

Journée d'Etudes AEDES-IRAM sur les outils de mesure et de suivi-évaluation des politiques de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté.

Bruxelles, le 4 juin 2002

1 - Objectifs et déroulement

L'atelier organisé dans le cadre de la capitalisation IRAM-AEDES et financé sur les budgets associatifs des deux institutions avait pour objectif de réaliser un bilan des systèmes d'information conçus dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire et d'en discuter les évolutions face aux nouvelles approches de lutte contre la pauvreté.

Une quarantaine de personnes ont été réunies, environ un tiers AEDES/IRAM, un tiers bailleurs (dont une majorité provenant de Europaid, ex unité sécurité alimentaire, mais aussi MAE, coopération belge et CILSS) et un tiers recherche (IRD-DIAL) et ONG (COTA, Collectif sécurité alimentaire Belgique).

Les débats ont été organisés autour de la présentation des différents dispositifs : Système d'Alerte Précoce en Afrique de l'Ouest (Denis MICHIELS, AEDES), observatoire ruraux à Madagascar (Isabelle DROY, IRD) et observatoire (en émergence) de la filière riz au Niger (Jérôme COSTE, IRAM). Puis, Paul-Marie BOULANGER de AEDES) a esquissé une modélisation du système d'Alerte Précoce sur la base d'un système expert construit sur une méthode probabiliste. Enfin, une table ronde a permis aux différents bailleurs et aux ONG (collectif CSA) de donner leur point de vue sur les enjeux actuels des systèmes d'information (quelle évolution des dispositifs, quelle demande, quelle construction institutionnelle).

2 - Bilan organisationnel

L'atelier a bénéficié d'une bonne préparation au niveau des communications (présentation powerpoint), même si les présentations ont pu être un peu longues, écourtant d'autant les temps d'échanges et de débat. La taille et la composition des groupes ont également permis un échange plus dynamique et plus approfondi que les journées IRAM «classiques» (80-100 personnes, plus généralistes), même si on peut regretter l'absence de quelques participants-clés du Sud.

3 - Eléments de comparaison des différents dispositifs

Sans prétendre à la synthèse des exposés et de leur discussion, on peut noter quelques éléments forts :

3.1 Les SAP sont apparus dans le cadre des réhabilitations post-crisis alimentaires au Sahel afin d'accompagner la gestion de l'aide alimentaire dans un contexte de libéralisation des marchés. Proches de dispositifs de gestion des stocks ou situés au sein d'agence d'exécution, ils ont donc un lien étroit avec l'action.

D'après les éléments exposés, ils reposent pour l'essentiel sur de l'information qualitative recueillies par les acteurs de terrain et traitées au niveau central. Cette information est globale: elle renseigne sur une situation moyenne au niveau local, pas sur des situations différenciées au sein des ménages¹. Il s'agit

¹ Comme l'exprime P. M. BOULANGER d'AEDES, on suppose que l'hétérogénéité locale est gérée par les solidarités communautaires (entraide, dons/réciprocité).

également d'informations sur la «conjoncture» destinée à déclencher des réponses rapides sur l'insécurité alimentaire².

La méthode de traitement reste «peu claire» («boîte noire»), et il existe un risque de manipulation politique, d'où l'enjeu de la «neutralité» du dispositif et de la circulation de l'information (bulletin...).

La viabilité économique du SAP est théoriquement assurée par le gain permis pour l'économie en termes de volume d'aide distribuée. Mais plusieurs personnes ont souligné l'absence d'étude d'impact (comparaison gestion de l'aide avec et sans SAP) et les intérêts contradictoires de certains acteurs (politiques, opérateurs d'aide, etc.) vis à vis de cette finalité !

3.2 Les observatoires ruraux sont des dispositifs d'enquêtes délégués à des équipes décentralisées (ONG, etc) et dont la réalisation «standardisée» est contrôlée et traitée par une équipe centrale rattachée à l'Institut de la statistique de Madagascar. L'objectif est de disposer, dans la durée, une série d'information combinant qualitatif et quantitatif sur les différents aspects de la pauvreté (accès aux ressources, états de «stock» ou potentialités). L'information est collectée sur un échantillonnage des villages (5) raisonné par petites régions à partir d'enquêtes communautaires sur l'infrastructure et les services. On dispose donc de données structurelles (long terme) en série dynamique qui sont analysées par l'équipe centrale et restituées sous forme de brochures. Des modules spécifiques peuvent être greffés localement dans le cadre du suivi-évaluation «externalisé» des projets de développement.

Les discussions ont abordé beaucoup de points non traités lors de l'exposé (très «méthodo») sur l'utilisation des informations produites (non évaluée) et le lien avec l'opérationnel, sur l'organisation du dispositif (fonctionnement du réseau d'observatoire, «gouvernance de l'ensemble»; finalités de l'information, place des différents acteurs...) encore très «recherche» avec un biais dans la demande et la localisation des sites lié aux bailleurs et à l'approche-projet.

Enfin, en termes de viabilité, il n'y a pas d'autofinancement prévu (vente d'information), le système est conçu comme un élément de suivi des indicateurs de pauvreté et fait partie, en théorie, des missions de l'Etat mais son coût n'est pas, à l'heure actuelle internalisé dans le budget national ou la réduction de dette.

3.3 Les observatoires filière sont conçus comme des compléments aux approches territoriales et visent à renforcer la «démocratie économique» dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat et de fonctionnement «imparfait» du marché. Il s'agit de construire une centrale d'information (synthèse d'une information collectée ailleurs) permettant de positionner un bassin de production par rapport à d'autres zones, d'interpréter le fonctionnement des filières et leurs stratégies d'acteurs, d'apprécier l'impact des politiques de développement et de faire de la prospective.

L'exposé insiste sur le processus de construction institutionnelle qui doit reposer à la fois sur les éléments techniques que sur la dimension «sociale» de la construction du cadre de concertation ou de l'interprofession. Il évoque des actions spécifiques concernant les acteurs ayant les capacités d'analyse et d'expression les plus faibles (formation, centres de services) et pose l'hypothèse de viabilité en termes de combinaison entre missions de service publics et services privés.

Le débat a permis d'insister sur la montée des OP dans la régulation des marchés, sur l'ancrage de la dimension régionale dans ce type d'approche et sur la place de l'Etat, à la fois dans le dispositif comme dans les réponses possibles en termes de régulation des marchés.

² avec malheureusement aucun traitement rétrospectif de série constituée sur les périodes ayant parfois plus de 15 ans !

On voit donc derrière ces trois dispositifs une série de différences, permettant de construire une grille d'analyse des observatoires. Sans exhaustivité, on peut mentionner :

- collecte directe d'information ou uniquement traitement secondaire,
- type d'informations collectées, constitution de séries temporelles au niveau des ménages ou petites régions,
- localisation structuration du dispositif de collecte, décentralisation, suivi et contrôle, lien collecte-traitement,
- organisation du dispositif : finalité des données, place des acteurs (en amont et en aval),
- transparence de l'information et des traitements, diffusion des analyses,
- rôles de l'Etat (depuis la propriété de la base de données, au traitement de l'information et à son analyse),
- financement des dispositifs (ventes de services, para-taxe sur fiscalité locale ou filière, budget national ?),
- lien avec l'action, la prise de décision, l'élaboration des politiques...
- suivi du montage de ce type de dispositifs et analyse d'impact,
- etc.

Une grande question reste de savoir s'il faut avancer vers une approche intégrée unifiant progressivement les approches ou si on doit avoir une démarche «territorialisée» (les SAP dans les zones à risque, les observatoires ruraux dans les zones de petites agricultures marginales non spécialisées, les observatoires filières dans les zones d'agriculture commerciale spécialisée).