



# La Sécheresse Dans Tous Ses Etats

Les causes profondes de la vulnérabilité chronique au Sahel  
Groupe de Travail sur le Sahel

Juin 2007

Pippa Trench, John Rowley, Marthe Diarra, Fernand Sano, Boubacar Keita

## Remerciements

Les auteurs voudraient remercier le Groupe de Travail sur le Sahel pour avoir commandité et soutenu cette étude. Plusieurs personnes ont généreusement contribué à l'étude en termes de documentation et d'idées, y compris des personnes originaires du Niger, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal, de même que d'autres personnes issues de la France, de l'Angleterre, du Danemark, et de Washington DC, et nous leur sommes reconnaissants pour leur disponibilité et leur engagement. Nous remercions tous ceux qui ont révisé ce document et apporté leurs propres contributions, y compris Jo Khinmaung, SuFei Tan, Natalie Duck et Slike Peitzsch. En particulier, nous voudrions remercier John Plastow et Vanessa Rubin pour leurs encouragements, leur patience et leurs commentaires et contributions détaillés. Nous ne pouvons oublier notre réviseur, Nina Berhman et enfin nous sommes reconnaissants au IIED pour son appui dans la publication de ce rapport.

Le Groupe de Travail sur le Sahel (GTS) est un réseau inter agence, qui opère au Niger, au Mali et au Burkina Faso. Il a été créé pour identifier et mettre en œuvre des solutions face à la vulnérabilité et à la famine chronique qui affecte les communautés, comme l'a révélé la crise alimentaire de 2005. Le GTS est un réseau informel, et les agences participantes qui ont conjointement commandité le rapport sont : Action Against Hunger, British Red Cross, Care International UK, Christian Aid, Concern Worldwide, Oxfam GB, Relief International, Save the Children UK, Tearfund et World Vision UK.

Design & Typesetting - Studio Limonard - [www.studiolimonard.co.uk](http://www.studiolimonard.co.uk)

**“L'origine de la grave crise vécue par les populations du Niger ne devrait pas être imputée à la pluviométrie déficiente de 2004 ou aux pertes causées par les criquets mais fondamentalement à.... l'appauvrissement de la majorité des ménages ruraux.”**

*IRAM, 2006b*

**“En fait, on n'a pas besoin d'un commerce régional pour assurer un approvisionnement adéquat d'un pays comme le Niger: s'il y'a une tension dans le marché régional, le pays le plus pauvre de la région ne peut pas concurrencer avec les pays côtiers qui ont un pouvoir d'achat plus élevé.”** *Mousseau, 2006: 20*

**“Nous savons que la sécheresse surviendra. Ce qui est important c'est d'être prêt lorsque ce phénomène survient afin de ne pas être obligé de sortir avec un bol à la main pour mendier de la nourriture.”**

*Kofi Annan, Financial Times, 16 June 2007*

## Avant-propos

Le Sahel est de longue date vulnérable à la sécheresse, à l'appauvrissement et à l'insécurité alimentaire, comme les sécheresses des années 1970, 1980 et de 2005 l'ont montré. Au cours des 20 dernières années, IIED a géré un important programme de travail au Sahel, qui a pour objectif de montrer non seulement la fragilité de l'être humain et des systèmes environnementaux, mais aussi de montrer l'énergie et l'innovation remarquable dont les populations locales font preuve pour s'adapter et survivre dans un environnement souvent hostile.

Comme *La sécheresse dans tous ses états* le clarifie, la vulnérabilité des populations découle d'une combinaison de forces politique, économique et sociale, de même que de l'impact d'une pluviométrie très variable. Le dernier rapport du Panel Intergouvernemental sur le Changement Climatique (PICC) confirme la probabilité de températures plus élevées pour la région au cours des prochaines décennies. Les prévisions actuelles de changements sur la pluviométrie au Sahel sont moins certaines, avec des prévisions qui varient entre une baisse de 20% et une hausse de 20%.

Dans les deux cas, une augmentation de la chaleur va accroître l'évaporation des sols, des rivières et des lacs, et réduire la valeur des pluies. Pour une région souffrant déjà de la pauvreté et de la sécheresse de telles prévisions sont de mauvais augure. Trouver les moyens pour aider à renforcer la résistance dans les systèmes humains et environnementaux est donc essentiel pour aider les populations à s'adapter aux défis qui se profilent.

L'expérience du Sahel au cours des récentes décennies montre ce que pourrait signifier en pratique l'« adaptation » au changement climatique. Depuis la fin des années 1960, le Sahel a expérimenté une baisse de 25% de la pluviométrie combinée à plusieurs années d'une rude sécheresse. Le cheptel a été rassemblé plus au sud, loin des confins du désert et dans des zones aménagées et cultivées, où une nouvelle cohabitation entre animaux et cultures doit être recherchée. Cela n'a pas toujours été facile. Les bergers ont trouvé que les pistes et zones de pâturages de leur bétail ont été labourées, tandis que les agriculteurs ont dû empêcher un bétail affamé, des moutons et des chèvres de s'aventurer dans les champs et les jardins dans leur recherche de pâturage.

Les agriculteurs se sont adaptés en se tournant vers la culture de variétés à cycle plus court comme le mil et le maïs, et en abandonnant les cultures comme l'arachide qui nécessitent une pluviométrie plus abondante. Certains ont creusé des puits et ont construit de petits barrages pour tirer assez d'eau et cultiver des spéculations plus faciles à vendre comme l'oignon, la tomate et la mangue. Plusieurs agriculteurs se sont également déplacés vers le sud, à la recherche de terres dans des zones plus arrosées. Depuis la fin des années 1960, 5 millions de personnes du Burkina Faso et du Mali ont migré du sud vers la Côte d'Ivoire voisine. Une bonne partie des conflits civils qui ont éclaté dans cette région aujourd'hui découle des relations difficiles entre ce grand nombre de nouveaux venus et la population locale, et le manque croissant de terres dans une région où par le passé la terre était considérée comme inépuisable.

Les populations du Sahel se sont « adaptées » aux changements climatiques, mais le processus n'a pas été sans conséquence. Les images traumatisantes de la famine et de la souffrance au Niger de 2005 sont un rappel sur la fragilité des moyens d'existence sur lesquels dépendent tellement de personnes. Les gouvernements peuvent aider ou entraver l'adaptation à la sécheresse et au changement climatique - comme par exemple autoriser la circulation à travers les frontières nationales, et s'assurer que les migrants peuvent envoyer de l'argent à leurs familles de façon sûre, ce qui est maintenant une stratégie essentielle de survie pour plusieurs d'entre elles.

Les gouvernements peuvent faire plus. En renforçant les institutions locales, ils peuvent assurer des systèmes plus transparents pour obtenir l'accès à la terre, et résoudre les conflits entre les différents exploitants de la terre. Ils peuvent encourager l'aide financière et technique pour l'activité d'irrigation à petite échelle, et des méthodes simples pour collecter les eaux pluviales et conserver les sols, et ils peuvent constituer des réserves de graines pour les besoins alimentaires urgents en cas de mauvaises récoltes.

Les gouvernements et les agences de bailleurs de fonds doivent soutenir les populations locales dans leurs efforts pour développer la résistance dans leurs familles, leurs communautés et au sein des institutions locales. Nous espérons que ce rapport permettra d'apporter un plus grand soutien aux populations locales et à leurs organisations et qu'il les aidera à constituer des moyens d'existence plus productifs à l'avenir.

**Camilla Toulmin, Directrice de IIED**

## Table des Matières

	Page
<b>Liste des abréviations</b>	<b>5</b>
<b>Résumé</b>	<b>6</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>8</b>
1.1 Historique de la présente étude	8
1.2 Structure du présent rapport	8
1.3 Qu'est ce qu'une vulnérabilité chronique?	8
1.4 Qui est vulnérable ?	11
<b>2 Pourquoi les populations du Sahel sont-elles si vulnérables ?</b>	<b>16</b>
2.1 Les tendances climatiques, 1950- 2050	17
2.2 Les demandes croissantes : les tendances démographiques, 1980- 2050	18
2.3 Dépendance envers les ressources naturelles	19
2.4 Manque d'alternatives économiques	22
2.5 Manque d'investissements dans l'éducation et la santé	24
2.6 Faible gouvernance, puissants acteurs	24
2.7 Surexposition aux marchés inéquitables	25
<b>3 Comment l'aide a affecté les populations vulnérables au Sahel ?</b>	<b>28</b>
3.1 Les approches multilatérales de développement au Sahel	30
3.2 Les accords bilatéraux et la dépendance croissante à l'appui budgétaire général	32
3.3 Les approches de développement axées sur le projet	33
3.4 Les réponses humanitaires au Sahel	35
<b>4 Conclusions et recommandations</b>	<b>37</b>
4.1 Conclusions	37
4.2 Recommandations	40
<b>Références</b>	
<b>Encadrés</b>	
1 Exemple de trois éléments de vulnérabilité	8
2 Stratégies typiques d'adaptation au Sahel	8
3 Un exemple de définitions de « vulnérable »	11
4 L'extension de l'agriculture sur les terres pastorales	14
5 Le rôle de l'irrigation	19
6 La montée de la société civile	21
7 Etendue des réseaux routiers	26
8 Le cas spécial de la production de coton	31
9 Le succès dans l'intensification de la petite exploitation agricole	34
<b>Graphique</b>	
1 Les tendances pluviométriques depuis 1950	18
<b>Tableaux</b>	
1 Culture et population au Maradi, Niger, 1977- 2001	12
2 Perception des causes profondes de vulnérabilité au Mali	16
3 Alphabétisation et fréquentation scolaire, par sexe et par pays	24
4 Les données provenant de l'OCDE et de la Banque Mondiale sur les meilleurs bailleurs par pays	29

## Abréviations

<b>ABD</b>	Appui Budgétaire Direct
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CILSS</b>	Comité Permanent Inter état pour la Lutte contre la Sécheresse au Sahel
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
<b>CMDT</b>	Compagnie Malienne de Développement Textile
<b>CSA</b>	Commissariat de Sécurité Alimentaire (Mali)
<b>DSRP</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>FAO</b>	Organisation des Nations pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>FCFA</b>	Franc Communauté Financière Africaine
<b>FEWS-Net</b>	Système d'Alerte Précoce sur la Famine - Réseau
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>IRAM</b>	Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement
<b>OCDE</b>	Organisation pour la Coopération Economique et le Développement
<b>OMC</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>OMD</b>	Objectif du Millénaire pour le Développement
<b>PAC</b>	Politique Agricole Commune (UE)
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PAS</b>	Programme d'ajustement structurel
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>SAP</b>	Système d'Alerte Précoce
<b>SWAC</b>	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE)
<b>TEC</b>	Tarif Extérieur Commun
<b>UE</b>	Union Européenne



## Résumé

Ce rapport examine comment la vulnérabilité est comprise et traitée par les agences de développement et les départements gouvernementaux au Mali, Niger et au Burkina Faso. La crise alimentaire de 2005 a mis en lumière l'étendue de la vulnérabilité dans la région du Sahel, a accru l'attention internationale pour les populations du Sahel et a entraîné le déblocage de fortes sommes d'argent pour aider ces populations à survivre à la crise immédiate. La plupart des études faites à la suite de la crise ont porté sur les circonstances particulières des événements de 2005. Ce rapport a été commandité par le Groupe de Travail sur le Sahel qui était préoccupé par le fait que trop d'attention était portée sur un scénario tout à fait spécifique, et trop peu aux niveaux de plus en plus inacceptables de vulnérabilité qui ont précédé la crise et qui persistent deux ans après.

La présente étude s'est déroulée durant la période Avril - Mai 2007. Elle repose sur une série d'interviews avec des praticiens du développement et des représentants de bailleurs de fonds à Londres, Washington DC, Bamako, Niamey et Ouagadougou et sur une revue documentaire et de littérature académique y compris les rapports commandités sur les approches de développement du Mali, du Niger et du Burkina Faso.

Ce rapport est divisé en quatre parties principales. La première explore **la signification de la vulnérabilité** telle que perçue par les théoriciens et les praticiens du développement dans le contexte du Sahel et identifie qui est le plus vulnérable. L'étude conclut que la compréhension de la vulnérabilité varie entre les différentes parties prenantes, et il y'a une tendance à assimiler la vulnérabilité à la pauvreté. La plupart des analyses faites dans les agences de développement et les départements gouvernementaux divisent les causes de la vulnérabilité en causes temporelles et structurelles, et avancent l'hypothèse selon laquelle les problèmes structurels ne peuvent être traités par des initiatives de développement. Les ménages vulnérables peuvent être localisés parmi les agriculteurs et les pasteurs, et parmi le nombre de plus en plus croissant de travailleurs sans terre. La perte continue de biens, y compris de terre et de bétail, sans disposer du temps ou de l'opportunité pour reconstruire a rendu les populations extrêmement vulnérables. Parmi tous ces groupes, les enfants sont particulièrement vulnérables, comme le reflète les niveaux élevés de grave malnutrition infantile notés en 2005.

La deuxième partie du rapport évalue **les causes profondes de la vulnérabilité** au Sahel. Elle étudie un ensemble de facteurs essentiels qui s'imbriquent et qui font qu'un nombre si élevé de personnes deviennent vulnérables. Les changements climatiques et la fréquence croissante de la sécheresse, la poussée démographique, une dépendance aux ressources naturelles et le manque d'alternatives économiques, l'accès difficile aux services, la mal gouvernance et les marchés inéquitables sont tous des facteurs qui rendent les personnes plus vulnérables, et plusieurs de ces facteurs agissent depuis de nombreuses décennies.

La troisième partie examine **les mécanismes de fourniture de l'aide** adoptés, et leur impact sur la vulnérabilité au Sahel. Le rapport met en lumière le niveau relativement modeste du flux global d'aide orienté vers la région malgré le fait qu'elle abrite trois des quatre pays les plus pauvres au monde. Les effets et la sensibilité des programmes d'ajustement structurel (PAS) et des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) face aux préoccupations de vulnérabilité, soutenus par les institutions multilatérales, sont examinés en même temps que la tendance vers l'appui budgétaire des bailleurs de fonds. Les approches axées sur le projet sont ensuite étudiées de pair avec l'interaction entre le développement à long terme et les réponses humanitaires et durant les divers épisodes de crise aigue dans la région.

La partie finale tire une **série de conclusions** et expose un certain nombre de **recommandations** clés qui émergent du rapport dans son ensemble, ainsi qu'il suit :

Les pays enclavés du Sahel couvrent trois des quatre pays les plus pauvres au monde et pourtant ils sont très mal placés dans le classement en termes de réception de financement. **Les réponses d'urgence à court terme aux crises n'affecteront pas la capacité des populations du Sahel à faire face aux futurs chocs.** Un engagement pour une augmentation significative et soutenue dans le financement du développement à long terme est nécessaire. **La durée trop courte de la plupart des analyses et des interventions rend difficile le traitement des causes profondes de la vulnérabilité.**

Il y'a un besoin urgent d'une **affirmation régionale du pastoralisme en tant que moyen d'existence viable** au Sahel. Le pastoralisme existe sous diverses formes et est adapté pour tirer le meilleur parti de ressources dispersées, variables ou imprévisibles, mais la transhumance sur laquelle les pasteurs dépendent est sérieusement menacée. L'aide au pastoralisme offre de réels espoirs d'une production durable dans certaines zones du Sahel.

Toutes les initiatives de développement doivent inclure une **planification pour la sécheresse en tant que condition normale et non comme un événement malheureux**. La sécheresse survient et doit faire partie de la planification du développement. Les plans doivent inclure la réduction de l'impact de la sécheresse, l'accroissement de la résistance à la sécheresse et de la capacité à se remettre d'elle.

Un nouveau travail de développement doit **combiner les éléments de travail humanitaire et de développement**. La situation au Sahel nécessite de nouvelles approches qui combinent les pratiques d'assistance sociale et de développement. Les agences doivent expérimenter des modèles flexibles incluant les transferts sociaux, et la distribution d'argent et de nourriture, intégrés de différentes façons dans le travail de développement pour l'amélioration de la production et la diversification des systèmes de moyens de subsistance. Les agences devront surmonter les antagonismes et divisions culturels, personnels, administratifs et budgétaires qui existent entre ces deux disciplines.

L'imposition d'idées externes à propos de ce qui constitue le bon développement et un focus sur la croissance économique en tant que moteur du développement national ne traite pas des besoins et réalités du pauvre le plus vulnérable en milieu rural. **Les politiques et approches de développement rural doivent être plus axées au niveau local et communautaire, et devraient être s'orienter vers les personnes qui manquent de ressources et qui sont averses au risque**. Les initiatives de développement, qui utilisent différentes formes d'aide (par exemple : appui budgétaire et aide au projet) devraient assurer la synergie dans les initiatives qu'elles soutiennent. **L'engagement à long terme et la flexibilité sont essentiels pour la réussite des interventions**.

**Les bailleurs de fonds devraient être préparés à soutenir les gouvernements bénéficiaires dans les négociations commerciales internationales**. Ils devraient reconnaître les injustices en termes d'aides subventionnées aux agriculteurs dans les pays développés lorsqu'ils étudient les conditionnalités sur l'aide au développement.

**La décentralisation**, qui est en cours dans ces trois pays, **offre un énorme potentiel pour améliorer la responsabilisation et la représentation des intérêts locaux dans la prise de décision**, mais nécessite un financement substantiel à long terme et l'engagement moral des bailleurs de fonds et du gouvernement. Les approches à plusieurs niveaux pour la fourniture de service (ex : santé, vétérinaire) peuvent améliorer l'accès aux services parmi des populations nomades ou vivant dans des zones éloignées. Le soutien à la société civile et aux mécanismes pour améliorer les communications entre les autorités élues et leurs administrés est nécessaire pour renforcer la responsabilisation et la représentation, de même que la formation et l'appui aux autorités elles-mêmes.

Il y'a des **développements positifs excitants dans la région**. Ces derniers proviennent presque exclusivement d'un travail de projet à long terme basé sur une bonne formation des communautés concernées.

# Introduction

### 1.1- Historique de la présente étude

Cette étude a été stimulée par la crise alimentaire au Niger, en 2004/05 qui a exposé l'étendue de la vulnérabilité parmi les ménages dans les pays enclavés du Sahel. Il a aussi exposé la capacité des bailleurs de fonds à mobiliser d'énormes sommes d'argent pour les populations du Sahel lorsqu'elles font face à une urgence, en comparaison flagrante avec leur réticence à financer un développement à long terme. Pourquoi, après tant d'efforts fournis depuis les sécheresses catastrophiques de 1974, les populations du Sahel sont-elles toujours aussi vulnérables qu'en 2004/05 ?

Cette étude évalue comment les idées de vulnérabilité sont comprises et utilisées dans les agences de développement et les départements gouvernementaux dans un échantillon de pays sahéliens. Il ne s'agit pas d'une étude académique mais une évaluation de la façon dont la vulnérabilité est analysée et traitée dans la conception et l'exécution du travail de développement, et il est destiné aux praticiens du développement. Cette étude s'achève par des recommandations pour des changements que les partenaires clés peuvent mettre en oeuvre de façon réaliste.

Il y'a un risque de porter trop d'attention aux circonstances de la crise de 2004/05 au Niger et que la situation particulière n'éclipse les principales leçons qui s'appliquent à tous les pays de la région. Il y'a déjà un certain nombre d'études de qualité qui examinent la situation sous divers angles ; IRAM (2006b) est peut être la plus complète de part sa couverture. Ce serait une erreur de conclure qu'une autre crise ne peut survenir en l'absence des particularités de la situation au Niger en 2004/05. Il y'aura plus de crises. Les causes profondes sont toujours présentes même si les déclencheurs précis seront légèrement différents la prochaine fois.

Cette étude s'est déroulée entre Avril et Mai 2007 et repose sur une série d'interviews avec les praticiens du développement et les représentants des bailleurs de fonds à Londres, Washington DC, Ouagadougou, Niamey et-Bamako. L'étude s'appuie également sur une revue documentaire de la littérature académique et de développement ainsi que sur des documents stratégiques, plus les rapports commandités sur les approches de développement du Niger, du Mali et du Burkina Faso.

### 1.2 - Structure du présent rapport

Ce rapport comporte quatre parties clés.

- 1 une exploration de **la signification de la vulnérabilité** telle que perçue par les théoriciens et les praticiens du développement dans le contexte du Sahel, et une description de ceux qui sont vulnérables
- 2 une évaluation des **causes profondes de la vulnérabilité** au Sahel
- 3 une analyse de la façon dont le **développement et l'aide** ont répondu et dans certains cas accru la vulnérabilité au Sahel
- 4 une série de **conclusions et de recommandations** qui suivent les conclusions.

### 1.3 - Qu'est ce que la vulnérabilité chronique ?

La vulnérabilité a été définie de multiples façons par les universitaires et les agences d'aide. Pour les besoins de ce rapport, la vulnérabilité est définie comme l'incapacité de certaines communautés ou de certains ménages à faire face aux contingences et tensions auxquelles ils sont exposés. La vulnérabilité a trois composantes :

- 1 l'exposition aux dangers, tels que la sécheresse, les inondations ou les tremblements de terre ;
- 2 la probabilité des risques, par exemple lorsque des facteurs économiques et/ou politiques, sociaux, physiques et environnementaux augmentent la probabilité que la communauté soit affectée par un danger
- 3 la capacité de résister ou de se remettre d'un danger, souvent appelée stratégies de survie (Villagran de Leon, 2006, Devereux et al. 2006).



### Encadré 1 - Exemple de trois éléments de vulnérabilité

- Une famille vivant dans une zone exposée aux tremblements de terre a un risque élevé d'**exposition** au danger.
- La famille peut vivre dans un bâtiment mal construit, il y'a une forte probabilité d'exposition aux dangers
- Cependant, si la famille a épargné de l'argent à la banque et dispose d'une autre maison où aménager, elle aurait une forte capacité de redressement.

Au niveau des moyens d'existence, la vulnérabilité est liée aux biens et à la façon dont les populations les gèrent (Cannon et al., sans date). Dans ce contexte, les biens comme la terre, le cheptel, le capital humain et social sont vitaux pour permettre aux populations de faire face aux chocs et moments de stress. La vulnérabilité est **chronique** lorsqu'elle est persistante et qu'elle dure.

Deux aspects importants de la vulnérabilité sont les suivants:

- 1 la vulnérabilité peut être créée par la société
- 2 la vulnérabilité ne devient évidente que lorsque les catastrophes ou chocs surviennent.

Il existe des différences fondamentales entre les définitions de la vulnérabilité dans la littérature du développement et celle qui est utilisée par la plupart des professionnels du développement interviewés. Certaines agences de développement et départements gouvernementaux ont leur propre définition spécifique de la vulnérabilité, d'autres n'en ont pas. Quelques unes des différences dans les définitions de la vulnérabilité se tiennent à l'échelle à laquelle elles sont appliquées. Les ménages individuels seront plus ou moins vulnérables aux chocs spécifiques à un ménage particulier (maladie, mauvaises récoltes, divorce). Au niveau communautaire, les chocs dus aux mauvaises récoltes, à la maladie, aux déprédateurs, à la sécheresse, aux inondations, au manque de fourrage ou aux perturbations du marché sont ressentis par plusieurs personnes et en même temps, quoique certains ménages seront plus vulnérables que d'autres. Dans l'ensemble, il est clair que la pauvreté plus que la vulnérabilité est utilisée plus communément comme axe, parmi les agences basées au Sahel<sup>(1)</sup>. Certaines agences déclarent qu'elles ne voient pas la nécessité d'une définition de la vulnérabilité, ce qui reflète peut être le manque de différenciation entre la pauvreté et la vulnérabilité.

L'échelle de vulnérabilité et la nature récurrente des crises, que ce soit au niveau national ou local, soulèvent des questions sur la façon dont l'aide et le développement se font. En particulier, cela amène à se focaliser, une fois de plus, sur la division entre les réponses de développement à long terme et celles humanitaires, et les limitations que cela provoque.

### Encadré 2 - Les stratégies de survie typiques au Sahel

Les producteurs locaux au Sahel sont confrontés à des conditions imprévisibles tout le temps. Ce sont des experts dans le jonglage avec de multiples stratégies, et la recherche suggère qu'ils ne se considèrent pas eux-mêmes comme « vulnérables » (Heijmans, 2001). Quelques unes des stratégies qu'ils utilisent pour faire face à leur environnement imprévisible sont décrites ici (Manvell et Abdoukarimou. 2006). Plusieurs ménages dépendent de ces stratégies même durant les « bonnes années » (exemple : République du Niger 2006)

#### Les stratégies des pasteurs comprennent:

- différentes formes de transhumance
- réduire le risque en dispersant le bétail parmi les différents bergers
- garder différentes variétés de races et espèces animales qui s'adaptent de façon différente à des conditions plus humides et plus sèches
- le commerce du bétail (déstockage et re-stockage).

#### Les stratégies des agriculteurs comprennent:

- la réduction des risques en ayant de multiples champs dans différentes zones (avec des sols différents, différents versants et aspects et donc différentes espaces — la variation de la pluviométrie dans cette région est telle que même les champs qui sont à des kilomètres de distance peuvent avoir des rendements différents
- l'utilisation des variétés de plantes qui ont une maturité précoce et leur sélection pour une diversité génétique. (CIRAD, 2006)

<sup>1</sup> Nous utilisons le terme agences lorsqu'on se réfère généralement aux ONG, aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et aux départements gouvernementaux. Lorsqu'un commentaire s'applique à un type spécifique d'agence, nous le précisons.

- l'investissement dans les petits ruminants

### **Aussi bien les familles pastorales qu'agricoles :**

- envoient une partie du ménage à la recherche de travail ailleurs pendant la période soudure ou pendant plus longtemps en cas de sécheresse (les femmes sont souvent les moins capables d'émigrer et adoptent un ensemble de stratégies différentes de celles des hommes)
- font des provisions de nourritures sauvages
- récoltent et vendent des produits de la forêt
- s'engagent dans le petit commerce (sont souvent spécialisées, ex : les femmes Woodabe sont célèbres pour leur connaissance en plantes médicinales traditionnelles)
- utilisent le crédit
- choisissent de se priver — en réduisant le nombre de repas que la famille prend chaque jour dans le but de protéger leur capital pour assurer une viabilité à long terme

### **Stratégies de survie en cas de crise majeure**

Lorsqu'un choc ou la sécheresse affecte de nombreux ménages en même temps, les stratégies de survie, telles que la dépendance envers la nourriture sauvage, la vente de biens, ou la recherche de sources alternatives de revenus, ex : par le travail dans les champs ou comme bergers, sont sur utilisées. Les gains ne couvrent plus les coûts de la nourriture pour le ménage et lorsque cela arrive, les ménages deviennent beaucoup plus vulnérables à la malnutrition aiguë.

### **1.3.1 – La pauvreté, la vulnérabilité et les critères de développement**

La théorie sur la vulnérabilité **distingue clairement la vulnérabilité de la pauvreté**, quoiqu'il existe très certainement un point commun (Villegran, 2006 ; Blaikie et al., 1994 ; Twigg, 2001). Dans le contexte du Sahel, la distinction entre la pauvreté et la vulnérabilité est très difficile à faire, et une bonne partie de la littérature du développement semble ne pas faire du tout de distinction, ou alors elle intègre un élément de la vulnérabilité dans ses définitions de la pauvreté. Cependant, la distinction est importante si les efforts doivent être faits pour cibler les populations les plus vulnérables.

Par exemple, le parrainage, une forme de capital social rarement mesuré dans toute analyse sur la pauvreté, peut être une importante stratégie pour atténuer la vulnérabilité même parmi les ménages les plus pauvres. Les liens sociaux et les relations avec d'autres familles et parrains rendent même des familles très pauvres les ménages moins vulnérables que par exemple les ménages des riches migrants qui n'ont aucun lien avec la communauté ou aucune demande de parrainage (Swift, 2006). Autre exemple, les femmes chefs de famille ont tendance à être plus vulnérables que les hommes chefs de famille, cela ne repose pas uniquement sur leurs actifs corporels, mais aussi sur l'accès à l'emploi salarié et à d'autres sources alternatives de revenus. Au Niger, les femmes sont en général moins payées que les hommes pour les mêmes travaux agricoles. Les femmes ayant des enfants à charge<sup>(2)</sup> sont peut-être moins disposées que leurs homologues masculins à émigrer pour trouver du travail ailleurs de façon temporaire.

Certaines agences de développement utilisent la vulnérabilité pour décrire le risque de tomber sous un référentiel spécifique de pauvreté. Cela peut refléter une influence des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), qui sont fortement quantifiés. L'utilisation de limites simples quantifiées pour définir la vulnérabilité n'est pas utile lorsque cela masque l'importance des stratégies de survie. La vulnérabilité entraîne un constant changement entre les états, et peut aller dans toutes les directions ; mais, il y a aussi un effet de cliquet bien reconnu associé à la perte de biens et à l'augmentation de l'endettement qui mène à une vulnérabilité de plus en plus croissante.

Des définitions écrites montrent souvent l'analyse des possibilités en termes de moyens d'existence. Oxfam Grande-Bretagne au Niger travaille sur un examen plus inclusif des « moyens d'existence vulnérables ». CARE International au Mali a fait une analyse sur les causes de la pauvreté qui inclut trois niveaux hiérarchiques : les causes sous-jacentes, intermédiaires et immédiates. Ce travail sur la création d'un Cadre Unifié pour l'Éradication de la Pauvreté et la Justice Sociale est intéressant et utile en ce sens qu'il représente une importante tentative de progresser en pensant à la vulnérabilité au-delà de l'acceptation simpliste des causes immédiates.

<sup>2</sup> La mobilité des femmes dépend d'un ensemble de facteurs culturels qui varient entre les groupes ethniques et religieux et il est souvent inutile de généraliser.

<sup>3</sup> Ces définitions sont utilisées par le Programme Alimentaire Mondiale au Mali.

### 1.4 - Qui est vulnérable?

La plupart du temps les praticiens du développement appliquent le concept de vulnérabilité à des espaces géographiques ou à des zones et groupes. Les zones vulnérables sont souvent bien connues et ont tendance à faire l'objet d'enquête minutieuse (ex : PAM, 2005 ; PNUD, Mali 2006 ; IRAM, 2005 ; Concern, 2006 a et b). Les groupes vulnérables sont décrits en termes génériques appliqués à des personnes à l'intérieur de zones vulnérables. Mais, il n'y a pas d'approche universelle pour identifier les populations vulnérables au Sahel (CILSS, 2004).

#### Encadré 3. Un exemple de définitions courantes de la "vulnérabilité" <sup>(3)</sup>

##### Zones vulnérables

- Zones agropastorales caractérisées par une pluviométrie faible et irrégulière et des ressources naturelles limitées.
- Zones pastorales caractérisées par une migration saisonnière, une dégradation de l'environnement et de faibles opportunités pour des activités génératrices de revenus.

##### Les groupes vulnérables

- Les femmes chefs de familles avec un accès limité à la terre ou au cheptel.
- Les ménages sans possibilités de migration (de faibles potentiels pour le développement d'activités génératrices de revenus).
- Les enfants et les femmes enceintes

Tandis que la crise de 2005 au Niger a mis en lumière l'étendue de la vulnérabilité au Sahel, il y a eu une prise de conscience grandissante des crises qui survenaient d'année en année dans les « poches » localisées ou zones où l'accès à la nourriture est bloqué par une combinaison de mauvaises récoltes et les prix du marché qui rendaient la nourriture inaccessible. Cela est particulièrement important pour les zones où la situation globale est meilleure.<sup>(4)</sup>

Le Sahel est caractérisé par sa pluviométrie très variable dans le temps et dans l'espace. La pluviométrie annuelle au Niger, au Burkina Faso et au Mali varie de manière significative. Presque 90 pour cent du Niger reçoit en général moins de 350 mm ; 10 pour cent reçoit 350–600 mm et 1 pour cent a plus de 600 mm. L'extrême nord du Mali est désertique comme le Niger, et ne reçoit aucune pluie, tandis que l'extrême sud peut recevoir jusqu'à 1550 mm. Au Burkina Faso, la moyenne varie entre 600 mm dans le nord et 900 mm dans le sud. Au Burkina Faso et au Niger, 80–90 pour cent de la population est rurale ; au Mali, la proportion des ménages dans les zones rurales est de 70–80 pour cent. Ces populations sont inégalement réparties à travers les trois pays, basées largement sur la pluviométrie. La grande majorité de la population est concentrée dans les zones agricoles les plus productives dans les régions sud du Mali et du Niger et dans les régions sud et ouest du Burkina Faso. Au nord, plus l'aridité augmente, plus la densité diminue.

Les principales stratégies pour les moyens d'existence dans les trois pays sont largement prédéterminées par le climat de la zone. Le pastoralisme est pratiqué dans le nord, basé sur la mobilité du pâturage entre la saison sèche et humide pour une utilisation opportune des zones arides dans le nord. L'agriculture domine davantage dans le sud, les extrêmes climatiques ont permis l'évolution d'une grande spécialisation des systèmes de production, au Sahel, pratiquée par différents groupes ethniques. Cette spécialisation est couplée avec une interdépendance entre les différents groupes en termes de production commerciale et de fourniture de service (ex : des bergers gardent le troupeau pour les agriculteurs, et le bétail broute la chaume et apporte d'importants engrais organique pour maintenir la fertilité et la structure du sol).

Cependant, avec la compétition accrue pour les ressources naturelles, la distinction entre pasteur et agriculteur devient moins claire.

De plus en plus d'agriculteurs gardent leur propre cheptel pour améliorer la fertilité de leur sol et pour se donner un moyen de «mettre en banque» ou de garder leurs épargnes à portée de main. De façon similaire, les pasteurs se tournent de plus en plus vers l'agriculture comme un moyen de renforcer la production de leur cheptel ou de remplacer, habituellement (en théorie du moins) de façon temporaire dans le but d'économiser assez de ressources pour reconstituer un troupeau. Puisque de plus en plus de ménages deviennent agropastoraux, l'interdépendance entre les deux groupes diminue, et puisque la compétition pour les ressources naturelles a augmenté, les relations entre les deux groupes sont de plus en plus caractérisées par le conflit.

<sup>4</sup> Au Mali, cela est souvent appelé le paradoxe de Sikasso. Sikasso est la région sud la plus relativement dotée, on signale qu'elle contient des poches de pauvreté extrême.

<sup>5</sup> La subdivision est intensifiée par la polygamie et les taux de natalité élevés.

## 1.4.1 - Les agriculteurs vulnérables

Puisque la population augmente, la subdivision<sup>(5)</sup> réduit les tailles des champs individuels dans les zones à forte densité de population, et beaucoup d'agriculteurs se battent contre la réduction des niveaux de fertilité et la réduction des rendements et le peu d'opportunités pour la diversification. Presque toute analyse sur la pauvreté et la vulnérabilité au Sahel mentionne que la réduction de la superficie des terres par ménage et la réduction des niveaux de fertilité du sol sont liées à l'explosion démographique. L'importante production agricole est limitée aux régions du sud où la moyenne de la pluviométrie annuelle excède 300–400 mm (Sivakumar et al. 2003). Étant donné le changement vers le sud avec une isohyète de 350 mm, cela a effectivement encore réduit la surface cultivée disponible pour une population croissante.

Le Tableau 1 montre les changements dans les surfaces cultivées depuis 1997 dans la région de Maradi du Niger, une zone, qui, avec Zinder est fréquemment désignée comme étant le grenier du Niger. Les chiffres sur le tableau sont les moyennes. Beaucoup de ménages cultiveront des champs plus petits que la moyenne de 0,5 ha. A Zinder et à Maradi, il n'est pas inhabituel de voir des champs qui font juste 1 mètre de large (Vogt pers. Comm.).

**Tableau 1 - Agriculture et population à Maradi, Niger, 1977–2001**

District dans la région de Maradi	Surface cultivée par personne (hectares/personnes)			Population totale			Densité de la population (personnes/km <sup>2</sup> )		
	1977	1988	2001	1977	1988	2001	1977	1988	2001
Dakoro	0.73	1.28	1.66	178,107	258,098	429,975	10.1	14.6	24.3
Guidan Roumji	0.77	1.98	0.94	138,905	210,610	341,833	28.2	42.8	69.4
Madarounfa	0.87	0.80	0.49	186,305	306,216	431,833	49.4	81.2	114.5

Source : Données de l'Office Régional pour l'Agriculture et données de RGPH pour 2001, de Doka et Monimart (2004).

Vers le sud de la région de Maradi (Madarounfa et certaines parties de Guidan Roumji), où la population est plus importante, la surface cultivée par habitant a approximativement diminué de 50 pour cent en 25 ans, tandis que la population a plus que doublé. La surface cultivée a augmenté de seulement 34 pour cent, et en grande partie de augmentation a eu lieu avant 1988, après quoi il apparaît selon les données que très peu de terre était disponible pour la l'agriculture et la population a commencé à répartir la terre pour satisfaire aux besoins de la génération à venir.

La terre cultivée dans les années 1980 était auparavant largement utilisée comme pâturage. Ce déclin de la taille des champs est dans beaucoup de zones accompagné par une perte de fertilité du sol, ce qui entraîne une baisse accrue des récoltes tirées de ces champs (IRAM, 2006a).

Les prix des céréales varient énormément au cours de l'année. Les prix diminuent généralement juste après la récolte et ensuite augmentent tout au long de l'année pour atteindre leur pic juste avant la prochaine récolte. Les familles les plus pauvres ne peuvent choisir entre la bonne période pour acheter ou pour vendre et sont appauvries par le cycle de fluctuation des prix.

Les ménages qui achètent les céréales à crédit (ou reçoivent des graines à crédit) durant la saison nouvelle, le font lorsque les prix sont à leur plus haut niveau. Ils doivent rembourser plusieurs fois ce qu'ils avaient emprunté, cela les rend vulnérables aux pénuries alimentaires plus tard au cours de l'année. Pour les ménages qui doivent régulièrement emprunter dans le but d'avoir assez de nourriture jusqu'à la récolte, leurs biens peuvent être entamés jusqu'à ce qu'il ne reste que la terre pour couvrir la dette.

## 1.4.2 - Une main-d'œuvre croissante sans terre

La terre est la source de production pour les agriculteurs. C'est leur bien le plus précieux et le dernier auquel on a recours en temps de crise, lorsque le ménage n'a plus aucun espoir de rétablir des moyens d'existence solides et durables, une fois la crise passée. Selon l'étude publiée en octobre 2005 par le Programme Alimentaire Mondial, dans les régions les plus touchées par la crise alimentaire de 2005, telles que Tahoua et Maradi, 7 ou 8 pour cent des

<sup>6</sup> Certains critiquent la méthodologie de l'étude, mais il n'y a aucun doute qu'il y a une augmentation significative dans les ventes de terre pour faire face à la crise de 2004–2005.

ménages ont vendu leurs terres, dans les six mois précédents, dans le but d'acheter de la nourriture. (cf. Mousseau, 2006)<sup>(6)</sup>. Cela représente une grave accélération de la création d'une classe très vulnérable sans terre.

Les agriculteurs dans les zones de cultures de rente au Burkina Faso et au Mali sont particulièrement vulnérables à cause de leur dépendance au crédit. Les cultures irriguées de coton et de riz nécessitent un investissement très coûteux. Lorsque les cultures baissent et que le prix des marchandises chute au niveau du marché mondial, les agriculteurs, qui ont eu recours au crédit pour acheter des intrants, sont fortement exposés, en particulier, lorsqu'ils ont utilisé leurs terres comme nantissement.

Pour certains ménages, une stratégie alternative pour vendre leurs terres est « la mise en gage », qui consiste à donner à quelqu'un un champ en gage en échange d'un prêt ou de provisions. Il n'y en général pas de date limite pour la transaction, et aussi longtemps que le champ sera en gage, la personne ayant reçu le champ n'a pas le droit de le vendre et ne peut le vendre que par consentement mutuel. Pour beaucoup de jeunes, c'est le seul moyen de financer leur émigration au Nigeria, au Bénin ou en Côte-d'Ivoire. Ces hommes et leurs petites familles sont donc généralement très vulnérables.

La réduction de la taille des champs, dans les zones les plus densément peuplées, conduit au fait que les gens restent sans terre par manque d'héritage. En particulier, cela touche plus les femmes et les jeunes hommes. Au Mali, au Niger et au Burkina Faso, où l'attribution de la terre est dominée par un système coutumier, une éradication progressive des droits des femmes à la terre est constatée (Diarra et Monimart, 2006, Monimart, pers comm.). Les champs des femmes ont joué un rôle fondamental dans la nourriture du ménage. Dans les zones où les femmes n'ont plus accès à leurs propres jardins, elles perdent leur autonomie sur la gestion des besoins en nourriture du ménage et deviennent dépendantes de leurs maris ou de leurs parents masculins pour l'accès à la nourriture, ou bien elles cherchent du travail avec un salaire minimum dans les champs d'autrui. Plus fondamental encore est la perte de leur identité et de leur objectif, pour la plupart des femmes, à qui, il n'est même plus permis de prendre part à la culture des champs familiaux.<sup>(7)</sup>

Puisque la taille des champs diminue davantage, comme dans les zones les plus densément peuplées du Niger, Monimart (2006) a aussi été témoin d'une augmentation de la fréquence des jeunes hommes sans terre. Ces hommes n'ont d'autres alternatives que de trouver du travail dans les champs de la zone, ou de partir pour chercher un autre emploi ailleurs (Kelly et Khinmaung, 2007).

On a beaucoup parlé du petit commerce et du rôle important qu'il joue pour générer des revenus pour les femmes. En pratique, cependant, dans les zones rurales, 95 pour cent du petit commerce des femmes est basé sur les ressources naturelles, telles que la vente de cultures commerciales comme les pois chiches et les oignons dans les marchés locaux. La perte de l'accès aux champs rend ces femmes et leurs enfants extrêmement vulnérables, puisqu'ils sont privés des matières premières nécessaires pour la création de leurs revenus.

La multiplicité des systèmes de bail au Sahel permet aux ménages vulnérables de "choisir" parmi les systèmes celui qui les aide le mieux. Ce forum commercial peut conduire à différents résultats. Cependant, cela peut très bien fonctionner pour certains groupes. Par exemple, au Niger, les femmes ont fait usage de lois islamiques, qui garantissent aux héritières 50 pour cent de ce qui est laissé aux hommes. Le système oblige le chef de famille à reconnaître les droits des femmes à la terre, tandis que le droit coutumier garde la terre pour les héritiers dans l'attente de voir les femmes quitter la maison et recevoir de la terre de leurs époux (Doka et Monimart, 2004).

### 1.4.3 - Les pasteurs vulnérables

Le système de production pastorale au Sahel est développé pour s'adapter aux instabilités climatiques inhérentes et aux opportunités du marché. Différentes espèces et races ont été sélectionnées durant des millénaires pour s'adapter aux différentes conditions climatiques. Les complexes liens sociaux à différents niveaux permettent un accès réciproque aux ressources selon la disponibilité et les régimes pluviométriques. Les circuits commerciaux qui couvrent des milliers de kilomètres relient les zones arides du nord du Mali et du Niger avec les importants marchés de viande des économies côtières.

Au Niger, la production du bétail est estimée à 14 pour cent du Produit Intérieur Brut (PIB) et soutient environ 30 pour cent de la population. Au Mali, en 2005, l'élevage a contribué à la création de 10 pour cent du PIB, ce qui le place ainsi comme le troisième secteur d'exportation après l'or et le coton (OCDE/BAD 2005). Le système pastoral

<sup>7</sup> Cela est particulièrement signalé dans les zones à prédominance Haoussa dans le sud du Niger.



sahélien dépend entièrement de la transhumance pour accéder aux ressources et échapper aux épidémies et à la sécheresse localisée. Il dépend aussi de l'accès aux ressources essentielles en période de saison sèche (eau et fourrage) dans le but de tirer profit des ressources éparpillées et incertaines du nord qui est très aride.

Les sécheresses des années 1970 et 1980 ont exposé les pasteurs à tel point que les pâturages de la saison sèche sont devenus indisponibles à cause de la combinaison de la pression de la population et des politiques au niveau national qui n'ont pas reconnu la productivité et la valeur du pastoralisme. Les zones qui par le passé pouvaient être ouvertes aux pasteurs dans les pays les plus humides dans le sud, comme le Nigeria et la Côte-d'Ivoire ont en effet été fermées et de nombreux pasteurs ont perdu tout ou la plupart de leur cheptel. Ce processus a continué avec des pasteurs qui perdent de plus en plus l'accès aux zones de pâturage en saison sèche à cause de l'extension de l'agriculture.

Les agriculteurs qui cultivent les champs au nord dans ce qui est considéré comme la zone agricole sont particulièrement sensibles aux fluctuations des conditions, tandis qu'ils créent également une plus grande vulnérabilité parmi les bergers qui de plus en plus trouvent les circuits de migration envahis et bloqués par les champs. Les pasteurs sont aussi désavantagés par la perte des arrangements réciproques avec les agriculteurs, qui, pendant de nombreuses générations, ont permis aux animaux des bergers de se nourrir des résidus de culture et ont permis l'accès à l'eau en échange de l'engrais de leurs champs. Ces forces ont conduit à la diminution des ressources de base des pasteurs pendant la saison sèche, ce qui en effet empêche l'exploitation productive des zones arides du nord du pays .

La croissante fréquence de la sécheresse augmente aussi la difficulté des pasteurs à se relever. Les possessions d'animaux d'élevage diminuent par habitant. Puisque leur capital de base s'effrite les pasteurs sont de moins en moins capables de s'adapter à la sécheresse et deviennent de plus en plus vulnérables aux problèmes de malnutrition. Les conflits entre pasteurs et agriculteurs augmentent et rendent les communautés de pasteurs non seulement vulnérables à la faim, mais aussi à la violence. On dit que le manque de services de santé vétérinaire, depuis l'introduction des politiques d'ajustement structurel dans les années 1980, a réduit l'accès à ce qui était relativement déjà considéré comme des services vétérinaires médiocres.

Dans les marchés, les Nigériens perdent le contrôle sur l'accès aux marchés du bétail puisque de riches intermédiaires, en particulier des Nigériens, monopolisent les marchés et contrôlent les termes du commerce. Le nombre croissant de pasteurs sans bétail (comme les agriculteurs sans terre) mène à une main-d'œuvre croissante qui compte sur peu d'opportunités d'emploi comme bergers ou gardiens. Pendant les périodes de sécheresse, ce marché du travail se développe rapidement, et les gens sont souvent laissés sans autres options que l'émigration sur une longue distance ou la destitution.

### Encadré 4 - Extension de l'agriculture dans les zones pastorales

Comparé à la situation dans la région sud de Maradi, le Tableau 1 ci-dessus montre que au Dakoro, dans le nord de la région de Maradi, dans la zone agropastorale, la surface cultivée par habitant a plus que doublé. Parallèlement à la croissance démographique, la surface cultivée totale a augmenté plus de cinq fois (Doka et Monimart, 2004). L'extension de l'agriculture autour de Dakoro est fréquemment expliquée par le fait que « la terre est disponible » dans la zone.

En réalité cette « terre disponible » est une terre pastorale. Les puits appartenant aux familles pastorales existent dans la zone depuis des générations. Les familles de pasteurs quitteront ces puits pendant la saison sèche et se dirigeront vers le nord à la recherche de pâturages et retourneront dans le sud vers leurs puits et prairies autour pour garder la nourriture de leur bétail durant la saison sèche jusqu'à l'arrivée des prochaines pluies. La zone est aussi utilisée pour le déplacement du bétail vers le sud sur les routes du commerce et de la transhumance ; les pâturages et l'eau dans cette région sont une partie essentielle de ce système.

Depuis la sécheresse de 1984, lorsque la taille des troupeaux a été fortement réduite par la sécheresse, les bergers ont commencé à retourner vers leurs puits pour se rendre compte que certains ménages haoussas ont défriché la terre autour du puit pour aménager de petits champs. Chaque année la surface cultivée a augmenté (tel qu'indiqué dans le Tableau 1) à tel point que les pasteurs ne peuvent plus avoir accès à l'eau des puits par crainte de payer une amende pour le dommage causé aux récoltes par leur bétail. De plus, il y a une pratique de culture de champs pièges selon laquelle les agriculteurs plantent des champs éparpillés à travers les prairies de pâturage de sorte que les bergers n'osent plus entrer dans la zone par crainte de payer des amendes exorbitantes si leurs animaux entrent et détruisent les cultures. Ainsi, les agriculteurs peuvent réclamer la terre « non utilisée » et étendre davantage leurs champs (obs. pers.).

Ce procédé est largement soutenu par les leaders traditionnels haoussas, qui espèrent que la terre défrichée par les personnes sous leur juridiction, de même que les nouveaux hameaux et villages occupés par les agriculteurs, seront intégrés dans leurs territoires. Ce procédé est pénible dans les deux sens : les agriculteurs installés dans la zone sont encouragés à pratiquer l'agriculture dans une région qui n'est pas viable pour cette activité à long terme. De façon intéressante, les modèles de changement climatique (Brooks, 2006) suggèrent que le climat dans la région devient probablement plus humide avant de s'assécher de nouveau, encourageant plus de personnes à défricher la terre dans cette zone, uniquement pour devenir des «cibles hurlantes» pour les types de sécheresse et les crises alimentaires subies dans les années 1980.

Enfin, la prolifération des armes dans les zones pastorales dans la Sahel augmente les risques pour les bergers dans la recherche de pâturages. C'est le cas pendant la saison sèche, et aussi au début de la saison des pluies — une période critique de l'année — lorsque les bergers sont plus vulnérables et que le pâturage fait l'objet d'une vive compétition. Dans les zones pastorales dans tous les trois pays, quiconque contrôle l'accès à l'eau contrôle aussi l'accès aux pâturages pendant la saison sèche. De nombreux pasteurs comptent sur l'accès aux puits publics. Dans les zones plus isolées dans le nord du Mali et du Niger, le contrôle sur ces puits publics est de plus en plus dominé par des groupes armés qui utilisent leurs armes pour établir un contrôle territorial sur les terres communes entourant les puits (Rass, 2006).

#### 1.4.4 - Les enfants vulnérables

Aussi bien les communautés pastorales qu'agricoles autour du Niger, du Burkina Faso et du Mali sont profondément vulnérables aux problèmes de santé dus au manque de soins de santé primaires et secondaires. Cela affecte en particulier les enfants. Le taux de mortalité pour les enfants de moins de cinq au Burkina Faso est de 192 pour mille, pour le Mali, il est de 219 et pour le Niger, 259 (Indicateurs de Développement de la Banque mondiale pour l'Afrique, en 2006)

Les populations rurales au Niger, Mali et Burkina Faso souffrent d'un manque chronique de services de santé et d'un meilleur assainissement. Au Niger, les facteurs comportementaux jouent aussi un rôle significatif dans les taux de malnutrition des enfants. « Dans de nombreux cas au Niger, la malnutrition chez les enfants n'est pas principalement causée par la faible disponibilité de la nourriture dans le ménage. Les parents peuvent manger une variété d'aliments, tandis que les enfants sont principalement nourris à la bouillie de mil chaque jour avec très peu de diversité diététique. Cela conduit à un manque en quantité (énergie) et en qualité (micronutriments) dans l'alimentation, qui souvent conduit à l'anorexie (manque d'appétit) et à une perte de poids concomitante (FEWSNET in Mathys, 2007). Seulement 2 pour cent des nourrissons de moins de six mois au Niger sont exclusivement nourris au sein et au colostrum, riches en anticorps, privant les enfants de la protection la plus utile contre les maladies infectieuses comme la diarrhée (Hampshire et al., 2006).

## Pourquoi les populations du Sahel sont-elles si vulnérables ?

Au Sahel, les chocs provoqués par la sécheresse et la pluviométrie sont inévitables, mais imprévisibles dans le temps et dans l'espace, et sont largement incontrôlables. Les populations du Sahel sont ainsi intrinsèquement exposées aux chocs et variations climatiques. Cependant, la sécheresse à elle seule ne rend pas une population vulnérable. Une récente étude comparant la vulnérabilité et le risque en Indonésie et en Australie, deux pays ayant une incidence et une sévérité similaires concernant la sécheresse, a conclu que l'un des pays enregistre 25,000 cas de décès liés à la sécheresse par an et l'autre zéro (PNUD 2005). Quels sont les facteurs environnementaux, physiques, sociaux et économiques qui rendent les populations du Sahel aussi vulnérables aux chocs tels que constatés au Niger en 2005? Pourquoi les populations du Sahel sont plus vulnérables aux dangers et pourquoi leurs stratégies de survie sont-elles si inadéquates ? Une analyse de ces termes pourrait permettre aux agences de développement d'insister sur l'atténuation en renforçant les capacités de survie et en réduisant la prédisposition.

Les praticiens du développement, les autorités gouvernementales et les bailleurs de fonds interviewés dans cette étude avaient tous des réponses immédiates sur les causes de la vulnérabilité. La plupart étaient basées sur les listes de conditions ou les éléments de la situation qui rendent la vie difficile pour les populations. La plupart des réponses communes concernent le climat, les ressources naturelles insuffisantes, les faibles services du gouvernement et un lourd passé de niveau de pauvreté. Les populations priorisent rarement les causes ou créent des liens entre eux<sup>(8)</sup> Le Tableau 2 illustre la série de réponses initiales fournies par un ensemble d'agences au Mali (gouvernementales, ONG et multilatérales<sup>(9)</sup>) à la question, « pourquoi les populations du Sahel sont-elles si vulnérables » ? L'absence de dimensions politiques et de pouvoir concernant la vulnérabilité est frappante.

**Tableau 2 - Perceptions des causes profondes de la vulnérabilité au Mali**

Agro-climatic	Gouvernance	Commerce et marchés	Autres
• Sécheresse / pluies irrégulières	• Marginalisation politique	• Taux d'échanges en dollar/euro	• Aucune étude véritable sur la vulnérabilité n'a été faite
• Climat	• Gestion médiocre des urgences	• Prix du pétrole	• Manque de connaissances techniques
• Manque de terres arables		• Marchés mondiaux du riz, du coton et du blé	• Éclatement de la famille
• Faible production		• Interventions perverses dans le coton	• Paupérisation continue
• Criquets		• Subventions qui pervertissent les prix	• La vulnérabilité diffère de zone en zone
• Gestion faible pour inadéquation de l'eau		• Marchés instables des céréales et du bétail	• Forces structurelles
• Types de production pratiqués		• Mécanismes inadéquats de déplacement du riz dans des zones déficitaires de façon permanente	• Exploitation inadéquation de la terre (pauvre exclu de la propriété)
• Monoculture extensive			• Accès difficile au crédit
		• Aucune transformation au Mali, mais une exportation de matières premières	• Absence d'assurance agricole

<sup>8</sup> Les personnes interrogées ont estimé qu'il était très facile de répondre à la question, « qui sont les plus vulnérables : les pasteurs ou les agriculteurs ? Au lieu de faire une revue des différents facteurs de la vulnérabilité dans chaque cas, il y avait souvent une simple affirmation, avec uniquement une raison qui était suggérée. <sup>9</sup> Réponses du PAM, AFD, FAO, Oxfam, SAP, CSA, UE, Afrique Verte, Helvetas, BM, FMI.

Dans les documents ou conversations, les causes de la vulnérabilité au Sahel sont fréquemment divisées en problèmes structurels et en problèmes immédiats. Les problèmes structurels sont présentés comme des composantes immuables de la situation. Cela a pour effet de mettre les principaux problèmes du Sahel dans une boîte et de fermer la voie à une analyse supplémentaire. La littérature au Sahel a tendance à mettre l'accent sur des secteurs spécifiques plutôt que de proposer de larges vues d'ensemble, mais analyse en général les causes profondes de la vulnérabilité. Une grande partie de la littérature met l'accent sur la pauvreté, plutôt que sur la vulnérabilité, mais il est possible de déduire les causes exactes de la vulnérabilité.

Des documents nationaux en provenance des agences de développement (tels que les plans de stratégie du pays) abordent rarement les problèmes politiques en termes de pouvoir et de groupes d'intérêt. Les principaux problèmes politiques sont décrits comme des questions de gouvernance. Une bonne gouvernance (y compris par exemple : la responsabilisation, la transparence et l'efficacité) est recherchée comme fondement d'un développement adéquat. Les mécanismes de promotion d'une bonne gouvernance ne sont pas faciles à définir et dans la plupart des cas les buts déclarés sont plus proches de la réduction de la mal gouvernance.

La Tanzanie est souvent citée comme référence dans l'amélioration des fonctions gouvernementales suite à l'appui des bailleurs de fonds ajustés à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Cependant, l'étude indépendante (Merging the Circle, Gould et Ojanen, 2003) suggère que les procédés de la SRP étaient eux-mêmes profondément imparfaits et n'avaient pas amélioré les éléments clés de la gouvernance en Tanzanie. Les simples affirmations que les personnes ont faites dans les interviews concernant la situation politique au Sahel ne sont pas reprises dans les déclarations politiques ou stratégies du pays. Les observations majeures qui touchent la politique, par exemple, comment un gouvernement peut avoir besoin de soutien dans la capitale, mais peut se permettre de négliger les populations rurales, peuvent avoir un rapport avec la façon dont les agences de développement conçoivent leurs programmes, mais peuvent ne pas apparaître lorsque les plans détaillés sont établis.

## 2.1 - Les variations du climat, 1950–2050 [19]

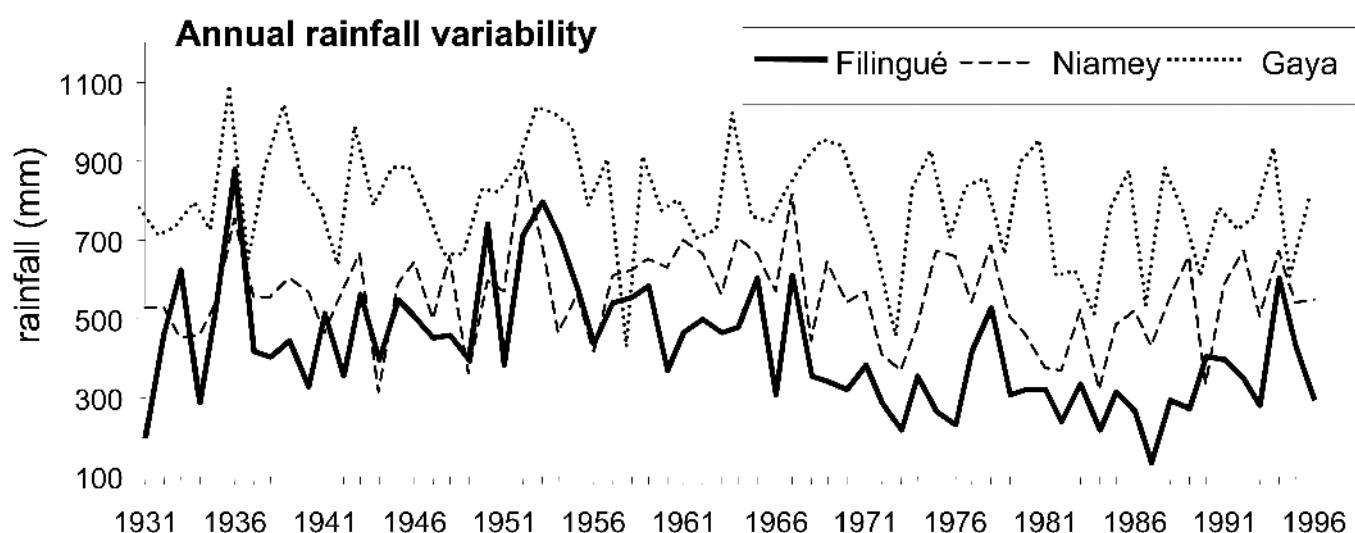
Les personnes interrogées dans la région citent souvent l'irrégularité du climat comme cause fondamentale de la vulnérabilité. Cette hypothèse assimile la vulnérabilité à la production alimentaire inadéquate par opposition à l'accès à la nourriture. Les taux de malnutrition observés au Niger, Mali, Burkina Faso en 2005 étaient tous dus à la baisse massive des niveaux de production et ne pouvaient pas être expliqués uniquement sur la base des variations climatiques, pas même avec la combinaison de l'invasion acridienne (IRAM, 2006b).

Le climat ne provoque pas la vulnérabilité. Cependant, les changements dans le climat au cours des 50 dernières années, et ceux prévus pour les 50 prochaines années placent les mécanismes de survie traditionnelle et les prises de décisions sous une plus forte pression. Le graphique 1 montre les variations dans la pluviométrie dans les trois sites du Niger des années 1930 jusqu'à 1996. Si on regarde le graphique avec attention, il est possible de voir comment la faible pluviométrie annuelle a augmenté durant les années 1940 et 1950, au moment où beaucoup de stratégies de développement ont été conçues. Ces stratégies incluaient l'intensification agricole, l'extension de l'agriculture dans le nord vers ce qui était traditionnellement des terres pastorales et l'intensification de la production de bétail à travers l'amélioration des espèces et des modèles d'exploitation de ranchs. Durant les trois décennies qui ont suivi, les niveaux de la pluviométrie ont fortement baissé, en particulier dans les zones les plus sèches, et la sécheresse est devenue de plus en plus fréquente. Au Niger, les 40 mm isohyètes ont été changés en 200 km sud à l'Ouest et 100 km sud à l'Est.

Il existe de nombreuses incertitudes concernant les changements à attendre de la pluviométrie et du climat au Sahel dans le contexte de réchauffement de la planète. Le Troisième Rapport d'Évaluation (TRE) du Panel Intergouvernemental sur les Changements Climatiques suggère que les changements climatiques ne seront probablement pas associés à l'augmentation de la pression de l'eau dans la plus grande partie de l'Afrique. Dans sa revue de la situation actuelle des connaissances concernant les changements climatiques au Sahel, Brooks (2006) suggère qu'il y a une possibilité significative que la pluviométrie augmente légèrement dans les 50 prochaines années, pour ensuite diminuer de manière significative dans les zones les plus sèches et plus variables que celles d'aujourd'hui. Cependant, d'autres modèles, suggèrent que les changements climatiques pourraient directement conduire à un climat plus sec avec une baisse de 20 pour cent de la pluviométrie par rapport aux moyennes actuelles. Les agriculteurs et les bergers du Sahel expérimentent les variations climatiques comme un fait de la vie courante et leurs

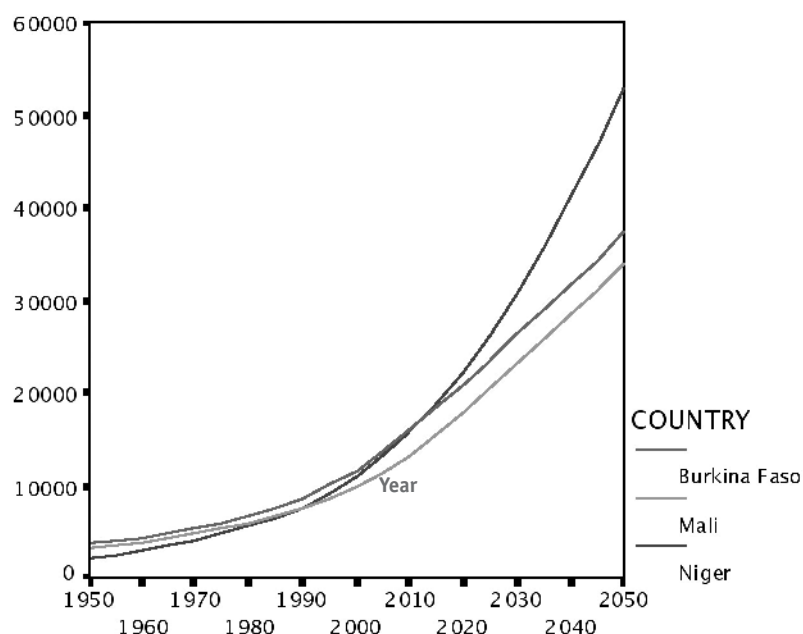
stratégies pour les moyens d'existence sont un mélange complexe qui vise à répartir le risque et à optimiser les retours. Cependant, les changements à long terme du climat mettent une pression considérable sur ces stratégies de survie. L'augmentation de la fréquence de la sécheresse a eu un impact significatif à la fois sur les populations agricoles et pastorales à cause de leur incapacité à recouvrir leurs biens entre les périodes de sécheresses, conduisant à un effet de cliquet.

**Graphique 1 - Variations de la pluviométrie annuelle au Niger de 1950 à 1996**



Source: Graef, 2000

**2.2 Graphique 2 - Demandes croissantes : tendances démographiques, 1980–2050**



Source : site web de la division de la population des Nations Unies

Le Niger a le triste honneur d'avoir le plus fort taux de croissance démographique, de 3,4 pour cent par année. La division de la population des Nations Unies (<http://esa.un.org/unpp>) estime qu'entre 2005 et 2050, les populations



du Mali, du Burkina Faso et du Niger augmenteront par coefficients de 2,9, 2,7 et 4,0 respectivement <sup>(10)</sup>. D'ici 2050, la population du Niger atteindra, en prévision, presque 55 millions, comparé à 13 millions actuellement (Graphique 2).

### Encadré 5 - Le rôle de l'irrigation.

En septembre 2005, le Premier Ministre nigérien Hama Amadou a déclaré que les agriculteurs nigériens devraient s'ouvrir à la modernité dans le but d'éviter des crises alimentaires similaires dans le futur :

- Le monde rural doit changer de mentalité, nous ne devons plus dépendre de la pluie... Il nous faut moderniser notre agriculture et développer les surfaces irrigables. » Il a ajouté que le fleuve Niger fournit beaucoup de surfaces irrigables qui, exploitées, pourraient produire plus de 300 000 tonnes d'aliments chaque année.

Cependant, 300 000 tonnes ne pourraient que couvrir les besoins de la population supplémentaire du Niger au cours des trois prochaines années. Le développement de l'irrigation pourrait être nécessaire mais cela n'est pas suffisant pour résoudre le problème récurrent des déficits alimentaires qui affectent le pays ; selon la tendance actuelle, le pays pourrait ne jamais plus connaître de surplus alimentaire. Étant donné qu'il est prévu que les déficits excèdent un million de tonnes dans quelques années, le développement de l'irrigation constitue une partie infime de la solution.

*Source: Mousseau, 2006*

La proportion totale de la population qui se déplace vers les zones urbaines au Niger, Mali, et Burkina Faso augmente de façon exponentielle (la plus rapide dans le monde). D'ici 2050, une bonne partie de la population nationale ne sera pas localisée dans la zone rurale mais dans les grandes villes et capitales. Le Mali a en général une plus grande population urbaine que le Burkina Faso ou le Niger : la population de Bamako est actuellement approximativement de 1,7 million comparée à 775 000 pour Niamey et 750 000 pour Ouagadougou<sup>(11)</sup>. Si la croissance de la population urbaine devait rester contenue à l'intérieur de chaque pays, d'ici 2050, la population urbaine du Mali pourrait atteindre 15 millions, tandis qu'au Niger elle approcherait 22 millions.

Cependant, étant donné les tendances actuelles, il est probable qu'un grand nombre de résidents des zones urbaines au Sahel vont émigrer vers les économies côtières, en particulier au Nigeria et en Côte-d'Ivoire. La croissance interne de la population dans ces pays montre qu'il y aura peu d'opportunités pour les immigrants. Il est possible que l'émigration économique hors de la région augmente dans un futur proche avec probablement des destinations vers les pays d'Europe, de même que la tendance à l'émigration vers l'Arabie Saoudite et d'autres pays arabes (Monimart, comm. pers). Ces visions de la population sont toujours considérées comme controversées et de nombreux observateurs estiment que les forts taux de croissance comme négatifs. Les taux de croissance ont tendance à diminuer avec une augmentation du niveau de vie et de l'éducation, et étant donné la situation actuelle au Sahel, ce déclin n'est pas imminent.

## 2.3 - La dépendance envers ressources naturelles

Avec 70–80 pour cent de la population qui est rurale et dépendant largement des ressources naturelles, et une croissance de la population qui tourne autour de 3 pour cent, l'investissement dans le soutien des producteurs ruraux est totalement inadéquat pour les aider dans leurs tentatives d'augmenter la production en parallèle à la demande. En outre, les politiques nationales ont tendance à limiter les agriculteurs et les pasteurs dans l'exploitation des ressources naturelles de façon opportuniste et flexible (Hesse et Thebaud, 2006 ; Rass, 2006 ; IRAM, 2006a).

### 2.3.1 - Investissement inadéquat et inapproprié dans l'intensification

L'intensification de l'agriculture est une priorité urgente pour les agriculteurs au Sahel, comme c'est le cas pour la disponibilité des systèmes alternatifs de moyens d'existence (IRAM, 2006a). Cependant, les politiques et pratiques au niveau national ont mis l'accent sur la culture commerciale pour l'exportation, et la production mécanisée à large échelle (rapports des pays OCDE). La plupart des idées présentées ne sont appropriées que pour les riches agriculteurs qui ont des moyens d'investissements supplémentaires et prennent des risques. Il semble qu'il y a un manque de nouvelles idées sur les programmes nationaux agricoles qui pourraient être utilisés pour les agriculteurs les plus pauvres.

<sup>10</sup> Basé sur les estimations moyennes du PNUD.

<sup>11</sup> Ces chiffres sont presque certainement sous-estimés.

Des essais concernant l'intensification, quelle soit pour la production pastorale ou agricole, devraient être en adéquation avec la nature irrégulière du climat et des ressources naturelles disponibles pour les communautés locales. La promotion des intrants pour augmenter la productivité, en particulier lorsque ces intrants nécessitent du crédit, est très risquée pour les agriculteurs du Sahel à cause de l'échec probable de la récolte. Cela s'applique en particulier aux cotonculteurs qui ont une forte dépendance envers les pesticides et les engrais. Même la promotion des micro engrais au Burkina Faso, au Mali et au Niger a conduit à un faible rendement dans les zones de 400 mm de pluie ou moins, à cause des risques de pluies irrégulières. Cela est vrai même dans les endroits où les agriculteurs ont constatés les effets des engrais, lorsque la pluviométrie est bonne. En conclusion, les agriculteurs sahéliens ont adopté des stratégies pour réduire leurs risques et les investissements hasardeux sont très peu attractifs.

Il y a des exceptions à ce scénario négatif qui démontrent qu'un investissement approprié et adéquat et le soutien à ces communautés pourraient aider les agriculteurs à retrouver leurs biens et entraîner des réductions considérables dans la vulnérabilité. Le potentiel pour l'investissement chez les petits propriétaires individuels pour réduire la vulnérabilité a été démontré au Niger et au Burkina Faso (Reij et al. 2005). L'agroforesterie, en tant qu'investissement à long terme, et des techniques d'irrigation à petite échelle et pour diminuer l'érosion du sol ont prouvé leur capacité à réduire le risque d'exposition du ménage à la crise alimentaire en 2005. A l'opposé de ceux qui considèrent la croissance démographique comme une catastrophe, la preuve est démontrée que la croissance démographique est essentielle pour inciter à l'intensification et à l'innovation nécessaires pour répondre aux besoins croissants de nourriture (Mortimore et al., 2001).

### 2.3.2 - La fragilisation du système de production pastorale

Malgré sa contribution aux économies nationales, le pastoralisme sahélien, avec sa nature extensive, n'est pas populaire au niveau des gouvernements nationaux. Le système a été constamment fragilisé à la fois à dessein et par négligence (Vedeld, 1993). Les politiques nationales de production animale ont, en priorité, favorisé des méthodes de production alternatives, soit la conversion vers l'agriculture soit l'exploitation d'un ranch, qui ont tous été discrédités comme n'étant pas pratiques, étant donné les conditions climatiques du Sahel. Plus récemment, le Mali et le Burkina Faso avaient voté des lois précises pour soutenir le pastoralisme, tandis que le Niger est sur le point de mettre en place une législation particulière pour réguler le secteur pastoral dans le contexte du Code Pastoral (Hesse et Thebaud, 2006).

Ces lois fournissent, sans aucun doute, un cadre amélioré pour la gestion des prairies et une plus grande sécurité dans l'occupation des terres pour les pasteurs. Elles sont aussi des grandes innovations en termes de motivation et de reconnaissance du système de production pastorale. Jusqu'à récemment, le système était considéré comme archaïque, destructeur de l'environnement et avait besoin d'être modernisé selon de nombreux experts en élevage et les autorités du gouvernement central (Hesse et Thebaud, 2006). Par exemple, la transhumance est maintenant reconnue de façon claire comme une partie essentielle du système pastoral, et est protégée par la nouvelle loi.

La nouvelle législation comprend aussi des dispositions pour protéger les zones de prairies et les couloirs pour le bétail contre l'empiètement des agriculteurs et sécuriser les accès des pasteurs aux ressources stratégiques clés telles que les zones humides dans les terres sèches. Cependant, les moyens par lesquels la législation propose la mise en place de ces dispositions et les ambiguïtés de la loi en ce qui concerne la définition de la zone productive à utiliser, soulèvent de sérieux problèmes. Cet accent de la nouvelle législation repose sur le développement de plans d'utilisation précise de la terre qui définissent les zones pour la production animale et des zones pour l'agriculture, telles que développées par les spécialistes. L'État se réserve le droit de fixer les conditions spécifiques d'accès et d'utilisation, et reste orienté vers « le développement » et « la modernisation » du secteur.

La décentralisation du pouvoir pour attribuer au village l'exploitation de la terre devrait contrebalancer cette tendance et permettre une utilisation plus flexible et locale de la terre. Cependant, peu de progrès ont été faits à ce sujet à ce jour, et la transhumance nécessite une approche sur une plus grande échelle que celle du village. Il y'a peu de reconnaissance des droits des pasteurs à posséder ou à gérer des ressources ou de leur expertise dans la négociation pour l'accès aux ressources de façon flexible selon la disponibilité des ressources à des périodes données — la disponibilité qui dépend entièrement des régimes pluviométriques irréguliers et par conséquent s'adapte très peu à la réglementation fixée qui est associée aux plans statiques d'exploitation de la terre. La transhumance est l'élément clé pour l'élevage au Sahel. C'est la transhumance qui est le plus menacée par les systèmes de lois et

l'extension d'une agriculture arable. Cependant, la transhumance constituera l'élément essentiel de l'élevage puisque les régimes pluviométriques deviennent de plus en plus erratiques et variables.

En outre, le concept de « mise en valeur » reste courant dans la législation concernant l'exploitation de la terre. La « mise en valeur » reconnaît traditionnellement uniquement une terre exploitée qui comprend une certaine forme d'amélioration physique ou une modification du paysage — telles que la plantation d'arbres ou le labourage de champs. Il n'est pas clair que les « actions positives du pastoralisme à travers une simple transformation de la biomasse en produits pour les animaux des pasteurs ou le marché national » soient reconnues par les gouvernements, même maintenant (*Hesse et Thebaud, 2006 : 17*).

Lorsque l'agriculture s'étend dans les zones pastorales, la littérature du développement insiste surtout sur la pression du sud pour trouver de nouvelles terres cultivables à cause de la saturation de la terre disponible là-bas. Les ménages individuels et les agriculteurs ont expérimenté cette extension de l'agriculture vers le nord dans les zones pastorales comme un moyen d'échapper à la pression de la terre dans le sud. Cependant, il existe un élément stratégique important pour l'extension de la terre dans les zones agropastorales, qui est lié au manque de reconnaissance et de protection attribué au pastoralisme en tant que moyen de production.

### Encadré 6 - Montée de la société civile

L'envahissement de la zone pastorale par l'empiétement de l'agriculture a conduit à l'émergence d'associations de pasteurs. Cela représente le début d'un mouvement de la société civile qui remet en cause le statut quo et fait la promotion des droits des pasteurs dans un climat politique qui a été hostile à l'élevage depuis l'indépendance<sup>(12)</sup>.

### 2.3.3 - Une privatisation inappropriée des services d'aides vétérinaires et agricoles

Le plus grand plan de libéralisation des gouvernements sahéliens comprend la pression pour privatiser de nombreux services tels que la gestion rurale. Il comprend la suppression des subventions sur les intrants agricoles comme les engrais et les pesticides, et la déconcentration des services d'aide technique du gouvernement de pair avec la décentralisation. Les objectifs de la privatisation sont d'améliorer l'efficacité et la disponibilité des services, d'éliminer les pratiques coûteuses, inefficaces et de corruption qui caractérisent les services de nombreux gouvernements en Afrique.

La recherche a montré que la privatisation des services vétérinaires a peu de signification au Sahel où les populations sont très mobiles et réparties à travers les grandes étendues du nord du Mali et du Niger. Les coûts pour atteindre une telle population disséminée ne pourraient pas permettre aux vétérinaires privés de faire un quelconque bénéfice<sup>(13)</sup>. Par ailleurs, l'approvisionnement des agriculteurs en intrants coûteux dans les zones les plus sèches est risqué à cause de la forte probabilité d'une mauvaise récolte durant les années de sécheresse. Les fournisseurs privés ne sont pas préparés à prendre ce risque, ce qui a pour conséquence la très forte hausse des prix dans ces zones, qui pourraient bénéficier le plus de très faibles niveaux d'intrants.

La décentralisation des services a aussi comme objectif d'améliorer l'efficacité et la responsabilisation dans les services fournis par le gouvernement. Cependant, cela donne aussi peu d'espoir, aussi longtemps que des professionnels comme les techniciens agricoles et les vétérinaires refusent d'être envoyés pour servir dans les communautés rurales isolées, en particulier dans les zones pastorales du nord du Mali et du Niger. Les agents et experts vétérinaires du gouvernement restent paralysés par le manque de ressources à leur disposition pour atteindre les populations qu'ils sont censés servir. Les travailleurs de santé animale de la communauté sont de plus en plus considérés comme la seule solution rationnelle pour permettre l'accès des bergers aux intrants essentiels tels que les déparasitants, les vaccinations et les acaricides (*Rass, 2006*).

### 2.3.4 - Les systèmes d'occupation de la terre et l'insécurité de l'accès

Au Burkina Faso et au Mali, les lois concernant l'occupation de la terre sont en cours de révision et l'ont été pendant de nombreuses années. Tous les trois pays se battent contre la multiplicité des systèmes d'occupation de la terre qui sont de facto en cours : le droit écrit moderne, la loi islamique et les multiples lois coutumières. Par conséquent, des conflits éclatent dans les zones où les gens appliquent différents systèmes d'occupation de la terre pour les mêmes

<sup>12</sup> Une exception possible pourrait être la Mauritanie (*Hesse et Thebaud, 2006*).

<sup>13</sup> En Tanzanie, Danida approuve les pratiques privées des vétérinaires qui consistent à offrir des services aux pasteurs dans le but de rendre les services disponibles.

ressources (Lund, 1993). Le Niger a explicitement reconnu le potentiel de conflits que le Code Rural provoque dans sa tentative de donner la priorité aux demandes d'occupation coutumière, avec la mise en place des comités de gestion des conflits locaux.

Au Burkina Faso, il existe une incertitude concernant la manière dont la loi va changer, en plus de la pression accrue de la population dans les régions occidentales de la ceinture du coton, combiné à l'immigration. Cela conduit les propriétaires terriens à essayer de renégocier les termes du bail à long terme avec les immigrants pour assurer leurs propres droits à la terre. Pour leur part, les immigrants essaient d'utiliser la longévité de leur occupation et l'exploitation de la terre pour sécuriser leurs possessions (Pare, 2001 ; Lavigne Delville et al, 2001 ; Faure, 1995). Il y'a une banalisation de la terre au Burkina avec beaucoup de terres près des centres urbains qui sont achetés de façon spéculative par les riches investisseurs. Dans certains cas, ils utilisent l'ignorance des populations locales pour obtenir des titres traditionnels pour de modiques sommes et les revendent à des prix élevés en utilisant les contrats moderne d'occupation.

### 2.3.5 - Manque d'investissements dans la gestion des propriétés communes

Les ménages les plus vulnérables sont fortement dépendants de l'exploitation des ressources naturelles des propriétés communes, en particulier durant les années de sécheresse. Les exemples comprenant le ramassage du bois de feu pour la vente, celui des feuilles et autres nourritures sauvages pour la consommation humaine et pour les médicaments. Dans le nord du Nigeria, la dépendance envers les produits sauvages est un indicateur effectif des faibles niveaux de bien-être dans le ménage et au niveau communautaire. Les ménages qui sont incapables d'avoir accès aux ressources des propriétés communes, tels que les fruits sauvages, sont plus susceptibles de retirer sur leur capital et de s'endetter.

La capacité des communautés locales à gérer les ressources des propriétés communes, tels que les forêts du village et les sources d'eau, a été amoindrie à travers l'expropriation de la plupart de ces ressources par l'État. Les agences gouvernementales installées sur place pour prendre en charge la gestion de ces ressources ont largement échoué. Depuis les années 1990, une campagne a été menée pour que les systèmes communautaires de gestion des ressources naturelles puissent redresser la situation.

L'attente de beaucoup de personnes était que "les communautés" seraient soulagées de reprendre le contrôle de leurs ressources et prendraient leurs responsabilités pour gérer les ressources comme par le passé. En réalité, les départements gouvernementaux étaient réticents à l'idée de céder leur pouvoir sur ces ressources (telles que le bois de construction), qui souvent constituaient une source importante de revenus, et on s'attendait à ce que ces communautés assument leurs responsabilités avec très peu d'avantages autres que l'accès local limité. L'expérience a également montré que la gestion communautaire des ressources, tout en étant possible et importante, nécessite un investissement significatif dans le renforcement des capacités institutionnelles et de la confiance. Il est important de noter que, lorsque de tels investissements sont faits, les villageois ont signalé qu'ils se sont sentis moins affectés par la crise de 2005 (Reij, comm. Pers.; Vogt, comm. pers.).

### 2.4 - Manque d'alternatives économiques

La proportion de la population qui dépend de la production rurale reflète un réel manque de sources alternatives de revenus dans les pays enclavés du Sahel. La principale alternative qui s'offre aux sahéliens c'est l'émigration économique vers les pays côtiers du Ghana, de la Côte-d'Ivoire et du Nigeria. Pour la population qui reste, les opportunités sont peu nombreuses, et puisque le nombre de personne pauvres sans terre et sans bétail augmente, la demande d'emploi pour le travail dans les champs locaux ou en tant que bergers devient inférieure à l'offre. Les femmes espèrent gagner approximativement 1\$ américain par jour, au Niger, en travaillant dans le champ d'un autre ménage et ce taux baisse davantage en temps de crises lorsque la main-d'œuvre envahit le marché (Diarra et Monimart, 2006).

*14 L'émigration économique prend différentes formes, qui sont toutes appelées au Sahel par le mot « exode ». Cela peut signifier se déplacer vers une ville dans le même pays pour gagner de l'argent durant la saison sèche, se déplacer dans un pays voisin pour de longues ou courtes périodes ou se déplacer en dehors de la région en général pour de longues périodes.*

En 1998, le nombre d'étrangers africains vivant en Côte-d'Ivoire était estimé à 3 millions, en particulier des Burkinabés et des Maliens. La plupart de ces immigrés sont des travailleurs saisonniers ou temporaires<sup>(14)</sup>, même si certains s'installent définitivement dans les pays de destination (Cotula et Toulmin, 2004). De plus, un nombre significatif émigre vers l'Europe ou l'Amérique du Nord. En 2001, la France a délivré 25 000 visas aux Maliens, comparé à 7000 en 1997, et les États-Unis délivrent environ 5000 visas aux Maliens chaque année. Ces données ne prennent pas en compte l'immigration clandestine. Il est rapporté que 10 pour cent des résidents de la région de Kayes ont émigré. Les immigrants ont quitté la région de Kayes durant les sécheresses au début des années 1970, et la région a maintenant une économie basée sur les transferts d'argent des immigrés, avec une estimation de 80–90 pour cent des transferts d'argent pour les dépenses de consommation courante.

À ce jour, les valeurs des transferts d'argent en provenance des immigrés ne sont pas quantifiées. Une récente étude de l'USAID a conclu que le total de la valeur des transferts d'argent des travailleurs immigrés à travers l'Afrique de l'Ouest pourrait être évalué à 2 milliards de dollars US par an (Orozco, 2006). Les transferts d'argent vers le Mali, le Niger et le Burkina Faso, pour l'année 2004, ont totalisé 155 millions, 26 millions, et 50 millions de dollars US respectivement<sup>(15)</sup>, et ces chiffres peuvent sous-estimer la valeur réelle jusqu'à 50 pour cent en raison des petites sommes transférées ou non enregistrées (Gupta et al., 2007). Comme indicateur de l'importance des transferts d'argent dans l'économie nationale de ces pays, la France a offert, en 2004, 50 millions de dollars US en aide au Mali. Dans les exercices d'évaluation de l'assistance sociale, un plus grand nombre de membres de la famille parti dans l'émigration économique a tendance à être corrélée avec les plus hauts niveaux de bien-être.

L'émigration économique apporte sans aucun doute des avantages aux communautés concernées : l'espoir des transferts d'argent qui s'ajoutent aux revenus du ménage, mais aussi une bouche de moins à nourrir à la maison. Mais elle a un énorme coût en termes de réduction de la main-d'œuvre (ce sont en général, les jeunes gens qui quittent pour l'émigration économique) et l'augmentation des risques d'infection par le VIH/sida que les immigrés ramènent de retour dans les villages.

L'immigration est aussi une coûteuse entreprise, avec de nombreux ménages qui ont dû emprunter, parfois en mettant en gage leur terre (voir Section 1.4.2 ci-dessus sur la mise en gage), dans le but de quitter leur communauté avec l'espoir que le rendement va couvrir plus que la dette. Les rendements ne sont pas toujours suffisants, les membres de la famille qui sont laissés derrière, restent avec peu ou aucun bien auquel recourir en cas de besoin, et aucune garantie de recouvrer leurs pertes. Les populations qui entreprennent l'émigration dans la région notent déjà de faibles rendements puisque les marchés du travail dans les zones côtières deviennent saturés à la fois par les immigrants et en réponse à l'explosion démographique interne. Il est prévu que la population du Nigeria augmente de 125 millions aujourd'hui à 288 millions en 2050.

#### 2.4.1 - La diversification des revenus

La diversification des sources de revenus est sans doute cruciale au Sahel, lorsque l'explosion démographique entraîne déjà l'exode rural puisque les systèmes de production rurale sont incapables d'absorber le nombre croissant (Batterbury, 2005). Cependant, il est important de faire la différence entre **diversification** des moyens d'existence et la **division** des moyens d'existence. Le premier représente un cycle vertueux de réinvestissement par des opportunités différentes de façon à réduire la vulnérabilité des ménages face aux chocs. On peut donner l'exemple peut être d'un ménage relativement riche avec un fils engagé dans le commerce du bétail, un autre qui est un gardien et qui laisse son troupeau à la garde de son père, et deux femmes qui vendent le surplus de lait sur le marché local.

La division représente un cercle vicieux dans lequel le travail du ménage est dévié à cause des besoins immédiats, et donc est incapable de tirer le meilleur profit des biens productifs qu'il pourrait avoir et par conséquent risque de les perdre. On peut illustrer cela en donnant l'exemple d'un jeune ménage ; le mari est parti pour Abidjan pour tenter sa chance et a mis en gage la plus grande partie de leur terre dans le but de rassembler des fonds pour y aller. La femme est laissée avec un petit champ et des rendements qui faiblissent à cause du manque de fertilité. Elle n'a pas les moyens d'investir dans l'amélioration de la fertilité du sol et doit travailler dans les champs des autres pour avoir de l'argent afin d'acheter de la nourriture pour leurs petits enfants. Par conséquent, les rendements baissent davantage au point qu'elle finit par être si endettée qu'elle perd sa terre et devient largement dépendante de la famille de son époux.

<sup>15</sup> Les transferts d'argent ici totalisent les transferts d'argent des travailleurs, la compensation pour les employés et les séries de transferts des immigrés tirés de la base de données de la balance de paiement du FMI, auxquelles on ajoute les données de la Banque Mondiale (2006) de Gupta et al., (2007).



## 2.5 - Manque d'investissement dans l'éducation et la santé

Le Tableau 7 montre les différents groupes d'enfants scolarisables qui vont à l'école et les niveaux d'alphabétisation au Niger, au Burkina Faso et au Mali. Même étant donné ces faibles taux de fréquentation scolaire, les ratios élève/enseignant au Mali, Niger et Burkina sont respectivement de 52, 44 et 49 pour cent, ce qui indique le sérieux manque de ressource humaine dans ce secteur, en plus du manque d'infrastructures. Le problème des classes pléthoriques peut probablement empirer à cause des programmes de promotion de l'éducation pour tous, avec un déclin substantiel dans la qualité de l'éducation. Le secteur souffre aussi du manque de transparence et de responsabilisation, ce qui fragilise les investissements qui sont faits (Adomako-Bonsu et al., 2007).

Ainsi, tandis que l'éducation peut en théorie être plus accessible aux plus pauvres, elle n'offre pas présentement beaucoup de promesse d'une grande sécurité économique à plus long terme et donc c'est un investissement dans le capital humain que les personnes les plus vulnérables ne peuvent se permettre. Cependant, avec des niveaux aussi faibles d'éducation et d'alphabétisation, les plus vulnérables sont encore plus désavantagés par le manque d'accès à l'information, que ce soit lié au gouvernement ou aux décisions prises en leur nom, ou les risques sanitaires, la nutrition et le traitement médical.

**Tableau 3 - L'alphabétisation et la fréquentation scolaire, par sexe et par pays**

		Mali	Niger	Burkina Faso
<b>Taux d'alphabétisation des adultes</b> (%, âge 15 ans et plus, 2000–2004)	Hommes	27	43	29
	Femmes	12	15	15
<b>Scolarisation nette au primaire</b>	Garçons	50	46	46
	Filles	43	32	35

Source : Indicateurs de développement de la Banque Mondiale, 2006

L'importance de l'éducation est difficile à surestimer. Mais les conditions imposées au Niger semblent avoir des effets néfastes sur le programme de l'éducation. Les enseignants expérimentés ont été perdus et remplacés de façon partielle par de relatifs novices. Il y'a de nombreux faits qui prouvent<sup>(16)</sup> que le niveau d'éducation des mères influe en grande partie sur le statut nutritionnel des enfants.

De même, la santé est sous financée de façon chronique. Au Niger, 50 pour cent de la population n'ont pas accès aux soins de santé primaire, il y'a un centre de santé pour 25 000 personnes et une pharmacie pour 22 500 personnes (Hampshire et al., 2006). Au Burkina Faso et au Mali, il y a un médecin pour 10 000 personnes, et la plupart d'entre eux se trouvent dans les zones urbaines. L'accès à un système sanitaire amélioré dans les zones rurales est de 4 pour cent au Niger, 5 pour cent au Burkina Faso et 38 pour cent au Mali. L'accès à une source d'eau potable est légèrement meilleur, mais encore toujours faible : 36 pour cent dans la zone rurale du Niger, 44 pour cent dans la zone rurale au Burkina Faso et 35 pour cent dans la zone rurale du Mali (Indices de développement de la Banque Mondiale pour l'Afrique, 2006).

La décentralisation du système de santé a été initiée au Niger au milieu des années 1990, principalement pour améliorer la couverture sanitaire dans les zones rurales. Cette approche est un système de référence à deux niveaux, par lequel la population compte sur un réseau de centres de santé, et selon de la gravité de la maladie, ce patient peut être orienté par le centre de santé vers un hôpital de district (de second niveau) (Adomako-Bonsu et al., 2007). Cependant, il existe toujours des inquiétudes sur la responsabilité dans la mise en place du système, l'adéquation des approches préventives (une meilleure nutrition et un meilleur approvisionnement en eau) et les services que les gens reçoivent lorsqu'ils se rendent dans les centres de santé. Et le niveau des changements nécessaires est extrêmement élevé, y compris pour la dotation en personnel des centres décentralisés en médecins qualifiés et infirmières, la fourniture du matériel et l'entretien (Hampshire et al., 2006 ; Adomako-Bonsu et al., 2007).

## 2.6 - Une gouvernance faible et des acteurs puissants

Les questions sous-jacentes de gouvernance et d'accès aux ressources, (le plus souvent considérées de façon sectorielle) concernent le pouvoir. Aucun rapport sur les causes de la vulnérabilité ne devrait omettre cet aspect

<sup>16</sup> Voir par exemple : Pamela A. Marinda (2006) Child–mother nutrition and health status in rural Kenya: the role of intra-household resource allocation and education, *International Journal of Consumer Studies* 30(4): 327–336.

essentiel de la pauvreté et de la vulnérabilité. La question du pouvoir est une combinaison de la culture et du contrôle des biens, et des disparités qui existent à tous les niveaux, du niveau local, national et international. L'effritement du capital social est toujours cité en exemple dans les analyses de la situation actuelle du Sahel, mais par sa véritable nature il est difficile à définir et à quantifier. Les niveaux d'extrême pauvreté ont diminué le degré de dépendance des plus pauvres membres de la communauté envers les plus riches pour les aider en cas de besoin — une tradition sociale qui a joué un rôle essentiel dans les relations communautaires traditionnelles. Au niveau du ménage, il existe une diminution des revendications que les femmes faisaient en relation avec l'accès à la terre, ce qui a fragilisé leur capacité à nourrir la famille et à investir dans leurs propres biens.

Au niveau national, les évaluations de Transparency International (TI) décrivent le Niger comme le pays le plus «corrompu» au monde. En 2006, Le Niger était classé au 138<sup>e</sup> rang sur 163 dans l'Indice de Perception de la Corruption de TI. Le Mali et le Burkina Faso ont un meilleur niveau (ils sont classés 79<sup>e</sup> et 99<sup>e</sup> respectivement), mais sont toujours loin en dessous du seuil de corruption. De même, au niveau national, il existe des preuves que les gouvernements sont de plus en plus influencés dans leurs décisions et politiques par les obligations des institutions financières qui financent leurs opérations.

La décentralisation offre une réelle opportunité aux populations rurales du Mali, Niger et du Burkina Faso. En théorie elle permet aux populations locales d'avoir leur mot à dire dans les instances de décisions concernant la gestion et la planification des ressources naturelles. Les organes gouvernementaux locaux (conseils ruraux) sont chargés de fournir des services sociaux et économiques (santé, eau, éducation, commerce, etc.) de même que de prendre des décisions quant à l'utilisation et à la planification des ressources naturelles. Les conseils ruraux sont chargés des plans de développement définissant l'utilisation agricole, forestière, pastorale, etc. de la terre. Ils sont mandatés pour fournir des services d'une manière participative, avec une concertation adéquate avec les communautés locales et en théorie ils représentent ces populations qui sont les plus affectées par les plans.

Cependant, en pratique, plusieurs défis demeurent. Les niveaux élevés de pauvreté et d'analphabétisme parmi les populations locales rend la tâche plus difficile pour assurer la transparence et la responsabilisation des leaders et l'accès adéquat à l'information pour les populations qu'ils représentent. L'investissement dans la formation de nouveaux maires et des élus locaux, par exemple dans la responsabilisation, la planification, la gouvernance est essentiel, mais risque d'être redondant tous les 2-4 ans suite à l'élection d'un nouveau conseil. Le taux élevé d'analphabétisme et de pauvreté signifie également que les conseils ruraux sont souvent dominés par les élites locales, tels que les leaders, les administrateurs civils à la retraite et les hommes d'affaires locaux dont les priorités sont autres que celles des pauvres producteurs ruraux qu'ils sont censés représenter. La collectivité locale est presque entièrement dominée par les hommes.

La décentralisation a évolué de manière très différente dans les trois pays étudiés. Le Mali a le plus progressé dans le processus de décentralisation, et a commencé plus tôt en 1992. Au Mali, les premières élections municipales se sont tenues en 1999, suivie par un second tour d'élections en 2004. Le Niger, par contre, a tenu ses premières élections municipales en 2004, ayant profité de cinq années de stabilité politique depuis le coup d'état de 1999 suivi d'une transition pacifique vers un gouvernement élu démocratiquement dans la même année. Quant à la relative nouveauté de la décentralisation au Niger, des observateurs considèrent que contrairement à l'expérience du Mali, il n'y a pas de réelle volonté politique de transfert de pouvoir d'un gouvernement national très centralisé. En fait, au Niger, seuls les responsables au niveau communautaire sont élus et tous les autres corps de l'administration centrale sont nommés. Des défis demeurent encore au Mali en particulier par rapport à la nécessité d'une plus grande transparence, de la responsabilisation et de la communication, le manque d'implication des femmes et des communautés d'immigrés et les besoins financiers. (Coulibaly et Hilhorst, 2004).

## 2.7 - Surexposition aux marchés inéquitables

Le salaire et les marchés des produits sont extrêmement importants dans la progression et la baisse de la vulnérabilité. Ces marchés offrent une opportunité de création de revenus extérieurs de même qu'un moyen de transformer la production en épargne ou en biens ou dans l'accès à la nourriture (Swift, 2006). La dépendance envers les ressources naturelles s'est traduite pour beaucoup de paysans du sahel en une dépendance envers les marchés nationaux et internationaux pour les ressources naturelles. (Harragin, 2006).

Beaucoup de populations du sahel dépendent de l'achat de nourriture à un certain moment de l'année, et elles doivent donc gagner l'argent pour l'échanger contre des denrées. C'est particulièrement vrai dans les zones pastorales et agro-pastorales les plus pauvres du Niger qui, pour leurs moyens de subsistance, selon les Profils de Moyens d'Existence de FEWS NET, achètent sur le marché plus de la moitié de leur consommation annuelle de nourriture (50 pour cent et 60 pour cent respectivement pour les pauvres familles pastorales et agro-pastorales) ce qui nécessite l'accès à l'argent (dans Mathys, 2007). En effet, cette prise de conscience a changé les objectifs établis de l'autosuffisance alimentaire à travers le concept de "sécurité alimentaire" et aussi une reconnaissance accrue de la nécessité d'étudier les marchés de manière plus minutieuse lorsqu'on fait le suivi de la sécurité alimentaire, (ex. IRAM (2006b), (CILSS (2004). Néanmoins, on peut toujours tomber sur des descriptions de producteurs en tant que agriculteurs de subsistance, terme qui suggère de manière incorrecte que les producteurs peuvent vivre de leur production.

### 2.7.1 - Infrastructure inadéquate

L'accès physique aux marchés est extrêmement difficile, et par conséquent coûteux. Même dans les zones ayant une très grande concentration de population, la plupart des communautés rurales sont extrêmement isolées dû à un réseau routier et ferroviaire extrêmement faible.

#### Encadré 7 - Etendue des réseaux routiers

Le Niger, avec une superficie de 1,2 millions de kilomètres carrés dispose de 3677 Kms de routes bitumées, 4107 Kms de routes en latérite modernes et rudimentaires, 6781 Kms de chemins ruraux et 60,00 km de pistes. Avec 18,709 Kms de routes au Mali, le niveau de densité du réseau routier est parmi les plus bas de l'Afrique de l'Ouest : 1,18 Kms de route pour chaque 100 kilomètres carrés, comparé à la moyenne de la communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui est de 3,1. En comparaison, la France couvre 0.55 millions de kilomètres carrés et dispose de 893,300 km de routes praticables.

Le manque d'accès aux marchés est souvent cité comme une contrainte dans la production et par conséquent dans les moyens de subsistance. Le mauvais état des routes ralentit sérieusement le développement du maraîchage – le manque de légumes sur le marché affecte le statut nutritionnel et la santé. Le manque de routes bitumées et de transport adéquat affecte aussi le commerce du bétail en particulier. L'exportation de bétail se fait principalement sous forme d'animaux vivants convoyés péniblement le long des couloirs de bétail vers les économies côtières qui ont besoin de viande. Le coût en termes de mortalité durant la longue randonnée, sans compter les tarifs douaniers et les pots de vin, réduit considérablement la rentabilité du commerce de bétail (OCDE/BAD 2006) – rapport sur le Niger).

### 2.7.2 - La libéralisation inappropriée du marché

Au niveau régional, un agenda de marché libéral a été dirigé par l'organisation parapluie la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), composée de 16 pays d'Afrique de l'ouest. Dans le cadre de la CEDEAO, les pays sahéliens ont suivi l'idée de la sécurité alimentaire régionale, en abandonnant l'idée de la sécurité alimentaire nationale. Le principal objectif de la CEDEAO est la création d'un marché commun avec une monnaie commune, l'élimination de toutes les barrières douanières entre les états membres, l'adoption d'un tarif douanier extérieur commun et d'une politique commerciale commune avec les pays tiers. Soutenu par des liens familiaux et ethniques très forts, des circuits commerciaux préétablis et des partenariats entre les pays du sahel, l'intégration des marchés nationaux à travers la CEDEAO est très développée, bien que l'adoption d'une monnaie commune demeure un objectif illusoire.

Malgré ces accords, certains pays semblent plus préparés que d'autres pour protéger leurs marchés, ce qui reflète peut être la réalité du pouvoir économique. Ainsi, en 2005 lorsque le Mali a vu se réaliser le déficit alimentaire prévu, il n'a pas formellement fermé ses frontières avec le Niger, mais les formulaires requis pour transporter les graines à travers la frontière n'étaient pas « disponibles à la frontière ». Au même moment, le flux prévu de céréales du Nigeria vers Niger ne s'est pas produit. (Beaucoup de raisons ont été avancées, y compris une privatisation restreinte du marché des céréales au Nigeria et une tentative du Nigeria de protéger ses aviculteurs, ce qui a entraîné une demande locale accrue en grains, et des achats par les organisations internationales opérant dans le pays). Le résultat fut une

flambée dans les prix des céréales de telle sorte que la nourriture était hors de portée de plusieurs ménages au Niger. Néanmoins, l'importance de la CEDEAO pour les pays sahéliens enclavés réside dans le poids économique de certains pays de l'Afrique de l'ouest comme le Nigeria dans la négociation des accords commerciaux internationaux. Les négociations actuelles avec l'Union Européenne concernant les Accords de Partenariat Economique sont un cas où les décisions prises au niveau régional auront des implications majeures pour les économies sahéliennes (CTA, 2006). Le document de politique agricole de la CEDEAO, déclare qu'à court terme et en particulier dans le secteur agricole et industriel, l'Afrique de l'ouest exclut toute forme de libéralisation aussi longtemps que les politiques d'appui qui affectent la compétitivité des sociétés européennes et des producteurs en Afrique de l'ouest persiste. Etant donné le calendrier adopté en Hong Kong pour l'élimination des subventions (2013 pour les produits agricoles), l'Afrique de l'ouest va reconsidérer sa position à la lumière des progrès concrets réalisés dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) qui en résulte.

Cependant, l'adoption des tarifs extérieurs communs (TEC) en 2006 n'a pas conduit aux changements escomptés. Une étude de cas par le Club Afrique de l'Ouest et Sahel de l'OCDE (SWAC/OCDE 2007) sur les effets de la protection inadéquate contre le commerce inéquitable a étudié l'exemple de l'importation de la volaille au Sénégal (SWAC/OCDE 2007) Avec le TEC fixé à 5 pour cent, le Sénégal a vu son importation de volaille augmenter de 12 fois de 1999 à 2003. Dans la même période, la production locale a baissé de 25 pour cent. Les paysans ont perdu environ 2 milliards en trois ans, tandis que le gouvernement a collecté 600 millions en taxes en 2003. Avec la baisse du TEC le gouvernement a perçu moins des producteurs locaux que la valeur du marché et cours le risque de la fermeture des fermes d'éleveurs, avec des effets secondaires négatifs sur les éleveurs ruraux de même que sur les agriculteurs qui fournissent la nourriture et autres dans la chaîne de production.

Comment ces politiques macro-économiques se traduisent-elles par la vulnérabilité croissante des producteurs ruraux du Burkina Faso, du Mali et du Niger? Les producteurs des pays sahéliens sont des acteurs sur les marchés mondiaux mais sont tout à fait inconscients de cela, et impuissants pour influencer sur la situation mondiale. Puisque les producteurs, agriculteurs et pasteurs sont vulnérables aux chutes du marché international (souvent à cause du dumping des pays où la production est subventionnée). Les coûts de production ne sont plus couverts par le prix de leur production sur le marché et les paysans risquent de perdre leurs biens pour payer leurs nouvelles dettes. En tant que consommateurs, les paysans et pasteurs sahéliens peuvent trouver que les prix sont plus bas, mais les gains qu'ils ont perdus fait baisser leur pouvoir d'achat.

Comme Mousseau (2006) l'a clairement exposé, "Il n'y a véritablement pas de raison pour que le commerce régional n'assure pas l'approvisionnement adéquat d'un pays comme le Niger: s'il y'a une tension dans le marché, le pays le plus pauvre de la région ne pourrait pas compétir avec les pays côtiers qui ont un pouvoir d'achat plus élevé. De plus, le transport dans et autour du Niger est difficile et coûte cher de telle sorte que cela n'incite aucun commerçant à importer des vivres si les gens n'ont pas les moyens de les acheter, surtout étant donné le coût élevé du transport. Mousseau continue de soutenir que sans un mécanisme de régulation pour assurer la stabilité des prix des denrées, et une distribution adéquate dans la région, il est probable que la crise vécue au Niger en 2005 va se répéter. On pourrait également voir se répéter la tragique absurdité des camions transportant l'aide humanitaire à Zinder croiser des camions qui transportent des graines récoltées à Zinder dans l'autre direction.

# Comment l'aide humanitaire affecte-t-elle les populations vulnérables du sahel?

Depuis l'indépendance, les agences et programmes de développement avaient promis de réels changements dans ces trois pays incroyablement pauvres. Pourquoi ce développement n'a pas réussi à rompre le cycle de pauvreté et l'érosion de leurs biens? Il est évident que les causes profondes de la vulnérabilité au Sahel proviennent de la dépendance envers les moyens de subsistance dans les zones rurales face à des ressources naturelles limitées et à une démographie galopante, le manque d'investissement, la poursuite d'un modèle de développement néo-libéral qui ne sert pas les populations pauvres des zones rurales, l'incapacité de compter sur les sources de soutien traditionnelles et sur le capital social et politique (Batterbury, 1998). Dans cette section nous allons examiner la distribution de l'aide au Sahel et le rôle qu'il a joué dans l'exacerbation et l'amélioration de ces conditions.

L'analyse de la distribution de l'aide dans cette partie est divisée en quatre sections principales (chacune avec sa propre sous-section ci-dessous):

- 1 l'évolution depuis l'ajustement structurel, jusqu'au Cadre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et les politiques de libéralisation au niveau macroéconomique et international
- 2 les accords bilatéraux et la tendance croissante vers un appui budgétaire général à l'échelle nationale
- 3 Approches de développement axées sur les projets
- 4 Réponses humanitaires rapides.

A un niveau général, il y'a une compréhension nominale de la nature et des causes de la vulnérabilité parmi les différentes agences internationales de développement et les bailleurs de fonds. Cependant, les analyses sont souvent simplistes et contiennent beaucoup de généralisations qui ne tiendraient pas dans des circonstances spécifiques. Dans beaucoup d'organisations le personnel ne reste pas longtemps dans le même pays. En cinq ou six ans il pourrait y avoir un changement total du personnel dans toutes les agences de développement, conduisant à un oubli institutionnel et à un manque de compréhension profonde des problèmes. Les ONG n'échappent pas à ce manque de compréhension, comme on l'a rapporté dans la revue DEC<sup>(17)</sup>: « *Malgré la rhétorique autour de l'apprentissage, les ONG arrivent difficilement à appliquer les leçons sur le terrain. La DEC devrait clarifier que la performance de chaque membre sera évaluée en termes d'apprentissage, de responsabilisation par rapport aux bénéficiaires et de l'impact sur le terrain* » Généralement aussi, il est notable que les questions de genre semblent être facilement passées sous silence, et l'intégration de la dimension genre pourrait conduire à un affaiblissement de la sensibilisation. Plusieurs descriptions de l'agriculture, de l'élevage, du commerce, des questions de conflit et de santé ne contiennent pas de commentaires sur comment ces situations affectent la vulnérabilité des hommes et des femmes.

Il est notoire qu'il est difficile de calculer les flux d'aide aux pays sahéliens. Les sites web des institutions donatrices multilatérales telles que la Banque Mondiale et les Nations Unies de même que l'OCDE fournissent des vues d'ensemble des tendances dans la distribution de l'aide. Ces chiffres ne concordent pas toujours avec ceux des agences de développement. Beaucoup de bailleurs de fonds apportent des fonds provenant d'un ensemble de départements et de budgets et il n'est pas toujours certain que toutes les sources soient incluses dans les sommes publiées.

<sup>17</sup> Rapport commandité par la DEC.



Tableau 4 - données de l'OCDE et de la Banque Mondiale sur les principaux bailleurs de fonds par pays, 2004/05

Bailleur de fonds	Mali		Burkina Faso		Niger	
	Amount (US\$ million)	Percentage of total	Montant (US\$ million)	Pourcentage du total	Amount (US\$ million)	Pourcentage du total
<b>Bilatéral</b>						
France	112	17	96	17	143	30
Pas Bas	65	10	54	10		
Canada	40	6	16	3		
Etats Unis	52	8	19	3	25	5
Allemagne	28	4	34	6	21	4
Japon	55	8			30	6
Suisse			21	4		
Belgique					12	3
Danemark			41	7		
<b>Multilatéral</b>						
IDA	111	17	140	25	98	21
EC	124	19	96	17	84	18
BAD	49	7	49	9	24	5
Les agences arabes	24	4			18	4
FMI					15	3
<b>TOTAUX</b>	<b>660</b>	<b>100</b>	<b>566</b>	<b>100</b>	<b>470</b>	<b>100</b>
<b>Total (US\$) per capita</b>	<b>43</b>		<b>40</b>		<b>48</b>	

Les bailleurs de fonds listés constituent les dix agences par pays, moyenne ODA brute en 2004/05. D'autres bailleurs de fonds de la région incluent la Banque Ouest Africaine de Développement, les agences des Nations Unis, le Programme Alimentaire Mondial, l'Afrique du Sud.

Le Tableau 4 montre la distribution approximative de l'aide et démontre aussi les sommes relativement modiques engagées dans les budgets d'aide comparé, disons, aux budgets municipaux des pays développés. Le Niger occupe le premier rang parmi les pays les plus pauvres du monde et n'est qu'au 71e rang en terme d'aide reçue par habitant. Cela ne signifie pas que ces sommes ne sont pas significatives. Au Burkina Faso, 80 pour cent de l'investissement public provient de la coopération internationale et du développement. La dépendance de l'aide extérieure a augmenté dans les trois pays, suite au déclin en valeur des principaux produits d'exportation (riz, coton et uranium), bien que les réserves aurifères du Mali représentent un produit d'exportation hautement prometteur. Le total de l'aide et de l'allègement de la dette combiné pour tous les trois pays objets de l'étude en 2004<sup>(18)</sup> est légèrement inférieur à ce que la Tanzanie a reçu dans la même année. Il est difficile de voir comment 40 dollars US par personne par an vont améliorer les moyens de subsistance détruits des sahéliens.

Beaucoup a été fait en terme d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés en 2005. L'allègement de la dette du Mali en 2005 était équivalent à 40 milliards de francs CFA, soit approximativement l'équivalent des pertes de la Compagnie Malienne de Développement Textile (CMDT) dans son appui des prix du coton aux producteurs dans cette seule saison. En fait, l'allègement de la dette à la fin de 2004 était plus important pour les pays objets de l'étude, chacun d'entre eux bénéficiant de 900 millions de dollars US dans l'allègement estimé du total nominal du service de la dette. Cependant, cela ne s'est pas traduit par l'amélioration des dépenses des départements gouvernementaux, et une des raisons de cet état de fait provient des conditions de l'annulation de la dette elles-mêmes. Dans l'ensemble, il est difficile de ne pas conclure que le Sahel n'est pas assez important pour justifier une attention particulière ou un financement spécial. Il s'agit d'une erreur, puisque les prédictions de troubles et d'une catastrophe n'ont pas besoin de se réaliser si une action efficace de développement est prise rapidement.

18 Banque Mondiale, *op. cit.*

### 3.1 - Approches de développement multilatéral au Sahel

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été mis en oeuvre par la Banque mondiale et le FMI depuis 1950 comme conditionnalité pour les prêts. Initialement introduit pour réduire les déséquilibres fiscaux dans les pays emprunteurs, ils ont changé d'axe dans les années 90 pour s'orienter vers un agenda de réduction de la pauvreté. Les PAS étaient axés sur la mise en oeuvre de programmes et politiques de libéralisation du marché, notamment la privatisation et la dérégulation des services et la réduction des barrières commerciales. Les politiques d'ajustement structurel avaient pour but la libéralisation économique et limitaient l'intervention des gouvernements dans les marchés.

Le but des politiques d'ajustement structurel était de réduire le contrôle centralisé, inefficace et qui était souvent entaché de corruption des stocks de nourriture et des marchés internes. En permettant aux producteurs africains d'avoir un meilleur accès aux marchés mondiaux, on pourrait stimuler la production locale et réduire les prix aux consommateurs. Le rôle du gouvernement dans la gestion des stocks et de l'approvisionnement était limité aux situations urgentes en temps de pénurie. L'hypothèse fondamentale qui soutend les politiques était, et demeure à ce jour, que la croissance économique nationale conduira à une réduction de la pauvreté.

Le Cadre de la Stratégie de Réduction de la pauvreté qui a remplacé les PAS est destiné à accroître l'appropriation du gouvernement national en créant et en mettant en oeuvre une politique de développement, et améliorer la coordination entre les multiples bailleurs de fonds au niveau national en termes de comptabilité et de priorisation de programmes. La participation et la concertation sont une condition des bailleurs de fonds dans la préparation des Documents de SRP (DSRP) nationaux, qui par leur nature insistent sur la réduction de la pauvreté, avec un accent sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les groupes vulnérables sont identifiés dans les DSRP du Mali, du Niger et du Burkina Faso, mais il n'y a pas d'analyse profonde sur qui est vulnérable et pourquoi (Bindraban et al, 2003), on ne sait pas non plus s'il y a de réelles stratégies qui s'attaquent à la vulnérabilité (Benson et Twigg, 2007). Alors que les DSRP représentent une opportunité pour chaque pays d'adapter son propre agenda de développement et éviter les problèmes associés aux applications générales des PAS, en pratique, l'influence externe dans les DSRP est évidente. Beaucoup de personnes ont soutenu que le contenu en termes d'utilisation de la libéralisation du marché et de la dérégulation pour stimuler la croissance économique et réduire la pauvreté est demeuré le même. « En théorie, la croissance économique et la réduction de la pauvreté pourraient, d'elles-mêmes réduire la vulnérabilité des pauvres face aux aléas de la nature, sans avoir besoin d'une stratégie explicite de réduction du risque. Cependant, on ignore le fait que la vulnérabilité est à la fois une cause et un symptôme de pauvreté, impliquant que les acquis dans la réduction de la pauvreté peuvent ne pas être durables si on ne s'attaque pas au risque de catastrophe, et aussi que le processus de développement peut influencer négativement et positivement sur la vulnérabilité. Les solutions win-win pour réduire la pauvreté et renforcer la résistance face au danger doivent donc être identifiées et poursuivies. (Benson et Twigg, 2007)

L'ouverture des marchés à la concurrence internationale peut réduire les prix au consommateur mais le producteur est face à un grand risque à moins que tous les produits des marchés soient libéralisés. La réalité politique est différente. En 2005, les Etats Unis ont subventionné leurs 25.000 producteurs de coton pour un total de 4,5 milliards de dollars US (Robinson et Jerbin, 2005). En 2002, un soutien direct aux paysans dans les pays de l'OCDE totalisait 235 milliards de dollars US, presque 30 fois le montant octroyé au titre de l'aide agricole aux pays développés. La Stratégie d'Aide au Pays de la Banque Mondiale pour le Mali expose en détail l'énorme impact négatif des subventions américaines à la production de coton ; Si les subventions étaient réduites alors des millions de familles du Sahel auraient des revenus supérieurs. Cependant, plutôt que d'affronter un puissant état membre, le remède proposé par la Banque Mondiale est de "moderniser" le secteur du coton au Mali et de soutenir la privatisation continue de l'office de commercialisation du coton. Le déphasage entre l'analyse et l'action proposée est flagrant. Il est difficile de voir comment, dans ce cas, le Mali peut se sortir de la pauvreté lorsqu'il fait face à des subventions perverses mais c'est exactement ce que suggère la Banque Mondiale.

Dans le cadre de la SRP, il y'a eu un investissement important dans les infrastructures, en particulier dans l'éducation et la santé. Cependant, l'accent mis sur la réduction du train de vie de l'état signifie que le développement important dans les structures n'a pas correspondu avec l'augmentation de l'investissement sur les ressources humaines requises pour diriger et gérer ces structures.

Le degré d'intégration de la concertation et de la participation dans les stratégies de développement rural n'est pas

toujours évident. Par exemple, le *Code Pastoral* est un instrument exemplaire de législation qui valide et soutient les systèmes de production pastorale au Sahel. Cependant, il attend encore d'être transformé en loi et le DSRP du Niger souligne l'importance de la modernisation du système pastoral à travers la promotion des ranches. Cela nous conduit à spéculer sur les véritables intentions dans la mise en oeuvre du *Code Pastoral*, une bataille qui est actuellement engagée par la société civile pastorale au Niger.

Concernant les personnes les plus vulnérables dans la société, il n'y a aucune mention de l'utilisation des transferts sociaux pour répondre à court terme à l'extrême pauvreté dans les pays étudiés par le DSRP. De même, il y'a peu de références à la nécessité de politiques qui spécifiquement s'attaquent aux niveaux extrêmes de malnutrition. Malgré une analyse qui montre le degré de dépendance à l'agriculture extensive pour 70-80 pour cent des populations, on insiste sur la "modernisation du secteur rural". On met l'accent sur l'intensification, la mécanisation, l'irrigation de l'agriculture, et l'intensification de la production animale.

Ainsi un contrat d'un montant de 234,6 millions de dollars US du Millenium Challenge Corporation pour le développement du Projet de l'Irrigation de Alatona dans le Delta du Niger au Mali vise à aménager 16.000 hectares supplémentaires, et représente une augmentation de presque 20 pour cent dans l'agriculture irriguée dans la zone de l'Office du Niger (communiqué de presse du MCC). Rien ne prouve que la politique d'irrigation prendra en compte de manière adéquate les coûts en aval de l'irrigation sur la production de bétail et la pêche, surtout que ces coûts seront supportés par des communautés et groupes ethniques complètement différents (les pasteurs Foulani, les Bozo et les pêcheurs Somono) de ceux qui tirent profit du développement (les Sonrai et les agriculteurs bambara). (Wetlands International 2007).

En théorie, l'existence du DSRP devrait conduire à une meilleure coordination des efforts des bailleurs de fonds. Cependant, la plupart d'entre eux sont capables de décrire la coordination dans le meilleur ou dans le pire des cas dans les différents lieux où ils ont travaillé, qui semblent être indépendants de l'utilisation du DSRP.

Les revues internes de la Banque Mondiale par rapport aux progrès des DSRP ont exprimé leur préoccupation qu'en Afrique, la croissance économique ne se soit pas traduite par la réduction de la pauvreté. L'utilisation du commerce comme moyen de promotion de la croissance a été particulièrement critiquée dans les approches de la SRP. Les politiques du commerce international et en particulier le coût des subventions payées aux agriculteurs dans les pays développés en terme de perte de revenus pour les paysans des pays les plus pauvres au monde sont toujours sous une surveillance étroite, comme l'a attesté le cycle de Doha de l'OMC. On affirme que les DSRP révisés actuellement en préparation seront surtout axés sur la pauvreté et la vulnérabilité. On espère que les documents révisés incluront une reconnaissance du lourd fardeau que portent tant de personnes et proposeront de nouvelles approches pour les aider à recouvrer des moyens de subsistance viables. Cependant, au Mali, la Stratégie d'Aide au pays adoptée en 2003 continue d'être axée sur la promotion de la croissance économique, et le DSRP révisé au Niger (lancé en avril 2007 mais pas encore disponible) continue aussi sur cette lancée.

La dépendance des gouvernements sahéliens à l'aide internationale a perverti l'orientation vers la responsabilisation au Sahel. Cela est illustré par la faiblesse de la position par rapport à la résistance face à l'agenda de libéralisation et aux inégalités du marché qui placent leurs propres producteurs dans une telle position de faiblesse par rapport aux tendances du marché mondial. Le FMI exige la libéralisation économique pour l'accès aux prêts ; Les pays sahéliens ont besoin de ces prêts et ont peu de poids politique et économique sur le plan international pour défier les institutions qui octroient les prêts. Les gouvernements de l'Afrique de l'ouest, face à l'énorme pression des gouvernements de l'OCDE, des principaux bailleurs de fonds multilatéraux et des prêteurs comme le FMI et la Banque Mondiale ont « renoncé à leurs responsabilités pour s'occuper des besoins en nourriture de leurs citoyens laissant cette tâche cruciale au marché (Mousseau, 2006) ».

### Encadré 8 - Le cas spécial de la production de coton

La production de coton montre un simple cas inhabituel d'injustice commerciale. Il y'a un certain nombre de considérations mineures concernant la production de coton dans d'autres pays, mais les principaux éléments de l'histoire sont les subventions payées à quelques 35.000 producteurs aux Etats Unis et les effets qu'elles ont sur le cours mondial qui privent plusieurs millions de familles en Afrique de l'ouest d'une hausse substantielle de revenus.

Il y a des négociations entre les Etats-Unis et quatre pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali) et un représentant du commerce américain a déclaré que les Etats Unis "sont profondément engagés pour un accord complet, multilatéral" (<http://usinfo.gov.us>, 26 Octobre 2006). C'est une façon de dire que les Etats-Unis ne vont pas respecter le jugement de l'OMC (et un procès pour non-conformité) sans autre délai et utiliser leur pouvoir de négociation durant le cycle de Doha. C'est une honte puisque cela apporterait tellement d'avantages au Sahel et coûterait si peu aux Etats-Unis. Cependant, la situation démontre que les questions de pouvoir comptent beaucoup dans le développement international.

Le Club du Coton est composé d'un ensemble d'acteurs intéressés qui se regroupent pour oeuvrer pour la justice commerciale dans le secteur du coton. Une ONG basée en Suisse, dénommée Ideas coordonne les activités pour promouvoir une meilleure connaissance des problèmes. Oxfam GB travaille sur les questions en Afrique de l'Ouest, et Oxfam America soutient le lobbying aux Etats Unis. Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest il y'a un certain nombre d'initiatives qui visent à réduire la dépendance face aux pratiques de production conventionnelle. Celles-ci incluent la promotion du coton biologique qui renchérit le prix, et l'utilisation du coton génétiquement modifié qui n'a pas besoin de traitements par des pesticides.

Jusqu'ici, les tentatives pour privatiser les structures paraétatiques du coton de la région ont largement échoué. Au Bénin, la privatisation est considérée comme un échec et une confusion fut créée sur l'importation des engrais et des pesticides. Au Mali, la privatisation de l'organe de commercialisation du coton a été reportée plusieurs fois et il n'est pas sûr que quelqu'un puisse acheter une affaire qui périclité et qui croule sous les dettes.

Il pourrait y avoir l'exemple instructif de la Zambie, où un bailleur de fonds bilatéral et une entreprise privée ont coopéré pour promouvoir la production de coton. Une caractéristique de ce projet est l'injection de fonds substantiels par l'entreprise concernée. Ce n'est pas évident que de telles sommes soient disponibles dans le contexte sahélien, jusqu'à ce que le cours mondial augmente de manière significative.

### 3.2 - Les accords bilatéraux et la dépendance croissante envers l'appui budgétaire général

Les bailleurs de fonds bilatéraux ont unanimement accepté le processus de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté soutenu par la Banque mondiale et concentrent leurs interventions sur les priorités établies dans les DSRP selon leurs domaines particuliers d'intérêt et les priorités de développement. Ainsi, Danida a quatre axes d'intervention au Burkina Faso:

- 1 La croissance économique en faveur des pauvres
- 2 Augmenter la sécurité sociale et l'accès des pauvres aux services de santé, à l'éducation et à l'eau.
- 3 Elargir les opportunités pour l'emploi alternatif et une création de revenus parmi les pauvres,
- 4 La promotion de la bonne gouvernance.

Au Mali, la France a sélectionné cinq secteurs du DSRP pour les projets et programmes : éducation, eau, santé, agriculture, la gouvernance et la décentralisation/déconcentration. Bien que les bailleurs de fonds déclarent leur alignement sur la SRP, ils ne partagent pas nécessairement l'agenda de libéralisation.

Les bailleurs de fonds sont aussi d'accords pour se focaliser sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) retenus lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000 et contenus dans la déclaration du Millénaire. La principale préoccupation par rapport à cet axe sur les OMD est que la quantité sera favorisée par rapport à la qualité. Ainsi au Niger, on signale des classes avec des effectifs de 60 enfants, ce qui accroît les chiffres pour le nombre d'enfants scolarisés mais soulève d'importantes questions sur l'éducation qu'ils espèrent recevoir et la pérennité des augmentations.

L'utilisation du DSRP est liée à la fourniture de plus d'aide sous diverses formes d'appui budgétaire. L'appui budgétaire permet le décaissement de sommes importantes à des taux relativement bas et promeut le gouvernement hôte comme le meilleur acteur qui exécute les programmes qui s'attaquent à la pauvreté et à la vulnérabilité à long terme. L'approche s'est accentuée de façon nette dans les 4 dernières années. Par exemple, le Burkina Faso a été un état test pour l'appui budgétaire général suite aux résultats qui montrent une performance financière et macroéconomique décente liée à une baisse chronique des recettes fiscales. En conséquence, l'appui budgétaire générale a augmenté de 14 pour cent du total de l'aide internationale en 2000 à 38 pour cent en 2005. Ce changement s'est accompagné d'une baisse correspondante des fonds disponibles pour l'appui aux projets et programmes.

Cependant, il y'a des doutes concernant la capacité des gouvernements nationaux à atteindre les résultats escomptés de l'appui budgétaire général. Par exemple, un texte clé<sup>(19)</sup> suggère que la production de résultats à moyen et long terme serait :

- La création d'un environnement macroéconomique stable, favorable à l'investissement privé et à la croissance économique.
- Une amélioration de la qualité des services offerts au public, particulièrement dans l'offre de services pour les indigents et dans l'orientation de ces services vers les pauvres.
- L'appropriation effective du gouvernement de son rôle de régulateur de l'initiative privée.
- La création d'un cadre qui assure la justice, l'ordre public et le respect des droits humains.
- Des actions publiques appropriées pour faire face aux faiblesses du marché, y compris celles qui découlent des inégalités entre sexe»

Ces résultats semblent trop optimistes et il est difficile de voir comment des gouvernements désespérément pauvres qui agissent avec des conditionnalités d'aide pourraient, par exemple, assurer des services aux bénéficiaires des indigents ou gérer les marchés. Les hypothèses sous-jacentes sont également très ambitieuses :

«Spécifiquement, nous supposons que les agents privés accumulent des biens et/ou le coefficient total de productivité augmente, entraînant une croissance économique plus rapide; le modèle de croissance est favorable aux pauvres et/ou des mécanismes efficaces de redistribution sont en place; la croissance est soutenable par l'environnement et l'incidence sur l'insécurité, l'injustice et la violation des droits de l'homme est réduite ».

Un certain nombre de bailleurs de fonds dont la France et le Danemark ont fortement exprimé leur préoccupation sur le fait qu'il est presque impossible de lier les dépenses générales du budget avec les résultats spécifiques, en particulier ceux qui ciblent les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Une revue de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté de 2000 du Burkina Faso pour Danida (Danida 2002) a identifié un manque de coordination des mécanismes d'exécution et de lien entre les stratégies de réduction de la pauvreté et le budget du Burkina. Le soutien continu au DSRP national est basé sur la responsabilité fiscale et on ne sait pas comment la fourniture de l'appui budgétaire est liée à une meilleure gouvernance globale, en termes de responsabilisation, de décentralisation et de transparence.

Globalement, il y'a beaucoup de questions concernant l'efficacité de l'appui budgétaire, et il y'a de sérieux doutes quant aux possibilités d'évaluation de l'approche.

### 3.3 - Approches de développement axées sur le projet

Il existe une faiblesse générale dans la conception des interventions de développement au Sahel, selon laquelle l'inévitabilité de la sécheresse ou une pluviométrie déficitaire ne sont pas une caractéristique automatique de conception. La plupart des programmes et projets ont des objectifs typiques d'initiatives de développement depuis les vingt dernières années : La production sera à la hausse, la productivité également, la santé sera améliorée, les revenus vont augmenter et le bien-être va s'améliorer. La possibilité que l'irrégularité du climat désorganise ces plans est souvent considérée comme un frein dans le cours normal des choses qui tendent à s'améliorer et à s'accroître.

Le terme "sécurité alimentaire a remplacé celui de "autosuffisance" dans la conception des initiatives d'aide. Cependant, on trouve le terme de plus en plus limité comme approche et ne prête pas suffisamment attention à l'accès à la nourriture de même qu'à certains besoins matériels et non matériels de base et aux questions de nutrition (Maxwell et Frankenberger, 1992). Les membres du personnel dans les agences de développement font leurs propres analyses qui sont souvent en avance sur l'analyse formelle de leurs agences. La nutrition englobe l'importance de la qualité de la nourriture et les besoins des différents membres de la famille, en particulier les besoins spécifiques des nourrissons, des enfants et des femmes enceintes, tandis que la sécurité alimentaire tend vers la disponibilité de la nourriture de base. La nutrition a été présentée comme un problème majeur séparément à l'accessibilité de la nourriture pendant de nombreuses années dans certaines zones, mais les questions de nutrition ne sont pas abordées de façon explicite dans les documents de politique du pays. La nutrition apparaît plutôt comme un problème de santé que celui d'accès et de pouvoir. Le dispositif d'Alerte Rapide (DAR5) du Niger a décidé en 2006 d'inclure

<sup>19</sup> Andrew Lawson and David Booth (2004) *Evaluation Framework for General Budget Support, Report to Management Group for the Joint Evaluation of General Budget Support*. Overseas Development Institute, Février.



des observations sur la nutrition dans ses rapports. De même, la conception des projets insiste sur la production céréalière plutôt que sur les moyens qui permettent aux populations de nourrir leurs familles. La sécurité alimentaire est trop facilement considérée comme une série de **questions techniques**, mais en fait elle est basée sur des **questions** profondément **politiques**.

Les calendriers de financement appliqués au financement de projet indiquent une divergence entre les analyses des difficultés de développement du sahel et l'engagement des ressources pour s'attaquer aux problèmes. Dans les interviews, les difficultés sont décrites comme des situations structurelles profondes qui nécessitent une véritable attention pour leur solution, mais également ces calendriers de financement avaient une durée de un à deux ans. Beaucoup de projets et d'autres initiatives se déroulent en plusieurs phases, de sorte que la durée totale est plus longue que les subventions individuelles mais néanmoins la durée est habituellement très courte pour apporter les types de changements que les projets envisagent. De plus, on attend des résultats tangibles des projets après chaque année : Une plante qui pousse n'est pas le résultat final; il ne s'agit que d'une promesse" (Josef Garvi de EDEN Foundation, Niger, cité par Mousseau, 2006).

Dans la région, un certain nombre de recherches a montré que puisque les terres cultivables et la fertilité des sols déclinent, les agriculteurs ont commencé à intensifier la production, utilisant les moyens disponibles, y compris l'accroissement du travail. La production s'intensifie avec l'utilisation de techniques simples comme le zaïs (de petits trous creusés par les paysans qui améliorent la rétention de l'eau et de l'engrais) et d'autres petites techniques anti-érosion, de micro irrigation, et l'agroforesterie. Cependant, l'agroforesterie est un engagement à long terme, qui ne convient pas bien aux exigences de solution miracle que la plupart des bailleurs de fonds placent dans le financement du développement aujourd'hui.

### Encadré 9 - Succès de l'intensification de l'agriculture extensive

Sur le plateau du nord du Burkina Faso, vers le milieu des années 80, les chercheurs avaient prédit une catastrophe dans la production, étant donné la dégradation de la terre durant les années 1950 à 1970, puisque les paysans faisaient une culture extensive avec très peu d'investissement dans la protection du sol de l'érosion et de l'épuisement. Les projets de développement concernés par l'érosion des sols se focalisaient sur des réparations mécaniques lourdes avec des kilomètres de courbes de niveau établis, qui utilisaient des machines qui traversent les corridors où transhume le cheptel et prenaient peu en compte les besoins et capacités des paysans. Sans surprise, les rendements à court terme de tels projets sont rapidement perdus puisque la maintenance s'est avérée irréaliste.

Depuis les années 1980, avec l'appui à long terme des projets de développement, et l'introduction d'un contrôle plus approprié de l'érosion du sol, on a noté une augmentation de l'eau des puits de plusieurs mètres. Les populations sont en train de s'investir dans de nouveaux puits et d'irriguer de petits vergers, et la perception parmi la population concernée est un déclin de la pauvreté. Ils ont de l'argent pour investir dans le bétail qui aide à fournir de l'engrais pour améliorer la fertilité du sol tout en assurant une source alternative de gains en cas de besoin au lieu de vendre leur récolte. Les paysans exclus de Côte D'ivoire retournent sur le plateau et s'investissent dans la réhabilitation de terres dégradées qui avaient été abandonnées auparavant.

Au Burkina Faso, cet effort de réhabilitation est largement limité à des zones où interviennent les projets. Au Niger, les paysans ont spontanément « reverdi » leurs champs. Avec 3 millions d'hectares de terres réhabilités soutenus dans certains endroits par les projets qui font la promotion de la régénération naturelle et de la plantation du Baobab et de l'Acacia Faidherbia. A Tahoua, des investissements pour creuser le « Tassa » (bunds creusés sous forme de courbes de niveau) ont démontré une augmentation substantielle sur les six dernières années. La construction systématique de barrages très simples dans les vallées a permis une irrigation à petite échelle et une seconde récolte en utilisant l'humidité résiduelle due au régime contrôlé.

En conséquence, les paysans déclarent « nous produisons beaucoup plus de nourriture et de meilleure qualité, mais nous avons plus de bouches à nourrir ». Dans 3 zones de projet, durant la crise de 2005, ces communautés ont connu des pénuries alimentaires mais se considèrent moins vulnérables que les personnes qui n'avaient pas fait les mêmes investissements. Elles pouvaient exploiter les feuilles des arbres et des buissons sur leurs terres et elles pouvaient vendre du bois pour réunir des fonds.

Sources: Mousseau (2006), Reij et al. 2005), Mortimore et al. (2001), Kees Vogt pers comm.

Les projets menés par les ONG ont été les fers de lance des approches les plus innovantes pour intégrer la participation dans le développement local. Cependant, le paradigme de développement est encore largement basé sur l'hypothèse selon laquelle les agences de développement peuvent « apporter une solution à un problème » et le changement dans un laps de temps très court. Le remplacement rapide d'une approche par une autre suggère que des solutions peuvent être trouvées il est fait peu cas des connaissances traditionnelles (en dépit d'un semblant d'intérêt pour la « participation ». Les paysans et pasteurs sont très conscients des problèmes auxquelles ils font face mais sont rarement inclus dans la formulation de solutions à cause de l'incertitude que cela représente pour les bailleurs de fonds et les agences de développement à court terme.

### 3.4 - Réponses humanitaires au Sahel

La production céréalière en Afrique subsaharienne a suivi deux tendances principales depuis l'indépendance dans les années 1960. En terme de production par habitant, il y'a eu des réductions drastiques durant la sécheresse du début des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980. Depuis lors il y'a eu des hausses modestes de production par habitant. Au moment des chocs climatiques de 1984, 1990, 2000, la production par habitant était environ de 20 pour cent inférieure à celle de 1974. Les revenus du début des années 1980 sont surtout dus à la hausse de la production et non à celle de la productivité. Au même moment l'aide alimentaire, (en tonnes livrées) a augmenté de manière significative, atteignant des pics au moment des chocs climatiques. Les opérations de secours d'urgence en terme de pourcentage de l'aide alimentaire totale ont doublé passant de 20 pour cent à 45 pour cent entre 1989 et 1999 (OCDE, 2005).

Le Sahel est un important bénéficiaire de l'USAID au titre II de l'assistance. Au titre II le Gouvernement Américain alloue un budget de 1,2 milliard de dollars US annuellement pour l'achat de surplus de céréales pour le secours alimentaire avec l'objectif manifeste de créer des marchés d'exportation à l'étranger. Cette nourriture peut être distribuée en nature ou « monétisée », vendue sur les marchés locaux en échange de l'argent utilisé dans les activités de secours d'urgence et de redressement. Le processus coûte énormément cher et est inefficace puisque le transport et la commercialisation sont pris en compte. De plus, les risques d'inonder les marchés locaux, de déprécier le prix des céréales et par conséquent de saper les moyens de subsistance des producteurs locaux sont bien connus.

L'USAID a mis en place des procédures strictes pour des organisations qui font une demande de céréales dans le cadre du titre II qui sont lentes et complexe pour atténuer ces effets négatifs. Cependant, même l'USAID est consciente que la politique qui consiste à « ne pas porter préjudice » est difficile à mettre en place, et certaines agences, comme CARE International, envisagent de changer entièrement pour se tourner vers l'approvisionnement au niveau local de l'aide alimentaire, pour de raisons idéologiques et pratiques. L'approvisionnement au niveau local lui même est risqué car cela peut conduire à l'inflation, mettant les denrées hors de portée des consommateurs les plus pauvres et les plus vulnérables.

On considère que la réponse humanitaire au Niger en 2005 a sauvé plus de vies que celle de 1984 en Ethiopie, largement grâce à la disponibilité de nouvelles technologies, particulièrement les biscuits à haute valeur énergétique qui peuvent être distribués facilement dans les endroits les plus éloignés et donnés aux mères pour nourrir leurs enfants à la maison (Bradol, 2006). Cependant, la force de l'antagonisme entre les travailleurs du développement à long terme et les travailleurs de l'humanitaire au lendemain de la crise du Niger est choquante. Les experts du développement sont préoccupés par la manière dont les réponses humanitaires qui sont par définition conçues pour être mises en oeuvre aussi rapidement que possible et à court terme sapent les efforts de développement à long terme et affaiblissent les institutions nationales et locales.

Dans leur hâte de réagir face à une catastrophe, les efforts humanitaires dans des situations d'urgence tendent à contourner les structures des collectivités locales, apportant un secours directement aux populations locales et ayant peu de considération pour les représentants nationaux ou locaux, sapant le rôle que ces institutions jouent en dehors des situations d'urgence. Contourner les institutions locales responsables pour avoir un impact plus rapide permet aussi à des individus hardis de « détourner » le processus à leur propre profit, et réduit la confiance des communautés locales dans la capacité des structures qui sont censées les représenter. Prendre le temps d'investir et de renforcer les institutions locales existantes nécessitera plus de temps mais cela va réduire la vulnérabilité dans le long terme.

Le rôle de l'aide humanitaire est généralement de sauver des vies et d'aider les populations à retourner d'où elles venaient avant la catastrophe. Ceci est moins clair dans les cas de catastrophes à début lent comme celles

expérimentées au Sahel, où il est généralement considéré comme insuffisant de laisser les populations aussi exposées aux risques qu'elles étaient lorsque le choc est survenu. Pour leur part, les organisations humanitaires ont estimé que le développement à long terme n'a pas réussi à reconnaître l'ampleur et la gravité de la crise à laquelle fait face le Niger et le Burkina Faso et ont été négligentes en permettant que la malnutrition sévère atteigne un seuil élevé sans susciter l'inquiétude de la communauté internationale. On soutient que l'approche "très très lente" du développement participatif était pratiquement immorale en acceptant ce qui selon les standards internationaux était des seuils de malnutrition sévère intolérables et une mortalité potentielle parmi les enfants en particulier.

Bien que cette ligne de partage soit considérée comme un obstacle à un bon travail de développement pendant des années, et a été au centre de discussion, elle demeure non résolue. Ce partage est renforcé par un budget et des systèmes administratifs séparés mais plus important, par des cultures différentes et une forte identification personnelle d'un côté comme de l'autre. La plupart des personnes impliquées se voient soit comme des experts du développement soit comme des experts de l'humanitaire. Les exemples de tentatives pour faire converger les deux approches ne sont pas bien connues et les observateurs doutent que les expériences de transfert social du travail en Ethiopie, au Malawi ou en Zambie puissent fonctionner au Sahel. Néanmoins, il y'a une importante prise de conscience que les deux approches doivent être combinées. Cette prise de conscience se révèle surtout parmi le personnel des ONG, et elle n'est pas encore répandue.

Il y'a une prise de conscience que le modèle de changement d'un travail de développement avec des méthodes d'urgence et faire le chemin inverse avec le temps lorsqu'une crise se profile et est surmontée, ne fonctionne pas et n'est plus approprié à la situation des personnes vulnérables du Sahel. Le cadre d'analyse des Moyens de subsistance peut offrir l'opportunité d'un travail commun entre les institutions humanitaires et de développement et entre les démembrements des institutions. Les divisions entre travail humanitaire et de développement sont très profondes et très graves, et ne doivent pas être sous-estimées.

Essentiellement, il est nécessaire d'accepter que la base de toute planification au Sahel soit que la sécheresse *surviendra* à une certaine étape d'une initiative, durant la planification, la mise en oeuvre, et après l'achèvement. Il s'ensuit que les projets et programmes devraient avoir pour but de réduire la vulnérabilité, l'impact de la sécheresse, au lieu d'avoir des objectifs de développement conventionnels.

## Conclusions et recommandations

### 4.1 - Conclusions

#### 4.1.1 - La situation actuelle

##### **La diminution continue des revenus a aggravé la vulnérabilité**

Les populations du Sahel ont souffert des chocs continus et de la pression sur leurs moyens de subsistance et sont maintenant dangereusement vulnérables. Des biens matériels ont été cédés pour obtenir de la nourriture et des dettes ont été contractées. La capacité de survivre à ces chocs et à cette pression pour certaines populations est maintenant si faible que de nouvelles mesures de soutien sont nécessaires.

##### **Pastoralisme**

La production animale est la principale caractéristique du Sahel et démontre la flexibilité et l'opportunisme qui est crucial pour gérer l'environnement incertain. Cependant, l'élément essentiel de la transhumance subit dangereusement une restriction et la méthode de production fait face à une grave menace. Les menaces proviennent de l'expansion de terres arables et du manque d'accès aux pâturages pendant la saison sèche, mais surtout du manque de compréhension et de sympathie pour les moyens de production des éleveurs. Plus communément, les approches proposées ne s'attaquent pas aux problèmes auxquels fait face l'élevage – la perte d'accès aux ressources, et la nécessité d'améliorer l'accès aux services tout en maintenant la transhumance. Au lieu de cela, elles sont axées sur des méthodes de production animale qui ne sont pas adéquates dans le contexte sahélien, où la transhumance est essentielle pour la réussite.

##### **Les réussites**

Il y'a quelques réussites importantes au Sahel, et malgré le ton largement négatif des résultats de cette étude, il y'a de vraies raisons d'espérer. Les organisations de la société civile à travers le Sahel prennent de l'envergure et sont de plus en plus entendues dans les conférences nationales et internationales (ex. Sidibé et co. 2007). L'agroforesterie et les techniques de conservation du sol qui nécessitent plus de main d'œuvre que de capital sont adoptées et adaptées par les communautés locales une fois que leur efficacité est prouvée. Une « reboisement » est décrit sur des millions d'hectares au Niger et dans le plateau central du Burkina Faso. Cependant, les succès s'appuient sur un engagement à long terme, une bonne communication, le dialogue, la flexibilité et la confiance. Lorsque les agences de développement sont capables d'écouter et de concevoir leurs interventions sur la base d'une connaissance et d'une analyse locale, il y'a eu des changements durables de méthodes de production et des moyens de subsistance plus sûrs se créent.

#### 4.1.2 - Causes de la vulnérabilité

##### **Dépendance aux ressources naturelles**

Les populations du Sahel sont principalement rurales et leurs moyens de subsistance dépendent des ressources naturelles. Les systèmes de production rurale, que ce soit l'agriculture ou l'élevage, s'adaptent très bien au climat variable du Sahel mais la pression démographique croissante et la fréquence accrue de la sécheresse augmentent la tension sur ces systèmes. Le potentiel d'intensification de la production est limité par un environnement prédisposé à la sécheresse et les **modèles de développement actuels** insistent sur des intrants coûteux qui comportent des risques pour les paysans et éleveurs pauvres.

##### **Epuisement des biens**

Avec la pression croissante sur les biens productifs, les populations vulnérables sont forcées de dépendre de stratégies de survie non durables. Les ménages ruraux les plus vulnérables utilisent trop ces stratégies de survie. L'émigration

économique apporte peu de fonds, et même si elle réduit le nombre de bouches qu'une famille doit nourrir en temps de calamité elle comporte des coûts et des risques. Les femmes chefs de famille ont rarement cette option et doivent dépendre de travaux mal payés qui réduisent la production dans leur propre champ. La nourriture sauvage pour la consommation familiale ou pour la vente est de plus en plus rare, cela est dû à l'abandon des ressources communes. Les **pauvres sans terre et sans bétail** ont peu pour ne pas dire pas de biens, et d'autres sources alternatives de revenus sont extrêmement limitées. Ces familles sont très vulnérables en période de sécheresse.

### **Accès médiocre aux services**

Les citoyens des pays du Sahel reçoivent des services très médiocres des gouvernements. La santé et l'éducation sont parmi les pires services au monde, les statistiques de l'éducation et de l'alphabétisation révèlent des privations scandaleuses. Le faible niveau des services réside en partie dans la modicité des budgets nationaux, bien que les conditionnalités des bailleurs de fonds (telles que la privatisation des services) ont aussi entraîné également la réduction de l'accessibilité.

### **Marchés restreints**

Les procédures commerciales et internationales tendent à mettre la pression sur les pays sahéliens pour libéraliser leurs marchés, bien que la gestion des marchés dans les pays soit souvent soumise à des formes informelles de monopole ou des restrictions dans les opportunités commerciales. Sur le plan international, les pays sahéliens sont très faibles et souffrent de pratiques injustes. Ils sont incapables de forcer l'abandon des subventions aux producteurs dans les autres pays, mais on les force aussi à ne pas protéger leurs propres producteurs et à imposer des mesures qui augmenteraient leur souveraineté alimentaire. La faiblesse des **infrastructures** restreint le fonctionnement des marchés intérieurs et diminue les gains potentiels de beaucoup de producteurs qui ne peuvent pas accéder aux marchés facilement.

#### **4.1.3 - Les défis**

##### **Les besoins au Sahel ne correspondent pas à l'aide offerte**

Les pays enclavés sont parmi les plus pauvres du monde. Ils ont peu de choses d'une importance stratégique à offrir, comme source de matières premières ou un marché à l'exportation. La totalité des montants de l'aide et de l'allègement de la dette est infime comparés aux besoins.

##### **Développer des alternatives économiques**

Toutes les analyses convergent vers le manque d'alternatives économiques comme élément fondamental du problème des populations sahéliennes. La croissance économique peut apporter un soulagement à plus long terme mais rien ne prouve que la croissance à elle seule peut aider les personnes vulnérables dans le court et le moyen terme. Les programmes d'assistance sociale sont nécessaires pour soutenir les plus vulnérables dans le court terme, et pour les aider à obtenir des moyens de subsistance viables.

##### **La sécheresse est cyclique**

Les sécheresses sont cycliques et continuent de l'être. La nature, l'étendue, l'endroit, le moment des sécheresses varient mais il n'y a pas de doute qu'elle sera une spécificité de la vie au Sahel pour longtemps. Il est probable que les changements climatiques vont rendre plus variables et extrêmes les sécheresses et les régimes pluviométriques. Les méthodes actuelles de planification ne traitent pas la sécheresse comme un élément nécessaire dans la situation au Sahel mais comme un événement fortuit qui entrave le progrès normal.

##### **La décentralisation est faible**

La décentralisation des fonctions gouvernementales des structures centrales vers celles locales est en cours dans tous les pays sahéliens bien que les modèles soient différents. Actuellement, les processus n'apportent pas de nouveaux moyens aux populations pour l'accès aux services ou faire des réclamations aux gouvernements.



### Les analyses sont inefficaces

Beaucoup d'analyses de la situation des populations vulnérables du Sahel n'examinent pas les causes profondes et tendent à diviser les causes en problèmes immédiats et structurels, permettant aux questions structurelles d'être largement ignorées. Les situations des personnes vulnérables au Sahel sont complexes et nuancées. La vulnérabilité peut être influencée par le sexe, le groupe ethnique, les problèmes générationnels, et par les processus sociaux historiques et contemporains qui ne sont pas souvent analysés et expliqués. La nature à court terme de beaucoup de contrats dans le développement international ne permet pas facilement aux membres du personnel d'avoir une compréhension approfondie et détaillée de la situation, et les systèmes de gestion dans les agences de développement n'exigent pas une telle compréhension.

### Trop d'aide est inefficace

Plusieurs initiatives d'aide sont basées sur les analyses superficielles mentionnées précédemment et sont toujours presque conduites par des idées de développement imposées de façon externe. En dépit de leur semblant d'intérêt pour la "participation", la majorité des organisations d'aide développent leurs programmes sur la base de leurs propres priorités et de leurs propres visions. Dans la plupart des cas, il y a une analyse externe de ce dont les populations manquent, et les plans sont conçus pour combler ce manque.

### Utiliser l'appui au programme pour améliorer l'appui budgétaire

L'appui budgétaire restitue le rôle central des gouvernements nationaux dans la fourniture de service aux populations. Cependant, il ne représente pas de nouvelles sommes d'argent; c'est plutôt une nouvelle manière de dépenser l'argent précédent et les attentes semblent irréalistes. En même temps, il n'y a pas de systèmes appropriés mis en place pour évaluer comment l'appui budgétaire est dépensé et ciblé au profit des plus pauvres et des plus vulnérables. Pour l'appui budgétaire puisse fonctionner il faut un plus grand engagement de la part des bailleurs de fonds en termes de magnitude, d'innovation, de soutenabilité et de suivi systémique.

### Incompatibilité de l'aide humanitaire et du développement à long terme

- La dichotomie entre l'action d'urgence et le travail de développement est une entrave majeure à la réussite des initiatives de développement au Sahel. Cela s'applique aux systèmes administratifs et financiers, et de façon plus importante aussi à l'approche personnelle ainsi qu'à la compréhension du staff dans les deux disciplines.
- Le cadre d'analyse des moyens d'existence est un puissant point de rencontre entre les deux approches, et peut offrir une meilleure compréhension des causes profondes de la vulnérabilité ainsi que des moyens efficaces pour mesurer et faire le suivi des changements.
- Il faudra surmonter les divisions entre les disciplines, puisque la situation au Sahel exige une nouvelle approche intégrée qui permet aux acteurs de l'aide sociale et du développement de travailler ensemble dans des configurations flexibles et variables.

### Les tendances démographiques

La rapide croissance démographique est entrain de mettre une pression supplémentaire sur les moyens d'existence, mais il est possible qu'une population nombreuse soit nécessaire pour appliquer les changements dans les méthodes de production. Une urbanisation rapide signifie que les populations risquent d'expérimenter de nouvelles formes de vulnérabilité dans les villes et cités. L'aide au développement devra changer pour faire face aux problèmes urbains dans un avenir proche.

### Rechercher une solution miracle pour un problème à long- terme

- L'appui au projet et au programme est souvent de courte durée, et il est conçu et géré dans des conditions qui ne sont pas suffisamment flexibles pour s'adapter à l'incertitude de la situation au Sahel. Il existe une tendance à faire des tentatives simplistes pour améliorer la productivité, et qui ne sont pas appropriées à l'environnement à haut risque du Sahel.

- Le besoin de développer une approche à long terme est rendu évident par les observations et la nécessité d'inventer de nouvelles formes de travail dans le futur. Les vieilles approches ne seront pas d'actualité dans le futur. La vulnérabilité va demeurer pendant longtemps et ne pourra être réduite par des solutions miracles, et elle n'a pas été réduite par l'utilisation répétée de l'aide alimentaire et autres mesures d'urgence.
- Les sommes d'argent utilisées dans le travail d'urgence sont inutilement énormes et un impact beaucoup plus grand peut être atteint par l'octroi de manière régulière de sommes beaucoup plus modestes. Cependant, cela nécessitera un changement d'approche qui valorise l'appropriation locale et accepte la nécessité d'un réel engagement pour le long terme.

### 4.2 - Recommandations

Ces recommandations appellent une approche différente sur la façon dont la vulnérabilité est analysée et intégrée dans le développement, de même que la façon dont le développement et les réponses humanitaires sont programmés, financés et suivis. En tant que telles, elles s'appliquent aux gouvernements, aux bailleurs de fonds et aux agences de développement. Aucun groupe ne peut s'y prendre à lui seul. Par exemple, les ONG ne peuvent changer leur manière de travailler sans que les bailleurs de fond ne soient préparés à changer leurs mécanismes de financement, et beaucoup d'ONG ne changeront pas leur manière de travailler à moins que les bailleurs ne l'exigent d'elles.

#### Une nouvelle stratégie pour le Sahel

Les recommandations suivantes vont ensemble. L'engagement pour comprendre la situation, investir sur le long terme, s'attendre aux sécheresses, être réactif et lancer une série d'initiatives d'aide sont tous liés à la nécessité de répondre à la nouvelle situation au Sahel. Une nouvelle stratégie pour le Sahel est nécessaire, et une approche au coup par coup sera inefficace.

- Négocier avec les sièges des décideurs et les centres régionaux pour de nouveaux critères d'évaluation et de conception d'interventions qui traitent de la nécessité de nouvelles approches.
- Insister pour que les nouveaux documents de stratégie du pays ou les déclarations de principes traitent les questions de vulnérabilité chronique.

#### Augmenter l'aide à long terme;

Toutes ces recommandations nécessitent un engagement plus fort et à plus long terme, et cela exige une volonté à tous les niveaux pour tester de nouvelles approches. Pendant ce temps, un engagement à long terme peut être généré par un autre dans une série cohérente d'engagements à court terme. Toutes les interventions devraient dépasser au moins dix années, même si celles-ci doivent être composées de plusieurs phases et étapes différentes.

- Une nouvelle stratégie pour le Sahel nécessitera des augmentations significatives dans les niveaux de financement.
- Lobbying pour des budgets à plus long terme.
- Créer des paniers de financement (pools) de sorte que le financement puisse être prolongé au delà des subventions individuelles.
- Produire des propositions de projets avec de longues durées.
- Soutenir le climat d'opinion qui accepte que les changements significatifs prennent dix ans pour se réaliser.
- Lier les budgets à court terme dans une séquence de financement qui permet des périodes d'aide plus longues.
- Gérer les mécanismes de passation de sorte que les nouveaux membres du personnel puissent soutenir des projets dont la durée est plus longue que leurs contrats.

#### Accepter que la situation a changé

Les populations du Sahel sont plus vulnérables maintenant plus que jamais. Le type d'aide dont elles ont besoin et qu'elles méritent est différent de la plupart des approches de développement les plus communes. Les organisations de développement doivent chercher des moyens novateurs pour soutenir les communautés qui sont extrêmement vulnérables.

- Mettre de côté une proportion de budgets pour de nouvelles formes de travail.
- Former un groupe de travail sur la vulnérabilité afin d'étudier les évaluations de vulnérabilité dans la région.

- Insister sur le fait que les analyses de situation dans les DSRP révisés incluent une compréhension de la situation désastreuse de beaucoup plus de ménages vulnérables, et que des mesures seront nécessaires pour faire face leur vulnérabilité.

### Comprendre le détail

Investir dans une compréhension plus profonde de la situation. Cela nécessite des méthodes de participation efficaces et un désir sincère d'apprendre. Cela nécessite aussi une acceptation que le développement est essentiellement un processus politique, et que la politique doit être examinée de façon explicite. Les membres du personnel doivent aussi s'engager à répercuter et à partager les connaissances pour contrer et remplacer la culture actuelle de l'oubli et de la réinvention. Les conditions locales devraient être utilisées pour définir la politique et la stratégie afin de réduire la tendance à imposer des pensées venues d'ailleurs.

- Commanditer des études locales et exiger d'entendre la voix des personnes les plus vulnérables dans les analyses locales.
- Prendre des dispositions pour le travail du projet puisse inclure une formation continue et des revues de compréhension du contexte local.
- Insister sur les analyses qui sont détaillées et nuancées- ne pas accepter les revues simplistes qui contiennent des généralisations vagues à propos de l'ethnicité, le genre ou la politique.
- Commencer les analyses à partir des réalités de la situation locale et non à partir des directives institutionnelles, stratégies et politiques institutionnelles.
- Prendre des dispositions pour des activités communes parmi le staff et investir dans le briefing et l'induction dans le pays.

### Planifier pour la sécheresse

Toutes les initiatives de développement devraient être basées sur la certitude qu'une sécheresse surviendra durant l'initiative, et les plans doivent inclure des méthodes pour la réduction de l'impact de la sécheresse et la création de ressources pour augmenter la résistance. Cette connaissance des risques et l'acceptation de la nécessité de planifier pour la sécheresse - et la probabilité d'une sécheresse- sont un élément clé pour la réduction de la vulnérabilité. Le travail de développement devrait soutenir les méthodes d'amélioration de la gestion de l'eau et les transferts sociaux afin que les populations soient moins exposées aux sécheresses lorsqu'elles surviennent (DFID, 2005). Cela nécessitera la création de ressources pour beaucoup de personnes qui présentement ne peuvent pas gérer des moyens d'existence viables. Un mélange de méthodes sera nécessaire et devra être exploré.

### Plan pour améliorer la capacité à résister et à se remettre

L'utilisation des approches d'urgence dans des circonstances discrètes devra être remplacée par une assistance sociale continue et un travail pour réduire le risque de catastrophe. La recreation des biens en termes de moyens d'existence doit être ajustée selon la gravité de la situation, avec la fourniture de plus d'aide (en termes de montants et du nombre de bénéficiaires) lors des mauvaises années et moins lors des meilleures années. L'aide ne devrait plus être fournie dans des événements à court terme isolés mais devrait être liée au travail continu et être prolongée pour améliorer les possibilités des bénéficiaires en créant des moyens d'existence viables.

### S'appuyer sur les réussites

Intégrer l'apprentissage dans les études et les projets de développement à long terme qui sont entrain de montrer des signes de succès dans la planification stratégique. Il existe des exemples importants dans la région, et il y'a des connaissances utiles qui peuvent être tirées de ces expériences.

- Développer et financer des fora (ex: ateliers dans les zones de projets et dans la capitale) pour partager les interventions réussies.
- Financer la production de rapports simples.
- Préparer des visites d'échange (pour les populations locales et le personnel de l'agence de développement) sur des sites de succès relatif.

- Développer un code pour le développement communautaire réussi.
- Etudier et partager les résultats des expériences dans d'autres parties de zones arides en Afrique (ex: Ethiopie, Zambie, Malawi).

### Croire à la flexibilité

Bien qu'un semblant d'intérêt soit porté sur la flexibilité, la plupart des systèmes de gestion de développement sont utilisés de manière restreinte et sans souplesse. Les interventions devraient comprendre des méthodes pour l'inclusion du changement et une attente selon laquelle le changement sera nécessaire. La flexibilité devrait être incluse dans les propositions de projet et de programme, avec l'incertitude qui est exprimée comme un élément positif de gestion. L'acceptation de la flexibilité réelle doit être à des niveaux élevés de gestion mais devrait être conduite par les praticiens dans les initiatives au niveau du pays.

- Former un travail de groupe pastoral pour soutenir l'étude, le financement et le lobbying.
- Créer un panier de financement pour le travail pastoral.
- Tenir des ateliers nationaux et locaux sur l'avenir du pastoralisme, pour inclure les ONG, les bailleurs de fonds et les départements du gouvernement.
- Insister pour que le pastoralisme soit inclus dans les révisions du DSRP.
- Soutenir la participation des groupes pastoraux dans la consultation sur la SRP.

### Soutenir le pastoralisme

Le rôle du pastoralisme est important pour l'avenir de la production au Sahel, mais est-il fait face à une menace sérieuse. Les moyens de production pastorale n'atteindront pas leur potentiel sauf s'il y a des changements significatifs dans l'appui provenant des bailleurs de fonds et des gouvernements. Lorsque la transhumance est possible, il semble que l'utilisation flexible des ressources naturelles offre de meilleures chances de réussite dans la production. Il est nécessaire de réévaluer la contribution du pastoralisme et d'introduire de nouvelles approches qui vont tirer le meilleur profit de son potentiel.

- Introduire les révisions qui intègrent des changements dans les activités de programme combinées à l'engagement à plus long terme décrit ci-dessus.
- Introduire des méthodes de gestion qui incluent une attente de changements; cela pourrait inclure des sections ouvertes de planification qui ne peuvent être remplies uniquement qu'après un certain temps dans l'opération.
- Lorsque les cadres logiques sont nécessaires, insister pour que le cadre en entier puisse être modifié à la lumière de nouvelles connaissances et de changements dans la situation.
- Insister pour que les plans de programme et de projet contiennent des "points de rupture" lorsque l'initiative peut être réévaluée et réorientée.
- Ne pas accepter de plans détaillés qui présument la connaissance d'un avenir qui ne peut être assuré.

### Intégrer le travail de développement et le travail humanitaire

La réduction de la vulnérabilité nécessite l'appui souple et continu aux différents segments de la population, et cela nécessite les compétences et techniques des deux disciplines de développement. Les agences de développement devraient expérimenter de petits projets qui obligent une analyse et un travail conjoint du personnel des sections de développement et des sections humanitaires. Les tentatives de transfert social, dans d'autres parties sèches en Afrique devraient être examinées, et de nouveaux modèles développés pour la situation du Sahel.

- Mettre de côté un budget pour le travail expérimental dans l'humanitaire et le travail de développement.
- Mettre sur pied des équipes qui incluent les personnels des milieux humanitaires tout comme ceux du développement.
- Permettre aux équipes d'explorer de nouvelles façons d'établir des partenariats avec les communautés qui facilitent différents types d'aide, par exemple:
- Examiner avec les communautés les nouvelles méthodes de fourniture de différents types d'aide à des groupes différents au sein de la même communauté.
- Examiner avec les communautés comment l'aide aux différents secteurs pourrait être modifiée ou changée lors d'un changement de situation.

- Suivre en détail la façon dont les expériences fonctionnent, et développer de nouvelles méthodes plus efficaces.
- Partager les résultats à travers les groupes de travail ou les ateliers.

### **Intégrer différentes approches pour la fourniture d'aide**

L'aide au projet devrait être développée à côté des initiatives particulières d'appui budgétaire afin que les deux approches puissent s'informer l'une l'autre. Le travail de projet fournira aux bailleurs de fonds des observations sur la réalité du travail dans le secteur et servira à fournir une vue d'ensemble sur l'efficacité de l'appui budgétaire dans le même secteur.

- Créer un groupe d'étude formé de représentants du gouvernement et de bailleurs de fonds pour examiner la façon dont l'appui budgétaire peut être amélioré.
- Faire un appui budgétaire test et d'autres approches d'aide en se focalisant sur un secteur particulier, en combinant et en comparant les résultats à partir des différentes méthodes de fourniture.
- Evaluer la façon dont l'appui budgétaire peut être combinée avec succès avec d'autres méthodes.
- Examiner si l'appui budgétaire est compatible avec la Déclaration de Paris.

upes pastoraux dans la consultation sur la SRP.

### **Soutenir la décentralisation et la société civile**

Les pays enclavés du Sahel sont engagés dans un processus de décentralisation. Les bailleurs de fonds et les agences de développement doivent soutenir ce processus. Les municipalités et les conseils décentralisés ont besoin d'un soutien en termes de finances, de compétences et de capacités si on veut qu'ils comprennent les problèmes auxquels sont confrontés leurs administrés et qu'ils y répondent. Même s'ils trouvent cela opportun de contourner ces institutions durant les crises, les réponses humanitaires doivent impliquer ces institutions naissantes si elles veulent être capables de répondre aux besoins de leurs administrés et réduire la vulnérabilité sur le long terme. L'aide doit être étendue à la société civile qui est chargée de tenir pour responsables les autorités élues.



## Références

- Adomako-Bonsu, A., Carboni, I., Deb, S. and Pereira, S., (2007) *Why is Niger Chronically Poor?* Report for Concern Worldwide.
- Batterbury, S. (2005) Within and Beyond Territories. A Comparison of Village Land-Use Management and Livelihood Diversification in Burkina Faso and Southwest Niger. In *Beyond Territory and Scarcity: Exploring conflict over natural resource management*. Eds. Gausset, Quentin, Michael A. Whyte, and Torben Birch-Thomsen Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet
- Batterbury, Simon (1998) The Sahel Region; *Twenty-five Years after the Great Drought – Assessing Progress Setting a New Agenda* (May) <http://www.simonbatterbury.net/pubs/sahel.html>
- Benson, C & Twigg, J. with Rossetto, T (2007) *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance notes for Development Organisation*. IFRCRCS and the ProVention Consortium
- Bindraban, P., Aalbers, H., Moll, H.A.J., Brouwer, I.D., van Dorp, M, Houtman, C.B., Brouwer, M.L., Zuurbier, M.M.M. and Hagenaars, E.C.M. (2003) *Focus on Food Insecurity and Vulnerability. A Review of the UN System of Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. FAO.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. And Wisner, B. (1994) *At Risk: Natural Hazards, People's vulnerability and disasters*. London Routledge.
- Bradol, J.-H. (2006) Pour une nouvelle approche de la nutrition. *Journal Interne des Médecins sans Frontières*.
- Brooks, N. (2006) *Climate Change, Drought and Pastoralism in the Sahel*. Discussion note for the World Initiative on Sustainable Pastoralism.
- Cannon, T., Twigg, J. and Rowell, J. (undated) *Social Vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters*. Report to DFID Conflict and Humanitarian Assistance Department (CHAD) and Sustainable Livelihoods Support Office. (url: [www.benfieldhrc.org/disaster\\_studies/projects/soc\\_vuln\\_sust\\_live.pdf](http://www.benfieldhrc.org/disaster_studies/projects/soc_vuln_sust_live.pdf))
- CILSS (2004) *Harmonisation des méthodes d'identification et d'analyse des zones et groupes vulnérables au Sahel*. CILSS, USAID, PAM, FEWSNET, FAO, MIFRAC, IBIMET-CNR, CARE, UE.
- CIRAD (2006) *Millet and sorghums in Niger: genetic diversity is going strong*. News url: <http://www.cirad.fr/en/actualite/communiqu.php?id=407>
- Concern (2006a) *Household Food Security Survey, Tahoua Region, Niger*. Concern Niger: 77.
- Concern (2006b) *Livelihoods Assessment Report, Tahoua and Illele Districts*. Concern Niger: 113.
- Cotula, L. and Toulmin, C. (2004) *Till to tiller: Linkages between International Remittances and Access to Land in West Africa*. Livestock Support Programme Working Paper, FAO.
- Coulibaly, A. and Hilhorst, T. (2004) *Implementing Decentralisation in Mali: The Experiences of Two Rural Municipalities in Southern Mali*. IIED Drylands Issue Paper.
- CTA (2006) *EPA Negotiations, West Africa: Executive brief*. Executive Brief.
- DANIDA (2002) *Revue du processus CSLP au Burkina Faso*. Projet de Rapport Final Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Devereux, S., Baulch, B., Phiri, A. and Sabates-Wheeler, R. (2006) *Vulnerability to Chronic Poverty and Malnutrition in Malawi*. A report for DFID.
- DFID (2005) *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*. Practice Paper 46, Department for International Development.
- Diarra, M. and Monimart, M. (2006) *Landless Women, Hopeless Women?* Issues Paper 143, IIED.
- Doka, M. and Monimart, M. (2004) *Women's Access to Land: The De-feminisation of Agriculture in Southern Niger?* Issues Paper 128, IIED.

- Faure, A (1995) *Private Land Ownership in Rural Burkina Faso*. IIED Dryland Programme 59.
- Gould, J. and Ojanen, J. (2003) Merging the Circle. The politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy. Institute of Development Studies, University of Helsinki Policy Papers 2/2003
- Graef, F. (2000) Agroclimatology in SW Niger. implications for crop growth and crop. In F. Graef, P. Lawrence and M. von Oppen (eds), *Adapted Farming in West Africa: Issues, Potentials and Perspectives*, Verlag Ulrich E. Grauer, Stuttgart, Germany.
- Gupta, S., Pattillo, C. and Wagh, S. (2007) *Impact of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa*. Working Paper, International Monetary Fund.
- Hampshire, K., Panter-Brick, C. and Cassidy, R. (2006) *The Social Context of Child Malnutrition: Household Responses to Food Crisis, Decision-Making and Childcare Practices*. Concern Niger.
- Harrigan, S. (2006) *The Cost of being Poor: Markets, Mistrust and Malnutrition in Southern Niger 2005–2006*. Save the Children 80.
- Heijmans, A. (2001) 'Vulnerability': A Matter Of Perception Working Papers in Disaster Studies & Management, No 4 Benfield Greig Hazard Research Centre, University College of London
- Hesse, C. and Thebaud, B. (2006) Will pastoral legislation disempower pastoralists in the Sahel? *Indigenous Affairs* 1: 14–23.
- Hulme, D., Moore, K. and Shepherd, A. (2001) *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*. Chronic Poverty Research Centre, IDPM, IDD 41.
- IRAM (2005) *Evaluation du dispositif de gestion et de prévention des crises 2005, Enquête Ménages Agricoles Dans La Région De Maradi*. Décembre.
- IRAM (2006a) *Crises alimentaires 2005 au Niger : Les politiques de développement dans l'impasse?* Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement 108Dossier Préparatoire, Journée D'Etude.
- IRAM (2006b) *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004–2005*. Rapport principal, Johny Egg (coordination), Denis Michels, Roger Blein, Vanessa Alby Flores, avec les contributions de Francis Delpeuch, Mariatou Kone, Oussouby Touré, Marthe Diarra et Tancrede Voituriez, June.
- Kelly, Charles and Khinmaung, Joanna (2007) *Prepare to Live: Strengthening the Resilience of Communities to Manage Food Insecurity in the Sahel region*. Tearfund.
- Lavigne Delville, P., Toulmin, C., Colin, J and Chaveau, J. (2001) *Negotiating Access to Land in West Africa: A synthesis of findings from research on derived rights to land*. IIED Publications
- Lund, C. 1993. *Waiting for the Rural Code: Perspectives on a land tenure reform in Niger*. IIED Drylands Paper 44.
- Manvell, A. and Abdoukarimou, S. (2006) *Evaluation of Emergency Mitigation Strategies in CARE-Niger Programs*. Report to CARE Niger
- Mathys, E. (2007) *Food and Livelihood Security Assessment in Pastoral and Agropastoral Niger*. Oxfam GB 31.
- Maxwell, S. and Frankenberger, T. (1992) *Household Food Security: Concepts, Indicators and Measurements. A Technical Review*. UNICEF/IFAD.
- Mortimore, M., Tiffen, M., Boubacar, Y. and Nelson, J. (2001) *Synthesis of Long-term Change in Maradi Department, Niger, 1960–2000*. Drylands Research Working Paper 52, Drylands Research.
- Mousseau, F. with Mittal, A. (2006) *Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger*. Oakland Institute 59.
- OECD 2005. The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter? OECD publishing
- OECD/ADB (2005). *African Economic Outlook 2005/2006 - Country Studies: Mali*  
OECD/African Development Bank (url: [www.oecd.org/dataoecd/34/23/36741457.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/23/36741457.pdf))
- OECD/ADB (2005). *African Economic Outlook 2005/2006 - Country Studies: Niger*  
OECD/African Development Bank (url: [www.oecd.org/dataoecd/33/57/36741731.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/57/36741731.pdf))
- Orozco, M. and Carana Corporation (2006) *West African Financial Flows and Opportunities for People and Small Businesses*. USAID.

- Paré, L. ( 2001) *Land Tenure and Resource Access in West Africa () - Negotiating Rights: Access to Land in the Cotton Zone, Burkina Faso*. IIED Publications
- PNUD, GEF, CNEDD (2005) *Rapport de mission sur l'évaluation concertée de la vulnérabilité des zones secteurs et communautés*. Axe Maradi, Zinder, Diffa.
- Rass, N. (2006) *Policies and Strategies to Address the Vulnerability of Pastoralists in Sub-Saharan Africa*. Pro-Poor Livestock Policy Initiative (PPLPI) Working Paper 37, FAO.
- Reij, C., Tappan, G. and Belemvire, A. (2005) Changing land management practices and vegetation on the Central Plateau of Burkina Faso (1968 -- 2002), *Journal of Arid Environments* 63: 642-659
- Republique du Niger 2006. *Enquête sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des menagesménages. Résultats préliminairespréliminaires*.
- Robinson, M. and Jerbin, S. (2005) Now's the time for political leadership on cotton, *Bridges – ICTSD* 9(10).
- Sahel Working Group (2007) *Chronic Vulnerability in the Sahel: UK NGO Case for Long-Term Support*.
- Sidibe, H., Sakho, S., Diallo, Z.J. (2007) *Démarche méthodologique de la contribution de la société civile à la revue annuelle du CSCRP*. Report for the Conseil National de la Société Civile, Mali.
- Sivakumar, M.V.K. (2002) Climate change and implications for agriculture in Niger. *Climate Change*: 20: 4
- SWAC/OECD (2007) *Valorising Regional Livestock Complementarities: A Lever to Better Meet Growing Demand for Animal Products in the Sahel and West Africa*. *Livestock in the Sahel and West Africa*, Policy Notes, OECD.
- Swift, J. (2006) Why are rural people vulnerable to famine? *IDS Bulletin* 37(4): 41–49.
- Twigg, J. (2001) Sustainable Livelihoods and vulnerability to disasters. Working papers in Disaster Studies and Management. Working paper number 2. Benfield Hazard Resesarch Centre, University College London.
- UNDP (2005) *Drought Risk and Development Policy* Discussion Paper for the UNDP-DDC/BCPR and UN - ISDR Expert Workshop Drought Risk and Development Policy, January 31 - February 2, 2005, Nairobi.
- UNDP Mali (2006) *Profil de paivrete des communes du Mali. Indice de Pauvreté Communale (IPC)*. UNDP Mali, ODHP, Govt du Mali 123.
- Unknown (2006) *The Social Context of Child Malnutrition during Niger's Recent Food Crisis: Some Thoughts for Practitioners*: 17.
- Vedeld, T. (1993) *State and Rangeland Management: Creation and Erosion of Pastoral Institutions in Mali*. IIED Drylands paper 46
- Villagrán De León, J.C. 2006, Vulnerability. A Conceptual and Methodological Review. *Source No. 4/2006* Publication Series of UNU-EHS
- Wetlands International (2007) *Impact of Dams on the people of Mali* Wetlands International Publication
- WFP (2005) *Mali: Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA)*. WFP/UNICEF 96.
- Wilding, J., Mossi, I.I.,. Edwards, D.L., Weisbaum, A., Aw, B. and ManderT <. , *Joint Evaluation (2005) Joint Independent Evaluation of the Humanitarian Response of CARE, CRS, Save the Children and World Vision to the 2005 Food Crisis in the Republic of Niger*. John Wilding, Issaka Idrissa Mossi, Debra Lynne Edwards, Amanda Weisbaum, Boube Aw and Timothy Mander, November.
- World Bank, African Development Indicators (2006) World Bank Publications





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



[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

**BritishRedCross**

[www.redcross.org.uk](http://www.redcross.org.uk)



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



Defending dignity.  
Fighting poverty.

[www.careinternational.org.uk](http://www.careinternational.org.uk)



[www.savethechildren.org.uk](http://www.savethechildren.org.uk)



[www.concern.net](http://www.concern.net)



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



[www.christian-aid.org.uk](http://www.christian-aid.org.uk)



[www.worldvision.org.uk](http://www.worldvision.org.uk)