont plus assez de ressources pour s'approvisionner sur les marchés, l'aide en nature rencontre des limites majeures.

La critique la plus vive adressée à l'aide alimentaire porte sur ses effets à moyen et long terme. Sur le plan de la modification des habitudes alimentaires le débat reste assez

controversé. Certains estiment que l'aide internationale a modifié les régimes alimentaires, introduit des produits que la région n'est pas en mesure de cultiver, ouvrant ainsi la voie à des importations commerciales coûteuses et plaçant la région en situation de dépendance alimentaire.

L'aide alimentaire et le marché cohabitent difficilement. L'aide alimentaire produit des effets de déstabilisation économique. L'aide alimentaire, surtout si elle est distribuée gratuitement, perturbe inévitablement les marchés. Parfois cet objectif est recherché par les décideurs afin de provoquer une baisse des prix et favoriser ainsi l'accessibilité des vivres par les populations, en créant un effet de concurrence vis-à-vis des réseaux d'approvisionnement privés et en comblant le déficit offre-demande. Mais, souvent les perturbations sont liées à des arrivées tardives ou inopportunes qui vont désorganiser les circuits commerciaux. Les délais de mobilisation de l'aide sont tels qu'il n'est pas rare, encore aujourd'hui, de voir des distributions intervenir au moment des récoltes. Alors que les prix dans les zones de production amorcent une chute importante à cette période, ces aides programmées, en principe, pour soulager la soudure, vont accentuer ces chutes de prix et provoquer des méventes.

L'aide alimentaire est parfois peu connectée avec les besoins. Il n'est pas rare de constater l'arrivée dans les pays du Sahel de quantités de vivres qui sont soit en deçà des, soit au dessus des besoins réels des populations sinistrées. Ces cas de figure sont une illustration des difficultés de l'évaluation des déficits céréaliers ou de l'appréciation de la situation agricole et alimentaire. L'évaluation des déficits céréaliers a fait assez souvent l'objet de vives polémiques entre les services nationaux, les décideurs et les donateurs. Les crises alimentaires sont diversement appréciées par les différents acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire selon qu'ils relèvent de l'Etat, des formations politiques, des ONG, du système des Nations Unies, de la coopération bilatérale ou multilatérale. L'une des solutions les plus efficaces à ce problème est d'améliorer la qualité du dialogue politique entre les Etats et les donateurs.

L'aide alimentaire, souvent combattue, est aussi souvent attendue. Bien que la plupart de protagonistes - Etats, ONG, comme donateurs- reconnaissent l'ensemble des risques induits par une utilisation abusive ou inappropriée de l'aide alimentaire, force est de constater que la tentation est souvent grande d'y avoir recours, pour des raisons de visibilité. Ces trois acteurs peuvent à un moment ou à un autre y être conduits et sont prêts à contester, voire, à chercher à manipuler les données et les analyses issues des dispositifs d'information, pour parvenir à leurs fins.

Ces multiples difficultés ont conduit à considérer que l'aide alimentaire était par nature un outil de gestion des crises extrêmement difficile à mettre en œuvre dans de bonnes conditions. Ceci a amené les Sahéliens et leurs partenaires à réfléchir dans plusieurs directions :

- Comment limiter l'usage de l'aide aux seules situations où il n'existe pas d'alternative plus efficace et comment dans ces cas améliorer les pratiques, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et en limiter les effets pervers ? Cette orientation s'est traduite par la préparation et l'adoption de la Charte de l'aide alimentaire. Cette charte est un document qui a été formellement approuvé par les chefs d'Etat du CILSS le 10 février 1990 en Guinée Bissau et qui a reçu l'adhésion unanime des pays donateurs membres du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (Etats-Unis d'Amérique, Canada, Communauté économique européenne, France, Pays-Bas et Allemagne).
- Comment promouvoir des alternatives d'aide alimentaire s'appuyant sur les ressources locales : achats locaux et aides triangulaires par exemple ?
- Comment renforcer les institutions ou les organisations locales et les mécanismes de prévention et de gestion des crises alimentaires mises en œuvre par les communautés et les ménages ?

IV. DE L'AIDE ALIMENTAIRE A LA SECURITE ALIMENTAIRE : SOLUTIONS D'AVENIR

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'efficacité de l'aide alimentaire se pose surtout sur le moyen et le long terme. Pour améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire et lui donner tout son sens, il y a nécessité et urgence d'évoluer de l'aide alimentaire à la sécurité alimentaire. L'aide alimentaire ne peut être vraiment efficace que si elle conduit vers la réalisation de la sécurité alimentaire, une sécurité à laquelle a droit tout être humain.

La sécurité alimentaire est fondamentalement un droit qui interpelle tous les acteurs de la vie politique, sociale et économique comme nous le rappellent la **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme** et la **Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire**. En substance ces deux déclarations disent ceci :

"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, le vêtement et l'habitat" (**Déclaration Universelle des Droits de l'homme, 1948 (par. 1, art. 25)**).

"La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active" (**Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire, 1996**).

De nos jours quelle orientation faut-il donner à l'aide alimentaire pour en améliorer son efficacité ? Les solutions d'avenir, à moyen et long terme, ne manquent pas. Les principales s'articulent autour des aspects suivants :

- Rationaliser la gestion des aides alimentaires au Sahel en respectant scrupuleusement les clauses de la Charte de l'aide alimentaire. Entre 1990 et 2000, de nombreuses évaluations de la mise en œuvre de la Charte ont eu lieu et ont servi à entretenir le dialogue sur les politiques d'aide et de sécurité alimentaire. Cependant, la méconnaissance de la Charte dans certains pays du CILSS et parfois dans certaines agences d'aide, a constitué un frein permanent à l'amélioration durable des pratiques d'aide alimentaire. Ceci tient à une information insuffisante, à une intrusion des politiques dans les systèmes d'analyse et de décision, à des données non partagées et aux réponses non consensuelles dans les pays sahéliens.
- Eviter de privilégier les aides alimentaires conjoncturelles comme réponse aux problèmes d'insécurité alimentaire structurelle. A ce niveau, il faut bien faire la part des choses et bien identifier les formes d'insécurité alimentaire existant dans les pays bénéficiaires de l'aide alimentaire. L'insécurité alimentaire conjoncturelle n'est pas à confondre avec l'insécurité alimentaire structurelle. Assez souvent, la forte médiatisation des crises alimentaires masque les réalités et empêche les donateurs de faire une intervention appropriée ; quelquefois elle peut aller jusqu'à provoquer une instabilité politique dans certains pays concernés si la réalité des faits n'est pas vite rétablie.
- **Intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural, et plus généralement dans les plans de développement à long terme des Etats sahéliens.** L'aide alimentaire ne doit pas être administrée de façon indifférente et traitée isolément des politiques de développement agricole et rural des pays bénéficiaires. Cela nous ramène encore à la nécessité d'une application effective de la Charte de l'aide alimentaire dont l'objectif à long terme est de prévenir les crises et de corriger les insuffisances structurelles par le soutien au développement et par des actions bien ciblées en faveur des groupes vulnérables. La Charte dispose clairement que les parties concernées reconnaissent la nécessité d'intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural, de la coordonner avec les autres types d'aide et les politiques commerciales et macro-économiques ainsi que de l'intégrer dans les plans à long terme.
- **Mettre l'accent sur la construction d'une sécurité alimentaire durable en développant les capacités de production locales et la promotion des échanges, plutôt que d'avoir constamment recours aux aides alimentaires conjoncturelles.** Les aléas de production constituent le principal facteur de risque des populations au Sahel. Pour les économies sahéliennes, fondées traditionnellement sur l'exploitation des ressources naturelles et de la main-d'œuvre, la production agricole est essentielle en terme de sécurité alimentaire. Par ailleurs, l'amélioration du fonctionnement des marchés sous l'effet d'une approche moins administrée (retrait de l'Etat des fonctions d'opérateur, libéralisation du commerce régional, etc.), du développement des infrastructures (routes, pistes, capacités de stockage...) et des institutions (système d'information, financement...) sont autant d'instruments de nature à améliorer la sécurité alimentaire aussi bien à l'échelle nationale que régionale.
- **Orienter davantage les ressources financières mobilisées auprès des donateurs bilatéraux et multilatéraux vers la construction d'une sécurité alimentaire durable au Sahel.** De nos jours, force est de constater qu'il y a de la part des donateurs une promptitude à mobiliser des ressources financières relativement élevées pour répondre aux crises alimentaires conjoncturelles, et

d'une manière générale aux catastrophes naturelles. Mais très peu d'efforts financiers sont faits pour prévenir ces crises ou catastrophes. Cette tendance est à inverser.

En matière de gestion à long terme des crises alimentaires et de construction d'une véritable sécurité alimentaire durable au Sahel, le CILSS a pris le leadership en faisant adopter en décembre 2000 à Bamako (Mali) par les chefs d'Etat et de gouvernement des ses pays membres un **Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté**. Ce Cadre Stratégique a retenu comme objectif global d'« **assurer l'accès de toutes les Sahéliennes et de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015** ».

Cet objectif général se décline en cinq objectifs spécifiques :

Objectif spécifique n° 1 :	<i>Promouvoir une agriculture plus productive, plus diversifiée, durable et régionalement mieux intégrée.</i>
Objectif spécifique n° 2 :	<i>Développer les marchés nationaux et les rendre plus développés, plus fluides et mieux intégrés au niveau de la sous-région.</i>
Objectif spécifique n° 3 :	<i>Améliorer durablement les conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base.</i>
Objectif spécifique n° 4 :	<i>Améliorer durablement les dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire.</i>
Objectif spécifique n° 5 :	<i>Renforcer les capacités des acteurs et assurer la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire.</i>

Sur cette base, les Etats membres du CILSS ont élaboré et adopté leurs propres stratégies nationales de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté qui font l'objet actuellement d'opérationnalisation à travers des projets et programmes.

V. CONCLUSION

Le Sahel connaît depuis de nombreuses années des crises alimentaires répétées, même si leur amplitude a baissé. Pour y faire face l'aide alimentaire a été mobilisée de différentes manières et à partir de différentes sources. Malgré une pratique qui dure depuis plus d'une trentaine d'années, l'aide alimentaire n'a pas encore apporté le bonheur aux populations sahéliennes. Sans incriminer de façon indifférente les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'aide alimentaire, nous disons que la philosophie de l'aide alimentaire doit être fondamentalement revue. Cette philosophie doit être davantage orientée vers la construction d'une sécurité alimentaire durable.

En conclusion, nous disons que les crises alimentaires au Sahel et en Afrique en général peuvent être jugulées et maîtrisées de manière efficace pour redonner de l'espoir aux Sahéliens et aux Africains. A cet effet, nous devons retenir que cela passe par l'investissement dans le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Nous souhaitons que cet appel trouve un écho favorable auprès de la communauté internationale.
