

COMITE PERMANENT INTER-ETATS
DE LUTTE CONTRE LA
SECHERESSE DANS LE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(78)19(Rev.1)
20 octobre 1978

TROISIEME CONFERENCE DU CLUB DU SAHEL
Amsterdam, 21-22-23 novembre 1978

LES PROBLEMES DE COMMERCIALISATION, DE STOCKAGE
ET DE PRIX DANS LES PAYS SAHELIENS

(Point 2 a. de l'Ordre du jour)

Rapport du Comité restreint CILSS/Club
du Sahel chargé d'étudier les problèmes
de Prix, Commercialisation et Stockage/

43.447

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	3
1.1. Rappel des travaux et études réalisés par le comité restreint	3
1.2. Difficultés rencontrées	4
II. ANALYSE DE LA SITUATION	4
2.1. Commercialisation et auto-suffisance alimentaire	5
2.2. La nécessité d'une approche nationale et régionale	6
2.3. La nécessité d'une approche par groupe concerné	6
2.3.1. L'état et les structures étatiques	7
2.3.2. Les producteurs	8
2.3.3. Les commerçants privés	9
2.3.4. Les consommateurs	10
2.4. La nécessité d'un schéma global	11
2.4.1. Le respect des options nationales	11
2.4.2. Politique agricole et politique céréalière	13
III. RECOMMANDATIONS	14
3.1. Sensibilisation des responsables sahéliens	14
3.2. Elaboration de projets céréaliers intégrés dans des régions choisies	15
3.3. Elaboration de politiques céréalières et alimentaires nationales	15
3.4. Orientations futures des travaux du comité restreint	16

I. INTRODUCTION

1.1. Rappel des travaux et études réalisés par le comité restreint

Créé en octobre 1977 à Rome, le comité restreint de travail a été intégré à l'équipe Production Végétale.

Parmi les études et travaux réalisés depuis octobre 1977, ou supervisés par le comité, on peut citer :

- l'étude diagnostique sur la commercialisation, la politique des prix et le stockage des céréales dans les pays sahéliens réalisés par une équipe de consultants de l'Université du Michigan dirigée par le Professeur Berg. Ce rapport distribué fin 1977 n'a pas fait l'objet de discussions approfondies entre spécialistes sahéliens. Le comité en a discuté et a reconnu qu'en tant qu'analyse de la situation existante, ce rapport était utile. Il ne contient cependant pas de propositions détaillées, qui n'étaient d'ailleurs pas demandées à l'équipe de consultants.
- l'étude du stockage des céréales dans les pays membres du CILSS. Financée par la CCE avec la collaboration de l'US AID, cette étude a démarré en janvier 1978. Le comité restreint a préparé les termes de référence et a assuré la supervision des travaux. Un rapport provisoire doit être adressé fin juillet aux membres du comité et le rapport final sera publié vers la mi-octobre 1978. Cette étude complète l'étude diagnostique qui, faute de temps, n'avait pu aborder les problèmes de stockage.
- le projet d'enquête sur les réactions des consommateurs urbains face à des produits alimentaires nouveaux issus de céréales traditionnelles (farines, couscous, etc.). Cette enquête doit être lancée fin 1978 sur un financement de la CCE.
- le rapport sur des propositions d'amélioration des données de base (statistiques, sociologiques, etc.). Préparé par la FAO, ce rapport n'a fait l'objet d'aucun commentaire des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, même si les membres du comité ont souligné la nécessité d'améliorer rapidement la qualité des données de base.
- l'économie des produits vivriers au Sahel : approche systémique et notion de filière (INRA, Montpellier). Document préparé parallèlement aux thèmes de réflexion et d'études proposés par l'ancienne équipe commercialisation lors de la réunion de Rome, ce rapport propose une approche intégrée du développement des cultures vivrières intégrant à la fois la production et la commercialisation.

Par ailleurs, le comité a également examiné les propositions de collaboration du Centre du Commerce International de Genève et a établi les termes de référence d'une étude en cours d'exécution qui doit traiter en particulier des échanges céréaliers entre les états sahéliens et les états côtiers et évaluer certains marchés potentiels hors le continent africain.

1.2 Difficultés rencontrées

Parmi ces difficultés auxquelles s'est trouvé confronté le comité, on peut signaler :

- la sous-représentation des experts sahéliens (un membre sur cinq) qui a certainement nui à la diffusion des idées auprès des organismes de commercialisation;
- la priorité donnée en 1978 à la formulation et à la préparation des projets de production qui a limité les échanges de vue, les contacts et la diffusion des idées débattues durant les réunions du comité, aussi bien avec les pays sahéliens qu'avec les autres équipes CILSS/Club.

En définitive, le comité doit remarquer que le programme d'études défini à la fois dans la stratégie adoptée à Ottawa (1), dans le rapport de l'Université du Michigan, dans le rapport FAO ou dans les thèmes de réflexion et d'études proposés par la réunion de Rome n'est que très partiellement réalisé.

Face à ce bilan très modeste, on peut se demander s'il était réaliste de confier à une structure dénuée de moyens (dont les cinq membres ne participaient aux travaux qu'à temps partiel) un programme aussi ambitieux. Si l'importance de la commercialisation en tant que facteur de croissance de la production céréalière est rappelée à chaque occasion par les assistances extérieures, seules deux d'entre elles (CCE et US AID) ont financé des études qui, si utiles soient-elles, sont encore très insuffisantes.

II. ANALYSE DE LA SITUATION

Le comité restreint s'est longuement penché sur les causes actuelles de l'insuffisance de la production céréalière et sur les perspectives d'amélioration à court et à moyen terme. De ces réflexions, dont on trouvera ci-dessous une analyse succincte, le comité souhaite qu'une suite soit donnée dans les différents pays intéressés et que de larges échanges de vues puissent avoir lieu rapidement.

(1) Stratégie et programme de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel, OCDE, mai 1977, pp. 100 à 109.

2.1 Commercialisation et auto-suffisance alimentaire

La thèse, largement répandue, suivant laquelle l'accroissement de la production céréalière est nécessairement induit par une amélioration des mécanismes de commercialisation paraît résulter d'une simplification excessive d'une réalité beaucoup plus complexe. L'objectif d'auto-suffisance alimentaire, adopté par les Etats membres du CILSS, suppose, pour être atteint, la réalisation d'un ensemble cohérent d'actions visant à développer la production céréalière à un niveau suffisamment élevé, pour que soient éliminés les effets dépressifs des années déficitaires. Dans cet ensemble, la commercialisation n'est qu'un élément des politiques agricoles, céréalières, voire alimentaires, qui, dans la plupart des pays, n'existent pas toujours ou ne sont pas appliquées. Ces politiques doivent englober aussi bien la recherche et la vulgarisation de variétés nouvelles ou mieux adaptées, que la formation des producteurs à des techniques culturales plus productives et leur organisation, ainsi que la fourniture des facteurs de production modernes, les moyens de financement à court et à moyen terme et, enfin, les structures de commercialisation adaptées. En replaçant ainsi l'auto-suffisance alimentaire dans un contexte plus global, on voit qu'elle ne pourra être obtenue en essayant de résoudre isolément les problèmes de commercialisation, de prix ou de stockage. Or, c'est précisément ce qui s'est fait jusqu'à présent : des offices céréalières ont été créés, des prix officiels ont été fixés, des capacités de stockage ont été ou sont en train d'être mises en place, mais rien, ou pratiquement rien, n'a été fait en amont, au stade de la production céréalière en sec.

Le blocage actuel, voire le recul relatif de la production céréalière par tête, paraît être dû au moins autant à l'insuffisance des capacités techniques et financières des producteurs qu'aux mécanismes de commercialisation mis en place depuis l'indépendance dans les pays sahéliens. Et la situation de pénurie chronique constatée depuis quelques années dans certaines régions ou dans certains pays n'a pas pour cause unique la défaillance ou l'insuffisance de ces mécanismes, mais bien le facteur climatique ou, lorsque celui-ci était favorable, la faible productivité des agriculteurs et d'autres causes dont il sera fait état plus loin(1).

Cependant, il n'existe pas de structures de commercialisation miraculeuses, susceptibles de réaliser l'auto-suffisance alimentaire par l'adoption dans chaque pays sahélien de quelques mesures administratives. Bien au contraire, chaque pays et au sein de chaque pays, chaque région et chaque groupe d'agents économiques concernés posent des problèmes spécifiques.

(1) Concurrence des céréales importées et changement des habitudes de consommation.

2.2 Nécessité d'une approche nationale et régionale

On ne reviendra pas sur les différences profondes qui, au delà de similitudes incontestables, existent entre les pays sahéliens. Chaque pays étant maître de ses options et de ses choix fondamentaux, c'est dans le cadre de ceux-ci que le problème de la commercialisation doit être abordé. Ce respect des orientations nationales est d'autant plus nécessaire que les diverses solutions appliquées depuis quelques années dans les différents pays, par exemple celles relatives au rôle de l'Etat, qui vont du monopole total à un libéralisme plus ou moins marqué (avec, entre ces formules extrêmes, toutes les solutions intermédiaires imaginables) sont généralement incompatibles et rarement généralisables à toute la zone sahélienne.

De plus, aucun des pays sahéliens n'est homogène, et, en schématisant quelque peu, on peut dire que chacun a un nord et un sud dont les potentialités agricoles - et notamment céréalières - sont très variables. L'une des erreurs commises jusqu'à présent dans le domaine de la commercialisation des céréales a peut-être été de considérer chaque pays comme un espace économique homogène et intégré, dans lequel les mêmes barèmes de commercialisation et les mêmes prix devaient nécessairement s'appliquer. Cette différenciation entre les potentialités agricoles des différentes régions des pays sahéliens est fondamentale pour la formulation de futures politiques céréalières (cf. 2.4.2).

2.3 Nécessité d'une approche par groupe d'agents économiques concernés

Parallèlement aux approches nationale et régionale, tout aussi fondamentale semble être l'approche par groupe concerné. Ces groupes concernés par le problème céréalière, au sens large, sont les producteurs, les commerçants privés, l'Etat et les organismes qu'il a créés et, enfin, les consommateurs. Cette classification, nécessairement schématique, ne doit pas conduire à penser que ces groupes sont homogènes. En raffinant, on pourrait distinguer les producteurs mixtes (cultures de rente et céréales) des monoproduteurs (céréales), les consommateurs urbains des consommateurs ruraux, les commerçants occasionnels des commerçants permanents, etc.

Les intérêts de ces groupes sont non seulement divergents mais, le plus souvent radicalement opposés. Il s'en suit que la commercialisation des céréales donne lieu à des conflits entre producteurs et commerçants, producteurs et structures étatiques, consommateurs et commerçants, commerçants et structures étatiques, etc.

Aucune décision prise par l'Etat n'est neutre et porte nécessairement atteinte aux intérêts d'un groupe, même si la portée de certaines décisions (par exemple, en matière de prix ou de répartition des responsabilités entre secteur public et secteur privé) demeure très théorique.

Le poids politique ou économique des différents groupes est pourtant loin d'être identique. Les producteurs, mal ou peu organisés, éparpillés et n'offrant chacun que de faibles quantités de céréales sur le marché sont les plus nombreux, mais ne disposent que de pouvoirs très limités. Les commerçants, que leur activité soit légale, illégale ou simplement tolérée, disposent d'un pouvoir réel vis à vis de tous les autres groupes grâce à leur bonne connaissance du marché qui leur permet de tirer habilement profit des fluctuations de prix, qu'elles soient saisonnières ou géographiques. Les avis sont généralement partagés sur le fait de savoir si l'intervention des commerçants se fait systématiquement ou occasionnellement au détriment des intérêts des autres groupes. Les consommateurs, surtout urbains, sont dépendants de leurs habitudes alimentaires et ne disposent que d'un poids politique, rarement utilisé, mais dont les dirigeants tiennent le plus grand compte. L'Etat enfin, dispose de larges pouvoirs, mais n'a que rarement les moyens nécessaires à leur application (prix ou contrôle des exportations céréalières, par exemple).

Le comité restreint, à partir de ces constatations, a estimé utile d'approfondir ses réflexions sur le rôle de ces quatre groupes.

2.3.1 L'Etat et les structures étatiques

Dans les pays sahéliens ayant décidé de confier le monopole de la commercialisation des céréales à des offices céréaliers, le conflit se limite en théorie, aux producteurs et à l'Administration, celle-ci veillant en principe à "l'intérêt général" et surtout à l'intérêt des consommateurs. Mais ce rôle et les relations entre l'Etat et les organismes créés par lui ne sont pas toujours clairement définis.

A travers ces organismes, qui existent maintenant dans la plupart des pays sahéliens, les Etats entendent exercer une triple fonction :

- (i) une fonction technique et/ou commerciale qui les fait entrer en concurrence avec les commerçants privés et qui consiste à acheter, à transporter, à stocker et à vendre des céréales,
- (ii) une fonction de sécurité qui, grâce aux stocks de sécurité, permet de ravitailler, les mauvaises années, les zones urbaines ou déficitaires pendant une période plus ou moins longue, dont la durée est calculée à partir des délais de mise en place de l'aide alimentaire internationale. Cette fonction de sécurité intègre, en principe, la coordination des importations céréalières commerciales et des dons alimentaires,
- (iii) une fonction moralisatrice dont le but est d'éviter les fluctuations de prix trop brutales, aussi bien à la production qu'à la commercialisation.

Jusqu'à présent, les offices céréaliers n'ont pas apporté la preuve qu'ils exerçaient leur fonction technique (ou commerciale) à des coûts moindres que les commerçants privés. Les deux autres fonctions (sécurité alimentaire et moralisation des marchés céréaliers) n'ont pratiquement pas été assurées. Elles sont en effet très coûteuses et ne peuvent être prises en charge financièrement par des offices céréaliers non seulement sans ressources mais de plus souvent déficitaires dans l'exercice de leur fonction technique. Ces deux fonctions sont d'ailleurs du ressort exclusif de l'Etat qui ne peut prétendre tout contrôler sans en assumer le coût. Si les responsabilités de l'Etat (fonctions de sécurité et de moralisation) et des offices (fonction technique) sont définies avec précision, ce qui ne semble pas être le cas actuellement, on supprimera par là même l'ambiguïté qui consiste, dans certains pays, à créer un office céréalier, à lui donner un monopole au demeurant fictif, et à se décharger entièrement sur lui pour la formulation d'une politique céréalière qui n'est pas de sa compétence. Le comité estime donc que la fonction des offices est essentiellement technique (y compris la gestion des stocks de sécurité), mais que les lignes directrices de leur action, définies par l'Etat, doivent s'insérer dans la politique céréalière dont ils ne constituent qu'un élément.

2.3.2 Les producteurs

Maintenus, à l'heure actuelle, dans une dépendance quasi-totale (par les commerçants ou par les offices céréaliers) et ne participant pas à détermination des prix céréaliers officiels, les producteurs pourraient voir leur rôle s'accroître de manière substantielle.

Tout d'abord, ils demeurent les maîtres absolus de l'accroissement de la production céréalière. Même si l'on connaît mal leurs motivations ou les incitations de diverses sortes auxquelles ils pourraient être sensibles, c'est de leurs décisions d'accroître les superficies consacrées aux céréales par rapport aux autres cultures ou d'intensifier leur production céréalière que dépend, à terme, l'auto-suffisance alimentaire.

Mais leur rôle peut aussi dépasser le stade de la production, s'ils parviennent à prendre en charge la collecte primaire des céréales commercialisées et le stockage, allégeant ainsi de manière significative les charges d'exploitation des offices céréaliers ou réduisant leur dépendance vis à vis des commerçants. Cette intervention plus poussée des producteurs dans le processus de commercialisation des céréales pose évidemment le problème de leur organisation et du financement de cette intervention.

En ce qui concerne l'organisation des producteurs, on dispose déjà, dans certains pays, d'expériences de coopératives ou de groupements villageois appliquées aux cultures de rente ou d'expériences originales (banques de céréales en Haute Volta, par exemple). En ce qui concerne le financement, on sait que l'avance sur récolte place le producteur qui en bénéficie dans une situation de dépendance vis à vis des commerçants. Mais cette avance sur récolte est vitale pour le monde rural, car elle constitue pratiquement le seul moyen d'obtenir les liquidités monétaires bien avant le début des campagnes officielles de commercialisation des cultures de rente. Le crédit agricole, s'il ne peut se substituer à cette pratique pour chaque individu, pourrait cependant, pour des groupements de producteurs ou des coopératives céréalières, accorder les mêmes facilités, sur la base de prix officiels diminués des frais financiers, l'office céréalier se chargeant de la récupération des céréales après la récolte (1).

Par ailleurs, plus qu'une hausse des prix à la production, un accroissement des facilités d'écoulement des produits céréaliers semble souhaitable.

Quelle que soit la solution retenue dans chaque pays, la production accrue de céréales coûtera cher, mais de plus elle passe nécessairement par un accroissement des avantages du producteur, que ceux-ci se traduisent par l'octroi d'avances sur récolte à un taux d'intérêt raisonnable, par des garanties d'achat des surplus céréaliers à un prix convenable, ou par des revenus nets céréaliers se comparant avantageusement à ceux des cultures de rente. Le problème de l'arbitrage entre prix des cultures de rente et prix céréaliers est extrêmement délicat et demandera des améliorations substantielles dans la connaissance des coûts de production de toutes les cultures pour différents niveaux technologiques envisageables.

2.3.3 Les commerçants privés

Leur rôle et leur comportement vis à vis des producteurs et des consommateurs semblent controversés. Considérés par les uns comme des spéculateurs ou des "exploiteurs" sans scrupules, ces commerçants sont jugés par d'autres comme des rouages quasiment irremplaçables du système de commercialisation des céréales en zone sahélienne. Le comité restreint n'a pas eu à prendre position sur ces analyses contradictoires et il ne peut que constater que le commerce privé, même dans les pays où le monopole attribué à un office l'a, théoriquement, éliminé, existe toujours et continue à rendre des services aussi bien aux producteurs qu'aux consommateurs, même si ces services sont parfois payés cher par les bénéficiaires.

La part de la production intérieure de céréales commercialisée par les offices est généralement faible (le maximum enregistré n'a été que de 30% par l'OPAM en 1968, au Mali) et les commerçants privés occupent donc une position essentielle pour l'approvisionnement des zones urbaines.

(1) Le préfinancement par les sociétés ou les organismes régionaux de développement des facteurs de production nécessaires à la culture du coton constitue en fait un mécanisme analogue, sauf en ce qui concerne les mouvements de fonds qui auraient lieu, pour les céréales, avant la récolte, ce qui pose évidemment un problème de garantie

Leurs méthodes sont généralement mal connues (commercialisent-ils uniquement des céréales ou au contraire celles-ci ne représentent-elles qu'une partie de leur activité commerciale?) et cela nuit certainement à leur intégration à un système de commercialisation mixte dans lequel le rôle respectif des secteurs publics et privé serait clairement défini et les relations actuelles de concurrence, remplacées par des relations de complémentarité.

Différentes formules d'intégration du commerce privé au secteur public semblent possibles, dans la mesure où les services rendus par les commerçants privés seront rémunérés à leur juste valeur (problème des barèmes). Sans fonctionner toujours de manière très satisfaisante, ces différentes formules sont déjà appliquées dans certains pays sahéliens et le comité restreint estime que c'est dans le cadre de futures politiques céréalières que les rôles respectifs de l'Etat, des producteurs et du commerce privé doivent être réexaminés.

2.3.4. Les consommateurs

Ne jouant à priori qu'un rôle passif, les consommateurs sont en fait les arbitres de la politique et des mécanismes de commercialisation mis en place. Augmente-t-on les prix à la production des céréales traditionnelles, les consommateurs opéreront des substitutions (généralement difficiles) ou se tourneront vers les céréales importées. Dans les deux cas, l'auto-suffisance alimentaire risque d'être remise en cause par suite de l'inadaptation qualitative et quantitative entre l'offre nationale de céréales et la demande. Si les habitudes de consommation évoluent lentement, elles se sont certainement modifiées depuis une vingtaine d'années sous l'influence conjuguée de plusieurs facteurs : importations de blé et de riz, développement de la riziculture irriguée, aide alimentaire massive, etc.

La question posée est de savoir si l'auto-suffisance alimentaire, théoriquement réalisable à terme, les céréales traditionnelles représentant 80% des céréales consommées, sera encore possible - et à quel coût - si le riz et le blé représentent 70 ou 80% de la demande globale de céréales (1). Pour souligner ce problème fondamental, on peut citer le Plan d'investissement Alimentaire (1977-1985) du Sénégal dont les auteurs observent que :

"les deux céréales majeures importées (blé et riz) connaissent des taux de progression supérieurs à la croissance démographique, ce qui traduit une évolution des habitudes de consommation en faveur des produits les plus onéreux et les plus difficiles à produire localement."

(1) Une enquête alimentaire et nutritionnelle en milieu urbain effectuée à Dakar en juin-juillet 1977 par l'ORANA, en collaboration avec la FAO, montre que 93,8% des apports énergétiques fournis par les céréales provenaient déjà du blé (22%) et du riz (71,8%).

Certes, comparé aux autres pays sahéliens, le Sénégal constitue, en matière d'approvisionnement céréalier, un cas particulier aussi bien du point de vue du taux d'urbanisation que du point de vue du volume du déficit céréalier, mais dans les autres pays l'urbanisation croît rapidement et ce sont essentiellement les urbains qui contribuent au changement des habitudes de consommation. A plus longue échéance, les mêmes problèmes risquent donc de se poser dans d'autres pays sahéliens.

La marge de manoeuvre des responsables, face à ce problème, est extrêmement réduite, car toute hausse des prix à la consommation des céréales traditionnelles - conséquence possible d'une revalorisation des avantages des producteurs - risque d'accentuer ce changement des habitudes de consommation et de repousser ainsi continuellement la réalisation de l'auto-suffisance alimentaire.

Enfin, l'accroissement simultané de la production et de la consommation de céréales traditionnelles ne sera pas possible si la consommation urbaine tend à être satisfaite, de plus en plus régulièrement, par les importations. Même s'il considère qu'il ne s'agit que d'un risque hypothétique, le comité restreint tient à rappeler que l'exemple sénégalais ne doit pas être sous-estimé et que l'encouragement à la consommation de céréales traditionnelles doit être une des lignes de force des politiques céréalières nationales. C'est ainsi que la tendance à la pérennité que semble avoir de plus en plus l'aide alimentaire, tendance largement favorisée par les lacunes de l'information en matière de production et de consommation céréalières, paraît extrêmement dangereuse. Elle risque d'accélérer le changement des habitudes alimentaires et de rendre de plus en plus difficile l'écoulement des produits céréaliers traditionnels dont on souhaite pourtant accroître la production.

2.4 La nécessité d'un schéma global

Les intérêts nettement divergents des différents groupes concernés par le problème céréalier exigent donc que les conséquences des décisions que peuvent prendre les Etats soient soigneusement évaluées par rapport à leurs options fondamentales, mais aussi dans le cadre de leurs politiques agricoles.

2.4.1 Le respect des options nationales

Chaque Etat sahélien est libre de choisir la politique céréalière qui lui semble la plus conforme à ses options politiques ou à ses intérêts immédiats ou à long terme. Mais il importe que les conséquences de ces choix soient analysées et surtout que les décisions prises soient effectivement appliquées. L'examen rapide de quelques options prises récemment dans divers pays sahéliens montre que tel n'est pas toujours le cas.

- (i) Le monopole total ou partiel du commerce des céréales confié à un office céréalier peut être considéré comme un échec dans la mesure où les moyens financiers, techniques et humains mis en oeuvre ne correspondaient pas aux exigences du monopole. Par voie de conséquence les offices se sont détournés de leur vocation initiale en se transformant en agences de distribution des aides alimentaires d'urgence fournies par la communauté internationale. Le comité restreint considère que cette tâche, si importante soit-elle, a mobilisé les moyens limités dont disposaient les offices, mais n'a eu aucun impact positif sur l'assainissement du marché intérieur des céréales.
- (ii) la réalisation de vastes programmes d'irrigation dans lesquels la riziculture occupe souvent une place prédominante est essentielle pour améliorer la sécurité alimentaire. Mais elle risque également de privilégier le riz (et accessoirement le blé) par rapport aux céréales traditionnelles dont les coûts de production sont généralement beaucoup moins élevés. Que cette place prédominante du riz soit voulue (comme au Mali, par exemple) ou simplement une conséquence de l'extension des superficies irriguées, elle pourra remettre en cause l'auto-suffisance alimentaire (ou contribuer à sa réalisation à des coûts excessifs) puisque la demande de céréales traditionnelles déjà faiblement élastique en année normale, risque de stagner ou même de décroître.
- (iii) le maintien de prix à la consommation relativement bas est également une option à double tranchant. Si elle favorise les consommateurs urbains ne disposant que de faibles revenus, ce qui est souhaitable, elle interdit pratiquement aux offices céréaliers, en admettant qu'ils puissent le faire, d'acheter les excédents céréaliers aux prix officiels, car les pertes financières encourues, notamment par le transport et le stockage, deviendraient rapidement insupportables. En d'autres termes, la manipulation des prix céréaliers est extrêmement délicate et sa portée demeure limitée. Le maintien simultané de bas prix à la consommation et des prix officiels à la production ne pourra être réalisé qu'au prix d'importantes subventions budgétaires. Sans de telles subventions, les prix officiels, relevés substantiellement à partir de 1974/76, demeureront purement indicatifs, étant entendu qu'ils ne pourront être pratiqués que sur des quantités de céréales extrêmement faibles, afin de contenir les pertes financières des offices dans des limites raisonnables.

Ces quelques exemples illustrent le fossé séparant la prise de décisions généreuses et moralisatrices des conséquences de leur application à tous les groupes concernés. Mais si les décisions de ce type (monopole, prix officiels, etc.) prises jusqu'à présent n'ont donné que des résultats très modestes, c'est généralement faute d'être intégrées à une politique agricole, céréalière et alimentaire.

2.4.2 Politique agricole et politique céréalière

Si des efforts considérables ont été entrepris depuis 1960 en faveur des cultures d'exportation, c'est généralement en raison des recettes en devises ou des rentrées fiscales qu'elles rendent possibles. En faveur de la production céréalière, les efforts, généralement récents, furent très limités. Des déficits céréaliers apparurent puis s'amplifièrent, souvent du seul fait de l'extension des superficies consacrées aux cultures de rente. A partir de 1969, la sécheresse n'a fait que mettre en lumière cette lente stagnation de l'auto-suffisance alimentaire due essentiellement à la stagnation de la productivité. Malgré l'imprécision des données statistiques, on peut estimer que l'accroissement annuel moyen de la productivité des cultures céréalières a été nettement inférieur à 1% alors que le taux de croissance démographique reste constamment compris entre 2 et 2,5%. L'émigration rurale, très forte dans certaines régions sahéliennes, réduit encore le seul facteur de production susceptible de maintenir la production céréalière à son niveau antérieur. Tout a été dit sur la situation que ne manquerait pas d'entraîner la prolongation de la tendance actuelle (1).

Il appartient donc à la politique agricole de chacun des Etats sahéliens de relancer la production vivrière par une série d'actions cohérentes portant sur :

- la vulgarisation des nouvelles variétés mises au point et des techniques culturales correspondantes,
- la mise à disposition des producteurs des moyens financiers nécessaires à l'acquisition des facteurs de production modernes actuellement peu utilisés sur les céréales traditionnelles,
- l'organisation de la commercialisation de façon à ce que les excédents puissent être achetés à des prix incitatifs, rémunérateurs et stables par les différents offices céréaliers, par les commerçants privés ou par les groupements de producteurs et l'encouragement au stockage villageois en donnant notamment aux producteurs la possibilité d'accéder au crédit, principalement aux époques où ils en ont le plus besoin,
- le contrôle progressif des importations de céréales coûteuses et plus difficiles à produire localement afin de ne pas entraver le développement de la production de céréales traditionnelles et une coordination accrue des importations commerciales et de l'aide alimentaire,

(1) Au taux de 2,5% par an, la population double en 29 ans tandis qu'au taux de 1% par an, la production double en 70 ans.

- la recherche, à plus long terme, de nouvelles utilisations pour les céréales traditionnelles (transformation industrielle ou artisanale en couscous, farines, semoules, etc, alimentation du bétail),
- la limitation des cultures de rente dont les bénéfices ou avantages apparents sont fortement réduits par les importations de céréales,
- la préparation de plans alimentaires du type de celui qu'a préparé le Sénégal afin de proposer aux sources de financement un cadre d'intervention cohérent et des actions dont la finalité - auto-suffisance alimentaire - est exprimée clairement,
- la coordination de la production et de l'aide alimentaire afin d'éliminer les effets négatifs de cette aide sur l'objectif d'auto-suffisance alimentaire adopté par les Etats sahéliens,
- l'amélioration des données de base sans lesquelles l'appréciation et le suivi des résultats sont impossibles.

Cette double nécessité d'un schéma global d'action et d'une politique céréalière réellement orientée vers l'auto-suffisance alimentaire implique également que les responsabilités administratives en matière de production, de commercialisation et d'importation soient coordonnées, de préférence par une autorité unique.

III. RECOMMANDATIONS

Les recommandations du comité n'ont pour ambition que de susciter des débats entre responsables sahéliens et spécialistes non sahéliens, de lancer quelques expériences concrètes de production céréalière conçues sur des bases nouvelles dans les pays qui en feraient la demande et d'aider à la définition de politiques céréalières et alimentaires réellement orientées vers l'auto-suffisance alimentaire.

3.1 Sensibilisation des responsables sahéliens

Les travaux du comité restreint de l'Université du Michigan peuvent servir de base à d'intéressantes discussions entre responsables sahéliens de la commercialisation des céréales (preneurs de décisions) et les non-Sahéliens. Renouvelant la demande qu'il a déjà adressée au CILSS et au Club c Sahel, le comité suggère donc qu'une réunion informelle de ces responsables soit organisée début 1979 dans un pays sahélien (1).

(1) La Mauritanie a accepté d'accueillir cette réunion.

3.2 Elaboration de projets céréaliers intégrés dans des régions choisies

Partant de l'hypothèse suivant laquelle l'auto-suffisance alimentaire ne pourra être atteinte par une amélioration des seuls mécanismes de commercialisation, le comité suggère que, dans les pays sahéliens qui se porteraient volontaires, des projets céréaliers d'un type nouveau soient élaborés et suivis de la production à la commercialisation (projets filières). Ces projets seraient localisés dans des régions dont les potentialités céréalières sont reconnues. Outre les volets techniques et vulgarisation, ces projets comporteraient d'importants volets recherches d'accompagnement portant sur l'économie de la production céréalière intensive au niveau des exploitations et sur le comportement des producteurs face à diverses méthodes de commercialisation qui seraient testées par ces projets. Des expériences de participation des producteurs à la commercialisation primaire des céréales et la création de marchés céréaliers (marchés physiques) sur lesquels l'offre et la demande se rencontreraient dans des conditions moins artificielles qu'actuellement, seraient également envisagées par ces projets. Enfin, ces projets permettraient d'améliorer l'information disponible sur le stockage en milieu paysan, les relations entre agriculteurs et commerçants, de tester, pour les céréales, des mécanismes de financement (avance sur récolte, crédit agricole) réservés jusqu'à présent aux cultures de rente, et de mieux définir les diverses incitations à partir desquelles les producteurs acceptent d'intensifier leur production céréalière.

3.3 Elaboration de politique céréalières et alimentaires nationales

Ce domaine est de la responsabilité exclusive des Etats sahéliens. Ces politiques céréalières et alimentaires doivent permettre de réapprécier sur des bases plus précises la demande quantitative et qualitative de céréales et de définir, pour chaque pays, les moyens à mettre en oeuvre pour la satisfaire de manière durable. Elles devraient permettre également d'introduire une plus grande cohérence dans les programmes nationaux de développement et dans les interventions des aides extérieures, puisque la relance de la production céréalière, en vue de l'auto-suffisance alimentaire, exigera des moyens techniques et financiers importants.

Enfin, la préparation des politiques céréalières, dont les grandes lignes ont été esquissées au paragraphe 2.4.2., devrait fournir une occasion aux Etats de réfléchir sur le rôle que peuvent jouer les quatre grands groupes concernés et sur les moyens de donner aux producteurs des avantages plus substantiels.

3.4 Orientations futures des travaux du comité restreint

Le comité considère que dans sa structure actuelle, il a terminé la phase d'approche qu'il s'était fixée.

La poursuite de ses travaux, si elle était souhaitée, devrait être orientée vers une phase nouvelle plus opérationnelle dans laquelle un dialogue devrait être établi avec les Etats sahéliens. Dans la mesure où certains pays manifesteraient leur intérêt pour les recommandations du comité, celui-ci pourrait être amené à jouer un rôle de conseiller auprès des Etats. Mais ce nouveau rôle impliquerait nécessairement que ses membres puissent se consacrer plus complètement à cette tâche et que certains moyens humains, financiers et matériels soient mis à sa disposition.

Le comité pourrait également être amené à sortir du cadre étroit des prix de la commercialisation et du stockage des céréales et superviser la coordination des projets sectoriels des différentes équipes du Club du Sahel et l'intégration des politiques de production. Ce nouveau rôle du comité l'amènerait, à l'échelle du CILSS, à traiter des problèmes économiques de la production.