

PLANIFIER L'AVENIR

Évaluation des systèmes d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire
en Afrique subsaharienne

RAPPORT DE SYNTHÈSE



PLANIFIER L'AVENIR

Évaluation des systèmes d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire
en Afrique subsaharienne

RAPPORT DE SYNTHÈSE

James Tefft

Économiste

Division de l'économie du développement agricole (FAO)

Mark McGuire

Économiste

Division de l'économie du développement agricole (FAO)

et

Nick Maunder

Consultant

Cette évaluation a été préparée pour l'Union africaine avec l'aide financière de l'Union européenne
dans le cadre du Programme de sécurité alimentaire CE-FAO.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 2007

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de la communication, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

Table des matières

Acronymes	v
Résumé	vii
1 Introduction	1
1.1 Les systèmes d'alerte précoce en Afrique subsaharienne	1
1.2 Portée de l'évaluation	2
1.3 Objectifs et méthodes de l'étude	3
1.4 Structure du rapport	4
2 Principales conclusions	7
2.1 Méthodes, compétences et capacités techniques des SAP	7
2.1.1 Estimer les disponibilités vivrières et les besoins d'aide alimentaire, premier objectif pour de nombreux pays	7
2.1.2 Cibler les zones et les groupes vulnérables	8
2.1.3 Suivi des moyens d'existence pour améliorer l'efficacité et la coordination des interventions à court et à long terme	9
2.1.4 Enjeux techniques des méthodes d'alerte précoce	12
2.2 Besoins d'information, consensus et communication	18
2.2.1 Absence de mécanismes pour articuler la demande des utilisateurs et définir clairement le mandat des SAP	19
2.2.2 Importance d'une approche participative	21
2.2.3 La communication, indispensable pour intervenir efficacement	22
2.3 Mécanismes institutionnels	23
2.3.1 Cadre institutionnel des SAP	23
2.3.2 SAP et décentralisation	25
2.3.3 Financement durable des SAP	26
2.3.4 Harmoniser les besoins internes d'information des bailleurs de fonds et le développement des capacités nationales	28
2.4 Le rôle des Communautés économiques régionales	29
2.4.1 Afrique de l'Ouest	29
2.4.2 Afrique australe	30
2.4.3 Corne de l'Afrique	31
2.4.4 L'avenir des CER	32
3 Conclusions et recommandations	33
3.1 Conclusions	33
3.1.1 Forces et faiblesses des SAP nationaux	33
3.1.2 Caractéristiques des systèmes efficaces	34
3.1.3 Cadre institutionnel	35
3.1.4 Institutions régionales	35
3.1.5 Financement	36

3.1.6 Répondre à la diversité croissante des besoins des utilisateurs	36
3.1.7 Évolution vers des systèmes intégrés d'information sur la sécurité alimentaire	37
3.2 Recommandations	37
3.2.1 Contexte et vision	37
3.2.2 Caractéristiques d'une stratégie améliorée	38
3.2.3 Recommandations pour le niveau national	39
3.2.4 Recommandations pour le niveau régional	41
3.2.5 Recommandations au niveau du continent	42
3.2.6 Recommandations pour la communauté de développement	43
Bibliographie	45

Acronymes

CE	Commission européenne
CER	Communauté économique régionale
CILSS	Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
EWFIS	Système d'alerte précoce et d'information sur l'alimentation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS NET	Réseau du Système d'Alerte Précoce contre la Famine de l'USAID
FSAU	Unité d'analyse de la sécurité alimentaire (Somalie)
FSIS	Système d'information sur la sécurité alimentaire
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IPC	Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité humanitaire (Somalie FSAU)
KFSM/KFSSG	Conférence sur la sécurité alimentaire au Kenya /Groupe directeur pour la sécurité alimentaire au Kenya
NEWS	Système national d'alerte précoce
NVAC	Comité national d'évaluation de la vulnérabilité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
REWS	Système régional d'alerte précoce
RVAC	Comité régional d'évaluation de la vulnérabilité
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAP	Système d'alerte précoce
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide (FAO)
UA	Union africaine
UE	Union européenne
VAC	Comité d'évaluation de la vulnérabilité
VAM	Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (PAM)

Résumé

Devant le poids écrasant des famines qui ont frappé l'Afrique subsaharienne dans les années 1970 et 1980, des systèmes nationaux et régionaux d'alerte précoce (SAP) ont été mis en place sur tout le continent. En général, ces systèmes se sont avérés efficaces pour alerter les pays et les bailleurs de fonds sur l'imminence des crises alimentaires -essentiellement des situations de sécheresse- en aidant à en atténuer les effets négatifs. Cependant, des exceptions importantes laissent entendre que les lacunes d'analyse et de communication ainsi que des mécanismes de coordination et de réponse inefficaces ont contribué à de graves situations d'urgence de sécurité alimentaire qui auraient pu être conjurées. En outre, plusieurs questions émergentes constituent des problèmes croissants pour les SAP en Afrique subsaharienne, notamment l'exposition de l'agriculture africaine aux fluctuations du climat et autres risques, la vulnérabilité de millions de ménages pauvres et mal nourris face à toute une série de menaces, et les impacts de la libéralisation économique et de la mondialisation qu'ils subissent.

Le renforcement des SAP a été identifié dans le Plan d'action du Caire (avril 2000) comme un des domaines prioritaires de coopération entre l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE) pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique.¹ L'UA et l'UE ont convenu avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de conduire une évaluation des systèmes d'alerte précoce sur la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne avec les objectifs suivants:

- Bien comprendre l'efficacité et l'efficience des SAP existants;
- Examiner les forces et les faiblesses, la crédibilité, la rentabilité et la viabilité de ces systèmes du point de vue des aspects institutionnels, méthodologiques, techniques et financiers;
- Formuler des recommandations techniques et institutionnelles sur les mesures à prendre pour renforcer ces systèmes afin d'améliorer la prise de décisions au niveau national et régional.

Ce rapport résume les conclusions et recommandations d'une évaluation des systèmes d'alerte précoce en Afrique subsaharienne, principalement des systèmes administrés par les gouvernements nationaux et les institutions intergouvernementales régionales.² Les principaux résultats sont divisés en trois thèmes:

- méthodes d'alerte précoce, compétences et moyens techniques;
- besoins d'information, création d'un consensus et communication;
- cadre institutionnel et capacités des SAP.

Les SAP recourent généralement à toute une gamme de méthodes axées principalement sur le suivi des chocs et des impacts agro-climatiques sur la production vivrière pour estimer les besoins d'aide alimentaire, en utilisant comme

¹ UA et UE. Plan d'action du Caire. Sommet Afrique- Europe, Le Caire (Egypte), 3-4 avril 2000.

² *Evaluation des systèmes d'alerte précoce en Afrique subsaharienne* (GCP/INT/758/EC-RAF).

outil de base le bilan céréalier national. Certains SAP procèdent également au ciblage géographique des zones sujettes à l'insécurité alimentaire ou à des évaluations périodiques des besoins alimentaires. Les méthodes utilisées par les systèmes plus efficaces sont généralement basées sur une approche des moyens d'existence et utilisent de multiples outils analytiques qui aident à mieux comprendre la situation alimentaire et nutritionnelle; ceux-ci aident à identifier des interventions plus variées en réponse aux situations d'urgence et aux conditions chroniques d'insécurité alimentaire. Pour effectuer les analyses, des partenariats innovants (tissés avec les partenaires au développement, les organisations non gouvernementales et les universités) se sont avérés utiles pour surmonter les contraintes en ressources humaines, améliorer la qualité de l'analyse et renforcer les capacités.

L'évaluation indique que la manière dont l'information est recueillie, analysée et diffusée est fondamentale pour son utilisation dans le processus décisionnel et pour appuyer des interventions nationales précoces en cas de crises alimentaires et nutritionnelles. Une approche plus transparente et participative aide les acteurs à dégager un consensus sur la situation alimentaire et à cibler les informations pertinentes en fonction des besoins d'information prioritaires des décideurs, facilitant ainsi une action rapide pour atténuer l'impact des déficits vivriers et des diverses menaces pesant sur les moyens d'existence.

Le cadre institutionnel d'un SAP a une grande influence sur la capacité du système à mener à bien sa mission. Plusieurs facteurs semblent exercer une influence positive sur la performance du système:

- Favoriser l'échange d'informations avec les principales instances décisionnelles chargées des interventions d'urgence et de la programmation en matière de sécurité alimentaire grâce à un ancrage institutionnel stratégique;
- faciliter les procédures administratives d'accès aux données primaires et secondaires depuis les bureaux décentralisés et les ministères de tutelle;
- permettre au SAP d'exécuter sa mission avec le moins d'obstruction bureaucratique ou d'ingérence politique possible grâce à une indépendance de gestion et une autonomie d'analyse;
- recruter et former un groupe varié d'analystes de la sécurité alimentaire en mesure de traiter du caractère évolutif des travaux du SAP, notamment en termes d'orientation multisectorielle; et
- avoir l'opportunité d'offrir des sources durables de financement tirées du budget national.

La création d'un système axé sur la demande est fondamentale pour l'efficacité et la viabilité à long terme des systèmes d'alerte précoce. Quasiment tous les SAP – en collaboration avec leurs organes consultatifs et en fonction des ressources financières et humaines disponibles – doivent clarifier leur mandat et leurs termes de référence. Trop souvent, les décisions sur le contenu et les méthodes se fondent davantage sur des hypothèses des besoins plutôt que sur une articulation claire de la demande exprimée par les principaux utilisateurs.

Axer le développement du système sur la demande requiert un engagement ferme et un soutien des gouvernements et partenaires techniques pour développer

les processus et mécanismes institutionnels nécessaires afin d'articuler les demandes d'information et d'analyse des utilisateurs, de traduire celles-ci en un mandat clairement défini avec des méthodologies efficaces et peu coûteuses, tout en veillant à la création des ressources financières et humaines requises pour une viabilité à long terme.

Les communautés économiques régionales (CER) ont joué un rôle important dans certaines régions en fournissant un appui méthodologique aux systèmes nationaux; en servant d'instance neutre pour la validation des résultats des enquêtes agricoles nationales et des bilans céréaliers; en assurant la comparabilité temporelle et spatiale des analyses; et surtout, en servant de forum aux gouvernements, bailleurs de fonds et partenaires techniques pour examiner conjointement les questions liées à l'alerte précoce. De la même manière que les besoins des utilisateurs doivent être le moteur des systèmes nationaux, le soutien des CER aux SAP doit être déterminé en premier lieu par les exigences des Etats membres. Le rôle futur des CER devrait sans aucun doute être centré sur un nombre limité d'interventions stratégiques pour lesquelles elles détiennent un avantage comparatif. Leurs responsabilités devraient être examinées avec soin par rapport à leurs capacités et contraintes.

Cette évaluation fait ressortir une recommandation centrale: les pays, les organisations régionales, les partenaires au développement et l'Union africaine doivent regrouper leurs efforts pour la création ou le renforcement des mécanismes institutionnels qui guident la mise en place des SAP et leur permettre d'évoluer dans un cadre dynamique et durable, proactif à leurs principaux utilisateurs.

Il émerge également de l'évaluation que les SAP devraient faire partie intégrante d'un système élargi d'information et d'analyse sur la sécurité alimentaire qui produise des informations viables, pertinentes et crédibles servant à répondre aux urgences à court terme tout en contribuant à une programmation du développement à plus long terme. Pour atteindre ces objectifs, il faudra que les SAP soient plus efficaces et répondent de façon plus systématique aux besoins d'analyse et d'information du gouvernement en matière de sécurité alimentaire.

Cette synthèse présente aussi les principaux éléments d'une stratégie améliorée pour les SAP qui cible le développement des mécanismes, des institutions et des capacités nationales nécessaires à long terme. Les caractéristiques de cette stratégie sont notamment:

- l'appropriation nationale et l'engagement des partenaires au développement envers un processus national;
- des partenariats pour une amélioration des analyses ;
- la réceptivité aux besoins des utilisateurs;
- l'obligation de rendre compte;
- l'utilisation des méthodes les plus rentables;
- la création d'un consensus dans l'analyse de la situation vivrière et des options d'interventions les plus appropriées;
- des liens avec les programmes de développement à long terme;
- le renforcement des capacités nationales et régionales; et
- la viabilité financière.

Dans ce contexte, des recommandations plus spécifiques sont soumises à l'examen des gouvernements nationaux, des CER, des partenaires au développement et de l'Union africaine pour orienter les actions qui contribueront à la mise en oeuvre de cette stratégie améliorée, en tenant compte de la faisabilité, de la disponibilité des ressources et de la capacité de chaque acteur.

1 Introduction

1.1 LES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Les famines qui ont paralysé l'Afrique subsaharienne dans les années 1970 et 1980, coûtant la vie à des millions de personnes et réduisant des millions d'autres au dénuement le plus complet, ont favorisé le développement des systèmes d'alerte précoce (SAP) à travers tout le continent. Au cours des trois dernières décennies, gouvernements, institutions régionales et partenaires au développement ont investi massivement dans la création de SAP en tant que composante principale des systèmes d'intervention d'urgence.

Aujourd'hui, les SAP existent dans toute l'Afrique subsaharienne et tout porte à croire, à quelques exceptions près, que ces systèmes ont prouvé leur efficacité en alertant les pays et les bailleurs de fonds de l'imminence de crises alimentaires (surtout dans le contexte des sécheresses saisonnières), les aidant à en atténuer les impacts négatifs. Les SAP ont permis plus particulièrement de conjurer en partie la récurrence des grandes famines.

Il existe, toutefois, des exceptions importantes qui semblent indiquer que l'analyse insuffisante de l'alerte précoce et le manque de mécanismes efficaces de communication, de coordination et d'intervention, ont souvent contribué à des crises de sécurité alimentaire qui auraient pu être évitées. Les exemples les mieux documentés sont l'Éthiopie en 1999/2000, le Malawi en 2001/2002 et le Niger en 2005¹. Mieux comprendre les défaillances des systèmes d'alerte précoce et d'intervention peut aider à en améliorer le fonctionnement et les performances à l'avenir. En outre, les SAP sont confrontés à de nouveaux défis, tels que la vulnérabilité de l'agriculture africaine aux changements climatiques et autres aléas, et celle de millions de ménages victimes de la pauvreté, de la malnutrition chronique et de toute une palette de risques allant du VIH/SIDA aux conflits violents prolongés.

Le renforcement des SAP a été identifié dans le Plan d'action du Caire d'avril 2000 comme un des domaines prioritaires de coopération entre l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE) en vue d'améliorer la sécurité alimentaire en Afrique². Suite à ce sommet, l'UA et l'UE ont convenu avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de conduire une évaluation des SAP existants en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, avec les objectifs suivants:

- Bien comprendre l'efficacité et l'efficience des SAP existants;

¹ Pour l'exemple de l'Éthiopie, voir Lautze (2003); du Malawi, voir Devereux (2002); du Niger, voir Clay (2005).

² Sommet Afrique–Europe sous l'égide de l'OUA et de l'UE. Plan d'action du Caire, 3–4 avril 2000.

- Examiner les forces et les faiblesses, la crédibilité, les critères de coût-efficacité et la viabilité de ces systèmes du point de vue des aspects institutionnels, méthodologiques, techniques et financiers;
- Formuler des recommandations techniques et institutionnelles sur les mesures à prendre pour renforcer ces systèmes afin d'améliorer la prise de décisions au niveau national et régional.

Ce rapport est une synthèse des principales conclusions et recommandations auxquelles ont abouti les évaluations nationales et régionales des SAP en Afrique subsaharienne, principalement des systèmes administrés par les gouvernements nationaux et les institutions régionales. Les partenaires externes ont également mis au point des systèmes indépendants qui ont prouvé leur importance, exercé une forte influence, et joué un rôle déterminant dans la mise en place et la prise en charge des SAP. Toutefois, aux fins de cette étude, ces dispositifs n'ont été considérés que du point de vue de leur relation et de leur contribution aux systèmes gérés à l'échelle nationale et régionale, et n'ont pas fait l'objet d'un examen direct³.

1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

La signification donnée aux systèmes d'alerte précoce n'est pas la même pour tout le monde. Les définitions dépendent du but du système, de sa structure et de son rôle institutionnel, de la portée de ses activités et de la nature de l'information qu'il produit. Nombreux sont les systèmes qui se concentrent sur la surveillance agro climatique et vivrière, tandis que d'autres s'appliquent au cadre de la gestion des catastrophes et de la prévention des risques (ISDR, 2002). Buchanan-Smith et Davies (1995) ont défini le SAP comme un "système de collecte de données pour le suivi de l'accès des populations à la nourriture, afin d'avertir en temps opportun d'une menace de crise alimentaire et de pouvoir ainsi apporter une réponse appropriée". Cette étude s'est concentrée principalement sur les SAP ayant pour fonction principale le suivi régulier de la situation de la sécurité alimentaire, afin de donner l'alerte à temps en cas de chocs externes ou autres facteurs qui mettent les populations à risque et nécessitent une intervention extérieure.

Les SAP sont généralement considérés comme un des éléments d'un système d'information humanitaire plus vaste destiné au suivi et à l'intervention en cas de crise. Le Tableau 1 illustre les diverses composantes d'un tel système, y compris le principal objectif de chaque composante et les types de questions abordées et d'informations requises, telles que les évaluations et les enquêtes de base, les évaluations des besoins d'urgence, les possibilités de réponse ou d'intervention, et les mécanismes de suivi et d'évaluation. Vu que ces éléments se reflètent à divers

³ Parmi ces dispositifs, citons ceux gérés par les Nations Unies (ex : le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture de la FAO (SMIAR), le soutien de la FAO aux SAP régionaux et nationaux et les activités menées sous le couvert de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du PAM (PAM/VAM); et celles menées directement par les bailleurs de fonds (ex : FEWS NET financé par l'USAID) ou par les organisations non gouvernementales telles que Save the Children et CARE.

TABLEAU 1
Composantes d'un système d'information humanitaire

Composante	Principal but	Type d'information/question
1. Enquête de base de la vulnérabilité et de la pauvreté	Définir/décrire les caractéristiques de la population pour comprendre les causes profondes de la pauvreté et de la vulnérabilité	<p>Quelle est la nature et l'étendue de la pauvreté?</p> <p>Quels sont les systèmes de moyens d'existence de base?</p> <p>Quels risques sont encourus par ces systèmes et quel est leur degré de probabilité? –en particulier risques naturels, mais aussi sociaux, économiques et environnementaux</p> <p>Qui sont les groupes plus vulnérables, et pourquoi?</p> <p>Quelles capacités et stratégies existent pour « faire face »/ s'adapter /réduire les risques et atténuer la vulnérabilité des populations?</p>
2. Alerte précoce	Suivre et identifier tout écart inhabituel par rapport à la normalité en alertant à temps sur les problèmes potentiels	<p>Surveillance (généralement saisonnière)</p> <p>Analyse des indicateurs et tendances; identification de tendances inhabituelles</p> <p>Où et à quelle vitesse le problème s'étend-il?</p> <p>Quelles sont les dimensions géographiques du problème?</p> <p>Où devrait-on conduire des évaluations approfondies?</p>
3. Evaluation des besoins d'urgence	Si l'alerte précoce identifie un problème existant ou en cours de formation, améliorer et cibler l'information	<p>Ciblage plus spécifique des groupes les plus vulnérables</p> <p>Définition plus spécifique de la nature et de l'ampleur du problème</p> <p>Quels sont les besoins et quelles quantités sont nécessaires où ?</p> <p>Quelle est l'intervention la plus appropriée ?</p>
4. Programme de suivi et d'évaluation	L'intervention du programme atteint-elle les résultats escomptés?	<p>Suivi des intrants et des extrants</p> <p>Quels ajustements sont à apporter?</p> <p>Quelles sont les stratégies de sortie ou de transition vers le long terme (ex. lien avec les programmes/politiques de développement) ?</p> <p>Comment améliorer les mécanismes de feedback au sein du programme d'ensemble – information, prévention, réponse ?</p>

Adapté de Maxwell et Watkins, 2003

degrés dans les différents systèmes nationaux, cette évaluation ne se veut pas une interprétation stricte des frontières des fonctions d'alerte précoce. L'étude n'analyse pas l'ensemble du processus de décision et d'intervention. Néanmoins, dans la mesure où l'information sur l'alerte précoce forme la base empirique de la conception et du ciblage des interventions, elle examine le lien entre information et réponse et émet des recommandations pour renforcer ce lien.

1.3 OBJECTIFS ET MÉTHODES DE L'ÉTUDE

L'évaluation a été menée sous la direction stratégique et technique de la FAO et de la Division de l'économie du développement agricole (ESA) en particulier, avec le concours financier de la Commission européenne (CE) dans le cadre du Programme CE–FAO sur la sécurité alimentaire, et en étroite collaboration avec l'UA et l'UE. Elle s'inspire en grande partie de l'expérience de la FAO en matière d'appui aux projets nationaux et régionaux pour le renforcement de la sécurité alimentaire et les systèmes d'alerte précoce en Afrique.

L'évaluation a fait l'objet de trois études de cas dans les pays de trois régions d'Afrique subsaharienne – Afrique de l'Ouest, Afrique australe et Grande Corne

(voir tableau ci-contre). Dans chacune des régions, l'évaluation a également passé en revue les activités d'alerte précoce de la principale organisation régionale chargée de l'alerte précoce sur la sécurité alimentaire –respectivement

A. de l'Ouest	A. australe	Grande Corne
CILSS	SADC	IGAD
Burkina Faso	Angola	Erythrée
Mauritanie	Namibie	Ethiopie
Niger	Zambie	Kenya

CILSS, SADC et IGAD⁴. L'équipe a examiné les expériences d'autres pays afin de comprendre certaines questions et tendances particulières qui n'auraient autrement pas pu être mises en évidence (ex. au Malawi, Mali, Mozambique et Somalie). Dans la mesure où l'étude s'efforçait de dispenser des leçons et d'émettre des recommandations sur les thèmes porteurs pour l'ensemble du continent, il a été jugé que les trois régions et pays retenus serviraient d'échantillon approprié.

Une équipe composée de deux consultants internationaux (représentant l'UA et l'UE) et un consultant national pour chaque pays concerné, ont été recrutés pour entreprendre l'évaluation dans chaque région. Les questions et problèmes essentiels à appréhender et les entretiens à mener ont fait l'objet de discussions et d'accords parmi les consultants lors d'ateliers préliminaires de programmation. L'évaluation s'est efforcée de faire intervenir le plus grand nombre possible de parties prenantes clés en suscitant notamment leurs réactions lors d'ateliers consultatifs organisés tout au long du processus, tant au niveau national que régional. Les rapports liés à chaque étude de cas nationale ont été résumés en un seul rapport régional, et les rapports régionaux⁵ ont servi à l'élaboration de ce rapport de synthèse à l'échelle continentale.

1.4 STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport constitue la synthèse des principaux résultats et recommandations des rapports régionaux et nationaux. En résumant les résultats saillants de ces études et en tirant des enseignements de chaque pays et des recommandations de chaque région, il met en évidence les problèmes cruciaux intersectoriels liés aux systèmes d'alerte précoce et émet des recommandations spécifiques sur les mesures à prendre pour renforcer ces systèmes afin d'améliorer le processus décisionnel à tous les niveaux. Les résultats et recommandations sont également pris en compte dans le contexte des questions et tendances évolutives relatives aux systèmes d'information et d'alerte sur la sécurité alimentaire.

Le rapport est articulé autour des trois principaux thèmes émanant de l'étude.

La section 2.1 traite des *méthodes, compétences et capacités techniques des SAP*. Qu'attendons-nous de ces systèmes et que peut-on véritablement accomplir d'un point de vue technique et analytique? Les principaux points de discussion sont les suivants:

⁴ CILSS: Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel; SADC: Communauté du développement de l'Afrique australe; IGAD: Autorité intergouvernementale pour le développement.

⁵ Sow, Antoine et Tefft, 2005; Rutachokozibwa et Blas, 2005; Sow et Maletta, 2006.

- Estimer les disponibilités vivrières et les besoins d'aide alimentaire (qui restent le premier objectif dans de nombreux pays);
- Cibler les zones et les groupes vulnérables;
- Comprendre et suivre les moyens d'existence pour une meilleure efficacité et coordination des interventions à court et long terme; et
- Défis techniques des méthodes d'alerte précoce.

La section 2.2 porte sur les *besoins, la recherche de consensus et la communication de l'information*. Qui utilise l'information et pourquoi ? Quelle est la capacité des SAP à répondre aux divers besoins et satisfaire aux attentes ? Les principaux points examinés sont les suivants :

- L'absence de mécanismes pour articuler la demande des utilisateurs et définir clairement le mandat des SAP.
- Une approche participative est essentielle si l'on veut dégager un consensus et intervenir en temps opportun.
- La communication est fondamentale pour intervenir de manière efficace.

La section 2.3 souligne l'importance de l'ancrage *institutionnel des SAP*. Quel est le lien entre les SAP et les organes de décision ? Quelles sont les structures qui soutiennent actuellement les SAP ? Comment le cadre institutionnel et les capacités influent-ils sur les résultats ? Le paragraphe porte sur les questions suivantes :

- Placement institutionnel des SAP;
- SAP et décentralisation;
- Financement durable des SAP; et
- Harmonisation des besoins d'information internes des bailleurs de fonds et du développement des capacités nationales.

La section 2.4 offre un bref aperçu des rôles joués par les trois *Communautés Économiques Régionales* (CER) dans la promotion du développement des SAP nationaux et régionaux.

La section 3 résume les *principaux résultats et recommandations* formulés aux niveaux, national, régional et continental et à l'intention des partenaires au développement.

2 Principales conclusions

2.1 MÉTHODES, COMPÉTENCES ET CAPACITÉS TECHNIQUES DES SAP

La capacité des SAP à produire des informations précises et crédibles à utiliser dans les processus décisionnels dépend en grande partie du type de méthodes employées pour la collecte, l'analyse et la diffusion des données. En examinant la variété des méthodes utilisées par les SAP dans toute l'Afrique subsaharienne, cette partie retrace leur évolution en partant du simple accent sur les disponibilités céréalières pour englober tous les éléments d'une approche de moyens d'existence en tant que base d'un système d'information plus intégré sur la sécurité alimentaire.

2.1.1 Estimer les disponibilités vivrières et les besoins d'aide alimentaire, premier objectif pour de nombreux pays

A l'origine, les SAP en Afrique subsaharienne ont été mis en place essentiellement pour assurer le suivi des conditions climatiques et prévoir leurs impacts sur la production agricole. Le bilan national céréalier était dès lors l'un des outils utilisés pour faire l'estimation globale de la production locale et la prévision des importations commerciales et des stocks par rapport à la demande moyenne nationale (pour la consommation et autres utilisations). Cet agrégat des disponibilités céréalières totales a ensuite servi aux gouvernements et aux partenaires au développement pour estimer les besoins d'importations commerciales et l'aide alimentaire potentielle.

Ces systèmes sont présents dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, et sont le plus souvent bien intégrés aux structures gouvernementales, généralement au sein du Ministère de l'agriculture ou d'une institution chargée de la gestion des catastrophes. Dans de nombreux pays ou ministères, l'élaboration du bilan céréalier est considérée comme la principale fonction de l'alerte précoce, que vient compléter un suivi agro météorologique.

Les bilans céréaliers se sont avérés être un outil de planification très utile. Les procédures de mise en oeuvre sont bien rodées et institutionnalisées par divers organismes nationaux. Ils sont financés en grande partie par les budgets nationaux. Même s'ils sont généralisés dans quasiment tous les pays, plusieurs problèmes persistent:

- Dans de nombreux pays, les bilans céréaliers sont critiqués pour le retard considérable de leur diffusion, qui limite d'autant leur utilité. Dans certaines régions, les CER ont encouragé et soutenu activement les Etats membres à achever leurs bilans provisoires avant la dernière récolte afin de contribuer à la planification préliminaire.

- La collecte de statistiques fiables sur la production agricole est souvent compromise par des contraintes techniques dues à des budgets déjà étiés, d'où la qualité médiocre des données et des estimations peu fiables.
- Certains pays disposent de deux sources concurrentes de statistiques agricoles (ex. Ministère de l'agriculture et Office national ou central des statistiques), ce qui crée une confusion, un manque de crédibilité dans les estimations officielles et un risque potentiel de manipulation politique. Ce problème, en partie technique, est avant tout institutionnel et lié à une définition claire des responsabilités ou mécanismes de production de statistiques agricoles officielles.
- Les bilans céréaliers n'ont pas évolué en fonction de la libéralisation accrue des échanges commerciaux; ils obligent les autorités nationales à suivre et analyser les activités commerciales officielles et informelles et à inclure, le moment venu, ces facteurs dans les estimations communiquées par les autorités nationales. D'où la grande marge d'erreur que comportent la plupart des bilans céréaliers nationaux.
- Il est de plus en plus admis que l'accent mis sur les céréales (dans les bilans nationaux) est un indicateur inapproprié pour les disponibilités alimentaires, en particulier dans les zones caractérisées par une forte consommation de racines et tubercules et de produits d'origine animale. Même si on a constaté une amélioration des techniques d'estimation de ces importantes sources alimentaires, il reste beaucoup à faire dans ce domaine.⁶
- Pour conclure, le bilan céréalier, de par son analyse globale de l'offre et de la demande de céréales, traite principalement de la *disponibilité* de céréales au niveau *national*, sans ventiler les données aux échelons décentralisés du gouvernement (région, district ou commune) et masque souvent des poches d'insécurité alimentaire, même lorsque les disponibilités sont suffisantes au niveau national.

En dépit des nombreuses insuffisances qui pèsent sur leur qualité, leur pertinence et leur pérennisation, les enquêtes sur les récoltes et les bilans céréaliers restent la base sur laquelle se fondent les analyses d'alerte précoce en Afrique subsaharienne, car elles donnent une indication globale de la situation nationale de l'offre et de la demande de céréales.

2.1.2 Cibler les zones et les groupes vulnérables

La tâche qui consiste à confectionner un bilan céréalier ne constitue dans de nombreux pays, que la première phase de l'analyse de l'alerte précoce. Les SAP sont appelés à identifier les zones et populations en situation d'insécurité alimentaire pour lesquelles l'analyse des disponibilités vivrières totales est clairement insuffisante. Plusieurs méthodes sont actuellement utilisées pour

⁶ Par exemple, voir: Rapport d'experts de la FAO sur les statistiques relatives aux cultures de racines, décembre 2002. Hararé, Zimbabwe (accessible sur le site <http://www.fao.org/es/ess/meetings/harare.asp>).

produire des informations visant à identifier les populations ou les zones les plus vulnérables.

Par exemple, dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (ex. Mauritanie, Niger), après l'élaboration du bilan céréalier, les SAP utilisent ses données pour identifier les zones à risque. Sur la base d'informations (agro-climatiques, vivrières, économiques et sanitaires) recueillies à partir d'un questionnaire adressé aux bureaux décentralisés des ministères de tutelle, les SAP estiment un indice composite de vulnérabilité pour classer les zones selon le degré d'insécurité alimentaire. D'autres questionnaires sont envoyés sur le terrain tout au long de l'année pour suivre la situation alimentaire et planifier des interventions sur la base de ces informations.

D'une grande facilité de mise en oeuvre et d'un coût d'exploitation relativement faible, cette méthode a été entravée par un certain nombre de facteurs, notamment la préférence de données biophysiques, l'utilisation d'un indice de vulnérabilité essentiellement basé sur la production céréalière avec une très faible pondération des données beaucoup plus pertinentes mais d'autant plus difficiles à obtenir (données sur la situation du bétail ou la nutrition humaine); et la dépendance à l'égard d'entités décentralisées de certains ministères de tutelle avec lesquels les SAP n'ont aucun accord officiel concernant les procédures de transfert de données ou d'obligation d'exécuter ce service. L'absence d'un accord institutionnel officiel donne souvent lieu à de longs retards dans le transfert des informations en provenance des communes ou districts vers le niveau central ainsi que des ministères vers les SAP. En outre, les services techniques ne reçoivent habituellement aucun dédommagement de la part des SAP au titre du temps et du coût de communication de ces informations. De plus, de nombreux systèmes nationaux de collecte de données se plaignent du fait qu'ils ne reçoivent aucune contrepartie des SAP.

Cette approche analytique à deux étapes qui consiste à cibler les zones à haut risque et ensuite, à classer ces zones en utilisant les principaux indicateurs des caractéristiques de la population ressemble à l'approche employée dans la méthode d'« expertise locale » examinée ci-après.

2.1.3 Suivi des moyens d'existence pour améliorer l'efficacité et la coordination des interventions à court et à long terme

Au-delà de l'utilisation largement répandue des bilans céréaliers et de l'application plus limitée des indices composites de vulnérabilité pour le ciblage des zones à risque, les SAP testent et emploient de plus en plus une panoplie de méthodes pouvant être classées dans la catégorie des approches basées sur les moyens d'existence. Ces approches se sont développées suite à la publication de l'oeuvre capitale d'Amartya Sen sur la théorie des droits (entitlements) (1981), qui soulignait l'importance des questions d'accès à la nourriture dans la problématique de la sécurité alimentaire. De manière générale, ces méthodes servent à comprendre de façon systématique les moyens d'existence des individus et leur capacité à faire face aux risques, offrant ainsi un cadre plus approprié pour interpréter les

informations d'alerte précoce et l'impact des chocs ou risques sur l'insécurité alimentaire transitoire. Selon de nombreux partisans de cette approche, ces informations peuvent également contribuer à améliorer la conception, la mise en oeuvre et le suivi des interventions de développement à long terme en conformité avec les besoins des individus, des ménages et des communautés en Afrique subsaharienne.

Les initiatives s'inscrivant dans l'esprit de l'approche basée sur les moyens d'existence sont nombreuses dans divers pays de la Grande Corne, dans des activités menées par la SADC avec les Comités d'évaluation de la vulnérabilité (VAC), dans la méthode dite « d'expertise locale », et dans les efforts actuels du CILSS visant à créer un cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité.

Dans la Grande Corne, la mise en oeuvre et l'institutionnalisation du cadre d'analyse des moyens d'existence en est à différents stades au Kenya, en Erythrée, en Éthiopie et en Somalie. Le Kenya utilise une palette de méthodes (enquêtes mensuelles sur la situation pastorale et les conditions de vie dans les zones arides du Nord, évaluations bi-annuelles et nombreuses évaluations *ad hoc*), en plus de la collecte d'un grand nombre de données sur l'agriculture et l'élevage. Ces travaux sont supervisés par un groupe de travail du SAP au Kenya (le KFSM/KFSSG⁷) en vue de l'adoption d'une approche intégrée sur les moyens d'existence. Le SAP éthiopien effectue également de multiples évaluations précoces (sur les cultures, les zones à pâturages et les indicateurs socio-économiques, sanitaires et nutritionnels) essentiellement basées sur les avis des experts, associés aux contrôles périodiques effectués sur le terrain par le personnel de vulgarisation du Ministère de l'Agriculture pour collecter des données destinées à établir une série d'indicateurs pertinents pour l'alerte précoce. En Erythrée, en Éthiopie et au Kenya, les initiatives pilotes lancées avec le soutien des partenaires techniques ont permis de réaliser des enquêtes de base pour définir et analyser les systèmes des moyens d'existence (zonage et profils descriptifs).

L'Unité somalienne d'analyse de la sécurité alimentaire (FSAU) a élaboré une méthodologie pour un *cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire* (IPC) visant à traduire et diffuser des informations de type 'alerte précoce' auprès des décideurs. Cette méthode permet d'analyser et d'offrir une gamme commune d'indicateurs clés et de seuils de sécurité alimentaire et de vulnérabilité, qui peut servir à comparer les conditions alimentaires de différents systèmes de moyens d'existence ou de groupes d'individus, et à les classer selon leur degré de vulnérabilité et leurs besoins en matière d'intervention d'urgence. De nombreux utilisateurs d'informations émanant des SAP, notamment les bailleurs de fonds, les partenaires techniques et les ONG interrogés durant cette évaluation apprécient l'approche FSAU en tant qu'outil décisionnel permettant de définir les réponses les plus appropriées. Cette méthode est toutefois entièrement financée par des sources extérieures.

⁷ Groupe directeur sur la sécurité alimentaire au Kenya (KFSSG) de la Conférence sur la sécurité alimentaire du Kenya (KFSM)

L'approche «expert», utilisée à des degrés divers au Mali, au Tchad, au Mozambique et à Madagascar, est une autre approche qui s'écarte des disponibilités alimentaires et des bilans céréaliers nationaux en tant que principal instrument d'analyse de l'alerte précoce (Boulanger, Michiels et De Jaegher, 2004). Il s'agit d'une approche basée sur les principaux modes de vie des ménages. Un réseau d'observateurs permet d'obtenir de façon systématique des informations sur l'évolution de la campagne agro-pastorale ainsi que des données socio-économiques qualitatives. L'analyse repose essentiellement sur la confrontation de données structurelles aux données conjoncturelles. Les analystes SAP étudient les moyens d'existence des ménages et leurs stratégies d'adaptation et sont à même d'effectuer des comparaisons avec l'année précédente et surtout avec une année de référence dite normale. Les études de terrain offrent une évaluation indépendante de la situation agricole et alimentaire effectuée par les agents décentralisés des SAP (donc différente des données statistiques de l'enquête agricole) permettant d'identifier les zones d'insécurité alimentaire et de faire le suivi des groupes vulnérables.

Bien que les données recueillies dans le cadre de cette approche décentralisée passent par plusieurs procédures de vérification et de validation qui débutent sur le terrain (afin de garantir des données fiables et crédibles), certains observateurs jugent que la méthode accorde trop d'autonomie aux experts locaux dont l'indépendance et l'objectivité sont souvent remises en question. L'application de méthodes quantitatives complémentaires peut favoriser plus de transparence et donner lieu à des résultats plus fiables et crédibles. Malgré ses limites, la méthode d'expertise locale constitue dans sa conception et sa mise en œuvre au Mali, l'un des exemples les plus avancés en matière d'approche basée sur les moyens d'existence qui a donné lieu à son institutionnalisation et à son soutien financier par le gouvernement malien.

Au niveau régional, la SADC et le CILSS s'efforcent de promouvoir, de concert avec les partenaires techniques, l'utilisation par les SAP étatiques, d'une approche basée sur les moyens d'existence pour l'analyse de vulnérabilité. Dans la région SADC, suite à la mise en place d'un comité régional d'évaluation de la vulnérabilité (RVAC), de nombreuses actions ont été entreprises en vue d'améliorer l'analyse et la coordination de l'évaluation et du suivi de la vulnérabilité dans les systèmes nationaux et régionaux. Au niveau national, les comités VAC ont tenté de dépasser le cadre des évaluations rapides et ponctuelles de vulnérabilité pour cibler les groupes à risque et déterminer les déficits vivriers en mettant l'accent sur l'élaboration et la réalisation d'enquêtes structurelles pour une meilleure définition et un meilleur suivi des moyens d'existence (Frankenberger, Mock et Jere 2005). Ils ont accompli ce travail en regroupant les parties prenantes concernées au sein de comités *ad hoc*; ce travail doit cependant être intégré dans des structures institutionnelles.

En Afrique de l'Ouest, au cours de ces dernières années, le CILSS s'est employé, avec les Etats membres et les partenaires au développement, à élaborer un cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité qui tienne compte de l'approche

basée sur les moyens d'existence. En diffusant les leçons tirées des actions pilotes lancées dans de nombreux pays, le CILSS espère développer des directives méthodologiques multisectorielles, décentralisées, axées sur la diversité des moyens d'existence dans le Sahel et basées sur une maîtrise des causes structurelles sous-jacentes de la pauvreté endémique et de la malnutrition dans la région.

2.1.4 Enjeux techniques des méthodes d'alerte précoce

Malgré la diversité des méthodes qu'ils emploient, la majorité des SAP nationaux doivent faire face à deux contraintes majeures : (i) la faiblesse des dispositifs nationaux de collecte de données qui alimentent en grande partie les SAP; et (ii) une capacité analytique qui ne permet pas de conduire les analyses de plus en plus complexes et profondes que réclament les usagers des informations d'alerte précoce. Comme nous pourrions le voir dans les paragraphes suivants, ces deux contraintes sont fortement conditionnées par la culture de prise de décisions et par la demande de données et d'analyses empiriques. En traitant ces questions, ce paragraphe souligne, en particulier, la nécessité de renforcer les méthodes qui permettent aux SAP de faire la différence entre les crises alimentaires transitoires et les situations d'insécurité alimentaire chroniques; et de suivre et d'évaluer l'impact de leurs analyses et les réponses qu'elles génèrent, se référant spécifiquement à la sécurité alimentaire des ménages.

Renforcement des systèmes nationaux de collecte de données

De nombreuses institutions gouvernementales s'occupent de la collecte de données primaires qui servent d'informations de base à la plupart des SAP. Toutefois, l'accès des SAP à des données adéquates se heurte à divers obstacles.

Tout d'abord, il existe d'importantes lacunes dans les données liées aux dimensions d'*accès* et d'*utilisation* de la sécurité alimentaire; ceci entrave la capacité des SAP à répondre efficacement à la demande croissante des utilisateurs qui veulent appréhender la sécurité alimentaire dans un contexte plus vaste. Deuxièmement, la précision et la fiabilité des données disponibles se révèlent souvent sujettes à caution. Les défaillances des systèmes nationaux sont fréquemment liées à des problèmes de matériel obsolète; des cadres de sondage absents ou dépassés; un manque de formation périodique du personnel de terrain; un manque de moyens de transport et de matériel informatique; des saisies de données incomplètes; et d'énormes quantités de données non vérifiées ou non analysées à cause de la pénurie de ressources humaines et financières. Ces contraintes ont un effet préjudiciable sur la qualité des données, accroissant la vulnérabilité des systèmes nationaux à d'éventuelles tentatives -internes ou externes- de manipuler les résultats.

Bien que la faiblesse des systèmes nationaux de collecte des données puisse être imputée à une moindre priorité sur le plan budgétaire dans un contexte où les ressources sont limitées, elle peut également être perçue comme un manque de pertinence et d'utilité dans la prise de décisions. Déterminer l'importance et le but d'une information serait un premier pas utile dans les efforts visant à mobiliser des financements pour les systèmes nationaux de collecte de données. Certains

décideurs admettent toutefois qu'un investissement de 150 000 dollars dans une enquête sur les récoltes ou autres pourrait les aider à prendre des décisions, évitant ainsi des dépenses majeures à l'avenir.

Confrontés à des problèmes de méthodologie ou à la pauvreté des données secondaires fournies par les systèmes nationaux de collecte de données (tels que les offices nationaux des statistiques ou les ministères de la santé), certains systèmes d'alerte précoce recueillent leurs propres données primaires en faisant recours à des évaluations et des enquêtes rapides. Il est toutefois généralement plus coûteux de gérer un réseau d'enquêteurs pour recueillir les données de base des ménages et autres acteurs que d'obtenir les données secondaires des autres systèmes nationaux. Les SAP sont également affectés par les budgets insuffisants, ce qui nuit à la qualité et à la rigueur des évaluations et limite les opérations de suivi. En définitive, le coût d'opportunité de la collecte des données de base peut être élevé car il tend à concentrer de manière excessive l'attention des gestionnaires des SAP sur la saisie des données, détournant les ressources humaines limitées des fonctions essentielles que sont l'analyse des données, la production de rapports et la communication.

Cette question prend tout son sens à mesure que les SAP adhèrent au concept d'analyse multisectorielle des moyens d'existence, qui requiert des données non seulement sur les disponibilités alimentaires mais également sur leur accès et leur utilisation. Par exemple, alors que les SAP sont appelés à suivre de plus près l'état nutritionnel des populations, d'importants problèmes se posent sur la manière dont ces données seront recueillies, en particulier si les systèmes nationaux ne collectent pas, n'analysent pas et ne suivent pas systématiquement ces données. Serait-il possible de renforcer les systèmes de santé décentralisés ou les programmes nationaux de surveillance alimentaire pour recueillir et traiter ces informations, et mettre en place des mécanismes institutionnels pour les communiquer en temps opportun aux SAP? Si les SAP décident d'assurer la collecte et l'analyse des données pour le suivi des conditions nutritionnelles, quelles sont leurs capacités et leur disponibilité en personnel qualifié pour analyser efficacement les données anthropométriques?

Les décisions méthodologiques futures devront tenir compte de la qualité des systèmes nationaux de données, des capacités humaines et financières des SAP et des coûts relatifs des différentes méthodes. Avec l'augmentation de la demande d'informations liées aux moyens d'existence, les SAP pourraient être en mesure de combler certaines lacunes et d'offrir de nouvelles perspectives en valorisant des séries de données et des sources d'information jusque là sous-exploitées, voire écartées (ex. produits des ONG ou rapports de reconnaissance précoce des systèmes d'information du marché). Dans la Corne de l'Afrique et en Afrique de l'Ouest, les utilisateurs ont évoqué l'importance de conjuguer des méthodes à la fois qualitatives et quantitatives pour étudier un même phénomène (par la triangulation). La triangulation est une technique utile qui peut améliorer la confiance des utilisateurs dans les résultats analytiques, en particulier lorsqu'ils doutent de la crédibilité de certaines méthodes, lorsque la qualité des sources

d'information est remise en cause ou lorsqu'il y a danger de manipulation politique. Une confiance accrue des utilisateurs dans la qualité des données et dans les résultats obtenus peut contribuer à atténuer le besoin pour les partenaires extérieurs, de conduire des évaluations indépendantes qui retardent inévitablement la planification et la mise en œuvre des interventions. Des données nationales plus crédibles permettront également aux décideurs d'évaluer et de corroborer les demandes faites par ces mêmes partenaires.

Cependant, l'utilisation de certaines données peut dépendre de la capacité des SAP de les intégrer efficacement dans l'analyse. Les données de télédétection en constituent un exemple. Des efforts importants ont été déployés au cours des dix dernières années pour en promouvoir l'utilisation, mais la majorité des SAP ne les ont pas encore entièrement intégrées dans leurs analyses. Plusieurs raisons ont été évoquées, notamment: (1) les utilisateurs peuvent avoir du mal à comprendre les résultats des modèles agro-météorologiques et de prévisions des récoltes; (2) les SAP manquent de personnel qualifié pour conduire ces analyses; (3) les SAP manquent de moyens financiers pour entretenir un nombre suffisant de stations pluviométriques terrestres ou acquérir quotidiennement des images satellites; (4) les problèmes de transmission des données entravent le transfert des informations des postes de terrain vers les unités d'analyse; et (5) les données météorologiques historiques sont incomplètes, ce qui rend difficile toute comparaison avec les conditions climatiques normales (la «moyenne historique»). Une participation plus active des organisations régionales dans ce domaine peut aider les SAP à surmonter leurs problèmes de capacité et de financement à court terme, en leur faisant bénéficier des économies d'échelle et en œuvrant pour le renforcement des capacités nationales dans l'utilisation et l'intégration des informations socio-économiques.

Améliorer l'analyse de l'alerte précoce

L'amélioration des bases analytiques de l'information produite à des fins d'alerte précoce représente un des besoins les plus largement cités pour renforcer les SAP. Le problème est lié à l'insuffisance d'analystes expérimentés et de capacité d'analyse dans les systèmes nationaux; à l'absence d'un mandat clairement défini pour mener certains types d'analyses de manière systématique; et au manque de vision et de procédures pour mettre en œuvre un programme analytique traitant d'un large éventail de problèmes complexes.

L'analyse peut être améliorée dans de multiples domaines, notamment:

- L'analyse de base des données agronomiques, y compris les modèles agro-climatiques, l'évaluation des superficies emblavées, les modèles d'estimation des rendements et de la production agricole dans les activités routinières des SAP;
- L'expertise requise pour analyser des données relatives aux questions d'accès et d'utilisation, notamment celles ayant trait aux marchés et au commerce, à la nutrition, à la santé et aux systèmes pastoraux;
- L'intégration des différentes données socio-économiques et biophysiques pour des analyses plus complexes destinées à produire les informations

nécessaires à la programmation et à la réglementation des interventions à court et à long terme;

- Une plus grande cohérence entre le choix de la technique d'analyse et l'utilisation des informations dans la prise des décisions; et
- L'analyse dynamique des tendances historiques et des projections futures.

Au-delà de ces domaines, les utilisateurs et les producteurs d'information en matière d'alerte précoce ont souligné l'importance d'appréhender les aspects transitoires aussi bien que structurels de l'insécurité alimentaire; d'établir une méthodologie capable de suivre et d'évaluer de manière systématique, l'efficacité et l'impact de l'analyse menée, de cibler les recommandations et d'assurer le retour d'informations aux analystes.

a) Distinguer les crises transitoires de l'insécurité alimentaire chronique

De nombreux acteurs interrogés ont exprimé leur frustration face à la recrudescence des crises alimentaires et nutritionnelles et au manque de progrès sensible dans l'amélioration des conditions de vie globales des populations d'Afrique subsaharienne. Nombreux sont les pays où les experts des situations d'urgence reconnaissent la nécessité de politiques et programmes de développement à long terme pour affronter de manière plus systématique les causes de la pauvreté chronique, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Ils considèrent les bases de données gérées par les SAP comme une source riche d'information qui pourrait contribuer à améliorer les politiques et programmes susceptibles de s'attaquer à ces problèmes endémiques. L'intérêt affiché par ces experts est alimenté en partie par l'absence d'autres systèmes d'information et d'analyse qui génèrent des données empiriques de manière systématique et régulière, pouvant être utilisées pour la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de développement à long terme. Les besoins des décideurs en informations et analyses de ce type ont dû être satisfaits principalement par des enquêtes, études et évaluations spécifiques.

De même, les SAP sont conscients de la nécessité de disposer d'une information aidant à mieux comprendre les conditions structurelles d'existence qui contribuent à déterminer la capacité de résistance des ménages aux chocs alimentaires transitoires. L'évaluation a noté de nombreux cas (ex. la crise de 2005 au Niger) où l'absence d'une base de données structurelles de référence périodiquement mise à jour, a entravé les efforts visant à isoler les effets d'un choc transitoire des privations chroniques ou d'autres conditions structurelles, et de juger ainsi, de la gravité d'une crise. Il existe une forte demande d'informations pour l'alerte précoce qui permet de comparer la situation alimentaire et la vulnérabilité de divers groupes dans le temps et l'espace.

Les SAP reconnaissent également que nombre de problèmes structurels affectant les ménages ne trouvent pas forcément de solution dans une intervention d'urgence ou temporaire. Si la pertinence de l'aide alimentaire et d'autres secours d'urgence n'est pas remise en cause dans certaines circonstances, il est de plus en plus admis qu'une meilleure compréhension des causes profondes de l'insécurité

alimentaire permettra de fournir des réponses distinctes et mieux adaptées aux chocs transitoires et aux besoins découlant des causes structurelles sous-jacentes. En situation de crise, il est souvent plus facile de répondre par des interventions d'urgence plutôt que de s'attaquer aux causes profondes. Toutefois, la demande de plus en plus pressante de réponses multiples et variées aux crises est l'une des forces principales qui pousse les SAP à améliorer leurs méthodes. Pour reprendre les mots d'un chercheur, il est temps de "passer de la phase d'alerte précoce face à la famine à l'alerte précoce pour la sécurité alimentaire" (Glantz, 1997).

Les usagers comme les producteurs d'information d'alerte précoce sont de plus en plus intéressés aux dimensions structurelles des moyens d'existence des ménages. Cette prise de conscience devrait faciliter l'évolution vers la mise au point d'un système d'information mieux intégré, où l'alerte précoce fait partie d'un système d'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, qui puisse fournir des données empiriques directement liées aux problèmes à court terme et à long terme. Si l'idée d'un tel système existait dans l'esprit de nombreux experts des SAP, son application a été entravée par l'absence d'un processus permettant de traduire les besoins exprimés en un mandat clair et des innovations institutionnelles pour établir des mécanismes efficaces et durables entre les différentes composantes (Buchanan-Smith et Davies, 1995; Devereux, 2001).

Les méthodes d'évaluation des besoins d'alerte précoce et d'urgence sont les éléments les mieux développés des systèmes actuels. En supposant que les décideurs soient intéressés à une approche plus globale de la sécurité alimentaire, les analystes devront conduire des enquêtes de base qui permettent de mieux comprendre les moyens d'existence des ménages et des facteurs influant sur leur sécurité alimentaire. Si on les utilise comme référence pour des travaux d'alerte précoce, les systèmes intégrés seront en mesure de fournir des analyses plus efficaces de la vulnérabilité des ménages et permettront de formuler des recommandations plus pointues en cas d'urgence, de mieux faire face à l'importance grandissante de certaines menaces qui pèsent sur les moyens d'existence des ménages ou d'identifier les actions prioritaires pour un développement à long terme.

La nature spécifique des produits analytiques dépendra en grande partie des décisions à prendre et des besoins d'information prioritaires.

Cet accent sur les facteurs tant structurels que transitoires pourrait porter les systèmes à prendre en compte une gamme plus vaste de menaces à la sécurité alimentaire, y compris celles liées aux conflits sur l'accès aux ressources (terres et eaux) ou à l'effet débilant du VIH/SIDA sur le bien-être des ménages. Des actions pilotes menées récemment pour mettre en place des SAP dans le groupement de Karamojong en Ethiopie, au Kenya et au Sud-Soudan peuvent constituer un riche enseignement sur la manière d'évaluer et de traiter les chocs politiques ou les troubles intérieurs. Vu le caractère local de la plupart des conflits, les systèmes d'information décentralisés pourraient contribuer de manière cruciale à la résolution pacifique des problèmes de conflits (voir par exemple, le mécanisme d'alerte précoce et de réponse aux conflits de l'IGAD (CEWARN) : <http://www.cewarn.org/>).

Pour être utile, un système d'information plus intégré sur la sécurité alimentaire devra s'adapter au cadre institutionnel et politique renouvelé qui infléchit la demande de divers produits d'information. Les efforts déployés en Éthiopie dans le cadre du nouveau « Productive Safety Net Programme » pour recenser les populations vulnérables par catégorie d'insécurité alimentaire (chronique et conjoncturelle) s'avèrent utiles pour appréhender de manière différenciée, les facteurs affectant le bien-être des ménages à court et à long terme. Des initiatives pilotes de même nature doivent être suivies de près afin d'en tirer des leçons importantes qui seront examinées, diffusées et éventuellement reproduites à plus grande échelle; ce rôle pourrait être dévolu à une organisation régionale.

La viabilité de ces initiatives et d'un système d'analyse de la sécurité alimentaire relèvera en dernière analyse d'un environnement politique qui valorise l'information empirique dans la prise de décisions –et par la suite, de la capacité du système d'engendrer des informations appréciées des décideurs. Ces initiatives seront de courte durée si les considérations politiques en viennent à nuire à l'intégrité analytique de l'information.

b) Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation

Les analystes des SAP dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont souligné l'absence d'un système de suivi évaluation et d'un outil de feedback qui leur permettrait, de même qu'aux clients et décideurs, de tirer des enseignements des expériences passées afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système. On ne connaît pas grand-chose de l'impact des interventions sur la sécurité alimentaire des groupes ciblés, et des conséquences pour les groupes non ciblés qui n'ont pas bénéficié d'une intervention. Par exemple, plusieurs analystes s'interrogent sur le comportement de zones ou populations "vulnérables" suite à un éventuel "déclassement" ou retrait des listes ciblées pour des raisons politiques ou stratégiques.

Dans la situation actuelle, le ciblage des populations et la conception des interventions d'urgence se font par une caractérisation grossière de la vulnérabilité et des risques potentiels. Il n'existe pas de programmes visant à développer et affiner les outils qui permettraient d'envisager des réponses présentant un meilleur rapport coût-efficacité et de contribuer à un suivi plus soutenu des efforts de développement à long terme. Les utilisateurs estimaient qu'un système de suivi et d'évaluation plus efficace contribuerait à la mise en place d'un environnement qui responsabilise les différents acteurs tout en favorisant une culture d'apprentissage continu. L'absence d'un tel système n'incite pas les SAP à évaluer leur travail de manière critique, ni à procéder à des améliorations. La mémoire institutionnelle de leur travail risque également de se perdre, privant ainsi le système d'une base de comparaison à travers le temps.

c) Renforcement des capacités humaines

Pour atteindre une plus grande rigueur et une plus grande compétence des SAP dans leur travail d'analyse, il est important d'en renforcer les capacités. Les faibles

capacités techniques à l'échelle nationale et la perte régulière des éléments les plus compétents attirés par des postes internationaux ne sont pas propres aux SAP. Le renforcement des capacités des SAP passera par un élargissement du vivier des compétences techniques au service de l'analyse de la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional, à travers des programmes renforcés en matière de sécurité alimentaire et une formation technique appropriée. Il nécessitera également des solutions novatrices en faveur du développement de réseaux et de partenariats souples. Cette approche insiste également sur le développement et l'utilisation des compétences analytiques des agents gouvernementaux, des universités, des ONG, du secteur privé et de la société civile. Tandis que de nombreux pays ont commencé à évoluer dans ce sens et à obtenir des évaluations favorables (ex: le mécanisme KFSM du Kenya), les mécanismes institutionnels varient d'un pays à l'autre et dépendront en grande partie de la volonté des institutions gouvernementales à s'ouvrir aux idées nouvelles et à partager les informations dans la transparence.

2.2 BESOINS D'INFORMATION, CONSENSUS ET COMMUNICATION

Au cours des trois dernières décennies, les méthodes utilisées par les SAP ont évolué en fonction de la disponibilité de techniques d'analyse nouvelles et améliorées et de la nécessité de répondre à l'évolution de la demande en matière d'information d'alerte précoce. L'utilisation des informations d'alerte précoce dépend de leur pertinence, de leur précision, de leur crédibilité et de leur actualité, de l'efficacité avec laquelle elles sont communiquées et de leur comparabilité dans le temps et dans l'espace. Le paragraphe précédent a souligné l'importance que revêtent les méthodes bien conçues et de bonnes capacités d'analyse, afin de s'assurer que l'information est la plus *précise* possible. Produire des informations *pertinentes* dépend largement de leur degré de conformité aux besoins des utilisateurs. Leur *crédibilité* relève de la manière dont les données sont recueillies, analysées et vérifiées. Leur *actualité* est quant à elle affectée en amont par de multiples facteurs liés à l'accès aux données, par des problèmes relatifs au cadre institutionnel des SAP et à leur politique de diffusion des informations. L'aptitude à *communiquer* les informations techniques sous une forme qui convienne aux besoins des décideurs et attire leur attention sur les messages clés, est un aspect souvent négligé pour l'utilisation de l'information d'alerte précoce et le déclenchement de réponses appropriées. En dernier lieu, la capacité de *comparer* les informations entre zones géographiques, catégories de moyens d'existence et dans le temps, contribue à l'interprétation et à la compréhension de l'ampleur relative de situations spécifiques.

Cette évaluation a permis d'identifier la relation entre les producteurs et les utilisateurs d'information, en tant que facteur déterminant de l'efficacité du système général d'alerte et d'intervention en cas d'urgence. Les trois régions d'Afrique subsaharienne se heurtent à trois grands problèmes communs qui entravent la performance des SAP ainsi que l'efficacité et la rapidité des interventions menées en vue de réduire l'insécurité alimentaire. Ces trois problèmes sont traités dans les paragraphes suivants:

- L'absence de mécanismes pour articuler la demande des utilisateurs et définir clairement le mandat des SAP
- Une approche participative, essentielle pour dégager un consensus et traduire les informations et recommandations en réponses concrètes et opportunes.
- La communication, essentielle pour intervenir de manière efficace et faire parvenir le message souhaité aux personnes les mieux indiquées, et ce, au moment le plus opportun.

2.2.1 Absence de mécanismes pour articuler la demande des utilisateurs et définir clairement le mandat des SAP

La plupart des SAP ont été créés pour fournir des informations à deux principaux clients -les gouvernements nationaux et les partenaires au développement concernés par l'aide alimentaire. Cependant, les SAP ont vu, au cours des quinze dernières années, leur clientèle augmenter considérablement. Outre un grand nombre de départements ministériels et d'agences gouvernementales, plusieurs partenaires techniques, bailleurs de fonds, ONG, acteurs du secteur privé et collectivités locales utilisent les informations d'alerte précoce. La nature des décisions prises a également évolué, comportant une évolution des informations requises.

De ce point de vue, les systèmes sont confrontés à des besoins en information sans cesse plus nombreux de la part de leurs utilisateurs habituels. La pression devient d'autant plus grande que les demandes d'informations et d'analyses émanent d'une diversité croissante d'utilisateurs s'occupant tant d'interventions d'urgence que de développement à long terme. Quasiment tous les SAP ont eu du mal à répondre au rythme d'évolution des besoins d'informations et d'analyse à cause de l'absence de mécanismes qui auraient pu les aider à agir en fonction des exigences de leur clientèle. Très peu de systèmes, s'il en existe, conduisent des enquêtes sur les besoins des utilisateurs ou disposent d'un mécanisme par lequel les utilisateurs peuvent clairement exprimer leurs demandes d'informations d'alerte précoce et émettre des suggestions qui seraient systématiquement débattues et exploitées.

Même s'ils prétendent savoir ce que veulent les utilisateurs, les SAP manquent de procédures institutionnelles pour traduire les demandes de nouveaux produits d'information, d'analyse et d'alerte précoce en un nouveau mandat qui leur permettrait de satisfaire ces nouvelles demandes. Dans leur majorité, les SAP manquent d'organes consultatifs techniques pour superviser et approuver leurs travaux méthodologiques et analytiques. Ce vide complique les efforts des SAP pour comprendre les besoins d'information et adapter leurs produits en conséquence.

De ce point de vue, quasiment tous les systèmes ont besoin de clarifier leurs tâches et leur mandat. Il importe que les SAP, ainsi que leurs organes consultatifs, puissent, selon les disponibilités financières et les ressources humaines, décider s'ils doivent se fixer sur la satisfaction des besoins de leurs utilisateurs traditionnels (gouvernements et un groupe choisi de bailleurs de fonds d'aide alimentaire) ou considérer l'information qu'ils produisent comme un bien public qui doit servir une communauté plus large.

L'importance et la priorité relatives accordées par les SAP à la satisfaction des besoins respectifs des gouvernements et des bailleurs de fonds varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le principal objectif d'un SAP national est de fournir l'information au gouvernement national, tout comme certains partenaires au développement utilisent leurs propres systèmes d'alerte précoce pour leurs propres besoins. Dans d'autres, les gouvernements reconnaissent l'importance du rôle joué par les partenaires au développement dans les interventions d'urgence, et considèrent leurs systèmes d'alerte nationaux comme un outil important d'information destiné à satisfaire les besoins nationaux aussi bien que les intérêts des bailleurs de fonds. Mieux comprendre le type de décisions desservies par les SAP contribuerait à clarifier leur rôle et mandat.

L'absence d'un mandat clairement défini et de communication régulière entre l'utilisateur et le producteur crée souvent chez les deux groupes une situation de frustration et d'attentes restant à satisfaire. Dans ce contexte ambigu, de nombreux SAP s'attachent à répondre du mieux qu'ils peuvent aux besoins immédiats en informations de leur organisation hôte, notamment le Ministère de l'agriculture ou autre entité chargée des interventions en cas de catastrophe ou de crise alimentaire.

Une définition claire du mandat des SAP et des besoins d'informations prioritaires est un élément particulièrement important, étant donné la demande croissante d'une orientation multisectorielle qui tienne compte des questions d'accès et d'utilisation des denrées alimentaires et de la diversité des moyens d'existence. S'il semble souhaitable d'utiliser l'information d'alerte précoce pour l'orientation et le ciblage des programmes de développement à long terme, les pays doivent d'abord plus clairement identifier le type d'informations voulues et les relations spécifiques à instaurer avec les organes décisionnels gouvernementaux. L'apport des SAP dans l'élaboration des programmes de développement à long terme est encore loin d'être une réalité. Dans l'état actuel des choses, cela reste du domaine de la vision quant à la voie à suivre en Afrique sub-saharienne.

L'évolution vers des systèmes d'analyse et d'information plus globaux sur la sécurité alimentaire passe par deux éléments cruciaux. En premier lieu, les principaux groupes d'utilisateurs doivent élaborer une vision commune des efforts à entreprendre. Deuxièmement, les SAP et leurs utilisateurs doivent convenir des procédures à suivre pour mettre en oeuvre cette vision, notamment des mécanismes propres à évaluer l'efficacité, l'utilité et la pérennisation des modifications que l'on se propose d'apporter au système, et des mécanismes visant à les tester et les évaluer en vue de leur intégration finale et de leur institutionnalisation. Ce processus nécessitera un effort d'innovation institutionnelle important pour faciliter la communication et la coopération entre ceux qui travaillent habituellement avec les SAP dans les situations d'urgence, et ceux qui sont chargés des politiques et programmes de développement à long terme. En outre, les unités spécialisées des SAP attachées aux structures supranationales (organismes indépendants ou Cabinet du premier ministre ou du président) doivent être en contact avec les ministères concernés. Pour instaurer ces relations, il faudra créer des structures organisationnelles et des mécanismes de liaison appropriés.

2.2.2 Importance d'une approche participative

Si la valeur d'une information se mesure à son exactitude, sa pertinence et son actualité, sa production et son évaluation par les gouvernements, les partenaires techniques et la société civile s'avèrent un facteur essentiel pour déterminer son utilisation finale dans le processus décisionnel. Cette question s'est déjà posée. Dans les années 1990, on maintenait que l'incapacité de prévenir des crises aiguës découlait de mécanismes institutionnels d'utilisation de l'information inappropriés et insuffisants au niveau des gouvernements et des bailleurs de fonds (Buchanan-Smith et Davies, 1995).

Pour amener les décideurs à tenir compte des messages d'alerte et à prendre des décisions rapides, il faut veiller à les faire participer au processus de production de l'information et faire en sorte que les différents acteurs aient une interprétation commune de la portée et de l'ampleur d'un problème donné et des mesures les plus appropriées à prendre. L'utilisation des données empiriques dépend largement de la confiance dans la fiabilité et la validité de l'information d'alerte précoce.

Par exemple, les expériences de la Conférence sur la sécurité alimentaire au Kenya (KFSM) – qui englobe le SAP du Kenya – suggèrent que l'engagement du gouvernement et des partenaires au développement dans une forme de partenariat informel au stade de l'évaluation et du ciblage favorise la cohérence dans le choix et la mise en œuvre des interventions (voir encadré). L'approche kenyane est en net contraste avec les systèmes de plusieurs pays qui privilégient certaines informations faisant l'objet d'une diffusion interne restreinte. Les doutes qu'expriment les parties prenantes sur le niveau d'engagement politique dans les messages d'alerte précoce nationaux – même s'ils sont davantage fondés sur des perceptions plutôt que sur la réalité – ont pour effet de rendre l'information moins crédible.

L'approche kenyane diffère considérablement des systèmes où de multiples producteurs d'information (nationaux et internationaux) s'emploient, de manière indépendante, à réaliser des analyses et des évaluations en vue de l'élaboration de recommandations en matière de ciblage et de besoins qu'ils transmettent aux

CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU KENYA

Au lieu de limiter l'analyse à une approche uniforme, le KFSM accueille des opinions différentes et encourage une variété de méthodes appropriées (ex. la triangulation) pour suivre de près la situation alimentaire et nutritionnelle du pays. Lorsque tous les acteurs ont adopté le processus et ont une vision commune du problème et des mesures requises, on peut mettre en œuvre des interventions plus rapidement. Dans la mesure où de nombreuses décisions à caractère d'urgence ont une dimension politique, tant pour les gouvernements que pour les bailleurs de fonds, une approche participative favorisant un consensus contribue à des interventions plus efficaces et opportunes.

décideurs nationaux et internationaux. Ce clivage et ce manque de collaboration entre différents producteurs, et notamment entre les producteurs et les utilisateurs durant la phase d'analyse, conduit souvent à des informations contradictoires et à un manque de confiance et d'intérêt dans l'utilisation du produit d'analyse empirique.

A l'échelon régional, le Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) a créé une instance permettant aux parties concernées de se réunir tout au long de l'année afin d'examiner les recommandations émises par les autorités nationales en matière de ciblage et d'évaluation. Grâce à ce rôle de supervision méthodologique, les gouvernements et les bailleurs de fonds disposent d'une évaluation neutre de la situation existante ainsi que des perspectives en matière de sécurité alimentaire tant sur le plan national que régional, ce qui facilite la détermination du niveau de réponse approprié.

2.2.3 La communication, indispensable pour intervenir efficacement

Si les facteurs institutionnels conditionnent l'utilisation des informations d'alerte précoce ainsi que le type et le calendrier des actions à lancer pour répondre aux problèmes transitoires, les interventions sont également fortement influencées par la nature, la qualité et la périodicité des communications. La majorité des systèmes nationaux recourent encore aux rapports imprimés comme principal moyen pour véhiculer les informations fournies par les SAP. L'adoption lente des moyens de communication électronique est un obstacle à la diffusion à grande échelle et en temps voulu des produits d'information qui deviennent vite obsolètes.

Certains systèmes d'alerte précoce en Afrique de l'Ouest ont très peu d'autonomie dans l'élaboration de leurs rapports, et doivent se soumettre à un comité de rédaction qui approuve ou censure leur contenu. Une autre approche tend vers la publication d'un seul bulletin national sur la sécurité alimentaire et l'alerte précoce auquel contribuent aussi bien le gouvernement que les partenaires extérieurs (ex : le Kenya, les rapports VAC en Afrique australe). En s'appuyant sur les capacités multiples du pays – gouvernement, partenaires techniques, ONG – cette méthode est susceptible d'améliorer la qualité et l'opportunité des rapports ainsi que le degré de confiance. Cependant, la capacité des gouvernements de gérer et de coordonner ces initiatives communes de manière adéquate suscite des préoccupations. En outre il importe que la prise de décision nationale ne soit pas trop influencée par les partenaires au développement, étant donné que chaque partie arrive à la table de négociation avec son propre agenda.

De nombreux utilisateurs doutent de la qualité des bulletins d'alerte précoce, soutenant qu'ils manqueront de rigueur analytique, et tendront à présenter des données secondaires déjà publiées. Certains mettent en cause la tendance des systèmes nationaux à émettre un bulletin sans avoir effectué un suivi adéquat de la situation alimentaire. Des rapports volumineux sont souvent difficiles à lire et peu utiles pour des décideurs qui doivent traiter de multiples dossiers. Ces critiques interpellent les SAP sur la nécessité d'injecter de nouvelles compétences et de nouvelles ressources pour améliorer leurs techniques de communication et de

plaidoyer. Le format et le contenu de nombreux rapports SAP dénotent l'absence d'une stratégie de communication susceptible d'indiquer clairement : les décisions à prendre et les actions à mettre en œuvre, qui sont les décideurs à cibler et comment leur adresser un message clair et concis ; ou encore comment concevoir un bulletin en fonction de leurs besoins spécifiques.

Les crises alimentaires intervenues dans un passé récent ont mis en évidence l'importance des systèmes régionaux et nationaux dans le développement d'une stratégie de communication cohérente et proactive. Compte tenu du rôle crucial joué par les médias nationaux et internationaux et les acteurs de la société civile dans le déclenchement de l'action et l'importance des débats qui se déroulent dans les forums internationaux, les SAP devraient améliorer leurs outils de communication et faire en sorte de fournir aux différents acteurs l'information tant recherchée en période de crise. Les partenaires techniques des SAP pourraient appuyer les systèmes régionaux et nationaux dans le développement d'une approche plus proactive envers les médias. Ce défi consiste en partie à trouver les termes les plus appropriés pour transmettre de manière accessible aux utilisateurs, les résultats des analyses de plus en plus sophistiquées produites par les SAP.

2.3 MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

Le développement des SAP aux niveaux national et régional a été conduit et financé en grande partie par les partenaires au développement, généralement sous forme de projets. Cette dépendance a souvent conduit à des arrangements institutionnels et techniques pilotés de l'extérieur, qui n'ont pas toujours été les plus propices au développement d'une institution nationale indépendante dans ses analyses et financièrement viable. Les gouvernements, les organisations régionales et les partenaires techniques attachent désormais une plus grande attention au processus d'institutionnalisation; le but pour un SAP étant de faire partie intégrante d'un système structuré pris en charge par toutes les parties prenantes nationales qui s'engagent à garantir qu'il dispose d'une source sûre de financements et des capacités à mener à bien son mandat.

Cette section porte sur quatre questions relatives au cadre institutionnel dans lequel opèrent les SAP et à l'incidence de certains éléments contextuels sur les résultats passés et futurs: 1) cadre institutionnel des SAP; 2) rôle des entités administratives décentralisées; 3) financement durable des SAP; et 4) conciliation des besoins internes d'information des bailleurs de fonds et du développement des capacités nationales.

2.3.1 Cadre institutionnel des SAP

Dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne, les SAP ont été initialement mis en place au sein des Ministères de l'agriculture, essentiellement pour le suivi de la campagne agricole. D'autres pays ont créé des secrétariats indépendants pour la sécurité alimentaire où sont hébergés les SAP (Ethiopie, Mauritanie). Ces dernières années, les pays ont commencé à introduire les SAP (ou du moins les fonctions globales de coordination d'un système d'information sur la sécurité alimentaire au

sens large avec l'ensemble de ses composantes) dans des cadres multisectoriels de haut niveau (Cabinet du Président au Kenya ou du Premier Ministre au Niger). Certains types de comités nationaux de coordination composés de représentants du gouvernement et des partenaires au développement existent dans pratiquement tous les pays pour prendre les décisions relatives aux interventions d'urgence à court terme, notamment pour ce qui est de la distribution de l'aide alimentaire. Le placement institutionnel et les fonctions de ces structures méritent d'être examinés de près.

Certains arrangements organisationnels semblent plus avantageux que d'autres. L'évaluation des différents cadres institutionnels a donné des aperçus de leur effet sur l'accès aux données primaires pour l'analyse de l'alerte précoce, la gestion opérationnelle, le soutien administratif et financier de l'institution hôte, ainsi que sur la prise de décisions.

Premièrement, l'emplacement spécifique des SAP au sein d'une structure ministérielle influe sur leur capacité à accompagner le processus décisionnel. Les systèmes d'alerte précoce requièrent un cadre favorisant un flux d'informations réciproques avec les premières instances décisionnelles impliquées dans les actions d'urgence et la programmation de la sécurité alimentaire. L'environnement politique dans lequel a lieu la prise de décisions d'urgence est un facteur important dans la détermination du placement institutionnel. L'expérience montre la difficulté d'accomplir un mandat multisectoriel lorsque les SAP sont hébergés au sein d'un ministère technique. Dans ces cas, les SAP ont tendance à focaliser leur attention sur les besoins décisionnels du ministère en question tout en s'efforçant de dépasser les frontières du ministère pour fournir l'information horizontalement afin de faciliter la prise de décisions à d'autres niveaux. L'affiliation à une structure supranationale semble conférer aux SAP certains avantages, car elle influence les ministères pour la mise en œuvre de recommandations émises en ayant eu recours à une approche basée sur les moyens d'existence.

Deuxièmement, les SAP doivent également entretenir des liens intersectoriels solides avec les ministères ou les agences chargées de la collecte et de la gestion des données primaires que les SAP utilisent dans leurs analyses. Les unités situées au sein d'un département d'un ministère de tutelle sont souvent confrontées à des difficultés pour obtenir à temps des données de la part d'autres ministères ou agences. Les SAP qui se trouvent dans un cadre supranational (par exemple rattachés directement au Cabinet du Président ou du Premier Ministre) ont un accès plus facile à l'information, la position hiérarchique élevée de la structure hôte, garantissant l'efficacité des mécanismes de coordination et la prise en compte effective des requêtes soumises en vue d'accéder aux données de différents secteurs. Cependant, en Afrique de l'Ouest, l'évaluation a démontré que la proximité avec une autorité centrale peut également compromettre l'autonomie et la flexibilité des SAP à procéder à l'analyse en situation de crise. L'expérience montre également que le positionnement des SAP dans une

institution également responsable de la distribution de l'aide alimentaire peut nuire à l'objectivité dans l'évaluation de la situation alimentaire.

Troisièmement, il est crucial de réduire les interférences politiques dans la gestion des SAP. Les évaluations nationales ont mis en exergue plusieurs instances dans lesquelles les autorités nationales ou locales se sont immiscées dans la gestion opérationnelle du système, empêchant ainsi les SAP de rester objectifs dans leur analyse. Un exemple flagrant a impliqué l'altération des résultats analytiques afin d'augmenter le degré de vulnérabilité de certaines entités sur la liste des zones les plus vulnérables. Une différence de 10 pour cent des estimations de la production céréalière nationale, qu'elle soit intentionnelle ou malencontreuse (voir section 2.1), a des conséquences majeures sur les prévisions de besoins d'importations commerciales et d'aide alimentaire. Ces exemples montrent l'importance de la mise en place de garde fous et de mécanismes garantissant la capacité des SAP à procéder à une analyse de données et à présenter des résultats indépendants de toute influence politique.

Enfin, il serait avantageux que l'institution hôte puisse exercer une influence sur l'allocation des budgets du gouvernement afin de garantir un soutien financier adéquat aux SAP et aux éléments apparentés d'un système d'information plus étendu en matière de sécurité alimentaire. Une fois encore, l'affiliation à un cabinet de haut niveau du gouvernement semble permettre d'obtenir plus facilement des financements à travers le budget national.

La solution ne porte pas sur l'identification d'un cadre institutionnel « idéal », mais vise plutôt à créer les conditions permettant aux SAP de jouir d'une autonomie financière et administrative pour mener leurs activités de manière indépendante, procéder aux analyses en toute objectivité et publier les résultats en toute transparence sans aucune influence externe.

2.3.2 SAP et décentralisation

Le transfert des responsabilités politiques, administratives et fiscales du niveau national aux structures d'échelon local par le biais de la décentralisation est devenu l'objectif d'un grand nombre de pays africains ces quinze dernières années. Plusieurs pays se sont engagés sur la voie du renforcement des capacités des autorités décentralisées afin de leur donner les moyens d'administrer leurs juridictions de manière plus efficace; de développer des mécanismes pour répondre aux besoins locaux et de donner la priorité aux investissements basés sur une plus grande participation populaire et une implication de la communauté.

Les SAP devront s'orienter vers des structures décentralisées, même s'il n'y a encore que peu de cas concrets où ces structures participent activement à l'analyse dans le cadre de l'alerte précoce, aux évaluations ponctuelles de la situation alimentaire, au suivi continu et à l'évaluation des actions entreprises. L'exemple le plus complet est celui du Nord du Kenya, où les Groupes Directeurs des Districts coordonnent le soutien des Districts en faveur d'un SAP décentralisé.⁸ L'Erythrée

⁸ Projet de gestion des ressources des terres arides, soutenu par la Banque Mondiale; une deuxième phase étend le système à d'autres districts au Kenya.

a récemment mis en place des Comités décentralisés d'information alimentaire à Zoba en vue de coordonner les activités de sécurité alimentaire et d'alerte précoce et de soutenir les activités mises à l'ordre du jour dans le cadre du développement de Zoba. D'autres pays mènent des initiatives similaires pour établir ou renforcer les structures décentralisées.

Ces quelques expériences montrent plusieurs aspects positifs du travail au niveau décentralisé. Pour des raisons techniques, il est plus aisé et plus efficace d'identifier avec précision l'incidence et les causes de l'insécurité alimentaire au niveau local, souvent en travaillant dans le cadre des moyens d'existence. Travailler au niveau local permet également d'identifier et de cibler des réponses plus diverses qui correspondent mieux aux besoins et aux capacités de la communauté, que ce soit des interventions transitoires à court terme ou des actions à plus long terme qui contribuent à améliorer le bien-être et la faculté des populations à surmonter les périodes difficiles.

Travailler au niveau décentralisé peut toutefois comporter des contraintes. Premièrement, étant donné les énormes problèmes de capacité au niveau national, il n'est pas surprenant que le défi majeur de la création d'un SAP décentralisé efficace réside dans le développement de capacités locales adéquates. Deuxièmement, les systèmes doivent développer des mécanismes visant à limiter le plus possible la manipulation politique de l'information lors de la collecte des données et les phases de validation des recommandations. Troisièmement, vu l'énorme effort financier requis pour maintenir les systèmes décentralisés au niveau local, il n'est pas certain qu'ils deviennent pleinement pérennes tant que les administrations locales n'assument pas véritablement l'autorité fiscale (censée être fournie par la décentralisation) et tant qu'ils ne jouissent pas de la capacité de mobiliser leurs propres ressources pour aider à financer les actions de développement dans leurs juridictions.

2.3.3 Financement durable des SAP

La majorité des SAP en Afrique subsaharienne continuent de dépendre financièrement de ressources externes. En général, les gouvernements prennent en charge les coûts du personnel local, tandis que les bailleurs de fonds continuent d'absorber une large proportion des budgets de fonctionnement, notamment dans certaines dépenses extraordinaires, tels que les coûts d'enquête et d'innovation méthodologique. Les activités régionales d'alerte précoce sont elles aussi tributaires dans une large mesure des contributions des bailleurs de fonds. Le risque de la dépendance à l'égard des financements extérieurs réside dans le fait que les activités peuvent s'arrêter ou être considérablement réduites lorsque le financement est retiré. Cette situation est particulièrement problématique lorsque les opérations et les analyses de terrain dépendent de méthodes dont le coût est élevé, rendant difficile de garantir ne serait-ce qu'un niveau minimum de fonctionnement.

Les gouvernements préfèrent logiquement assumer les coûts qui sont le plus étroitement liés à leurs propres besoins décisionnels. A titre d'exemple, il a été relativement facile d'institutionnaliser les analyses sur les disponibilités alimentaires

parce que l'information sur les approvisionnements aide les gouvernements à assurer la couverture des besoins alimentaires annuels à l'échelle du pays, ce qui permet notamment de satisfaire la demande des zones urbaines qui abritent une frange de la population particulièrement influente sur le plan politique. Les analyses de disponibilités alimentaires contribuent également aux décisions du gouvernement dans le domaine de la politique commerciale, notamment les importations commerciales, les niveaux des tarifs, les restrictions commerciales et les déficits devant éventuellement être comblés par l'aide alimentaire. En revanche, il semble y avoir moins de volonté politique pour financer l'information visant à soutenir les décisions sur les programmes d'assistance sociale, peut-être parce qu'ils sont perçus comme des échecs des politiques de développement du gouvernement. C'est pourquoi les transferts de fonds au profit du bien-être social demeurent financés en premier lieu par les partenaires au développement.

Pour un soutien budgétaire national efficace des SAP, il faut une information sur l'alerte précoce plus adaptée aux besoins décisionnels du gouvernement. Cela demande également une expression plus forte des demandes de la population bénéficiaire et davantage de lobbying pour le financement. La société civile, les unités décentralisées du gouvernement et les élus locaux jouent un rôle majeur dans le transfert des requêtes des citoyens vers les responsables des décisions dans le domaine de l'allocation des fonds du gouvernement. La volonté de ces groupes d'exercer une pression pour que le gouvernement finance les SAP dépend en partie de la capacité du système national à écouter et à répondre à leurs besoins – et éventuellement de l'existence d'un système plus décentralisé dans lequel de tels acteurs jouent des rôles plus centraux. Si les SAP deviennent une partie intégrante d'un système d'information plus étendu sur la sécurité alimentaire qui contribue à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes de développement à long terme, il est fort probable que les gouvernements nationaux financent des activités visant cet objectif plus large.

Les gros budgets de fonctionnement des SAP dérivés de l'utilisation de méthodes analytiques à coût élevé constituent un deuxième facteur entravant un soutien plus important des SAP de la part des budgets nationaux. Les facteurs liés aux coûts sont d'un intérêt minime pour les experts techniques financés par les bailleurs de fonds qui conçoivent les méthodes de collecte et d'analyse des données pour les SAP nationaux. Ainsi, ces systèmes sont souvent développés d'une manière technique complexe et plus coûteuse que si les considérations de coût du pays bénéficiaire avaient été davantage prises en compte depuis le début du projet.

Il faut une plus grande transparence des coûts durant le développement d'un SAP si l'on veut qu'il devienne viable sur le plan financier. Comme le montrent les résultats de cette évaluation, dans de nombreux cas, l'information sur les coûts des SAP externes n'est pas disponible (Shoham, 2005), ce qui permet difficilement aux gouvernements de faire des choix en connaissance de cause sur la conception de leurs systèmes, y compris sur la méthodologie, le personnel et le cadre institutionnel. Une plus grande transparence sur les coûts et les avantages

des SAP est de nature à orienter la prise de décision en faveur du financement de ces systèmes. Ceci atteste de l'importance de développer des mécanismes afin d'articuler les besoins des utilisateurs de l'information et les traduire dans la conception des systèmes nationaux (voir Section 2.2). Pour être durables, les systèmes nationaux doivent impérativement répondre aux besoins prioritaires des principaux utilisateurs de l'information, en employant les méthodes avec les meilleurs rapports coût-efficacité. Les considérations liées au coût seront tout aussi importantes dans la mise en place et la gestion des systèmes décentralisés, qui ne pourront compter sur les vingt ans de soutien des bailleurs de fonds dispensé au système du district de Turkana au Kenya.

2.3.4 Harmoniser les besoins internes d'information des bailleurs de fonds et le développement des capacités nationales

Les partenaires au développement et les bailleurs de fonds doivent réaliser un meilleur équilibre entre le financement de leurs systèmes internes et l'investissement dans le renforcement des capacités des SAP nationaux et régionaux. Les observateurs ont été nombreux à affirmer que le développement des capacités a été une priorité secondaire pour les organisations externes, lesquelles, avec l'impératif politique de prévenir la faim ou la famine, sont forcées d'obtenir une information fiable pour soutenir les requêtes de financement de leurs propres gouvernements et d'autres organisations.

Les systèmes financés de l'extérieur ont sans nul doute amélioré l'efficacité à court terme de la gestion de l'insécurité alimentaire par la communauté humanitaire. Cependant, plusieurs systèmes nationaux ont rencontré des difficultés pour concurrencer les produits d'information de qualité délivrés par les systèmes externes. L'effet démotivant des rapports internationaux d'alerte précoce sur le développement des capacités intérieures a été exprimé par un ministre du gouvernement: « Pourquoi se donner tant de peine [pour financer nos propres SAP] alors que je peux tranquillement télécharger des rapports de sources externes ? »

Les organisations externes ont d'importantes raisons politiques de développer des systèmes privés, mais obtenir des résultats positifs dans les situations d'urgence dépend également de la crédibilité et de la ponctualité des informations fournies par les systèmes nationaux. Les récentes crises ont mis en exergue l'importance des SAP nationaux fonctionnels et crédibles comme la principale source d'information pour les décideurs nationaux, même si c'est pour confirmer ou contester l'analyse présentée par les agences externes. Etant donné que les interventions d'urgence ne peuvent pas démarrer tant que les autorités nationales ne déclenchent pas l'alerte et décrètent la situation d'urgence, les actions des partenaires extérieurs peuvent être retardées considérablement si les SAP ne fournissent pas les données requises attendues par les décideurs nationaux. C'est pourquoi le développement des capacités nationales permettant de fonctionner à un tel niveau de rigueur analytique et de réactivité doit devenir une grande priorité pour les partenaires externes.

Faire appel aux SAP externes comporte également des coûts plus subtils: la conception reflète inévitablement les priorités et l'agenda des agences de

financement. Pour diverses raisons politiques, les bailleurs de fonds se sont focalisés davantage sur l'intervention d'urgence (particulièrement les distributions de l'aide alimentaire), et l'analyse et les recommandations des systèmes externes reflètent cette priorité. Il est fort probable qu'un système dirigé au niveau national soit plus à même de favoriser un agenda national, de conduire à l'amélioration des capacités nationales pour répondre aux urgences et de réduire durablement le taux d'insécurité alimentaire en agissant sur le développement à long terme. À l'évidence, les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires doivent examiner scrupuleusement le rôle de l'aide extérieure apportée aux SAP dans la réalisation de l'objectif. En dépit des nombreuses difficultés, il faut opérer une réorganisation de l'aide internationale et passer du soutien aux projets à court terme à une approche programmatique à long terme centrée sur le développement de la capacité des SAP nationaux. Ce changement dépendra en grande partie du leadership du gouvernement national pour communiquer les priorités et imprimer des orientations spécifiques à cette évolution.

2.4 LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

La présente évaluation a également porté sur les rôles des Communautés économiques régionales (CER) dans la promotion du développement des SAP. Les CER ont soutenu activement les SAP dans toute l'Afrique subsaharienne; les trois régions couvertes par l'évaluation disposent sous une forme ou une autre d'une structure régionale faisant office de SAP au sein d'un secrétariat technique ou d'une unité de coordination qui contrôle et analyse la situation de la sécurité alimentaire dans la région⁹. Toutes les CER fournissent également différents niveaux de soutien à leurs mandants. Il s'agit entre autres de la formation aux méthodes et applications nouvelles, de l'organisation de tribunes régionales permettant d'échanger des idées et de tirer parti des leçons apprises et de l'établissement de liens de communication avec les partenaires externes pour débattre de questions relatives à la sécurité alimentaire régionale, à l'alerte précoce et aux besoins en ressources. Cette section donne un bref aperçu du développement des systèmes d'alerte précoce dans les trois CER.

2.4.1 Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, le CILSS a travaillé avec les Etats membres et les partenaires techniques afin de mettre en place un mécanisme de collaboration fondé sur: 1) des missions d'évaluation conjointes pour « valider » l'enquête agricole annuelle ; 2) des évaluations rurales rapides multipartenaires avec les équipes nationales pendant les crises ; 3) cinq réunions annuelles pour passer en revue la situation alimentaire et agricole dans la région et discuter de toute intervention nécessaire ; et 4) l'élaboration d'un cadre d'analyse de la vulnérabilité harmonisé. À travers ces mécanismes, le CILSS renforce les capacités nationales, corrobore la validité des résultats de l'enquête agricole nationale et assure la cohérence des interventions.

⁹ Voir : sites Internet et bulletins CILSS, SADC et IGAD.

Ces activités s'appuient sur un partenariat de longue haleine en Afrique de l'Ouest entre le CILSS, les Etats membres et la communauté des bailleurs de fonds. Cette relation fructueuse est illustrée par la création d'une Charte d'Aide Alimentaire mise en place et adoptée en 1990 par les Etats membres du CILSS et les bailleurs de fonds du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Soumise actuellement à une révision, la Charte pose un code de bonne conduite et des principes obligatoires qui régissent l'évaluation objective de la situation alimentaire ainsi que l'évaluation des besoins d'aide alimentaire, sa mise en œuvre et sa gestion coordonnée. Le CILSS (comme d'autres CER) est néanmoins limité par son mandat, qui ne lui permet pas d'obliger les institutions nationales à mettre en œuvre toute politique ou proposition méthodologique. Le CILSS doit également relever le défi de superviser la transition d'une approche essentiellement basée sur les disponibilités cérésières et le bilan céréalier à une méthode permettant de mieux appréhender l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité globale et l'analyse des interventions requises pour améliorer et rendre plus résilients les moyens d'existence. Un des enjeux majeurs des CER est de favoriser cette réorientation vers une vision plus large de l'analyse de la vulnérabilité qui soit adaptée aux contextes et besoins nationaux sans pour autant imposer de solution standard.

2.4.2 Afrique australe

En Afrique Australe, le SAP régional de la SADC a donné l'impulsion pour la constitution sur les mêmes bases des SAP nationaux dans la plupart des pays de la zone, avec l'organisation de réunions annuelles et la formation du personnel national, financées essentiellement par les contributions des membres. Les SAP aussi bien nationaux que celui régional, qui s'occupent généralement du suivi et de l'évaluation de la production cérésière, ont été mis en œuvre de manière systématique grâce au soutien de nombreux bailleurs de fonds et partenaires techniques tout au long de ces 25 dernières années. Ces SAP ont relativement bien fonctionné au cours de cette période. Cependant, la force institutionnelle et technique de ces SAP peut être perçue comme une contrainte à l'ajustement indispensable vers un concept plus large de sécurité alimentaire. Il s'est en effet avéré difficile d'introduire de nouveaux aspects dans des dispositifs qui sont déjà bien ancrés sur le plan institutionnel et qui se concentrent avant tout sur les prévisions des récoltes, les bilans alimentaires et les questions de disponibilités à l'échelon national.

Depuis 2000, le comité régional d'évaluation de la vulnérabilité (RVAC) placé sous l'égide de la SADC, qui comprend des agences des Nations Unies, des bailleurs de fonds et des ONG internationales, facilite la mise en place des VAC nationaux et apporte son soutien en cas de nécessité. Cependant, la multitude et la diversité des bailleurs de fonds et des organismes de mise en œuvre présents dans la zone ont compliqué l'harmonisation des méthodologies utilisées dans l'évaluation et l'analyse de la vulnérabilité. En outre, la restructuration de la SADC et l'accent porté sur la mise en œuvre de sa propre Stratégie Indicative

Régionale a détourné l'attention du SAP régional, ce qui a eu un impact sur ses liens institutionnels auparavant solides avec les SAP nationaux. Le recul du soutien aux SAP nationaux intervient à un moment où de fortes attentes apparaissent sur l'élargissement de leur rôle dans le suivi de la sécurité et de la vulnérabilité alimentaires. Le défi majeur pour les SAP de la région de l'Afrique Australe est de savoir comment harmoniser efficacement les SAP de la première génération avec les systèmes et méthodologies des VAC en pleine évolution (voir Frankenberger, Mock & Jere, 2005).

2.4.3 Corne de l'Afrique

Dans la Corne de l'Afrique, le système régional d'information alimentaire et d'alerte précoce (EWFIS) de l'IGAD a joué un rôle actif de coordination et de mise en oeuvre dans les activités d'alerte précoce dans la sous-région de la moitié des années 80 jusqu'à la moitié des années 90. Le système a bénéficié d'un soutien substantiel et de l'assistance technique des bailleurs de fonds. Il a contribué à la mise en place et au renforcement des SAP nationaux et au renforcement des services météorologiques nationaux dans toute la région. Ces efforts n'ont toutefois pas abouti aux résultats escomptés, à savoir l'adoption d'une méthodologie d'alerte précoce bien documentée aux niveaux régional et national et n'ont pas donné lieu à une capacité régionale durable pour poursuivre ce travail.

Il y a eu très peu de soutien aux projets ces dernières années en raison du manque de confiance des Etats membres, de faibles capacités techniques et de gestion au sein du Secrétariat de l'IGAD et d'un encadrement inadéquat dans la coordination des questions d'alerte précoce et de sécurité alimentaire dans la sous-région. De plus, les bailleurs de fonds ont demandé à l'IGAD d'accorder une attention particulière aux problèmes politiques et structurels de la région. Ces lacunes ont entravé le partage d'informations, les échanges techniques, l'harmonisation et la collaboration concernant les problèmes qui dépassent les frontières nationales. Elles ont en outre conduit à une duplication des efforts et une faible utilisation des ressources.

Par le biais de sa Stratégie de sécurité alimentaire 2005-2008, l'IGAD souhaite revitaliser les efforts d'amélioration des systèmes d'alerte précoce et d'information alimentaire dans la région. La stratégie comprend des études visant à développer des méthodes conjointes et des logiciels pour les SAP, à établir des réseaux pour le renforcement des capacités, et à produire et à partager l'information. La mise en oeuvre réussie de cette stratégie réside dans la capacité du Secrétariat de l'IGAD de regagner la confiance des Etats membres et des bailleurs de fonds. Elle requiert également le renforcement d'une petite équipe sur les SAP et le développement d'un cadre régional pour les travaux de l'alerte précoce.

2.4.4 L'avenir des CER

A l'avenir, il convient de se pencher davantage sur la manière dont les Communautés économiques régionales peuvent soutenir leurs membres avec un maximum d'efficacité, et ceci à la lumière de leurs mandats respectifs tels qu'ils sont formulés

dans leurs récentes déclarations de haut niveau et des stratégies de mise en œuvre.¹⁰ Tout comme les systèmes nationaux doivent être guidés par les besoins des utilisateurs, le soutien des CER aux SAP doit être déterminé en premier lieu par les besoins des Etats membres. Les CER reconnaissent que les activités régionales doivent être centrées sur un petit nombre d'interventions stratégiques pour lesquelles ils détiennent des avantages comparatifs et qui ne peuvent être facilement mis en œuvre aux niveaux national et décentralisé.

Les partenaires au développement ont souvent considéré les CER comme une tierce partie neutre qui corrobore ou conteste les évaluations des besoins nationaux et qui ont, par conséquent, tendance à éclairer les prises de décisions politiques en matière de programmation des secours. A cet égard, il importe pour les CER de clarifier leur rôle avec les Etats membres.

Il est également important de noter que si les CER ont contribué à l'avancement des SAP, leur futur mandat et leurs fonctions doivent être évalués attentivement en termes de capacités et de contraintes. Cette évaluation a soulevé plusieurs questions qui méritent d'être examinées : une capacité technique inadéquate; une responsabilisation insuffisante des Etats membres conjuguée à un manque de soutien de leur part; une perte de confiance des membres et des partenaires externes; et un manque de clarté sur le rôle des institutions régionales dans le soutien aux systèmes nationaux. Le soutien aux CER émane essentiellement de sources externes sous forme de projets, créant une dépendance et une tendance à remplir des mandats à court terme. Les Etats membres doivent parvenir à un consensus sur les objectifs des CER dans le domaine des SAP et de la sécurité alimentaire, pour mieux soutenir ces objectifs, conformément aux avantages comparatifs que chaque CER peut offrir.

¹⁰ Voir: Stratégie indicative régionale de la SADC, Programme quinquennal du VAC, Sommet sur la sécurité alimentaire de Dar-es-Salaam; Cadre stratégique de la sécurité alimentaire du CILSS (CSSA); Stratégie de la sécurité alimentaire de l'IGAD: 2005–2008, Déclaration de l'Union Africaine, Maputo, Déclaration de Syrte.

3 Conclusions et recommandations

L'évaluation des SAP sur la sécurité alimentaire en Afrique a permis d'identifier plusieurs facteurs qui ont une forte influence sur leurs performances, et sur l'efficacité et l'utilité de l'information qu'ils produisent. Cette section résume les principales conclusions de l'évaluation et suggère comment les leçons de cette expérience peuvent servir de base aux actions futures en vue de renforcer les systèmes nationaux et régionaux.

3.1 CONCLUSIONS

3.1.1 Forces et faiblesses des SAP nationaux

Les SAP en Afrique subsaharienne se concentrent essentiellement sur la surveillance des chocs agro-climatiques et leurs impacts sur la production vivrière. Les informations sont principalement utilisées pour la production d'un bilan céréalier national qui comprend une estimation de l'ensemble des besoins de l'aide alimentaire. La capacité des SAP à mener cette mission est une réalisation majeure, compte tenu de la grande vulnérabilité des systèmes de production en Afrique subsaharienne face aux aléas climatiques et à d'autres risques. Certains SAP s'occupent également du ciblage géographique des zones touchées par l'insécurité alimentaire ou de la réalisation d'évaluations périodiques des besoins alimentaires.

Même en considérant l'efficacité relative avec laquelle les systèmes nationaux mènent à bien leurs tâches, l'information d'alerte précoce est souvent critiquée pour son manque de rigueur analytique. Il lui est également reproché de reposer sur des évaluations ponctuelles sans qu'un suivi systématique de la situation alimentaire ne soit effectué. De nombreux utilisateurs font remarquer que l'analyse peut faire l'objet d'ingérence politique de la part des gouvernements et des bailleurs de fonds, tandis que l'information est souvent communiquée avec des retards considérables et sans prendre en compte les besoins essentiels des usagers de l'information. Ces contraintes réduisent la confiance dans l'information produite par les SAP nationaux. Il en découle souvent une plus grande dépendance vis-à-vis de l'information produite par les partenaires techniques internationaux et des retards dans les réponses apportées aux situations d'urgence dans la mesure où plusieurs organismes procèdent à des évaluations indépendantes pour corroborer ou réfuter l'information inadéquate des SAP nationaux.

Plusieurs facteurs ont conduit à privilégier l'aide alimentaire comme unique réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles : une tendance à mettre l'accent sur la disponibilité céréalière; une attention ou une capacité insuffisante d'analyse

des facteurs liés à l'accès et à l'utilisation de la nourriture (ex: revenus, marchés, commerce, nutrition et santé); l'incapacité de prendre en compte la diversité des moyens d'existence (ex. les éleveurs) et les stratégies d'adaptation des populations.

Pour les SAP qui s'appuient sur des données des ministères et agences du gouvernement, la valeur de leurs produits d'information est fortement conditionnée par la qualité des données produites par ces systèmes nationaux (ex. bureaux des statistiques, ministères de tutelle). Plusieurs systèmes ont noué des liens institutionnels étroits avec les systèmes nationaux de collecte de données au sein de plusieurs ministères et agences. Mis à part les carences en données actualisées sur les dimensions 'accès' et 'utilisation' de la sécurité alimentaire, les systèmes nationaux de collecte de données sont confrontés à de nombreuses contraintes dues au manque de ressources humaines et financières, à des bases d'échantillonnage obsolètes, au manque de formation périodique du personnel de terrain et à l'insuffisance ou à la vétusté des transports et des équipements informatiques, contraintes qui se répercutent sur la qualité des données. Les SAP qui collectent leurs propres données doivent consacrer du temps à la gestion d'un réseau d'enquêteurs; ce qui implique des coûts élevés et moins de temps pour l'analyse. Pour beaucoup d'utilisateurs, améliorer la valeur ajoutée de la dimension analytique dans les informations d'alerte précoce constitue le plus grand besoin et le principal défi pour les systèmes nationaux.

3.1.2 Caractéristiques des systèmes efficaces

Les SAP nationaux les plus performants sont ceux dont le gouvernement reconnaît l'importance et s'engage en faveur de leur développement; ils sont caractérisés par une plus grande volonté de faire fonctionner un système plus transparent; et une collaboration plus étroite entre les gouvernements nationaux et les partenaires au développement, avec des partenariats innovants ou des approches en réseau afin de pallier les limites des capacités en ressources humaines (notamment dans l'analyse). Les méthodes utilisées dans les systèmes plus efficaces tendent à s'appuyer sur une bonne connaissance des moyens d'existence et à incorporer des éléments tant quantitatifs que qualitatifs (triangulation). Cette approche aide à mieux comprendre la situation alimentaire et nutritionnelle et à identifier des réponses plus variées aux situations d'urgence et chroniques d'insécurité alimentaire. Une meilleure performance dépend également d'un soutien technique externe et d'un engagement financier à plus long terme de manière collaborative et intégrée, plutôt qu'en tant que projet distinct à durée limitée.

L'évaluation indique que la manière dont l'information est recueillie, analysée et diffusée est cruciale pour son utilisation dans la prise de décisions et pour soutenir des interventions nationales en réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles transitoires. Une approche plus transparente et participative aide les acteurs à parvenir à un consensus sur la situation alimentaire, favorisant une action prompte afin d'atténuer l'impact des déficits vivriers et des diverses menaces aux moyens d'existence. Ces mêmes facteurs – transparence, partenariat, participation et création d'un consensus – sont aussi importants les uns que les autres au niveau régional

et sont essentiels pour les performances futures des trois organisations régionales couvertes par la présente évaluation.

3.1.3 Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel et en particulier le type de structure qui abrite un SAP a une grande influence sur sa capacité à exécuter sa mission. Généralement, la plupart des SAP étaient hébergés par le Ministère de l'agriculture, et d'autres étaient placés au sein d'un Secrétariat de la sécurité alimentaire chargé de l'aide alimentaire. Plus récemment, les SAP ont été rattachés au Cabinet du Président ou du Premier Ministre. Si chaque cadre institutionnel offre un certain nombre d'avantages et d'inconvénients, plusieurs facteurs semblent exercer une influence positive sur la performance du système:

- un positionnement institutionnel qui favorise un flux d'information réciproque avec les premières instances décisionnelles intervenant dans les actions d'urgence et la programmation en matière de sécurité alimentaire;
- une facilité administrative d'accès aux données primaires et secondaires générées par les structures décentralisées et les ministères de tutelle;
- une indépendance de gestion et une autonomie d'analyse qui permet au SAP d'exécuter sa mission en minimisant les contraintes bureaucratiques et les risques d'ingérence politique;
- une communication proactive avec les décideurs;
- la capacité de recruter et de former un groupe varié d'analystes de la sécurité alimentaire qui soit en mesure d'assimiler le caractère évolutif des travaux du SAP, notamment en termes d'orientation multisectorielle; et
- l'opportunité de fournir des sources de financement pérenne à partir du budget national.

3.1.4 Institutions régionales

Les institutions économiques régionales ont joué un rôle majeur dans certaines régions en apportant un appui méthodologique aux systèmes nationaux; en servant d'instance pour la validation des résultats de l'enquête sur les récoltes nationales et du bilan céréalier; en assurant la comparabilité d'analyses à travers le temps et l'espace, et, surtout, en servant de forum aux gouvernements, aux bailleurs de fonds et aux partenaires techniques pour examiner les questions d'alerte précoce. L'évaluation suggère que si les organisations régionales sont bel et bien en mesure de jouer un rôle positif dans le fonctionnement des systèmes nationaux, il leur est toutefois difficile de procéder au lancement effectif d'actions et de les poursuivre sans l'intérêt et le soutien des Etats membres. Dans certaines organisations régionales, les actions à venir sont conditionnées par le besoin de regagner la confiance des Etats membres, et la nécessité pour les gouvernements et les bailleurs de fonds de s'entendre sur l'avantage comparatif et le mandat des CER. L'efficacité du travail technique dépendra de la capacité des CER de surmonter leur manque d'autorité réglementaire sur les Etats membres à travers le plaidoyer et la justification documentée de leurs initiatives.

3.1.5 Financement

Les SAP en Afrique sont financés à la fois par des fonds du gouvernement et des bailleurs. Les gouvernements paient généralement les salaires des fonctionnaires alors que les bailleurs de fonds financent les coûts de fonctionnement. Cependant, très peu de gouvernements ont créé des postes budgétaires pour financer leurs SAP. Les activités d'alerte précoce des organisations régionales dépendent des ressources externes des bailleurs de fonds comme des partenaires techniques. Cette dépendance continue vis-à-vis des financements des bailleurs de fonds peut présenter certains risques pour les SAP, notamment en termes de viabilité à long terme. Les activités d'alerte précoce peuvent s'arrêter ou être considérablement réduites lorsque les financements externes sont épuisés. Cette réduction forcée des ressources peut s'avérer particulièrement néfaste lorsqu'un SAP utilise des méthodes de collecte et d'analyse onéreuses difficilement compatibles avec un budget national et lorsque peu d'efforts ont été déployés pour mettre en place des mécanismes fiables de financement à long terme.

Au-delà des contraintes budgétaires nationales, le faible niveau de financement fourni par les gouvernements aux SAP dénote de la faible importance accordée à l'information d'alerte précoce par rapport à d'autres domaines prioritaires. Ceci peut découler en partie du manque de volonté politique de consacrer un financement à l'information visant à soutenir la prise de décisions concernant les programmes d'assistance sociale, qui sont financés dans une large mesure par les partenaires au développement, et qui peuvent être perçus comme un échec des politiques de développement gouvernementales. Un soutien national efficace aux SAP requiert a priori une plus grande transparence sur les coûts effectifs du système, une analyse comparative des coûts et des avantages avec des méthodes alternatives d'alerte précoce et des efforts concertés par les utilisateurs de l'information d'alerte précoce et la population bénéficiaire pour faire pression auprès du gouvernement en vue d'obtenir ces financements. Leur intérêt dépendra naturellement de la capacité des SAP à rester à l'écoute et à répondre à leurs besoins.

3.1.6 Répondre à la diversité croissante des besoins des utilisateurs

La mise en place d'un système orienté vers la demande est cruciale pour l'efficacité des SAP et leur viabilité à long terme. Pratiquement tous les systèmes d'alerte précoce – en collaboration avec leurs instances consultatives et en fonction des ressources financières et humaines disponibles – doivent clarifier leur mandat. Est-ce que le système doit demeurer centré sur la satisfaction des besoins décisionnels de ses utilisateurs traditionnels (à savoir les gouvernements et les principaux bailleurs de fonds de l'aide alimentaire)? Ou les SAP doivent-ils évoluer pour répondre à la diversité croissante des utilisateurs de l'information d'alerte précoce?

Trop souvent par le passé, les décisions sur le contenu et les méthodes étaient fondées sur une hypothèse des besoins plutôt que sur une articulation claire de ce que veulent réellement les utilisateurs. Le travail des SAP dépendait souvent de la disponibilité d'outils technologiques et méthodologiques sans accorder une

grande attention aux questions de coût, aux capacités nationales et à la cohérence avec les besoins d'information prioritaires. Mettre l'accent sur la demande dans le développement du système requiert la collaboration des gouvernements et des partenaires techniques pour élaborer les processus et les mécanismes institutionnels servant à articuler les demandes des utilisateurs en matière d'information et d'analyse, les traduire en un mandat bien défini et des méthodes présentant un bon rapport coût-efficacité, et garantir les ressources financières et humaines nécessaires à long terme.

3.1.7 Évolution vers des systèmes intégrés d'information sur la sécurité alimentaire

Les SAP doivent évoluer pour faire partie intégrante d'un système d'information sur la sécurité alimentaire au sens le plus large. S'agissant pour de nombreux pays de l'une des rares sources d'information organisées et systématiques en matière de sécurité alimentaire, les SAP sont de plus en plus perçus comme une source potentielle d'analyse et de suivi des déterminants structurels de la pauvreté endémique et de la faim qui réduisent les capacités des ménages à surmonter divers chocs et catastrophes. Les SAP devront naturellement continuer à se concentrer sur le suivi des impacts des divers chocs et risques d'insécurité alimentaire. Cependant, l'établissement de liens entre les SAP et les personnes s'occupant des conditions chroniques de sécurité alimentaire à long terme peut contribuer à améliorer la conception, le ciblage et le suivi des politiques et programmes de développement.

Alors que l'utilisation de l'information d'alerte précoce s'est souvent limitée à l'aide alimentaire comme seule réponse possible aux crises alimentaires et nutritionnelles à court terme, l'analyse intégrée proposée par un système d'information global en matière de sécurité alimentaire est susceptible d'aboutir à un éventail plus large de recommandations visant à : identifier une réponse appropriée à une crise transitoire ; suggérer des programmes d'atténuation des risques pour préserver les moyens d'existence ; ajuster ou modifier l'objectif des politiques et programmes de développement pour affronter plus efficacement les problèmes des populations souffrant d'insécurité alimentaire chronique.

3.2 RECOMMANDATIONS

3.2.1 Contexte et vision

De prime abord, plusieurs conclusions de la présente évaluation ne semblent pas nouvelles : d'innombrables évaluations et études réalisées ces dix dernières années ont mis en lumière les mêmes problèmes et défis. À l'évidence, plusieurs facteurs peuvent aider à expliquer le manque de progrès dans la résolution des contraintes identifiées dans ces rapports, notamment une approche trop technocratique, des méthodes et des modèles institutionnels imposés de l'extérieur, et un horizon temporel de projet à court terme.

Les résultats de cette évaluation mettent toutefois en exergue une des principales raisons qui explique pourquoi les résultats sont loin d'être optimaux ainsi que le manque d'évolution durable : un manque d'attention et une mobilisation

insuffisante de ressources pour le développement des mécanismes et des capacités institutionnels requis pour favoriser la mise en place d'un SAP efficace, durable et stimulé par la demande. On dispose de nombreux exemples où les capacités ont été renforcées ou des idées innovantes ont été introduites, mais où le progrès a été entravé par l'absence d'une structure institutionnelle permettant d'incorporer et de poursuivre ces améliorations.

Ainsi, une recommandation centrale de la présente évaluation est de faire en sorte que les pays, les organisations régionales, les partenaires du développement et l'Union Africaine concentrent leurs efforts communs sur **la création ou le renforcement de mécanismes institutionnels pour guider le développement des SAP et de leur permettre d'évoluer de manière durable et dynamique, conformément aux besoins exprimés par les principaux utilisateurs.**

L'évaluation a également mis en lumière la nécessité pour les SAP de **faire partie intégrante des systèmes élargis d'information sur la sécurité alimentaire et d'analyse**, afin de produire une information viable, pertinente et crédible servant à répondre aux urgences à court terme et à contribuer aux programmes de développement à long terme. Atteindre ces objectifs signifie que les SAP seront amenés à répondre de façon plus efficace et cohérente aux besoins des gouvernements en information et en analyse pour les prises de décisions relatives à la sécurité alimentaire.

Ces deux principales recommandations aideront les pays à analyser et à répondre plus efficacement aux urgences à court terme et soutiendront également leurs efforts visant à passer d'un état de gestion de crise quasi-perpétuelle à des conditions favorisant la sécurité alimentaire structurelle à long terme.

3.2.2 Caractéristiques d'une stratégie améliorée

Mettre l'accent sur le développement des mécanismes, des institutions et des capacités nationales requiert un changement d'orientation dans les travaux futurs. Cette stratégie améliorée sera caractérisée par:

- l'appropriation nationale et l'engagement des partenaires au développement envers un processus national;
- des partenariats pour une amélioration des analyses ;
- la réceptivité aux besoins des utilisateurs;
- l'obligation de rendre compte;
- l'utilisation des méthodes les plus rentables;
- la création d'un consensus dans l'analyse de la situation vivrière et des options d'interventions les plus appropriées;
- des liens avec les programmes de développement à long terme;
- le renforcement des capacités nationales et régionales; et
- la viabilité financière.

Dans ce contexte, les recommandations suivantes sont soumises à l'examen des gouvernements nationaux, des Communauté économiques régionales, des partenaires au développement et de l'Union Africaine. Elles s'appuient sur les résultats de la présente évaluation et les suggestions des représentants nationaux

et régionaux lors de l'examen des versions préliminaires des rapports. Elles sont conçues de façon à orienter l'action qui contribuera à la réalisation de cette vision, prenant en compte la faisabilité de la mise en œuvre, les ressources disponibles et la capacité de chaque acteur.

3.2.3 Recommandations pour le niveau national

1. Initier, guider et mobiliser le soutien à la mise en place ou au renforcement d'un processus national visant à améliorer les mécanismes institutionnels pour des décisions plus efficaces en matière de sécurité alimentaire. Ce système devra répondre aux besoins en information des utilisateurs en leur fournissant des analyses solides servant à la prise de décisions tant au niveau national que décentralisé. Il doit également utiliser des méthodes appropriées et efficaces qui sont en relation avec la disponibilité des ressources humaines et financières.
2. Stipuler dans un mandat révisé du SAP l'importance essentielle de la transparence, de la gestion autonome, de l'analyse indépendante de la situation de sécurité alimentaire et de la diffusion rapide d'informations pertinentes, comparables et crédibles pour répondre en temps opportun aux chocs susceptibles de menacer les moyens d'existence des populations. Mettre en place le cadre institutionnel le plus approprié afin de préserver ces préconditions qui sont essentielles pour garantir l'efficacité des résultats.
3. Collaborer avec un comité national technique, les CER et les partenaires au développement pour concevoir des méthodes efficaces à moindre coût et des outils d'analyse qui soient en accord avec la révision du mandat du SAP et les besoins prioritaires en information, et qui soient également fondés sur les connaissances et techniques locales (triangulation). Les nouveaux développements doivent être en harmonie avec les capacités nationales existantes et se référer à un cadre d'analyse multisectoriel basé sur les moyens d'existence des populations. Sur le plan méthodologique, les décisions futures devront tenir compte de la qualité des systèmes nationaux de collecte de données, des capacités humaines et financières des SAP, des opportunités de mise en œuvre d'une approche plus décentralisée et les coûts relatifs des différentes alternatives.
4. Elaborer un plan de développement des ressources humaines qui identifie la composition, les aptitudes et les besoins en formation à court et moyen terme du personnel des SAP afin de leur permettre d'exécuter leur mandat. Pour l'adoption d'une approche de moyens d'existence et un accent majeur sur l'analyse de l'état nutritionnel des enfants, les marchés régionaux ou les systèmes pastoraux, il faudra que les SAP disposent du personnel qualifié et de la formation requise pour effectuer ce travail.
5. S'engager à insérer dans le budget national une ligne budgétaire spécifique destinée à couvrir les dépenses du SAP et prévoir une augmentation graduelle du montant alloué en fixant des paliers. Il sera plus facile d'introduire cette mesure si les SAP fournissent l'information requise par les décideurs clés.

Parmi les mesures complémentaires, citons la disponibilité d'informations détaillées sur les coûts de fonctionnement des SAP; la mobilisation des utilisateurs en faveur d'un soutien financier pérenne aux SAP; la recherche de partenariats innovants public-privé; les prises de position en faveur d'un soutien financier durable pour les diverses composantes du système national de collecte des données qui alimentent les SAP (par exemple la production agricole et animale, les marchés, la météorologie, la santé et la nutrition).

6. Insister sur la cohérence du soutien externe aux SAP et sur sa contribution au processus national et au plan opérationnel et veiller à ce qu'il réponde à des besoins nationaux spécifiques d'une manière acceptable sur le plan coût-efficacité plutôt que par des projets ad hoc coûteux axés sur la technique.
7. Promouvoir la collaboration et encourager les partenariats avec la société civile, les universités, les ONG et les partenaires techniques aux niveaux national et décentralisé pour dépasser les contraintes de capacité et produire à temps une information exacte et crédible. Une compréhension analytique commune de la situation alimentaire est cruciale pour répondre en temps opportun aux chocs qui menacent les moyens d'existence.
8. Améliorer l'analyse et la réponse par la mise au point d'instruments standardisés qui intègrent l'information sur la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens d'existence dans une déclaration sur la gravité d'une crise et les implications des différentes propositions de réponses; de tels instruments peuvent faciliter la comparabilité à travers le temps et l'espace et l'utilisation d'un langage commun (Somalie FSAU IPC).
9. Mettre au point un mécanisme de suivi et d'évaluation visant à améliorer la précision, l'efficacité et l'impact des analyses du SAP, et les recommandations de ciblage.
10. Accélérer le développement de liens entre l'analyse et l'information d'alerte précoce avec les processus décisionnels utilisés dans les politiques et programmes de développement à long terme en vue : d'améliorer et d'élargir les recommandations requises pour répondre à une situation d'urgence; d'affronter les menaces croissantes aux moyens d'existence des ménages; et/ou de concevoir, cibler et contrôler plus efficacement les interventions aux niveaux national et décentralisé pour traiter des facteurs structurels sous-jacents contribuant à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition.
11. Élaborer une stratégie de communication et de diffusion mettant l'accent sur un meilleur contenu analytique, une plus grande régularité des publications et autres moyens de communication, et une utilisation à bon escient de la distribution électronique afin de rendre plus efficace la dissémination de l'information à une diversité et un nombre croissants d'acteurs, y compris les médias nationaux et internationaux.
12. Coopérer avec d'autres Etats membres de la CER afin de définir clairement le mandat, le rôle et les résultats escomptés de l'organisation régionale dans le domaine des SAP, pour qu'ils soient plus efficaces dans la conception et l'exécution d'activités de soutien conformément à leur avantage comparatif.

3.2.4 Recommandations pour le niveau régional

1. Clarifier le mandat, le rôle et les résultats escomptés des CER dans le domaine des SAP, par exemple, par une réunion des Etats membres.
2. Traduire le mandat redéfini et l'avantage comparatif des CER en un plan opérationnel pour soutenir les SAP nationaux dans le développement des mécanismes institutionnels. Alors que les efforts entrepris par les CER pour redéfinir leur mandat détermineront leur rôle à venir, les résultats de la présente évaluation suggèrent que les activités des CER pourraient inclure:
 - a. une vue d'ensemble régionale comparable de la situation de la sécurité alimentaire;
 - b. l'analyse de l'imagerie satellitaire ;
 - c. une analyse régionale des marchés et du commerce;
 - d. une tribune d'échange et d'apprentissage entre les pays et les régions;
 - e. un soutien méthodologique;
 - f. la coordination de l'analyse et le suivi des menaces affectant plusieurs pays simultanément (ex. ravageurs migrateurs et maladies animales); et
 - g. pilotage d'un mécanisme de suivi par les pairs de l'évolution institutionnelle des SAP nationaux.
3. Promouvoir le développement des SAP là où ils n'existent pas encore mais où leur mise en place s'impose.
4. Adopter une vision de la sécurité alimentaire plus étendue qui ne se limite pas aux disponibilités vivrières mais englobe des questions liées au revenu, aux marchés et au commerce, au cheptel, à la santé et à la nutrition. Garantir les capacités techniques suffisantes dans ce domaine (y compris à travers des partenariats avec les organisations) afin de répondre aux requêtes des Etats membres.
5. Faire des efforts pour renforcer la qualité des analyses régionales à diffuser aux SAP nationaux (ex. prix et commerce régional, mouvements du cheptel, télédétection et prévisions météorologiques). Les CER pourraient aussi s'occuper de: promouvoir une orientation vers l'analyse des moyens d'existence à l'échelon national; renforcer les capacités d'analyse et de distinction entre les facteurs transitoires et chroniques de l'insécurité alimentaire et procéder à des comparaisons à travers le temps et l'espace; et lancer des partenariats analytiques innovants entre les SAP, les universités, la société civile et les partenaires au développement pour résoudre les problèmes de capacités et relier l'analyse au niveau local et décentralisé de décision et d'intervention.
6. Promouvoir le développement de centres régionaux d'excellence pour la formation dans le domaine de la sécurité alimentaire dans les universités en vue d'augmenter le nombre d'analystes qualifiés et suggérer des partenariats plus forts avec les SAP afin d'améliorer la qualité de l'analyse.
7. Préconiser un soutien externe cohérent qui contribue à l'avancement des efforts nationaux et régionaux pour développer des systèmes plus efficaces et durables sur le plan institutionnel.

3.2.5 Recommandations au niveau du continent

1. Persuader les gouvernements et les partenaires au développement à s'engager politiquement et financièrement à élaborer les mécanismes institutionnels requis pour guider la mise en place de SAP efficaces et durables.
2. Promouvoir la création d'un environnement propice aux SAP, caractérisé par la transparence, la gestion autonome et l'analyse indépendante de la situation de la sécurité alimentaire. Il s'agit là de conditions importantes pour effectuer et produire des analyses opportunes, empiriquement valides et crédibles, nécessaires pour planifier les réponses en cas de chocs et de dangers.
3. Faire pression sur les gouvernements afin qu'ils allouent des ressources budgétaires aux SAP et à l'analyse de la sécurité alimentaire en tant qu'investissement pour créer un flux régulier d'informations empiriques pour les urgences, la programmation du développement et la formulation de politiques.
4. Recommander, pour les activités nationales et régionales d'alerte précoce, l'adoption d'une orientation multidisciplinaire afin d'aborder plus efficacement la multitude de facteurs contribuant à la pauvreté et à la faim.
5. Encourager les gouvernements et les partenaires au développement à instaurer des relations de travail fonctionnelles entre les SAP et les ministères chargés de la planification et du suivi du développement à long terme, ceci dans le but d'étendre l'utilisation des analyses d'alerte précoce pour améliorer la conception, le ciblage, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de réduction de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité chronique.
6. Instituer une tribune pour le dialogue périodique et l'échange technique, et parrainer des réunions régulières entre les CER afin de distiller les leçons réussies des institutions et les expériences méthodologiques en vue d'une plus vaste reproduction.
7. Améliorer le plaidoyer politique, la mobilisation des ressources et les compétences des CER en matière de communication pour compléter les aptitudes techniques nécessaires dans les SAP. A titre d'exemple, les CER pourraient aider à faire pression sur les gouvernements pour obtenir des investissements durables dans les systèmes nationaux de collecte des données dont les enquêtes constituent la base de la connaissance empirique pour la prise de décision politique.
8. Mener l'appel en faveur d'un accroissement des investissements dans la formation et l'élaboration des programmes en matière de sécurité alimentaire à long terme dans les établissements d'enseignement supérieur, et contribuer ainsi à réunir un nombre plus important d'analystes qualifiés dans la sécurité alimentaire.
9. Canaliser le soutien des gouvernements, des CER et des partenaires du développement afin d'appliquer les recommandations de la présente évaluation par la mise en place d'un mécanisme de soutien institutionnel au système d'alerte précoce, caractérisé par les éléments suivants:
 - Assistance aux gouvernements nationaux pour définir les composantes institutionnelles essentielles d'un SAP efficace et durable (ex. priorité aux

besoins des utilisateurs, clarification du mandat, méthodologie et analyse rentables, plan de valorisation des ressources humaines, stratégie de viabilité financière) ;

- Soutien technique aux SAP sur demande par le biais de partenariats entre les CER, les universités, la société civile et les partenaires du développement;
- Unité de coordination et de suivi et d'évaluation à gestion régionale;
- Rassemblement des ressources des bailleurs de fonds et des contributions nationales pour financer les services de soutien;
- Forum interrégional pour diffuser les leçons des expériences nationales et régionales.

3.2.6 Recommandations pour la communauté de développement

1. Reconnaître que les interventions d'urgence en cas de chocs ou de menaces à la sécurité alimentaire sont tributaires d'un SAP national efficace qui fournit les informations nécessaires aux prises de décisions et aux actions du gouvernement.
2. Canaliser l'assistance et l'expertise des SAP vers une série cohérente d'actions menées à l'échelle nationale et coordonnées à l'échelle régionale (mécanisme de soutien institutionnel de l'alerte précoce).
3. S'efforcer d'élaborer des arrangements de collaboration innovants avec les gouvernements, la société civile et les autres partenaires au développement qui satisfont de manière intégrée les besoins d'information des acteurs nationaux et internationaux intéressés à garantir une sécurité alimentaire transitoire et à long terme. Les systèmes les plus efficaces sont les partenariats étroits, avec un soutien externe directement inséré dans un système national ou régional.
4. Collaborer à la mise au point d'instruments standardisés intégrant l'information en matière de sécurité alimentaire, de nutrition et de moyens d'existence dans un langage commun sur la gravité d'une crise et les incidences pour les possibilités d'intervention, en améliorant ainsi l'analyse, et en facilitant la comparabilité à travers le temps et l'espace et la prise de décisions dans les situations d'urgence.
5. Elargir l'accent mis actuellement sur le financement des secours d'urgence en travaillant avec les gouvernements et les CER pour développer des systèmes d'analyse de la sécurité alimentaire en mesure de procéder à des analyses et d'émettre des recommandations pour des actions plus diversifiées. Ces actions permettront de répondre aux situations d'urgence, aux menaces croissantes sur les moyens d'existence et d'améliorer les politiques et programmes à long terme en vue d'alléger le problème structurel de la faim et de la pauvreté.
6. Se mobiliser pour que les ressources soient allouées en priorité aux niveaux national et décentralisé sur la base d'une analyse intégrée de la sécurité alimentaire et d'une plus grande cohérence entre les actions à court et à long terme.
7. Rétablir l'engagement en faveur du renforcement du développement des ressources humaines dans l'analyse de la sécurité alimentaire à travers le soutien

aux institutions de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne en vue d'améliorer les programmes et former une plus grande équipe d'analystes qualifiés requis dans la plupart des pays. L'utilisation de partenariats innovants entre les universités et les SAP pour améliorer l'analyse d'alerte précoce peut également dispenser une formation pratique aux analystes et aux étudiants diplômés.

Bibliographie

- Boulanger, P.M., Michiels, D. et De Jaegher, C. 2004, *Systèmes d'Information pour la Sécurité Alimentaire : l'expérience AEDES en Afrique*, L'Harmattan, Paris, France.
- Buchanan-Smith, M. et Davies, S. 1995. *Famine early warning and response: The missing link?* Londres, ITDG.
- Clay, E. 2005. *The Niger food crisis: How has this happened? What should be done to prevent a recurrence?* ODI Opinions 48. Londres, Overseas Development Institute.
- Devereux, S. 2001. Food security information systems. Dans S. Devereux et S. Maxwell. 2001. *Food security in sub-Saharan Africa*. Londres, ITDG.
- Devereux, S. 2002. *State of disaster: Causes, consequences and policy lessons from Malawi*. Londres, ActionAid.
- Diarra, S., Traoré, A. et Staatz, J. 2004. *Developing sustainable agricultural information services: Lessons from Mali*. Présentation à l'atelier international du CIPE sur les systèmes d'information du marché. Maputo (Mozambique), 16 novembre 2004.
- Frankenberger, T.R., Mock, N. et Jere, P. 2005. *Vulnerability assessment methodology review synthesis*. Tango International (commandité par la SADC).
- Glantz, M. 1997. Eradicating famines in theory and practice: Thoughts on early warning systems. *Internet Journal for African Studies*, 2 (mars).
- ISDR. 2002. *Early warning and sustainable development*. Document préparé en vue de la réunion d'experts sur l'alerte précoce et le développement durable. Bonn, 11–12 mars, dans le cadre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes.
- Lautze, S., Aklilu, Y., Young, H., Roberts, A. et Leanings, J. 2003. *Risk and vulnerability in Ethiopia: Learning from the past, responding to the present, preparing for the future*. Feinstein International Famine Center, Tufts University (commandité par USAID Ethiopie).
- Maxwell, D. et Watkins, B. 2003. Humanitarian information systems and emergencies in the Greater Horn of Africa: Logical components and logical linkages. *Disasters* 7(1): 72–90.
- Rutachokoziwa, V. et Blas, J. 2005. *A review of early warning systems on food security in the Horn of Africa: A regional synthesis and national case studies for Eritrea, Ethiopia and Kenya*. Rapport de consultants. Rome, FAO.
- Sen, A. 1981. *Poverty and famines: An essay on entitlement and distribution*. Oxford, Royaume-Uni, Clarendon Press.
- Sow, M. et Maletta, H. 2006. *Review of early warning systems on food security in southern Africa: A regional synthesis*. Rapport de consultants. Rome, FAO.

- Sow, M., Antoine, T. et Tefft, J.** 2005. *Evaluation des systèmes d'alerte précoce sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, Synthèse régionale*. Rapport de consultants. Rome, FAO.
- Shoham, J.** 2005. *Food security information systems supported by Save the Children UK. A review*. Londres, Save the Children UK.
- Weber, M., Donovan, C., Staatz, J. et Dembele, N.** 2005. *Guidelines for building sustainable market information systems in Africa with strong public-private partnerships*. Michigan State University Policy Synthesis Number 78. East Lansing, MI, Michigan State University (disponible à: <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/psynindx.htm>).

TC/D/A0894F/2/9.07/2000