



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(85)278
Novembre 1985
Or. Angl.

DIFFUSION GÉNÉRALE

**REFORME DE LA POLITIQUE
CÉREALIÈRE SAHÉLIENNE**

RESUME ET CONCLUSIONS

**REFORME DE LA POLITIQUE
CEREALIERE SAHELIENNE**

RESUME ET CONCLUSIONS

par

**Elliot Berg Associates
907 Duke Street
Alexandria, Virginia
22314 U.S.A.**

Les opinions exprimées et les données présentées dans ce document relèvent de la seule responsabilité des auteurs et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

Copyright OCDE, 1985

32 515

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction.....	3
II.	Les années 1970-80 : diagnostic, Conséquences : mesures à prendre.....	3
III.	Evolution récente de la politique céréalière.....	5
IV.	Obstacles aux réformes.....	11
V.	Le rôle des donneurs.....	16
VI.	Conclusions et recommandations.....	18

RESUME ET CONCLUSIONS

I. INTRODUCTION

1. Au cours des vingt dernières années, la production brute de céréales de la région sahélienne a progressé très lentement et la production par habitant semble avoir diminué. Cet échec a de multiples causes, dont trois apparaissent essentielles : la pluviométrie défavorable par rapport aux normes historiques ; les faibles résultats de la recherche agronomique en matière de nouvelles technologies utilisables avec profit dans les systèmes d'exploitation agricole ; la médiocrité des politiques agricoles dont les conséquences sont le gaspillage des ressources et des chances de développement.

2. Le terme de "politique agricole" recouvre des domaines autres que les prix, bien que dans la plupart des débats publics sur l'Afrique, "politique agricole" et "politique des prix" soient considérées comme synonymes. La "politique agricole" se réfère à toutes les mesures directement soumises au contrôle du gouvernement. Cette politique comporte trois aspects essentiels : le montant et la nature des dépenses de l'Etat pour l'agriculture ; la politique des prix et les mesures fiscales, y compris les taux de change et les subventions ; les institutions mises au service de la population rurale.

3. Nous ne sous-estimons pas l'importance de l'amélioration dans la répartition des dépenses de l'Etat pour le secteur agricole. Au cours des dix dernières années, des sommes considérables ont été consacrées à des projets non productifs, mal étudiés, à des projets qui visaient des objectifs tout à fait secondaires, ce qui explique, dans une large mesure, la faible croissance obtenue dans le Sahel. Toutefois, notre étude porte essentiellement sur les deux autres aspects de la politique agricole : les prix et les institutions.

II. LES ANNEES 1970-80 : DIAGNOSTIC, CONSEQUENCES : MESURES A PRENDRE

4. Les imperfections des politiques agricoles menées par les Etats sahéliens* ont fait l'objet d'un examen attentif après la sécheresse des années 1973-74. Les études et analyses nombreuses faites à cette époque ont fait ressortir un diagnostic indiscutable, dont les caractères étaient les suivants :

- . rigidité des prix officiels à la production et à la consommation.
- . Interventions inefficaces et dispendieuses des Offices Céréaliers, qui n'ont pas réussi à maîtriser le marché. Ces offices n'ont pas stimulé la production en maintenant des prix-plancher pour les producteurs ; ils n'ont pas protégé les consommateurs en maintenant des prix-plafond pour le commerce de détail. Les offices ne sont pas parvenus à stabiliser les prix des céréales.

* Burkina, Cap Vert, Tchad, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal

- . Les commerçants privés ont dû assurer, dans une large mesure, le commerce des céréales sur les marchés parallèles dans la plus grande partie de la région sahélienne. Les commerçants ont été obligés d'agir dans un climat d'incertitude et de risque, ne sachant généralement pas quand, à qui, ni à quel prix ils pouvaient acheter, vendre et transporter des céréales.
 - . Les politiques menées pour assurer davantage de sécurité alimentaire ont porté essentiellement sur la constitution de réserves nationales de céréales et sur le recours à l'aide alimentaire dont les pays sahéliens sont devenus de plus en plus dépendants. Ce phénomène a été souligné, en 1979, au Colloque de Nouakchott.
 - . Les subventions accordées aux facteurs de production -notamment les engrais- ont été insuffisantes pour satisfaire la demande à des prix subventionnés ; elles ont pesé de plus en plus lourdement sur les budgets des Etats et se sont avérées souvent inefficaces en raison du mauvais dosage des éléments fertilisants et des retards de livraison.
5. Ce diagnostic a conduit aux propositions suivantes de modification de la politique agricole :
- . augmenter les prix à la production en vue de la stimuler ;
 - . augmenter les prix à la consommation pour réduire les déficits des offices céréaliers, moins comprimer les prix à la production, et dans certains cas, décourager les exportations illicites ;
 - . diminuer la dépendance vis-à-vis des importations alimentaires en augmentant le prix des céréales importées, notamment le riz ; en élaborant avec plus de soin les politiques d'importations et d'aide alimentaire et en donnant la priorité à la production alimentaire locale ;
 - . libéraliser le commerce intérieur des céréales, notamment en permettant aux commerçants de jouer un rôle plus important, en toute légalité ;
 - . renforcer la capacité de gestion des offices céréaliers nationaux, et diminuer les ponctions de ces offices sur le budget en favorisant des politiques de prix et de stockage mieux adaptées.
6. Un consensus d'ordre général a pu être établi sur ces différentes mesures. Mais ce consensus s'est effrité lorsque l'on est entré dans le détail de leur application. Des désaccords se sont manifestés sur les mesures à prendre, en particulier à propos de trois problèmes fondamentaux : l'élimination des subventions accordées pour les engrais ; la hausse des prix du riz importé ; et le niveau des réserves de céréales nationales permettant d'assurer une certaine sécurité alimentaire.
7. Plusieurs questions n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour des discussions, au moins jusqu'à une époque très récente :
- . la pratique qui consiste à fixer des prix officiels n'a jamais été remise en question ; seul le niveau des prix a fait l'objet de débat.

- . Les politiques en matière de taux de change ont rarement fait l'objet de discussions, pour les deux raisons suivantes : selon les règlements en vigueur dans la zone Franc, les taux de change ne sont pas des outils politiques, et, pour la plupart des Etats Membres du CILSS, la surévaluation du franc CFA ne pose plus de problème dans la mesure où le taux de change réel du franc CFA a marqué une forte baisse depuis 1979.
- . Le caractère des institutions de développement rural n'a pas été remis en question. Les insuffisances et les faiblesses des coopératives, des institutions régionales de développement et de l'organisation pour la fourniture des facteurs de production ont été soulignées fréquemment, mais on a recommandé de poursuivre dans la même voie en améliorant les méthodes de gestion de ces institutions.

III. EVOLUTION RECENTE DE LA POLITIQUE CERELIERE

8. Nous résumons ci-dessous les changements principaux qui sont intervenus dans la politique céréalière depuis la fin des années 1970, en insistant sur les points suivants : prix à la production, prix à la consommation (y compris les politiques en matière d'importations), prix "pan-territoriaux" et "pan-saisonniers", subventions pour les intrants, libéralisation, rôle des offices céréaliers nationaux, réserves alimentaires, institutions pour le développement rural.

9. Prix à la production. Depuis 1977, les prix réels à la production (c'est-à-dire les prix ajustés pour tenir compte de l'inflation) ont augmenté pour le mil et le sorgho, sauf au Sénégal et en Mauritanie, et ont baissé pour le riz, sauf en Mauritanie et au Niger. Depuis 1980, les prix du mil ont eu tendance à augmenter et ces augmentations ont été généralisées. Les prix réels du mil n'ont baissé qu'au Sénégal. Dans la plupart des cas, les prix officiels des cultures vivrières ont marqué une hausse supérieure à celle des prix des cultures d'exportation. Actuellement, la culture du mil est plus rémunératrice, dans la majorité des pays, que celle du coton ou de l'arachide, même si l'on vend le mil au prix officiel. De façon générale, la comparaison entre les prix officiels à la production et le niveau des salaires est favorable aux paysans plutôt qu'aux salariés.

10. Ces conclusions sont fondées sur les prix officiels. Pourtant, ces prix s'appliquent de moins en moins aux cultures vivrières dans la plupart des Etats sahéliens. Les transactions de céréales au prix officiel ne dépassent sans doute pas 10 % de leur montant total. Le solde des ventes se fait sur les marchés parallèles, qui sont caractérisés, depuis la fin des années 1970, par des prix généralement beaucoup plus élevés que les prix officiels : l'écart atteint fréquemment 200 %. Cette observation montre, sans conteste, la hausse des prix réels du mil pour le producteur.

11. On ne peut plus dire que les prix des principales céréales locales (mil et sorgho) ne sont pas rémunérateurs pour le paysan sahélien -mais il n'en reste pas moins vrai qu'il y a de brusques chutes de prix, en années de récoltes abondantes. Les prix réels au producteur pour le riz se sont moins bien comportés, mais ils ont eu tendance à dépasser les "parités-frontières" dans la majorité des pays du CILSS, ce qui implique que les producteurs sahéliens sont subventionnés.

12. En principe, les prix officiels à la consommation doivent jouer le rôle de "prix-plafond". Pourtant, depuis 1977, les prix réels au détail ont été souvent de 30 à 100 % supérieurs aux prix officiels. Les consommateurs qui ont pu acheter des céréales au prix officiel ont bénéficié d'une "rente" ou d'un "revenu occulte". Les autres consommateurs -c'est-à-dire la majorité d'entre eux- ont dû payer les céréales aux prix beaucoup plus élevés du marché libre. On constate que la politique des prix à la consommation n'a pas été mise au service de la politique alimentaire, dans son ensemble.

13. L'un des autres aspects fondamentaux de la politique alimentaire -notamment en Gambie, en Mauritanie et au Sénégal, pays qui importent beaucoup de riz- a été de décourager les importations de riz et de favoriser des produits de substitution locaux. Toutefois, dans les Etats côtiers, le prix réel du riz a baissé, entre 1977 et 1984 (en Mauritanie et au Sénégal, les prix officiels du riz au détail ont marqué en revanche une forte hausse, en 1984-85). Par rapport au mil, le riz est devenu relativement bon marché. Ce phénomène est intervenu malgré les taxes à l'importation, qui ont provoqué une hausse des prix locaux du riz supérieure à celle des prix mondiaux. Les efforts déployés, indépendamment de la politique des prix, pour stimuler la consommation de mil et de maïs (en faisant du pain avec de la farine de blé mélangée à du mil, et en diffusant une technologie permettant de faciliter et d'accélérer la fabrication de pain à base de mil) n'ont pas encore donné de résultats.

14. Les économistes critiquent depuis longtemps la fixation de prix officiels qui ne tiennent compte ni du lieu ni de la saison (prix "pan-territoriaux" et "pan-saisonniers"). La fixation d'un prix uniforme pour l'ensemble d'un pays coûte cher, et entraîne de mauvais comportements économiques, par exemple la production et la consommation de céréales chères et peu adaptées et la fraude. La permanence du même prix pendant toute l'année décourage le stockage privé et transfère les frais de stockage de céréales à l'Etat. Les méthodes de fixation des prix ne sont pas toujours équitables (pourtant, c'est par l'équité qu'on les justifie) puisque les habitants des régions qui bénéficient de subventions sont rarement les plus défavorisés. Malgré ces observations, les gouvernements n'ont pas voulu abandonner le principe du prix "pan-territorial" et "pan-saisonnier", sauf dans le cas du Niger qui a fait quelques petits ajustements régionaux.

15. La pratique de subventions pour les moyens de production, en particulier les engrais, constitue l'un des éléments importants -peut-être le plus important- du dialogue établi ces dernières années entre les donateurs et les Etats sahéliens. Les arguments principaux en faveur des subventions sont que les subventions encouragent les producteurs à se familiariser avec les méthodes qui permettent d'augmenter la productivité et de protéger les sols, à pallier les insuffisances du crédit et à surmonter la crainte du risque. Les détracteurs des subventions font valoir que : les subventions sont pratiquées depuis plus de vingt ans : les cultivateurs connaissent les engrais et leur mode d'emploi ; les dosages d'engrais recommandés sont souvent inadéquats et entraînent des gaspillages ; les coûts sont importants ; les livraisons interviennent, en général, trop tard ; la répartition des engrais n'est pas toujours équitable ; les subventions freinent l'organisation d'un système de distribution privé ; enfin, les hausses des prix au producteur stimuleraient la production avec plus d'efficacité que les subventions et ne décourageraient pas l'utilisation de techniques d'enrichissement des sols sans apport de produits chimiques, techniques qui correspondent parfois mieux aux besoins de l'agriculture sahélienne que les engrais chimiques.

16. Les subventions des facteurs de production diminuent peu à peu, à cause des difficultés budgétaires. Au Mali, au Sénégal et au Niger, les subventions financées par le Budget ont marqué une forte baisse. Au Burkina Faso, les financements accordés par la Banque Mondiale permettent d'éliminer progressivement les subventions.

17. La libéralisation a marqué un progrès. En 1980, le Sénégal a mis fin au monopole de l'ONCAD sur le commerce du mil, et en 1985, la distribution des intrants a été "privatisée". Au Mali, la loi interdisant le commerce privé des céréales secondaires a été abolie en 1981 ; l'année suivante, la commercialisation des arachides a été privatisée, et depuis 1984, le commerce du riz paddy commence à être libéralisé. Le gouvernement du Burkina Faso n'a jamais recommencé la tentative -faite en 1974-75- d'accorder aux organisations régionales de développement rural (ORD) le monopole de la commercialisation primaire des céréales. Au Niger, le gouvernement a décidé que l'office des céréales -l'OPVN- devait acheter les stocks de réserves et vendre pour la consommation par le moyen d'enchères et d'offres concurrentielles. Au cours des récentes années, l'OPVN, l'OPAM, l'OFNACER et l'OCM (Office des Céréales de Mauritanie) n'ont acheté que des quantités relativement faibles de céréales locales.

18. Ces mesures montrent que l'on est moins hostile au commerce privé. Une certaine volonté se manifeste de légaliser la coexistence des systèmes privé et public. Toutefois, cette évolution est lente et irrégulière.

- . Dans certains pays, les commerçants ne savent pas encore à quel moment ils peuvent acheter et vendre légalement des céréales -par exemple avant, pendant ou après la "campagne" d'achats officiels.
- . Le prix auquel les commerçants privés peuvent acheter ou vendre n'est pas toujours perçu nettement. Certains fonctionnaires locaux interprètent les règlements en décidant que les négociants n'achèteront et ne vendront qu'au prix officiel.
- . Les transports de céréales sont perturbés, soit de façon officieuse, par des vérifications et des barrages routiers, soit de façon systématique. Au Sénégal par exemple, seuls les négociants autorisés peuvent transporter plus de deux sacs de céréales (200 kilos) destinés à la vente. Des règlements semblables existent dans d'autres pays. L'exportation de céréales est interdite dans tous les Etats, ce qui entraîne un contrôle serré des transports.
- . En général, la "libéralisation" permet aux négociants autorisés de prendre part aux échanges commerciaux. La propension à restreindre le nombre des négociants limite la concurrence et procure des "rentes" (ou "bénéfices abusifs") aux gros commerçants qui ont des autorisations.

19. Les conditions étant ce qu'elles sont, tout le monde est à peu près d'accord sur la nécessité d'avoir des offices céréaliers nationaux efficaces dans le Sahel, et tout le monde est plus ou moins d'accord sur les fonctions de ces offices : gestion des stocks nationaux, responsabilité dans la gestion ou la coordination des importations alimentaires commerciales et des programmes d'aide alimentaire ; préparation des plans alimentaires d'urgence et coordination des programmes de secours alimentaires d'urgence ; prise des

dispositions nécessaires à l'approvisionnement des collectivités (écoles, hôpitaux, armées etc...). On admet également que le secteur public doit continuer à jouer un certain rôle dans la commercialisation des céréales, puisque l'on connaît mal les circuits, et que les défaillances du marché sont probables. On n'est pas encore d'accord sur la nature de ce rôle, en particulier pour la fixation des prix et le volume des réserves de sécurité.

20. De nombreux responsables politiques sahéliens, ainsi que certains représentants des donneurs, estiment que les offices céréaliers doivent continuer à fixer des prix-plancher au producteur et des prix-plafond au consommateur. Ils considèrent que la garantie de débouchés à un prix fixe constitue une incitation nécessaire pour augmenter la production. L'office céréalier doit donc jouer le rôle d'acheteur en dernier recours.

21. Les arguments avancés contre les prix-plancher et le rôle d'acheteur en dernier recours des offices céréaliers sont les suivants :

- . le maintien d'un prix-plancher peut être très onéreux car la demande de céréales à court terme est peu élastique, et l'offre varie en fonction de la pluviométrie. Etant donné les fluctuations de prix et de volume de céréales commercialisées, l'achat des récoltes pendant les années exceptionnellement abondantes est très coûteux ;
- . les charges financières d'entretien de stocks importants sont lourdes, la gestion de stocks est onéreuse, et les possibilités de gaspillage sont énormes. En 1978-79, l'ONCAD sénégalais a acheté à un prix supérieur à celui du marché libre 108 000 tonnes de mil : une grande partie de ce mil a été perdue et une autre partie a été distribuée ;
- . par suite de l'importance des "échanges frontaliers", la fixation d'un prix-plancher risque d'aider davantage les paysans des pays voisins que les producteurs du pays d'origine ;
- . les effets macro-économiques d'une politique fondée sur un prix-plancher seraient probablement négatifs : la production des cultures de substitution (arachides, coton, éventuellement niébé) en souffrirait ; les revenus réels, les recettes d'exportation et la croissance économique seraient touchés ;
- . on peut généralement affecter à des objectifs plus productifs les fonds nécessaires au financement d'un prix-plancher : entretien et développement de l'infrastructure, ou plus simplement, réduction du déficit budgétaire.

22. Par l'établissement d'un prix-plafond à la consommation, on veut "protéger" les consommateurs. Pourtant, comme les prix de détail du marché libre sont souvent nettement supérieurs aux prix officiels à la consommation, la plupart des consommateurs ne sont pas "protégés". Les dispositions actuelles paraissent ressortir davantage de la politique des revenus que de la politique céréalière, et les bénéficiaires en sont relativement peu nombreux. Il serait préférable d'augmenter les salaires de ceux qui peuvent acheter actuellement les céréales vendues au prix officiel, et d'éliminer les "rentes" ou "revenus implicites" perçus par ces consommateurs privilégiés.

23. Mais l'abandon des prix officiels, quel que puisse être ses mérites ou ses inconvénients, ne figure pas à l'ordre du jour. Cet abandon est implicite, semble-t-il, dans l'accord passé entre l'USAID et le gouvernement nigérien, accord qui prévoit que l'OPVN achètera et vendra des céréales par l'intermédiaire d'appel d'offres et d'enchères concurrentielles. Malheureusement, la signification de cet engagement reste à préciser, car le gouvernement continue à annoncer des prix officiels, dont l'existence est incompatible avec un véritable système d'enchères.

24. Les déficits d'exploitation des offices céréaliers sont de plus en plus préoccupants, par suite de la pénurie des recettes budgétaires et de l'encadrement du crédit. Les déficits des offices sont provoqués, d'abord, par l'obligation de fixer des marges trop étroites entre les prix d'achat et de vente officiels. Ensuite, l'approvisionnement en céréales de régions éloignées à des prix inférieurs aux coûts réels coûte cher. Enfin, les frais d'achat et de gestion des stocks de réserve nationaux (dont le volume a beaucoup augmenté ces dix dernières années) sont élevés.

25. Les coûts de gestion de stocks céréaliers importants et la rotation annuelle de ces stocks qui peuvent entraîner un volume relativement considérable d'achats et de ventes, risquent de rétrécir la gamme des choix de politiques possibles pour la commercialisation et la fixation des prix. Ces deux problèmes ont conduit certains donateurs à demander la réduction du volume des stocks et la prise de mesures de protection contre la sécheresse d'un meilleur rapport coût/efficacité. D'autres donateurs estiment que la garantie des approvisionnements alimentaires est subordonnée à la présence de stocks importants et soutiennent les programmes tendant à augmenter la capacité de stockage ; la capacité visée est désormais 60 000 tonnes au lieu des 100 000 prévues. Le Niger paraît être le seul exemple d'une révision en baisse des capacités de stockage.

26. Les problèmes d'ordre institutionnel se posent avec de plus en plus d'acuité et sont désormais au moins aussi importants que la plupart des problèmes liés à la politique des prix. La question de l'"organisation du monde rural" se pose dans tout le Sahel, et de la façon la plus urgente au Sénégal, au Mali et au Niger.

27. Pendant les 25 années qui ont suivi l'indépendance, la plupart des Etats francophones d'Afrique occidentale ont adopté un cadre commun d'institutions pour le développement rural. Ce cadre était fondé sur le mouvement coopératif, mouvement généralement chargé de la commercialisation primaire des cultures vivrières, des cultures d'exportation, et de la gestion des crédits pour l'achat des intrants agricoles. Les agences chargées de la fourniture des moyens de production et les organismes de crédits spécialisés distribuaient les engrais et autres intrants et accordaient les subventions. Les organisations régionales de développement (RDAs au Sénégal, ORDs au Burkina, Opérations au Mali, "Projets de Productivité" au Niger) complétaient les coopératives. Ces organismes étaient chargés de la commercialisation des céréales au-delà des circuits primaires, de la vulgarisation des techniques agricoles, de l'octroi des crédits, et de la fourniture des autres intrants nécessaires aux paysans. Ils s'occupaient généralement des cultures d'exportation, mais, à partir de 1980, ils se sont intéressés davantage aux cultures vivrières.

28. Vers la fin des années 1970, la structure institutionnelle "traditionnelle" a commencé à se désagréger dans la plus grande partie de la région, et ce processus s'est accéléré pendant les années 1980.

29. Des problèmes aigus ont toujours pesé sur les mouvements coopératifs du Sahel. Ces problèmes sont, pour la plupart, habituels dans les pays pauvres. Dans l'ensemble, les coopératives sont des organismes artificiels, créés par les gouvernements pour assumer des fonctions administratives -essentiellement la commercialisation des produits et des intrants. Elles font face à d'énormes obstacles : manque de dirigeants alphabétisés ; ressources financières insuffisantes ; contexte économique défavorable (car elles doivent payer les prix officiels à la production, alors que des prix nettement supérieurs peuvent être obtenus généralement sur le marché auprès des commerçants privés). De plus, les coopératives souffrent d'un problème structurel. Si les fonctions de supervision et de contrôle sont assumées au niveau central, elles ne peuvent avoir d'initiative et de direction au plan local. Lorsqu'on leur accorde une réelle autonomie, elles sont récupérées par les "notables", qui déforment le plus souvent leurs objectifs.

30. Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Mais, ils se sont manifestés davantage dans les années 1980, en raison de l'échec des systèmes de crédit agricole dans lesquels les coopératives étaient impliquées, et de la croissance des marchés parallèles offrant généralement des prix supérieurs. L'effondrement des nombreuses institutions de crédit agricole date du début des années 1980. Au Sénégal, les crédits accordés pour le bassin arachidier étaient liés à la fourniture des moyens de production via l'ONCAD. Dans les années 1970, le gouvernement a décidé à quatre reprises de remettre les dettes ou de faire des moratoires. Ces mesures ont dissuadé les cultivateurs de rembourser leurs dettes. Au Sénégal, comme dans d'autres pays, le faible taux de remboursement des emprunts s'expliquait déjà par d'autres causes : manque de loyauté des membres vis-à-vis de leur coopérative (de nombreux cultivateurs -ou fonctionnaires- ne connaissaient pas avec précision le montant de leurs dettes) ; conseils techniques inappropriés donnant aux cultivateurs le sentiment d'avoir été dupés et donc de ne rien devoir.

31. Les autres bases de l'organisation du monde rural connaissent une situation identique. Les systèmes distributeurs de crédits et de moyens de production disparaissent pour cause de mauvaise gestion et de diminution de crédits à donner ; ils disparaissent également à cause de leurs déficits et du faible taux de remboursement des prêts, eux-mêmes entraînés par les coûts élevés des transactions et la complexité des procédures administratives. La SISCOMA, par exemple, organisme semi-public responsable de la production du matériel agricole au Sénégal, a fait faillite en 1979. Le système de distribution d'engrais n'a pas survécu à la mise en liquidation de l'ONCAD en 1980. Au Mali, la SCAER, l'agence nationale chargée de la fourniture du matériel de production, a également fait faillite en 1981. Son homologue nigérien, la Centrale d'Approvisionnement, a été "transféré aux coopératives" en 1984. La Centrale ne fonctionnait pratiquement plus à l'époque, et on ne sait pas exactement ce qu'elle est devenue.

32. Les agences régionales de développement ont dû affronter de nombreux problèmes identiques à ceux que rencontrent les organismes parapublics en général : objectifs contradictoires, pressions politiques, incompétence du

personnel, gestion médiocre, etc... Ces agences sont devenues les "domaines réservés" des politiciens qui cherchaient à promouvoir l'emploi ; la liste de leurs salariés s'est allongée démesurément. Au surplus, certaines agences ne disposaient pas de "paquets" techniques adéquats, imposaient une politique des prix qui décourageait la production, et entretenaient des relations bureaucratiques avec les paysans qu'elles étaient censées aider. Au début des années 1980, la majorité de ces agences enregistraient de lourds déficits d'exploitation, dépendaient de l'aide financière étrangère, prodiguaient des conseils et des avis techniques inexacts ou superflus à une population rurale de plus en plus sceptique.

IV. OBSTACLES AUX REFORMES

33. Pourquoi les gouvernements continuent-ils à s'appuyer sur des politiques et des institutions qui donnent d'aussi mauvais résultats ? Cela n'est pas propre au Sahel... Les réformes bouleversent les procédures établies, remettent en question les droits acquis, et leurs résultats se font souvent attendre. Mais les facteurs particuliers qui s'opposent à une évolution plus rapide de la politique céréalière au Sahel exigent un examen plus attentif.

A. Volonté et idéologie politique

34. Selon de nombreux critiques, le problème essentiel est le manque de "volonté politique". Pour d'autres, c'est une question d'idéologie : la libéralisation est contraire aux principes socialistes prévalant dans la région. Ces facteurs jouent sans doute leur rôle, mais leur influence est rarement décisive. Les gouvernements sahéliens n'ont pas hésité en effet à limiter de façon drastique les salaires des cadres, et ils ont fréquemment transformé les termes de l'échange ruraux/urbains en faveur des producteurs ruraux. Ils ont pris des décisions courageuses en de nombreuses occasions -par exemple, la récente hausse des prix du riz, de près de 25 % au Sénégal, et la décision prise par la Mauritanie de rapprocher le prix du riz de la "parité-frontière".

35. L'idéologie politique exerce sans doute une influence. Toutefois, même les économies planifiées acceptent aujourd'hui des approches favorables au marché. En tout cas, ce problème a rarement joué un rôle important dans le Sahel. L'idéologie politique, comme la volonté politique, peut contribuer à expliquer la résistance au changement, mais il existe d'autres causes plus fondamentales.

B. Incertitude quant à la procédure à suivre

36. La réforme de certaines politiques progresse à un rythme hésitant : la lenteur de ce rythme s'explique par l'incertitude sur l'approche à suivre car le gouvernement ne sait comment choisir ce qui lui convient le mieux. La question des prix des importations est l'exemple d'un problème. En effet, si un technocrate-réformateur déclare qu'il faut augmenter les prix du riz (et ceux des autres céréales importées) pour les mettre à parité (avec les prix aux frontières), en tenant compte de la surévaluation du taux de change, cette décision ne devrait pas -analytiquement- susciter de querelles. En revanche, si le problème consiste à fixer les prix du marché local à un niveau supérieur aux prix internationaux, il y a alors incertitude quant au niveau nécessaire ou souhaitable de l'augmentation.

37. Au Sénégal par exemple, la hausse des prix du riz par le biais d'une augmentation des taxes à l'importation constitue la pièce maîtresse de la politique alimentaire. Cette mesure sert à décourager la consommation de riz, à promouvoir la production de riz locale, à stimuler la demande et soutenir les prix du mil (et du maïs) et à encourager ainsi la production de ces céréales. La politique choisie implique cependant des coûts sociaux et économiques considérables. Quand le prix du riz augmente, les revenus réels des consommateurs diminuent, leurs dépenses alimentaires baissent et leur équilibre alimentaire se dégrade. Les revenus dans les zones rurales risquent de baisser également si la hausse des prix du mil est insuffisante pour accroître la production jusqu'au niveau souhaité. Dans ce cas, assez vraisemblable, il faut baisser les prix à la production des arachides. On obtiendra ainsi une chute de la production et des exportations d'arachides, une diminution des importations et de la consommation de riz, et une augmentation de la production et de la consommation de mil. L'impact global sur le revenu national, la balance des paiements et le budget de l'Etat est négatif. Il est probable que l'impact sur les revenus agricoles sera également négatif. En cherchant à réaliser l'objectif d'auto-suffisance alimentaire, le Sénégal est donc obligé d'en payer le prix, en modifiant les objectifs qu'il s'était fixés en matière de revenus et d'exportations.

38. Cette incertitude -ou indétermination- règne encore lorsqu'il s'agit d'évaluer la hausse des prix du riz (et d'autres importations) qui permettrait d'obtenir l'impact souhaité sur l'objectif d'auto-suffisance alimentaire. Il n'y a pas de réponse toute faite à cette question. Selon certains modèles économiques, la hausse devra être très importante ; elle entraînera des pertes considérables de revenus, de recettes publiques et de bénéfices d'exportation. Il est donc difficile pour le Sénégal (et les gouvernements se trouvant dans une situation comparable) de déterminer la hausse correcte des prix du riz local. Tous ces problèmes s'ajoutent au risque politique -c'est-à-dire au danger, fréquemment évoqué, de perturbations sociales provoquées par la hausse des prix des denrées de base.

39. L'organisation du monde rural est également un domaine d'incertitudes. La dégradation des institutions est admise mais peu d'alternatives de remplacement ont été mises à l'épreuve des faits. Par quoi la structure d'encadrement fournie par les agences de développement régional doit-elle être remplacée ? En l'absence de réponse, la tendance est d'améliorer ce qui existe, en "réhabilitant" ou en "restructurant" les organismes, en les assainissant, en clarifiant leurs objectifs et leurs liens avec le gouvernement central, et en améliorant leur gestion. Cette solution peut être bonne, mais les expériences menées dans le passé ne sont pas rassurantes. Les problèmes économiques et politiques, qui ont été la cause de l'échec, existent toujours et sont peut-être encore plus contraignants qu'auparavant.

40. L'un des choix possibles est de réintégrer les fonctions de développement rural dans le cadre des Ministères concernés. Mais ces Ministères sont faibles, manquent d'expérience, et disposent de ressources extrêmement maigres. D'autres choix, tels que la privatisation, posent également des problèmes : médiocrité de l'infrastructure (surtout le réseau routier), faible développement des circuits commerciaux privés, contexte économique global se prêtant mal à l'activité du secteur privé, en raison des contrôles sur les prix et les transports. De toutes façons, le choix de la privatisation n'a guère retenu l'attention.

41. Les incertitudes sont encore plus grandes dans les domaines du crédit agricole et de l'organisation villageoise. Comme les systèmes de crédit officiels posent d'énormes problèmes, il est difficile de trouver des solutions possibles et durables. La recherche d'alternatives aux coopératives a ressuscité des organisations traditionnelles comme les "Samariya" au Niger et "Ton villageois" au Mali, organisations qui ne sont pourtant pas destinées à assurer des fonctions économiques comme la commercialisation des produits et la gestion du crédit.

42. La réforme des institutions rurales est retardée en partie par l'absence de dispositions qui permettent de créer des structures de substitution capables de tenir dans la durée.

C. Autres obstacles aux réformes

43. Pour d'autres mesures de politique économique, le problème essentiel n'est ni l'incertitude, ni l'hésitation quant à l'approche à suivre. On dispose de solutions qui permettraient une meilleure efficacité et une plus grande équité. On sait ce qu'il faut faire : éliminer le prix "pan-territorial" et "pan-saisonnier" ; remplacer les subventions pour les moyens de production par l'augmentation des prix des produits ; faire disparaître les prix officiels et par conséquent les prix plafond et plancher des céréales ; permettre une libéralisation plus grande du commerce ; adopter des stratégies de sécurité alimentaire d'un meilleur rapport coût/efficacité. Pourquoi ces propositions, qui selon de nombreux réformateurs permettraient d'augmenter les revenus, la croissance et le bien-être dans la région sahélienne, sont-elles refusées par les "décideurs" sahéliens ?

44. Bien entendu, de multiples raisons, outre l'inertie administrative et la résistance opposée par ceux qui bénéficient de droits acquis, sont invoquées pour justifier cette attitude.

- . des objectifs concurrentiels. Les gouvernements ont de nombreux objectifs, pas seulement la meilleure utilisation des ressources disponibles. L'auto-suffisance alimentaire, par exemple, peut être une priorité, même si la poursuite de cette auto-suffisance implique une baisse des revenus et de la croissance.
- . les opinions traditionnelles. Parmi les réformes proposées, nombreuses sont celles qui ne correspondent pas à des points de vue sahéliens, qui ne "collent pas" à des opinions économiques très courantes dans la région (ces opinions sont d'ailleurs partagées dans bien d'autres régions du globe).

En effet, un grand nombre de fonctionnaires et peut-être la majorité d'entre eux, un grand nombre d'étudiants, de professeurs d'université et plus généralement de milieux informés, estiment que le fonctionnement des marchés des denrées alimentaires et de ce type de produits est très médiocre. Le marché ne réussit pas à protéger les producteurs de l'"exploitation" et les consommateurs de la "spéculation". Dans l'ensemble, on ne fait pas confiance aux commerçants, et on méprise les petits négociants. Le service fourni par le commerçant -sa prestation économique- est le plus souvent rabaissé. Le bien-fondé des opinions sahéliennes concernant le mauvais fonctionnement des marchés est -au mieux- discutable. Les recherches sur la performance des

marchés ouest-africains révèlent, dans la plupart des cas, l'existence d'une concurrence raisonnable. Cette performance correspond à ce que l'on peut attendre de la structure de ces marchés, à leurs transactions sur une petite échelle, à leurs nombreux acheteurs et vendeurs, aux multiples choix de vente qu'ils offrent aux producteurs. Mais quels que soient les faits, la majorité des intellectuels et des fonctionnaires sahéliens ne partagent pas le point de vue, commun aux technocrates occidentaux, qui veut que les marchés compétitifs permettent une répartition des produits plus efficace et plus rentable que l'alternative de monopolisation/"monopsonisation" du secteur public, sous contrôle administratif très étendu.

L'une des autres notions très répandues chez les sahéliens est celle des "prix équitables". Les Sahéliens estiment qu'il est "injuste" que les habitants d'une région donnée paient les denrées de base à un prix très différent de celui qui est versé par les habitants d'une autre région du pays. C'est ce sentiment qui a donné naissance à la politique omniprésente d'un prix "pan-territorial". Ces idées et d'autres notions voisines se concrétisent par des régimes de prix qui ne correspondent pas à des critères d'efficacité, selon lesquels le prix correct est celui du marché.

Enfin, les Sahéliens sont généralement persuadés que l'on ne doit pas exporter de denrées alimentaires vers les pays voisins, sauf en cas de production nettement excédentaire. La crainte de "fuites" vers les pays limitrophes inspire généralement les gouvernements lorsqu'ils hésitent à permettre le libre fonctionnement des marchés alimentaires. Les gouvernements justifient le plus souvent le contrôle de la circulation des céréales en arguant qu'en l'absence de ces mesures, les exportations illicites "aspireraient" les disponibilités alimentaires du pays.

- . Rivalités entre les Groupes et les Ethnies. Les pouvoirs publics et les fonctionnaires se préoccupent de savoir quels seront les bénéficiaires des réformes. L'impact de ces réformes sur telle catégorie économique ou telle classe sociale n'est pas le véritable problème. Dans l'ensemble, en effet, une plus grande liberté des marchés et des prix doit avoir un effet positif pour les petits producteurs et les consommateurs à faibles revenus. En fait, c'est la question de l'ethnie qui complique la situation. Les gouvernements sahéliens craignent une résurgence de la domination étrangère (c'est-à-dire des Levantins) s'ils libèrent les marchés et, dans certains endroits, la puissance potentielle de groupes de commerçants indigènes comme les Dioula.
- . Difficulté d'une évolution au coup par coup. Les réformes telles que celles dont l'objectif est de créer des circuits commerciaux plus compétitifs, sont généralement mises en place progressivement, cas par cas. On change une loi pour autoriser le commerce privé, on élimine certaines subventions, on relâche un peu le contrôle administratif sur les transports de céréales... Mais il est souvent difficile de procéder à des réformes au coup par coup : leur réussite peut être subordonnée à des changements dans d'autres parties du système, changements que les pouvoirs publics ne souhaitent peut-être pas mettre en place. Au Mali, par exemple, la commercialisation des céréales secondaires a été libéralisée, mais la réforme du commerce du riz paddy est très lente. Ceci s'explique essentiellement par le fait que, dans

la principale région productrice de riz, un organisme semi-public -l'Office du Niger- fournit aux cultivateurs des outils, des crédits, des semences et des engrais subventionnés. Il récupère ses mises de fonds en les déduisant des prix à la production ; l'Office détient le monopole légal des achats de riz paddy. Si le marché était libre, les cultivateurs vendraient leur riz paddy à des commerçants privés à des prix plus élevés, privant ainsi l'Office du Niger d'une ressource financière importante. Plus en aval, on rencontre un autre problème : les rizeries artisanales plus petites et meilleur marché. Si on les utilise massivement, il faudra mettre en liquidation les rizeries de l'Office du Niger, ce qui entraînerait une perte d'emplois. Il est clair que la libéralisation du commerce du riz paddy soulève des problèmes importants qu'il conviendrait de résoudre simultanément.

Médiocrité de certaines propositions. On a pu constater dans le Sahel que les réformes proposées sont souvent peu valables et freinent le processus évolutif. Nous en indiquons ci-dessous quelques exemples :

- en 1976, un consultant a rédigé un rapport dans lequel il proposait de libéraliser le commerce de détail au Mali, et de conditionner les céréales en paquets de 5 kilos. Cette proposition était bien entendu irréalisable ;
- en 1984, une proposition faite au Niger suggérait de transférer aux coopératives les fonctions de l'agence chargée de fournir les moyens de production. Or, ces coopératives ne disposaient ni du personnel, ni des ressources financières, ni de l'expérience qui leur auraient permis d'assumer cette tâche ;
- en 1983, on a proposé au Sénégal de changer les dispositions concernant les crédits et la fourniture des intrants. Ce changement imposait des exigences administratives énormes aux institutions existantes, déjà surchargées. Elle n'a jamais été réalisée.

Ajustements informels. Les pressions en faveur des réformes sont différées grâce à des ajustements illicites. Ainsi, l'impact négatif directement exercé par les systèmes de réglementation et les systèmes institutionnels actuels a été atténué par l'émergence de marchés parallèles. Malgré les dommages sérieux causés, à long terme, par les anomalies et les incertitudes inhérentes au système du double marché (système qui freine le développement de bonnes institutions), les coûts à court terme sont moins apparents. Le système s'enferme dans une routine institutionnelle dégradée.

Aide étrangère. Les pressions pour le changement sont allégées également par la disponibilité d'une aide étrangère considérable. La présence de l'aide crée les conditions propices à certaines réformes, mais elle permet également de remettre au lendemain les décisions difficiles. Le Sahel n'est pas une exception : là comme ailleurs, les gouvernements cherchent à éviter les réformes politiques risquées et douloureuses ainsi que les programmes d'austérité tant qu'ils ont d'autres choix. L'aide étrangère permet de retarder les choix.

V. LE ROLE DES DONNEURS

45. Les donateurs jouent un rôle particulier dans le Sahel et ils y assument des responsabilités exceptionnelles. Ils offrent au Sahel une aide financière importante, plus importante par rapport au PNB et à la population, que presque partout ailleurs dans le Tiers Monde. L'aide prend la forme de crédits alimentaires ou d'aides programmes, non affectées à des projets particuliers. Les aides "hors projet" engendrent des "fonds de contrepartie" -des montants équivalents en devises locales- qui font un apport significatif aux budgets publics sahéliens. Les donateurs insistent de plus en plus pour exprimer leur point de vue sur l'affectation des fonds de contrepartie ; ils insistent pour en lier l'utilisation à des réformes de la politique économique.

46. Ainsi, les donateurs jouent un rôle nouveau dans la majorité des Etats sahéliens. Ils initient d'importantes réformes, apportent des fonds qui permettent d'alléger les risques et les coûts entraînés par ces réformes, et expriment leurs idées sur les méthodes à suivre. En outre, comme ils donnent une aide financière importante à une époque de récession et d'austérité généralisées, les donateurs arbitrent indirectement l'évolution sociale et institutionnelle. Les programmes et les institutions bénéficient de l'aide des donateurs survivent et parviennent même à prospérer, alors que les programmes et les institutions qui ne reçoivent rien s'étiolent. En 1982, lorsque les donateurs l'ont abandonnée, l'Opération Arachides et Cultures Vivrières dans l'ouest du Mali a dû cesser ses activités. La suppression de l'aide aux programmes de subventions des engrais entraîne leur disparition. L'action des donateurs affecte l'ensemble de la restructuration institutionnelle actuellement en cours.

47. La question des subventions aux engrais illustre le paradoxe qui caractérise certaines tentatives de réforme soutenues par les donateurs. Ce sont en effet les agences des donateurs qui ont été à l'origine de la plupart des pressions visant à la réduction de ces subventions, mais c'est le soutien des donateurs qui permet aux subventions de subsister. Au Mali, le problème posé par les subventions des moyens de production a virtuellement disparu du fait de l'impossibilité pour le budget de les financer. Les ressources budgétaires n'existent plus, et la Banque Centrale n'a pu continuer à financer les déficits de l'organisme qui fournissait les intrants agricoles. Toutefois, au Burkina Faso et au Sénégal, la suppression imminente de l'aide financière -qui permettait de subventionner les engrais- a incité certains donateurs à proposer de financer le rétablissement de ces subventions, avec l'objectif de les éliminer progressivement.

48. L'action des donateurs pour soutenir et promouvoir des réformes politiques exige un examen très attentif en raison de ses conséquences. Les tentatives de réformes récentes ont permis un travail novateur et créateur, qui a donné de bons résultats, mais ces tentatives soulèvent également des inquiétudes.

49. Du côté des donateurs, le problème est en partie une question d'organisation. Les structures et les procédures des agences d'aide ne sont pas bien adaptées à un travail de politique économique. La conception d'un ensemble de réformes avec le concours de collaborateurs locaux diffère fondamentalement de la conception d'un réseau routier ou d'un projet de développement rural. Le "dialogue sur les politiques de développement" exige des compétences particulières : meilleure compréhension de l'économie (surtout de l'économie politique, à ras du sol), sensibilité politique aiguë,

connaissance approfondie des conditions locales, conscience des contraintes administratives. Les délais de maturation sont plus longs que dans le cas d'un projet de développement traditionnel. On ne peut uniformiser ni normaliser les réformes politiques comme les méthodes d'un "paquet" technologique standard. Ces réformes ne peuvent être conçues par les équipes classiques qui viennent pour une courte période identifier et préparer des projets, équipes rassemblées à la hâte et dont les membres sont choisis en raison de leur disponibilité et non pas nécessairement de leurs connaissances et de leurs compétences.

50. Les personnes douées pour le "dialogue sur les politiques de développement" sont rares, toutes les agences de coopération en manquent. Il est rare que les critères retenus pour choisir les consultants puissent les déceler. En outre, quelles que soient leurs qualités, les consultants risquent d'être submergés par la complexité et la nouveauté des tâches de réforme. De tels problèmes peuvent exister à l'occasion des projets "normaux" mais ils se posent rarement avec tant d'acuité. Une route, même mal construite, permettra le passage de véhicules : une mauvaise proposition de réforme peut avoir des conséquences négatives imprévues.

51. Ces facteurs propres aux agences de coopération expliquent certaines des faiblesses observées dans les programmes de réforme.

- . Les réformes proposées ne sont pas toujours accompagnées d'une évaluation suffisante des contraintes administratives. On peut citer en exemple la tentative faite, en 1983, par la Banque Mondiale pour améliorer le système de fourniture des intrants au Sénégal.
- . Les idées en vogue posent un autre problème : les donateurs s'enthousiasment pour certaines idées sans réfléchir ou les analyser à fond. Ainsi, ont-ils financé trop hâtivement des banques de céréales dans de nombreux Etats Membres du CILSS. Ces systèmes d'entrepôt au niveau villageois sont superficiellement séduisants, mais ils se justifient mal du point de vue économique, ils imposent de lourdes charges administratives, ils exercent un effet négatif sur les stocks privés et ils risquent de ne pas être viables. Pourtant, ils remportent un vif succès auprès des donateurs et des cadres sahéliens.
- . Le dialogue sur les politiques de développement a de nombreuses lacunes. La participation des Sahéliens est insuffisante, elle n'engage qu'un nombre limité, de hauts fonctionnaires, provenant essentiellement du Ministère du Plan. Lorsqu'il existe des groupes officiels réunis pour discuter les réformes (comme au Sénégal et au Mali) ces groupes ne se concentrent pas toujours suffisamment sur les aspects techniques, ni sur l'analyse des choix de politiques. Les conséquences des réformes proposées sont souvent mal précisées.

Ainsi, les donateurs-réformateurs au Niger n'ont pas indiqué assez clairement, dans le cas de l'OPVN, qu'un système d'appel d'offres est incompatible avec un système de prix officiels. Dans d'autres cas, les réformateurs ne mettent pas l'accent sur le fait que la concurrence du secteur privé entraînera des déficits dans les offices céréaliers nationaux tant que le principe d'un prix "pan-territorial" et "pan-saisonnier" subsistera. On peut comprendre qu'on laisse planer certaines ambiguïtés dans la discussion pour des motifs tactiques, mais le dialogue et le processus de réforme ont des chances d'être plus efficaces lorsque l'on ne se dissimule pas les différences d'opinion et les vrais problèmes.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

52. Une question essentielle domine -ou doit dominer désormais- le débat sur la politique céréalière dans le Sahel : pour améliorer les efforts de développement rural, les gouvernements sont-ils prêts à s'en remettre davantage aux marchés et aux agents privés, moins aux contrôles administratifs et aux institutions collectives ? Bien entendu, il ne s'agit pas de trancher de façon aussi radicale, mais plutôt de rectifier la situation actuelle. Les mesures existantes ne sont pas, en effet, favorables aux paysans ; elles menacent de freiner -à grand prix- la naissance d'organisations rurales alors que ces organisations sont vitales pour le développement à long terme.

53. Les politiques commerciales et les politiques de prix menées actuellement ne parviennent pas à réaliser leurs objectifs, et elles créent, sur les marchés agricoles, des conditions incompatibles avec le développement de circuits commerciaux privés. Ces politiques permettent aux commerçants d'assurer la plupart des achats et des ventes, mais elles leur imposent -très inégalement- des restrictions et des contraintes si nombreuses qu'elles empêchent l'apparition d'une classe d'intermédiaires commerciaux disposant de compétences et de capitaux et qu'elles restreignent l'offre de services aux producteurs. De plus, la majorité des signaux donnés par les prix sahéliens ne favorisent pas les attitudes et les comportements qui permettraient le développement des compétences commerciales et institutionnelles.

54. Le principe d'un prix "pan-territorial" dissuade les commerçants d'acheter et de vendre dans les régions d'accès difficile. Il entretient l'espoir de subventions permanentes, l'application d'un prix "pan-saisonnier" décourage le stockage des céréales. Les subventions aux intrants empêchent le développement de marchés privés pour ce type de produits essentiels. La création de magasins villageois par des institutions publiques ou parapubliques telles que les coopératives, limite le fonctionnement du marché en fournissant aux consommateurs des denrées de base à des prix subventionnés. La création des banques de céréales produit les mêmes effets ; elle cherche à minimiser le rôle commercial et le rôle de stockage du négociant privé dans les régions éloignées. Certes, il faut encourager la concurrence entre les organismes publics ou parapublics et le secteur privé, mais cette concurrence doit être loyale. A l'heure actuelle, les agences publiques sont subventionnées, alors que les commerçants privés sont pénalisés par de multiples contraintes officielles et officieuses.

55. La question très concrète que pose dans l'immédiat la politique en matière de prix et de commerce est la suivante : faut-il abandonner le système des prix "officiels", et par conséquent l'objectif "d'acheteur en dernier recours" ? Nous avons déjà souligné que : (a) les efforts pour soutenir un prix-plancher ont échoué ; (b) ces efforts ne pourraient réussir qu'en impliquant des frais considérables, (c) ces frais pourraient être réduits en établissant des prix-plancher très voisins des prix du marché, mais les prix-plancher n'auraient alors plus la même valeur incitative, (d) il existe de très nombreuses possibilités d'utiliser les ressources budgétaires, de façon sans doute plus productive.

56. Il serait donc préférable, dans l'ensemble, d'abandonner le régime des prix officiels*. Les offices céréaliers continueraient à influencer les prix et la performance du marché, mais de façon indirecte, en achetant et en vendant sur le marché libre, comme un grossiste en concurrence avec d'autres grossistes privés. Ils pourraient opérer selon un système d'appel d'offres et d'enchères, assez semblable à celui que le gouvernement nigérien a décidé d'instaurer en 1985. Du point de vue de la consommation, les offices céréaliers continueraient à disposer d'un outil essentiel pour la politique des prix, en régulant le volume des produits importés et les taxes sur les importations.

57. Les offices céréaliers devraient jouer un rôle positif en améliorant la performance du marché. Ils devraient stimuler la concurrence en diffusant les informations, en favorisant la construction de routes et en améliorant les communications, en achetant et en vendant directement dans les régions dont les marchés semblent mal fonctionner. Les offices pourraient continuer à approvisionner les régions éloignées et déficitaires ; toutefois, les pertes ainsi encourues devraient être financées séparément, de façon à ce que l'office soit libre de tout déficit et reste compétitif. Les offices n'achèteraient et ne vendraient cependant plus à des prix fixes, et exerceraient surtout une influence indirecte sur le marché.

58. La question de l'équilibre privé/public se pose également dans un contexte institutionnel plus large, celui de l'organisation du monde rural. Nous avons noté plus haut le profond désarroi qui affecte les coopératives, les institutions chargées de fournir les intrants et les crédits, et les organismes semi-publics de développement régional.

59. Les gouvernements sahéliens et leurs partenaires extérieurs recherchent les moyens de résoudre la crise institutionnelle actuelle. Les solutions proposées jusqu'ici se situent largement dans le prolongement de ce qui existe déjà et n'ont donc aucune raison de mieux fonctionner. En ce qui concerne les coopératives, les donateurs proposent de créer des groupements plus petits et plus homogènes. Ils insistent également sur la création de groupes autonomes ayant des intérêts économiques communs, susceptibles d'être indépendants du mouvement coopératif officiel. Ces groupes ont été autorisés au Sénégal, par exemple. Dans d'autres pays, les gouvernements donnent de nouvelles responsabilités économiques aux organisations villageoises traditionnelles -comme les "Ton villageois" au Mali, les "Samariya" (groupe de jeunes) au Niger. Au Niger, on a accordé aux coopératives des responsabilités importantes dans le cadre de la Société de Développement, qui est la structure proposée par le gouvernement pour réorganiser le monde rural.

60. Les tentatives de décentralisation en vue de donner d'authentiques responsabilités aux organisations rurales, n'en sont qu'à leur début. Pourtant, si l'on ne peut conclure d'ores et déjà qu'elles n'insuffleront pas un nouvel élan aux coopératives, on peut déjà en douter. Les coopératives sont toujours affectées par les problèmes soulignés plus haut : manque de direction, d'argent, d'intérêts communs et contexte économique difficile. Dans ces circonstances, il paraît optimiste de s'attendre à des performances nettement meilleures. Au Niger, les nouvelles tâches confiées aux

* M. Sidi Coulibaly, le coordonnateur sahélien, estime qu'un prix-plancher constitue une mesure d'incitation indispensable.

coopératives risquent de les submerger plutôt que de les réactiver. Au Sénégal, la "section villageoise" n'a pas démontré que les groupes restreints sont plus cohérents et partagent des intérêts communs ; de plus, il n'est pas évident que de tels groupes soient économiquement viables. Les organisations telles que le "Ton villageois" au Mali et la "Samariya" au Niger ont des racines traditionnelles, mais elles avaient auparavant des objectifs sociaux différents de ceux qui leur sont proposés aujourd'hui.

61. La situation est très semblable pour les nouveaux systèmes de crédit et pour les approches tendant à réformer les agences de développement rural. Au Sénégal, par exemple, il est proposé de faire passer les crédits par l'intermédiaire des "sections villageoises" ou des "groupements d'intérêts économiques". Au Niger, on réhabilite les Banques Nationales de Crédit Agricole. Le gouvernement nigérien a refusé la proposition contenue dans une récente étude, financée par les donateurs, de remplacer la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) par des caisses mutuelles décentralisées. La CNCA était fortement endettée en raison de dépenses dans certaines activités non-agricoles et d'un faible remboursement des fonds prêtés aux petits exploitants agricoles. Certaines agences de développement régional ont été fermées, d'autres sont assainies, et la plupart sont simplement "réhabilitées", en améliorant la gestion et en clarifiant les relations avec le gouvernement central.

62. Les tentatives de restructuration des institutions du secteur public ont rarement comporté jusqu'à présent un réexamen de l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. La majorité des mesures prises pour répondre à la dégradation des institutions de développement rural consolide des institutions publiques ou semi-publiques chancelantes. Les propositions qui favorisent les agents privés et les marchés concurrentiels sont rares. La plupart de ces propositions mettent l'accent sur les coopératives villageoises, plus faibles que jamais, largement discréditées et dont les possibilités sont limitées par de multiples problèmes. Les gouvernements et les donateurs continuent pourtant à leur faire crédit pour décentraliser et privatiser, ce qui est hautement improbable. Ils continuent à proposer des réformes du crédit agricole fondées sur les systèmes institutionnels de crédits subventionnés. Pourtant, la performance médiocre de ces systèmes et les problèmes posés par les coûts élevés des transactions à petite échelle ne donnent pas de garantie de succès à court et à moyen terme.

63. Il y a d'autres preuves du manque d'intérêt pour les marchés et les agents privés. Lorsque se pose un problème d'approvisionnement en semences, les donateurs et les responsables locaux recherchent -presque instinctivement- des solutions de type coopératif. Ils laissent de côté les méthodes qui permettraient à des paysans de conserver leurs propres semences, mais s'efforcent plutôt de créer ou de renforcer une institution publique ou semi-publique. Ils adoptent la même attitude pour aborder les problèmes posés par le stockage des céréales au niveau villageois. Ce sont les banques de céréales et les autres efforts collectifs de groupements de cultivateurs qui sont encouragés, plutôt que les systèmes reposant sur l'exploitation agricole individuelle, les commerçants privés et le fonctionnement normal du marché. Dans le cas des réformes des méthodes de commercialisation, les gouvernements et les donateurs préfèrent que les coopératives se chargent de la commercialisation primaire : ils hésitent à confier un rôle important aux commerçants privés, notamment aux petits négociants sans patente.

64. Les enjeux des "replâtrages" sont élevés. Malgré l'énergie et les fonds consacrés aux agences agricoles du secteur public pendant les 25 dernières années, les institutions efficaces et fiables sont rares et la "crise institutionnelle" est réelle. Les agences agricoles fonctionnent mal, elles se paralysent peu à peu ou elles s'effondrent lorsque l'aide étrangère se retire. La croissance d'institutions de substitution est freinée. Les Ministères de l'agriculture, par exemple, n'ont acquis qu'une expérience limitée. Le secteur commercial privé, qui fonctionne selon des termes de référence étroits et imprécis, et se trouve soumis à toute une gamme de contraintes, maîtrise mal la technologie moderne et l'épargne, malgré l'énergie, la créativité et la compétence qu'il démontre dans ses prestations.

65. Il serait regrettable de ne pas tirer la leçon des expériences passées, alors que l'on entre dans une nouvelle phase de restructuration et de réorganisation. Pourtant, cette éventualité ne peut être exclue. Si, dans la prochaine phase, les donateurs (et les gouvernements) continuent à préférer les organismes para-publics aux ministères de l'agriculture, quelles structures demeureront en place lorsque l'aide extérieure disparaîtra dans 5, 10 ou 15 ans ? Et si, après une longue période d'aide supplémentaire, les agences "coopératives" chargées de fournir les moyens de production, et les coopératives chargées de la commercialisation des produits échouent dans leur tâche -ce qui n'est pas invraisemblable- quels organismes pourront prendre le relais ? Qui assurera aux paysans les services nécessaires à la production ?

66. Notre conclusion est la suivante : le plus grand risque pour le développement du Sahel est la réactivation permanente d'institutions qui ne s'appuient pas sur des bases fiables dans les communautés rurales ; d'institutions dont la survie exige une infusion permanente de ressources et compétences extérieures ; d'institutions qui, malgré l'aide, ne fournissent aux paysans que des prestations médiocres. Ces institutions finiront par disparaître sans laisser derrière elles de structure valable, lorsque les donateurs cesseront de les soutenir (ou si les économies nationales sont trop affaiblies pour les faire vivre). Le Sahel doit encourager l'émergence de ses propres intermédiaires, de ses commerçants et de ses transporteurs ; il doit soutenir ses paysans, ses artisans et ses petits entrepreneurs les plus dynamiques -c'est-à-dire les groupes dont le développement a été étouffé par une dépendance trop marquée vis-à-vis des institutions publiques et des marchés contrôlés par l'Etat. Ce sont eux qui assureront la fourniture des moyens de production, des produits de consommation, des transports et des débouchés commerciaux aux petits exploitants agricoles. Si l'émergence de ces groupes ne suffit pas à transformer l'agriculture, elle lui est indispensable.

67. Les problèmes de politiques de développement à résoudre ne sont pas tous liés à la question posée par l'équilibre entre les institutions publiques et privées. Il existe d'autres problèmes, par exemple le niveau approprié des taxes sur les importations de céréales ; nous avons déjà noté les incertitudes dans ce domaine lorsque les parités-frontières (correctement évaluées) sont dépassées. Il serait souhaitable de disposer de plus amples informations dans ce domaine, notamment sur les élasticités de substitution des céréales entre elles, tant pour la production que pour la consommation. Des recherches plus approfondies sur le comportement des ménages sont urgentes et nécessaires.

68. Au vu des difficultés financières et sociales, il paraît nécessaire de supprimer les subventions pour les engrais. On invoque le plus souvent la protection de l'environnement pour justifier ces subventions ; pourtant, de telles subventions risquent d'éliminer les méthodes d'enrichissement des sols convenant mieux à l'environnement (et à l'économie).

69. Le contexte économique et institutionnel plaide en faveur de la modération des capacités de stockage des céréales. Pour garantir la sécurité alimentaire, il existe d'autres moyens d'un meilleur rapport coût/efficacité que la constitution de réserves nationales de céréales très importantes. L'entretien de tels stocks est onéreux et leur constitution risque d'exiger des interventions lourdes sur les marchés céréaliers.

70. Le processus de réforme peut être accéléré grâce à la mise en oeuvre de programmes plus efficaces. Les détracteurs d'une politique plus favorable au marché justifient leur position en arguant que les marchés ne fonctionnent pas - du moins pas de la façon dont les économistes le pensent. Mais les opinions peuvent évoluer si l'on dispose de plus d'informations et si l'on pratique un dialogue plus soutenu. Les informations et le dialogue peuvent montrer les moyens d'améliorer la performance des marchés. Les recherches sur le fonctionnement des marchés des céréales doivent continuer à bénéficier d'une priorité élevée. Un grand travail a déjà été accompli à cet égard - au Sénégal, au Niger et au Burkina Faso, par exemple - mais d'autres recherches restent à faire pour préciser la structure et la performance des marchés. Ces travaux devront être d'une qualité irréprochable.

71. Les études axées sur certains problèmes de politique économique précis devraient permettre de mieux chiffrer les coûts et les bénéfices des réformes. Par exemple, l'analyse des coûts entraînés par la fixation d'un prix "pan-territorial" permettrait de mieux préciser la discussion sur ce sujet. Les réformes seraient facilitées si les réformateurs acceptaient de ne formuler que des propositions modestes et provisoires dans les domaines où les choix ne sont pas encore clairs. Là comme ailleurs, les donneurs assument une responsabilité particulière. Ils doivent adapter les procédures habituellement suivies pour élaborer les projets aux exigences nouvelles de la conditionnalité en matière de politique de développement. Ils doivent trouver les meilleurs experts, leur accorder des délais plus longs pour mener leurs études, faire participer plus étroitement les populations locales au processus de conception et d'élaboration des projets. Certaines mesures sont déjà prises dans ce sens, mais elles ne sont pas suffisantes. En matière de réforme politique, les propositions mal formulées peuvent avoir (à la différence des projets d'investissement) des conséquences très nuisibles. Une proposition médiocre peut être refusée ; un tel échec risque d'exclure toute nouvelle initiative pendant quelque temps. Si la proposition est adoptée, elle peut s'avérer inefficace ou franchement mauvaise, discréditant ainsi à nouveau toute autre initiative.

72. En définitive, il serait certainement souhaitable d'élargir et d'approfondir le dialogue sur les politiques du développement. Les gouvernements sahéliens et les donneurs y ont intérêt. Il faut encourager la participation des cadres sahéliens, la qualité technique des discussions, l'établissement d'un débat franc et périodique sur les politiques, les programmes et sur les institutions. Il faut créer des organes ad hoc, tels que les groupes de travail techniques mixtes, pour discuter les questions liées à la politiques agricole et alimentaire. Un débat franc et ouvert permettra de mieux comprendre la gamme des choix de réformes possibles, les conséquences économiques et sociales de ces réformes et les obstacles qui risquent de freiner leur exécution.

