

11873

C I L S S

CLUB DU SAHEL

COLLOQUE DE NOUAKCHOTT

2 - 7 juillet 1979

LA POLITIQUE CEREALIERE DANS LES
PAYS DU SAHEL

Philippe RICHARD
Consultant
Club du Sahel

INTRODUCTION

En vue d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en céréales de leurs populations et d'éviter les fluctuations trop prononcées des disponibilités en marchandises et par voie de conséquence de leurs prix, en cours d'année et d'une année sur l'autre, les Etats du Sahel ont pris, dans la dernière décennie, un certain nombre de mesures.

Elles peuvent être regroupées autour de quatre thèmes :

- La stratégie : Définition d'une politique céréalière.
- Les institutions : Création d'Agences Publiques de commercialisation céréalière.
- La réglementation : Fixation des prix et définition des conditions de la commercialisation.
- La logistique : Construction de réseaux d'unités de stockage et constitution de stocks de sécurité.

Chaque Etat, en fonction de ses objectifs de développement, de ses possibilités propres, des aides extérieures reçues, mais essentiellement à partir de ses options et de ses choix fondamentaux, a fait porter l'effort plus sur un domaine que sur un autre. Les résultats obtenus ont conduit chacun d'entre eux à modifier le dispositif mis en place, ou bien à le renforcer. Ce qui fait que chaque Etat est un cas particulier dont il serait hasardeux de transposer les solutions à un autre Etat. C'est pourquoi nous ne chercherons pas ici à étudier le fonctionnement du circuit céréalier de chaque pays.

Nous nous proposons d'adopter une autre approche, globale celle-ci, qui consistera :

- dans une première partie, à établir un diagnostic de la situation,

- ~~dans une seconde partie, à examiner les diverses options~~
qui s'offrent aux Responsables pour l'organisation de leur
économie céréalière, et enfin
- dans une troisième partie, de proposer une méthode de
préparation d'une véritable Politique intégrée : céréalière,
agricole et alimentaire.

CHAPITRE I

DIAGNOSTIC

ANALYSE CRITIQUE DE LA POLITIQUE
CEREALIERE ACTUELLE

- I. Existe-t-il des politiques céréalières ⁽¹⁾ ?
- II. L'office public céréalier, outil central de la politique céréalière ?
- III. Des résultats limités et inquiétants pour l'avenir.

(1) L'étude des prix et du stockage fait l'objet de deux rapports particuliers.

I. EXISTE-T-IL DES POLITIQUES CERÉALIÈRES ?

Les documents officiels émanant des Ministères de Développement Rural, des Organismes de Planification, des Ministères du Commerce ou des Ministères des Finances, ainsi que les rapports relatifs à l'Economie céréalière dans les pays du Sahel, contiennent tous des éléments importants de définition d'une politique céréalière établie en vue d'assurer l'indépendance alimentaire du pays, totale pour les mieux placés, partielle pour ceux capables de compenser les déficits par des importations payées par des exportations de produits agricoles ou de matières premières.

Les buts d'une telle politique céréalière s'énoncent, très schématiquement, ainsi :

1. Développer la production céréalière;
2. Maîtriser le marché des céréales;
3. Assurer aux producteurs de céréales un revenu équitable et propre à les inciter à commercialiser davantage;
4. Assurer l'approvisionnement en céréales des centres urbains et des zones structurellement ou temporairement déficitaires;
5. Assurer des prix bas à la consommation compatibles avec la politique des revenus;
6. Pour les pays en situation de le faire : Développer les exportations.

../..

Chaque fois que les pays établissent un Plan de Développement, celui-ci contient un chapitre sur la production céréalière ou sur l'équilibre alimentaire.

Certains pays ont ~~mené des études approfondies sur les~~ conditions d'une production plus importante et sur les moyens de rendre moins aléatoires les niveaux de production. Ainsi, le Mali a établi un Plan céréaliier qui s'appuie sur un découpage en zones écologiques. Ce Plan détermine les niveaux de production possibles compte tenu de l'amélioration des rendements escomptés et de l'augmentation des surfaces en fonction des besoins alimentaires d'une population croissante. A partir de ces données sont déterminées les parts autoconsommées et les parts commercialisées. Malheureusement, de tels plans ont été trop souvent ambitieux et la plupart du temps partiellement exécutés. Ils permettent de chiffrer les investissements à faire, les actions de développement agricole à promouvoir. Les maîtres d'oeuvre extérieurs peuvent probablement y trouver de quoi définir les actions de développement qu'ils souhaitent financer pour venir en aide à ces pays en difficulté. Il est vrai que l'absence de données fiables sur les statistiques agricoles ne facilite pas la tâche et rend très incertaines toutes propositions s'appuyant sur ces informations. Cependant, nous ne pensons pas que cette carence soit la plus importante.

En réalité, l'essentiel tient à la difficulté de passer des objectifs à leur réalisation par une action tenace, continue et efficace, renforcée par une volonté politique. Nous en trouvons une bonne illustration en examinant ce qui s'est passé pour les cultures de rente, coton et arachide particulièrement. Nous constatons que pour elles des efforts considérables ont été entrepris depuis 1960, autant pour la production que pour la commercialisation, et que des résultats appréciables ont été obtenus. Source de recettes en devises et de rentrées fiscales, ces productions d'exportation sont mieux traitées par les Pouvoirs Publics, que la production céréalière dont l'aboutissement est pourtant l'indépendance et la sécurité alimentaire.

C'est ainsi que les déficits céréaliers qui sont apparus ~~et qui, ces dernières années, se sont amplifiés, sont souvent dus~~ à l'extension des superficies consacrées aux cultures d'exportation. A partir de 1972, la sécheresse n'a fait que mettre en lumière cette lente stagnation de l'autosuffisance alimentaire due essentiellement à la stagnation de la productivité. Tout en étant conscient de l'imprécision des données, on estime que l'accroissement de la production des céréales a été nettement inférieur à la croissance démographique. L'émigration rurale vers les villes - très forte dans certaines régions - réduit encore le seul facteur susceptible de maintenir la production céréalière : la force de travail, par conséquent la surface cultivée en céréales.

Ainsi, en dépit des déclarations d'intention faites, des politiques cérésières élaborées, des plans de développement céréalier mis au point, la réalité cérésière et alimentaire est dramatiquement éloignée des objectifs que les pays s'étaient donnés.

Deux explications peuvent être proposées face à cette situation :

(i) Les politiques étaient trop sommaires, pas suffisamment globales, ne prenant pas en compte tous les facteurs essentiels qui en conditionnent la réussite.

Dans cette perspective, le Sénégal a, dans sa Loi-Programme de l'alimentation, innové en facilitant le financement d'une série d'investissements destinés à contribuer à la résorption du déficit vivrier du pays. En plaçant l'équilibre alimentaire comme un but à atteindre, les responsables ont pu en tirer toutes les conséquences et définir les sous-objectifs essentiels: développer les exportations des produits du secteur rural afin de dégager des devises; substituer aux importations des produits locaux du secteur rural et particulièrement par l'expansion de la production cérésière; et enfin modifier les conditions de l'alimentation, de la transformation et de la distribution pour renverser la tendance actuelle de consommation de céréales importées.

En agissant sur tous les éléments de la chaîne - Importation/ Production, Commercialisation, Consommation - les Autorités ont multiplié leurs chances de réussite.

../..

(ii) Les politiques étaient correctement formulées, les objectifs bien définis, mais les mesures d'application n'ont pas suivi ou bien ces mesures étaient inadaptées et n'ont pas apporté les résultats escomptés, ou bien encore il n'a pas été possible de "mobiliser" tous les moyens requis par les objectifs que l'on s'était donnés. Dans la suite de ce chapitre, nous allons examiner plus spécialement cette seconde approche.

Mais, dès maintenant, nous pouvons constater que les politiques céréalières ont souffert simultanément de ces deux maux:

- un manque de cohérence entre Production, Commercialisation et Consommation;
- des difficultés, insurmontables quelquefois, pour appliquer les dispositions prévues.

II. L'OFFICE PUBLIC CEREALIER, OUTIL CENTRAL DE LA POLITIQUE CEREALIERE ?

Désireux de "maîtriser" le marché céréalier, persuadés que le commerce traditionnel ne pourrait s'adapter aux évolutions, conscients du pouvoir excessif que ces mêmes commerçants pouvaient néanmoins exercer dans le pays sur les paysans comme sur les consommateurs, les gouvernements ont, à un moment ou à un autre, fait reposer leur politique céréalière sur la création d'un office public céréalier doté de tout pouvoir réglementaire pour organiser et régulariser le marché céréalier, mais pas toujours doté des moyens matériels et financiers indispensables pour réussir une telle opération.

2.1 Les Offices Publics céréaliers (1)

Dans tous les Etats francophones du Sahel, il existe une agence publique responsable de la commercialisation des céréales ou autres produits vivriers d'origine végétale. Souvent ces organismes sont également chargés de la commercialisation des cultures de rente et de leur exportation ainsi que de la commercialisation des céréales importées. Leurs fonctions sont souvent multiples et peuvent s'étendre à l'exécution des programmes de sécurité alimentaire y compris les opérations d'importation, de stockage et de distribution.

On peut citer :

- l'Office des Produits agricoles du Mali (OPAM) (1965);
- l'Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD) au Sénégal (1965);
- l'Office National des Céréales (OFNACER) en Haute-Volta (1971);
- le Département Céréalier du Fonds de Développement et d'Action Rurale (DC/FDAR) au Tchad (1968);
(A compter du 1.10.78, en principe les attributions du Département Céréalier seront progressivement transférées à l'Office National des Céréales (ONC) du Tchad. Le décret portant statuts de l'ONC doit être promulgué incessamment. L'ONC assurera la gestion du stock national de réserve de céréales);

(1) Ce paragraphe est en partie extrait du rapport FAO/Coudert, 1978.

- l'Office Mauritanien des Céréales (OMC) (1976) ;
- l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) (1970);
- Au Cap Vert, un bureau est en voie de création. Jusqu'à présent, le marché des céréales est resté dominé par les importations en raison de la faible production avec des quantités officiellement commercialisées très faibles.

Dans quatre de ces pays : Mali, Sénégal, Haute-Volta, Niger, l'organisme officiel détient un monopole légal sur le marché. Des lois, actes ou décrets règlementent le commerce privé des céréales qui est soumis à patente ou à agrément par diverses autorités. Cette situation légale n'est pas toujours très nette et, en réalité, les monopoles légaux n'ont pas été effectivement exercés.

A l'exception des agences spécialisées pour la promotion et la commercialisation du coton, presque toutes les organisations étatiques participent plus ou moins à la commercialisation des céréales, notamment l'importation et la distribution. Cette utilisation des infrastructures techniques existantes relève d'une économie logique, mais peut parfois conduire à des situations de fait assez confuses. Par exemple, en Haute-Volta, la SOVOLCOM est en litige avec l'OFNACER en ce qui concerne le monopole de la commercialisation et distribution du riz. Ils appartiennent à deux ministères de tutelle différents.

En Gambie, où l'intervention officielle est réduite dans la commercialisation des céréales, le "Gambia Produce Marketing Board" (GPMB) a un monopole d'importation du riz et en organise la distribution par l'intermédiaire de la Société d'économie mixte "National Trading Corporation" (NTC).

~~Dans la plupart des pays, les organismes officiels assurent~~
une partie de leurs fonctions en utilisant certaines structures
du secteur privé. En général, des commerçants établis, qualifiés,
sont agréés par les instances officielles et bénéficient d'une
licence pour effectuer des opérations de collecte ou de distribution
aux prix officiels.

En général, ce système fonctionne à la satisfaction
commune et permet d'utiliser les infrastructures, la qualification
et parfois même les contacts commerciaux du commerce traditionnel.
Par exemple, en Gambie, des permis de collecte d'arachide et de
distribution de riz sont attribués par le GPMB.

En Mauritanie, la SONIMEX fournit du riz importé aux
commerçants grossistes patentés qui le distribuent au prix officiel;
l'Office des Céréales de Mauritanie agit de même pour la distribution
des vivres du plan d'urgence. Au Sénégal, l'ONCAD distribue le riz
importé par un circuit de commerçants agréés. De tels exemples
prouvent qu'une coopération plus importante est possible. Elle
pourrait permettre aux offices publics de réduire leurs coûts ainsi
que leur déficit quasi institutionnel (voir politique des prix).

Dans l'ensemble du Sahel, les organismes qui commercialisent
les céréales essaient d'élargir leur part du marché pour réduire
leurs coûts unitaires d'intervention. Ils essaient également de
développer des activités annexes plus profitables. Par exemple,
l'OPVN au Niger a exporté du niébé au Nigéria; l'OFNACER en
Haute-Volta a acheté des céréales au Ghana pour essayer de le
revendre avec profit sur le marché local. Au Mali, l'OPAM (secteur
fruits et légumes) a développé avec succès le commerce d'exportation
de poivrons et de mangues par voie aérienne vers l'Europe. Il est
possible que l'évolution de la situation économique dans le Sahel,
en fonction du développement régional escompté, conduise à une
modification de la situation respective des secteurs privés et
officiels.

2.2 Les missions des offices

Deux exemples illustreront les missions confiées aux offices.

- L'Office des Produits Agricoles du Mali exerce son activité sur l'ensemble du marché des céréales et produits agricoles et a pour objet l'achat, la conservation, la transformation, la représentation commerciale et la vente du mil, du riz, du maïs, du blé et de toutes céréales et produits agricoles n'entrant pas dans le monopole d'autres organismes d'Etat;
- Les responsabilités de l'Office des Produits vivriers du Niger sont les suivantes :
 - 1) Organiser la commercialisation des cultures alimentaires de base (sorgho, mil, maïs, blé, niébé, etc.) et aider à l'amélioration de la production;
 - 2) Etablir des estimations annuelles des ressources alimentaires aussi bien que des besoins et, à partir de ces estimations, de proposer un programme de stockage, d'importation-exportation de denrées alimentaires de base et de contrôler son exécution;
 - 3) Construire des stocks régulateurs afin de :
 - (a) stabiliser les prix au producteur et au consommateur,
 - (b) assurer l'équilibre inter-régional des ressources alimentaires et des besoins à l'intérieur du Niger, et
 - (c) participer à un programme multinational de stabilisation des prix et d'harmonisation du commerce;
 - 4) Faire toutes propositions utiles visant à organiser et à contrôler les marchés des denrées alimentaires de base et de leurs produits dérivés;
 - 5) Créer et guider la direction des entreprises impliquées dans le traitement des denrées alimentaires de base dans le cadre des conditions définies par le gouvernement;

- 6) Se charger de la préparation et de l'exécution de programmes d'aide alimentaire établis par des moyens nationaux et internationaux;
- 7) Encourager et aider au développement du mouvement coopératif.

III. DES RESULTATS LIMITES ET INQUIETANTS POUR L'AVENIR

Si nous nous référons aux objectifs généraux de la politique céréalière, nous constatons que ceux-ci sont bien loin d'être atteints.

Si nous considérons les moyens mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs, que ces moyens soient institutionnels, réglementaires, logistiques ou organisationnels, nous sommes conduits à penser que leur mise en oeuvre n'a pas permis de maîtriser le marché céréaliier même si, dans certains pays, des résultats relativement satisfaisants ont été obtenus.

Dans un premier temps, nous allons dresser un tableau synthétique, pour chaque objectif de la politique céréalière, des résultats obtenus.

Dans une second partie, nous référant à un rapport établi par la FAO à la demande du gouvernement du Mali, nous décrirons pourquoi et comment les divers moyens mis en oeuvre dans ce pays n'ont pas conduit aux résultats escomptés.

3.1 Les résultats par objectif

3.1.1 Développer la production céréalière

Le tableau sur la page suivante regroupe pour les neuf dernières années les données globales caractérisant l'économie céréalière des huit pays du CILSS. Nous en commentons maintenant quelques-unes :

- Pour les 8 pays :

- . la production céréalière est passée de 4.077.000 t. en 1970 à 3.222.000 t. en 1973 et 4.734.000 t. en 1977;
- . les importations de céréales sont passées de 423.000 t. en 1970 à 1.190.000 t. en 1974 au plus fort de la sécheresse et à 731.000 t. en 1977;
- . l'aide alimentaire qui était de 24.000 t. en 1970 est passée à 826.000 t. en 1974 pour redescendre à 147.000 t. en 1977.

QUELQUES DONNEES GLOBALES CONCERNANT
L'ECONOMIE CEREALIERE DES HUIT PAYS DU CILSS

En milliers de tonnes

		A N N E E								
		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(i)	PRODUCTION	4578	4077	4517	3418	3222	4869	4627	5220	4734
(ii)	IMPORTATIONS	510	423	596	572	873	1190	408	713	731
(iii)	AIDE	-	24	56	249	623	826	173	213	147
(iv)	TOTAL RESOURCES	5088	4524	5169	4229	4718	6885	5208	6146	5612
(v)	EXPORTATIONS	79	88	67	51	44	34	43	48	50
(iv-v)	DISPONIBLE POUR LA CONSOMMATION	5009	4436	5102	4178	4674	6851	5165	6098	5562
(vi)	POPULATION (en millions)	-	23,8	24,4	25	-	-	26,8	-	28
(iv-v) (vi)	CONSOMMATION PAR PERSONNE (En Kg.)	-	186	209	167	-	-	192	-	199
(i) (iv-v)	PROD. TOTALE RESS. NETTES =TIC	91%	92%	88%	82%	70%	71%	90%	86%	84%
(vii)	COMMERCIALISATION OFFICIELLE (hors Mauritanie)	-	77	57	95	74	132	231	287	-

Source : Rapport FAO "Etude de préfactibilité sur les stocks de réserve d'urgence au niveau national et régional au Sahel (CILSS)", Y. Pagès.

Etude CILSS/Club du Sahel "Commercialisation, politique des prix et stockage des céréales au Sahel", Université du Michigan, août 1977.

- Durant la période 69/77 le Taux d'Indépendance Céréalière (TIC) de la zone a évolué ainsi (sous réserve de la fiabilité des statistiques disponibles) :

	pourcentage								
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
TIC	91	92	88	82	70	71	90	86	84

$$\text{TIC} = \frac{\text{PRODUCTION}}{\text{PRODUCTION} + \text{IMPORTATION} + \text{AIDE} - \text{EXPORTATION}}$$

Ainsi l'économie céréalière n'a pas retrouvé le TIC des années 1970.

- L'évolution de la production et des ressources nettes peut se mesurer par les moyennes des trois années qui ont précédé la sécheresse et des trois dernières années.

	Moyenne 69-70-71	Moyenne 75-76-77	Sur la période de 7 ans	Par an
Prod. en milliers de t.	4391	4860	+ 11 %	+ 1,3 %
Ressources nettes en milliers de t.	4849	5608	+ 16 %	+ 1,9 %

Ces écarts expriment brutalement l'échec de la politique céréalière qui conduit les Etats à recourir de façon permanente à l'importation et à l'aide. Mais dans le même temps, ils démontrent que les efforts sont à concentrer en priorité sur l'augmentation de la production.

3.1.2 Maîtriser le marché des céréales

Les "commerçants" ont une position dominante même lorsque des Agences commerciales ont été créés :

60% à 80% des céréales commercialisées le sont par eux. Précisons que l'on évalue à 15-20% la part de la production commercialisée.

Les prix à la consommation sont régulièrement supérieurs aux prix officiels.

Une faible proportion d'urbains peuvent acheter leurs ~~céréales aux prix officiels : les fonctionnaires, les services~~ publics et, pour une part, les membres des coopératives de consommateurs, lorsqu'elles existent.

Les importations et les aides massives ont perturbé les marchés et désorganisé les offices publics qui n'ont pas pu maîtriser correctement des tonnages importants par insuffisance de capacités de stockage.

3.1.3 Assurer aux producteurs de céréales un revenu équitable et propre à les inciter à commercialiser davantage

Durant la période 69-76, les prix officiels à la production sont passés de l'indice 100 à 187(1) en moyenne pour les 3 pays qui, depuis 1969, fixent officiellement un prix de campagne (Mali - Haute Volta - Sénégal). Ceci représente un taux de croissance moyen de 7% par an. Le tonnage commercialisé à ce prix étant limité à 25%, il n'est pas significatif d'une augmentation du revenu des agriculteurs.

Les prix pratiqués par les commerçants pour leurs achats aux paysans sont mal connus. Ils sont, à certaines périodes de l'année et selon l'année, soit au-dessous du tarif officiel, ce qui pénalise le paysan, soit au-dessus, ce qui les favorise.

L'incapacité du réseau officiel à acheter une quantité suffisante de céréales semble donc plus nuisible aux paysans que le prix lui-même.

(1) Indice établi à partir du tableau IV, Tome I, de l'Etude Diagnostique CILSS - Université de Michigan.

L'incitation à la commercialisation n'est pas réellement perceptible. ~~Par contre, la fixation de quota par village ou par~~ unité géographique est perçue comme une mesure autoritaire à laquelle il est impossible d'échapper.

3.1.4 Assurer l'approvisionnement en céréales des centres urbains et des régions déficitaires

En période climatique normale, la production et les importations ont permis au double marché traditionnel et officiel de faire à peu près face aux besoins.

Durant la sécheresse, l'aide alimentaire se substituant aux productions absentes n'a pas toujours permis d'assurer l'équilibre alimentaire dans toutes les zones : la qualité des céréales, les insuffisances logistiques des réseaux de transport et des unités de stockage, les carences organisationnelles enfin sont les causes essentielles de cette situation lorsqu'elle a existé.

3.1.5 Assurer des prix bas à la consommation compatibles avec la politique des revenus

C'est probablement là que le système céréalier a le moins bien fonctionné.

Dans les pays où le marché traditionnel est seul à assurer le ravitaillement, la loi de l'offre et de la demande joue sans contrainte; en période de disette, les prix sont élevés pour tout le monde.

La où les deux systèmes d'organisation céréalière agissent soit en concurrence, soit en complémentarité, les résultats obtenus vis-à-vis de l'objectif fixé sont très décevants, comme nous l'avons vu plus haut.

Les Agences ne sont pas parvenues à régulariser les prix de vente aux consommateurs urbains, à l'intérieur d'une campagne, par insuffisance de réserves leur permettant de peser sur les prix lorsqu'en fin de campagne la pénurie ou la spéculation porte les prix à des niveaux excessifs.

Dans les zones rurales lorsque la soudure est difficile à réaliser, les paysans doivent rechercher des céréales au prix fort - ces mêmes céréales qu'ils ont vendues après la récolte pour faire face à leurs obligations fiscales et sociales ou encore pour rembourser les emprunts. Dans ce système d'organisation, seule une faible proportion de privilégiés bénéficie de prix bas garantis durant toute l'année. Nous les avons cités plus haut.

3.1.6 Développer les exportations

Quelques pays seulement peuvent prétendre exporter des céréales. Dans la période 69-77, le tonnage officiellement exporté s'élève à 425.000 t., soit 47.000 t. par an. La moyenne des trois années précédant la sécheresse était de 78.000 t., celle des trois dernières années de 47.000 t., soit une baisse de 40 %.

Néanmoins, l'organisation des circuits céréaliers est telle qu'elle favorise les exportations opérées par les agents du marché traditionnel : les paysans et les commerçants proches des frontières - l'évaluation en est très hasardeuse.

3.1.7 Faire fonctionner le circuit céréalière au moindre coût

Bien que ce septième point ne figure pas dans les objectifs que les gouvernements ont fixés à leur politique céréalière, il n'est pas possible de le passer sous silence. A notre connaissance, aucune étude confrontant des données économiques et financières extraites des divers types d'organisation céréalière n'a été réalisée. Est-elle seulement réalisable ? Ainsi, toute tentative de comparaison entre l'organisation traditionnelle et l'organisation officielle à travers les coûts demeure illusoire. Les seules informations disponibles concernent le fonctionnement des offices. Elles prouvent que la plupart des Agences sont en déficit - certaines à un point exorbitant. Les postes les plus lourds concernent les transports et les frais financiers. Mais il est clair pour tous les observateurs que les causes des pertes financières résident, d'une part, dans les carences du système de gestion des Agences et, d'autre part, dans le refus des responsables de la politique céréalière de prendre en compte les prix de revient réels à la production comme à la commercialisation.

Ainsi, nous sommes conduits à conclure comme le fait le Groupe de Travail du CILSS et comme l'illustre le cas de l'OPAM au Mali, décrit en Annexe :

Les décisions gouvernementales qui ont permis de créer les Offices ont été considérées comme une finalité susceptible de résoudre le problème global de l'autosuffisance alimentaire alors que celui-ci ne peut être résolu que dans le cadre d'une politique intégrée parfaitement définie et tenant compte du processus allant de la production à la consommation. Les offices ne peuvent être que des instruments, parmi d'autres, d'une politique céréalière et ceci n'apparaît pas avoir été la règle adoptée.

CHAPITRE II

PRINCIPALES OPTIONS POUR LES CIRCUITS CEREALIERES SAHELIENS

INTRODUCTION

I. QUATRE OPTIONS POSSIBLES

- Statu quo amélioré
- Un contrôle public plus étendu
- Une légère intervention
- Libéralisation concurrentielle

II. CHOISIR UNE STRATEGIE N'EST PAS SUFFISANT : IL FAUT S'ASSURER QU'ELLE EST APPLICABLE

INTRODUCTION

Les mauvais résultats obtenus par les pays du Sahel sont à l'origine de nombreux travaux et de multiples études entreprises à la demande des gouvernements de ces pays. C'est ainsi que le circuit céréaliier malien a fait l'objet de plus de 10 rapports. Les études d'ensemble portant sur plusieurs pays sont également nombreuses. Il apparaît qu'à l'heure actuelle tout a été dit et écrit sur ce sujet. Les diagnostics sont précis, les causes des mauvaises situations sont connues, les domaines où les informations manquent sont recensés. Mais il semble que plus les "matériaux" s'accumulent devant nous, plus il devient difficile de choisir une solution; comme si l'excès d'informations conduisait à une sorte d'impuissance à décider, à une inquiétude presque une angoisse devant les mesures, quelquefois pénibles, qui seraient aptes à redresser les situations.

Deux sortes d'explications peuvent être données à cette attitude :

- ou bien l'hésitation est fondée sur une évaluation pessimiste des conséquences que de telles décisions risquent d'entraîner;
- ou bien les analyses, les diagnostics, les propositions qui sont présentés par les experts aux responsables, revêtent un caractère trop théorique, trop didactique qui les rebutent.

Leur hésitation provient alors du trop grand écart entre la réalité qu'ils vivent dans leur pays et les propositions qui leur sont faites.

Dans tous les cas, il apparaît souhaitable par conséquent que le dialogue s'instaure entre les responsables et les spécialistes afin de réduire cet écart entre réalité et proposition d'une part, et afin d'éclairer mieux les conséquences des mesures à prendre pour rendre efficace, au moindre coût, le système céréaliier de chaque pays, d'autre part.

Ceci est bien conforme aux recommandations du Comité restreint CILSS/Club du Sahel chargé d'étudier les problèmes de prix, commercialisation et stockage.

"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 des pays qui en feraient la demande et d'aider à la définition de politiques céréalières et alimentaires réellement orientées vers l'autosuffisance alimentaire" (Troisième Conférence - Amsterdam, 21 au 23 novembre 1978 - Point 2a).

I. QUATRE OPTIONS POSSIBLES

Parmi l'ensemble des documents relatifs à notre sujet, l'un d'entre eux occupe une place prépondérante. Il s'agit de l'étude diagnostique en deux volumes réalisée par le Centre de Recherche en Economie du Développement de l'Université du Michigan (USA) sous la direction de Elliot Berg et achevée en juillet 1977.

Deux excellentes raisons nous font privilégier ce travail pour guider les réflexions du Colloque. Il s'agit d'une étude demandée par le CILSS/Club du Sahel, ce qui justifie qu'elle soit le mieux possible "exploitée" par les membres de ces institutions. En outre, elle constitue une somme considérable d'informations, de considérations et de réflexions sur les circuits céréaliers des huit pays du Sahel.

Une synthèse de ces deux tomes a été préparée par E. Berg pour les besoins du Colloque.

Pour notre part, nous nous intéresserons plus particulièrement aux options d'organisation des circuits céréaliers qui sont proposées dans le rapport.

Nous y ajouterons une quatrième option extraite d'un rapport élaborée par la FAO à la demande du gouvernement du Mali, en 1978.

1.1. Option 1 : Statu quo amélioré

1.1.1 Selon cette option, les gouvernements conserveraient les structures de commercialisation de base et les orientations de politique actuellement en vigueur. Les agences publiques de commercialisation des céréales recevraient un surcroît d'assistance financière, davantage de personnel et de meilleures installations de stockage supplémentaires. Dans les pays aux structures de commercialisation céréalière doubles (le Mali, le Niger, le Sénégal et la Haute-Volta), le secteur de l'Etat et le secteur traditionnel continueraient à coexister. La part du marché attribuée à l'Etat augmenterait - peut-être jusqu'à

atteindre 25% de la production mise sur le marché, ce qui est jugé largement nécessaire pour que les efforts de stabilisation des prix soient couronnés de succès. Dans ces pays, la situation légale de commerçant privé demeurerait aussi ambiguë qu'elle l'est à présent. En Gambie, en Mauritanie et au Tchad, cette option permettrait au secteur privé de conserver sa légalité et d'opérer dans les mêmes conditions que celles existant maintenant.

1.2 Dans les deux groupes de pays, des efforts seraient faits pour traiter les problèmes suivants :

- financement correct et opportun des achats de cultures,
- choix d'un meilleur moment pour l'annonce des changements de prix,
- maintien des prix au consommateur à des niveaux plus proches de la réalité des coûts,
- coordination des normes des barèmes avec les coûts réels,
- introduction de structures des prix plus différenciées (y compris du point de vue qualitatif).

1.1.3 Le choix de cette option se fonde sur le fait que la structure du système est bonne et ne pose pas de problème fondamental - le seul changement préconisé porte sur une amélioration des méthodes et systèmes actuels. Dans les pays à double marché, les problèmes aigus seraient ainsi atténués.

Cette approche est très courante au Sahel parmi les cadres du circuit céréalier. Ceux-ci estiment que le manque de moyens est la raison majeure des résultats insuffisants des offices céréaliers dans la régulation du marché.

1.1.4 Les avantages de cette option se présentent ainsi :

- . continuité des institutions et des politiques,
- . politiquement et administrativement justifiée puisqu'elle ne modifie pas l'équilibre des intérêts des divers acteurs,

- . se prête bien à une exécution rapide,
 - . ~~des améliorations dans les méthodes de fonctionnement,~~
élevant l'efficacité des agences publiques et leur permettant d'atteindre les objectifs du gouvernement, peuvent être obtenues grâce à des ressources nouvelles,
 - . dans ces conditions, une telle option devrait recueillir l'accord des pays donateurs désireux d'apporter une aide technique et financière aux offices céréaliers pour le transport, le stockage ou la stabilisation des prix.
- 1.1.5 Les inconvénients recensés sont loin d'être négligeables :

- . la gestion administrative des agences publiques lente, peu flexible, n'est pas la meilleure pour valoriser d'éventuelles ressources nouvelles;
- . croire qu'ainsi l'on pourra remédier aux imperfections du secteur public de commercialisation relève d'une vision très optimiste des choses;
- . cette option ne modifie en rien, dans les pays à double marché, la place des commerçants privés qui demeurent illégaux.

Une concurrence entre acheteurs de céréales aux paysans qui favoriserait ces derniers, n'est toujours pas possible. Néanmoins, il est probable que les ressources nouvelles ne seront jamais suffisantes pour rapprocher suffisamment la structure de l'agence publique des paysans.

Le commerce privé continuera donc à s'exercer - dans l'ombre - interdisant de ce fait un renforcement à long terme de ses aptitudes;

- . les commerçants privés opèrent à un coût unitaire moindre que les agences publiques.
Les justifications de cette position sont les suivantes :
 - . les commerçants achètent les céréales quand et où elles sont les moins chères,
 - . ils pratiquent des achats partiels et sélectifs,

- . ils transportent eux-mêmes à de courtes distances et trouvent toujours des frêts de retour,
- . ils adaptent leurs prix à la qualité des produits.

Par conséquent, favoriser les agences publiques c'est rendre plus coûteux le fonctionnement d'ensemble du circuit.

1.2. Option 2 : Un contrôle public plus étendu

- 1.2.1 La deuxième possibilité consiste pour le gouvernement à entrer encore plus dans le secteur de la commercialisation céréalière afin d'en assurer l'exécution et le contrôle avec une ampleur à la mesure de ses objectifs.

Cette option est la plus fréquemment avancée dans la plupart des pays sahéliens qui souhaitent trouver là une meilleure maîtrise du circuit d'approvisionnement céréaliier.

C'est le cas de la Haute Volta (Préparation du Plan 77-81), du Mali (Commission sur la Restructuration de l'OPAM, Août 1976), du Tchad qui vient de créer un Office National des Céréales (1978), par exemple.

- 1.2.2 Les arguments avancés en faveur de cette option sont les suivants :

- elle briserait la relation commerciale paysan -commerçant mettant ainsi fin à l'exploitation (réelle ou potentielle) liée à cette relation.
- elle rentabiliserait les opérations des agences publiques, leur permettant de gérer de plus gros volumes et par conséquent de réduire leurs coûts unitaires, en étalant mieux leurs charges fixes.

- les "contradictions" provenant de la compétition avec le secteur privé disparaîtraient. Par exemple, un monopole effectif pourrait pondérer les prix et les coûts d'une ~~façon équitable entre les zones favorisées, productives et proches des lieux de consommation et les zones défavorisées, déficitaires en permanence et très éloignées des zones de production.~~
- l'expérience des monopoles publics des cultures de rente travaillant à l'exportation s'est révélée satisfaisante. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les céréales ?

1.2.3. Cinq arguments sont présentés qui tous ont pour caractéristiques de prouver qu'un monopole céréalier réel est inapplicable.

- La collecte de petites quantités de céréales auprès d'un effectif considérable de vendeurs potentiels - les paysans répartis sur l'ensemble du territoire - nécessite que l'agence céréalière soit présente dans tous les villages;
- Le contrôle du trafic illégal implique la mise en place d'une police économique également omniprésente;
- En admettant que les offices céréaliers se contentent du monopole en tant que grossistes, il s'agit de remplacer les commerçants pour assurer la collecte primaire - Par qui ?
- Les coopératives apparaissent comme la solution la plus plausible. Elles exerceraient le monopole à l'achat (monopsone) et revendraient tous leurs achats à l'agence céréalière.

Quatre obstacles, toutefois, sont à signaler :

- . elles n'existent pas au Tchad, en Mauritanie ni en Haute Volta;
- . lorsqu'elles existent, elles sont étroitement liées à l'Administration;

- . là où elles semblent bien installées (Niger et Sénégal), leur fonctionnement semble perturbé par les modalités du crédit (~~caution collective du village~~);
 - . elles fonctionnent pour les cultures de rente mais peu pour les céréales.
- Même si cette solution semble désirable, il n'apparaît pas possible de transférer la collecte aux coopératives.

- Les organisations de développement régional ont la capacité technique et la structure administrative qui font généralement défaut aux coopératives. Elles ont l'expérience commerciale des cultures de rente. Elles sont des candidates possibles pour assurer la première collecte.

Néanmoins, certains problèmes se posent :

- . financièrement solides grâce aux apports extérieurs, elles restent fragiles tant qu'elles n'ont pas atteint un certain degré d'auto-financement - ce qui n'est pas le cas. Les surcharger de responsabilités de commercialisation serait déraisonnable;
- . il n'est pas souhaitable de confier au même organisme la responsabilité du développement de la production par le progrès technique et celle de la commercialisation des produits en général, tributaire d'une politique de bas prix aux producteurs.

Ainsi la participation des agences de développement à la collecte primaire introduit des conflits potentiels entre celles-ci et les paysans au détriment de son objectif essentiel : produire.

1.3. Option 3 : Une légère intervention

1.3.1 Une troisième direction que pourrait adopter un gouvernement pour sa politique céréalière consisterait en une intervention légère et indirecte de l'Agence publique céréalière.

1.3.2 Les implications essentielles d'une telle organisation seraient :

- une amélioration du fonctionnement des marchés céréaliers;
- une réduction des tendances et des pratiques monopolistiques;
- une action sur les prix par des opérations de régulation sur le marché libre effectuées à partir de stocks régulateurs;
- la plus grande intégration des marchés serait liée aux programmes de développement rural :
 - . désenclavement des régions isolées par l'intensification des projets de construction et d'entretien des routes et pistes rurales,
 - . développement du système d'information sur le rendement des récoltes, les niveaux des prix, les conditions de fonctionnement des marchés, par tous moyens y compris la radio,
 - . maîtrise du crédit rural et contrôle réel des prêteurs,
 - . extension du stockage familial et villageois,
- la libéralisation du commerce privé est totale. Aucune restriction n'est retenue comme, par exemple, l'agrément des acheteurs;
- l'agence nationale céréalière conserve quelques fonctions d'intérêt général :
 - . elle achète pour constituer un stock public régulateur et vend pour limiter les fluctuations de prix,
 - . elle approvisionne les zones déficitaires en cas d'urgence lorsqu'il s'avère que le secteur privé ne rend pas les services requis.

- . elle a la responsabilité du stockage des réserves nationales d'urgence,
- . elle gère la réception et la distribution de l'aide alimentaire.

1. 5.3 Les avantages de cette option sont les suivants :

- simplicité et bons résultats économiques à en attendre;
- utilise la meilleure source de talents commerciaux existant au Sahel;
- économise le capital humain et physique;
- évite la plupart des contradictions inhérentes aux tentatives gouvernementales de maîtriser le marché;
- stimulation de l'esprit d'entreprise.

1. 3.4 Comme toute autre solution, elle a également des inconvénients :

- elle n'est pas forcément dans la ligne politique et idéologique des pays du Sahel;
- le pouvoir de négociation du paysan à l'égard du commerçant risque de n'évoluer à son profit que lentement. Encore faudrait-il savoir quel est actuellement le degré d'exploitation du paysan par le commerçant;
- les réformes à promouvoir ne peuvent être introduites qu'en période de bonnes récoltes;
- le renforcement du rôle des commerçants privés doit être conduit en parallèle avec la mise en place de conditions empêchant ceux-ci de développer des activités commerciales jugées "indésirables".

1.4. Option 4 : Libéralisation concurrentielle

1.4.1 Cette option est une adaptation de la précédente. Elle a été proposée par la FAO aux responsables maliens, en juillet 1978:

- libéraliser le marché et agréer officiellement les commerçants afin qu'ils soient reconnus, à côté des opérations de développement, des groupements d'agriculteurs et de l'office céréalier comme exécutants du marché. La libéralisation encouragera la production;
- contenir les prix du marché à l'intérieur d'une fourchette entre un prix plafond au consommateur et un prix plancher au producteur par intervention de l'office qui devient ainsi régulateur au lieu de "seul" exécutant du marché;
- doter l'office des moyens nécessaires lui permettant de contenir et de maîtriser le marché :
 - . un stock de stabilisation décentralisé,
 - . les crédits et les capacités de stockage nécessaires pour acheter et conserver;
- la fourchette des prix fixée par le gouvernement pour plusieurs années doit être suffisamment large pour que l'office puisse réduire ses déficits;
- les prix plafond et plancher doivent de préférence être régionalisés afin d'encourager la production locale des régions déficitaires;
- le monopole des exportations et importations sera attribué à l'office qui en outre gèrera les stocks de sécurité;
- une nouvelle réglementation du secteur céréalier et de l'office doit être mise en place. Elle devra également couvrir les groupements de producteurs, l'organisation de la profession de commerçants et le statut des opérations de développement.

1.4.2 Au-delà des avantages de l'option N° 3, nous en noterons deux qui sont caractéristiques de cette proposition :

- les commerçants ne sont pas seuls acheteurs auprès des paysans : les opérations de développement ont pour mission de créer des groupements de producteurs qui assureront la commercialisation primaire; les opérations elles-mêmes sont habilitées à acheter;
- un réseau socio-professionnel peut ainsi se mettre en place avec l'aide des opérations de développement qui devrait conduire peu à peu à une structure plus formalisée de groupements précoopératifs, puis coopératifs, capables de rendre aux paysans les services qu'actuellement ils reçoivent des commerçants.

1.4.3 Les inconvénients éventuels sont essentiellement liés à la fonction de régulation de l'office céréalier.

- la fixation de la fourchette de prix pour plusieurs années, destinée à favoriser à long terme le développement de la production , peut placer l'office dans une situation dangereuse si la récolte étant très bonne, les acteurs de la collecte primaire se portent vendeurs massivement. La capacité de stockage et les crédits nécessaires risquent de manquer;
- la fixation de prix régionalisé a un double objectif:
 - . inciter les zones déficitaires à produire,
 - . freiner les exportations depuis les régions frontalières.

Ce mécanisme peut déclencher des transferts intempestifs de céréales des zones à prix plus faibles vers celles à prix forts, faussant ainsi le jeu régulateur.

II. CHOISIR UNE STRATEGIE N'EST PAS SUFFISANT : IL FAUT S'ASSURER QU'ELLE EST APPLICABLE

Introduction

La présentation de ces quatre options devrait permettre aux responsables de chaque pays de se situer sur le plan de la stratégie générale qu'ils souhaitent promouvoir pour atteindre l'objectif d'autosuffisance.

Mais la stratégie est une chose, sa mise en oeuvre en est une autre.

En réalité, il n'est possible de s'arrêter sur une stratégie donnée que lorsque l'on s'est assuré que les moyens de mise en oeuvre sont disponibles, que les diverses politiques qui en découlent sont réalistes donc applicables, que l'ordonnement des mesures techniques, économiques, financières, sociales et réglementaires est fiable et que leur programmation conduit par étapes successives aux objectifs.

"Adopter une stratégie sans avoir "simulé" ses possibilités d'application est un jeu stérile".

Pour cela, il est indispensable d'examiner les composantes du système afin de découvrir ce qu'il serait souhaitable de faire soit en réduisant les insuffisances qui constituent autant de goulots d'étranglement du réseau, soit en modifiant la structure même du réseau.

2.1. Réformer le circuit céréaliier

Dans le premier cas, il suffit d'inventorier les relations entre les différents acteurs des circuits et rechercher les raisons pour lesquelles certaines d'entre elles ne sont pas satisfaisantes. Les remèdes à prescrire découlent directement de cet examen.

L'intérêt de cette approche est son réalisme. L'analyse à conduire porte sur des situations concrètes. Les solutions à apporter sont à la mesure de ce que le pays peut faire par lui-même pour redresser la situation. Cette procédure est fréquemment utilisée par les pouvoirs publics. Par exemple, lorsqu'ils désignent de nouveaux acheteurs au niveau de la collecte primaire, lorsqu'ils modifient les conditions du crédit à la consommation. Derrière ces décisions se profilent les causes objectives qui les ont déclenchées : actualisation du prix au producteur ou des charges de commercialisation; renforcement des conditions de la concurrence à l'achat; aide aux consommateurs les plus déshérités.

En réalité, les raisons qui ont conduit à prendre telle ou telle décision ne sont jamais aussi simples et aussi claires que nous venons de le dire.

Bien souvent, la décision est prise sans une étude suffisante de ses conséquences. Elle peut être le résultat d'une pression d'un groupe exerçant un certain pouvoir dans le pays.

Mais ce qui est plus grave, c'est qu'elles sont prises à partir d'une analyse conjoncturelle de la situation au lieu de s'inscrire dans une perspective à moyen terme : on réagit à l'événement.

La conséquence - également grave - de cette pratique est l'impossibilité dans laquelle se trouvent des responsables d'appréhender globalement des problèmes qui sont à résoudre simultanément à chaque noeud du réseau d'interrelations qui se tisse entre les divers agents.

C'est à juste titre que dans son rapport de novembre 1978, le comité restreint CILSS/Club du Sahel souligne "la nécessité d'un schéma global", ajoutant: "les intérêts nettement divergeants des différents groupes concernés par le problème céréaliier 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".

La stratégie au coup par coup qui consiste à "piloter" le système par des modifications partielles n'a pas - sauf cas particulier - répondu aux attentes précisément parce que ~~l'approche globale était absente~~. Ainsi, les responsables n'ont pas eu l'occasion de découvrir les ruptures entre les diverses parties du réseau qui sont probablement les causes essentielles des difficultés de fonctionnement constatées. Nous n'en prendrons que deux exemples, particulièrement démonstratifs :

- la production traitée pour elle-même d'un côté, la commercialisation secondaire organisée d'un autre côté, et le maillon intermédiaire : la collecte primaire délaissée;
- des efforts considérables au bénéfice de la production, de la collecte et de la commercialisation des cultures de rente jusqu'à la transformation et l'exportation, au détriment du circuit céréalier alors que l'agriculteur dans son exploitation combine ces deux catégories de productions avec d'autres pour équilibrer ses risques.

La méthode d'analyse consiste donc à procéder à l'examen des relations fonctionnelles existant entre les agents économiques; ce qui nécessite de les recenser, de les qualifier en fonction des flux de céréales, d'argent ou d'information dont ils sont la source, pour certains, dont ils sont les intermédiaires pour la plupart d'entre eux.

Cette approche fonctionnelle ne nécessite pas de porter un jugement à priori sur tel ou tel acteur du réseau. Les performances de chacun et les raisons de ces bonnes ou mauvaises performances sont les seuls critères à prendre en considération.

Les nombreuses études disponibles qui ont toutes pour but de porter un diagnostic sur l'économie céréalière sahélienne en vue de fournir des propositions de restructuration, de renflouement ou de redressement sont peu ou prou entachées d'un "à priori".

Certains auteurs fondent leurs propositions sur les capacités inexploitées des commerçants, d'autres s'intéressent particulièrement aux offices qu'ils jugent aptes à jouer leur rôle si des moyens leur sont donnés et si une plus grande flexibilité de leur action leur est consentie. Plusieurs considèrent que tant que le producteur ne sera pas mieux rémunéré, toute politique d'expansion céréalière sera vouée à l'échec.

Ces positions sont encore la manifestation de l'approche sectorielle privilégiant l'un des agents. Elles sont l'expression de tendances marquées pour un aspect du circuit céréalière, ou pour un mode d'organisation découlant d'une idée que l'on se fait du meilleur fonctionnement.

De telles attitudes conduisent à des affrontements dont il est bien difficile d'extraire des propositions réalistes. C'est le cas par exemple de l'opposition des "pro/monopoles" et des "pro-commerçants" que l'on retrouve dans presque tous les pays sahéliens.

En réalité, chaque maille du réseau est importante, chaque maillon de la "filière" a un rôle irremplaçable à jouer. Si l'un de ces maillons est trop faible, la chaîne se rompt; s'attaquer aux plus faibles des agents économiques, à ceux qui ne parviennent pas à remplir correctement leur mission apparaît donc comme une thérapeutique souhaitable et appropriée, à condition de restituer son action dans l'ensemble du réseau.

Les discussions de ce colloque devraient être conduites en vue de dépasser ces approches conflictuelles de forme dualiste et de se situer à un niveau où la perspective d'ensemble du bon fonctionnement du circuit céréalière devient perceptible à tous. La complémentarité des actions de chaque agent devient alors la règle. A partir de là, les insuffisances de l'un ou l'autre, l'absence dans le circuit de l'un de ces agents, le poids excessif d'un autre constituent autant de pistes de réflexion et d'action.

2.2. Modifier la structure du circuit céréalier

Lorsque des actions de "régulation" bien conçues et réellement appliquées n'apportent pas les effets de redressement escomptés, c'est que la structure même du réseau est en cause ; prenons quelques exemples :

- certains acteurs sont incapables d'assurer les fonctions qui sont les leurs,
- les caractéristiques de l'environnement dans lequel fonctionne le réseau céréalier sont profondément modifiées,
- la finalité de la politique céréalière est révisée de sorte que la structure du circuit n'est plus adaptée,
- la conception politique de l'organisation de la production et de la commercialisation subit une mutation. Une redistribution des rôles et des fonctions s'impose.

Conclusion

Ainsi, qu'il s'agisse pour un Etat de "réguler" son marché céréalier ou bien de le "réorienter", le mode d'approche est le même.

Nous rejoignons ainsi les propositions faites par le comité restreint CILSS/Club du Sahel dans son rapport de novembre 1978 déjà cité : "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". Après avoir cité quelques cas, le rapport poursuit : "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".

La méthode permettant de vérifier que la stratégie choisie est réellement applicable est tellement importante pour les discussions du colloque que nous en avons fait le point de départ du chapitre suivant.

En effet, tout programme d'action doit être construit à partir d'une réflexion sur les relations entre les agents qui opèrent dans le circuit et sur les performances qu'ils obtiennent.

CHAPITRE III

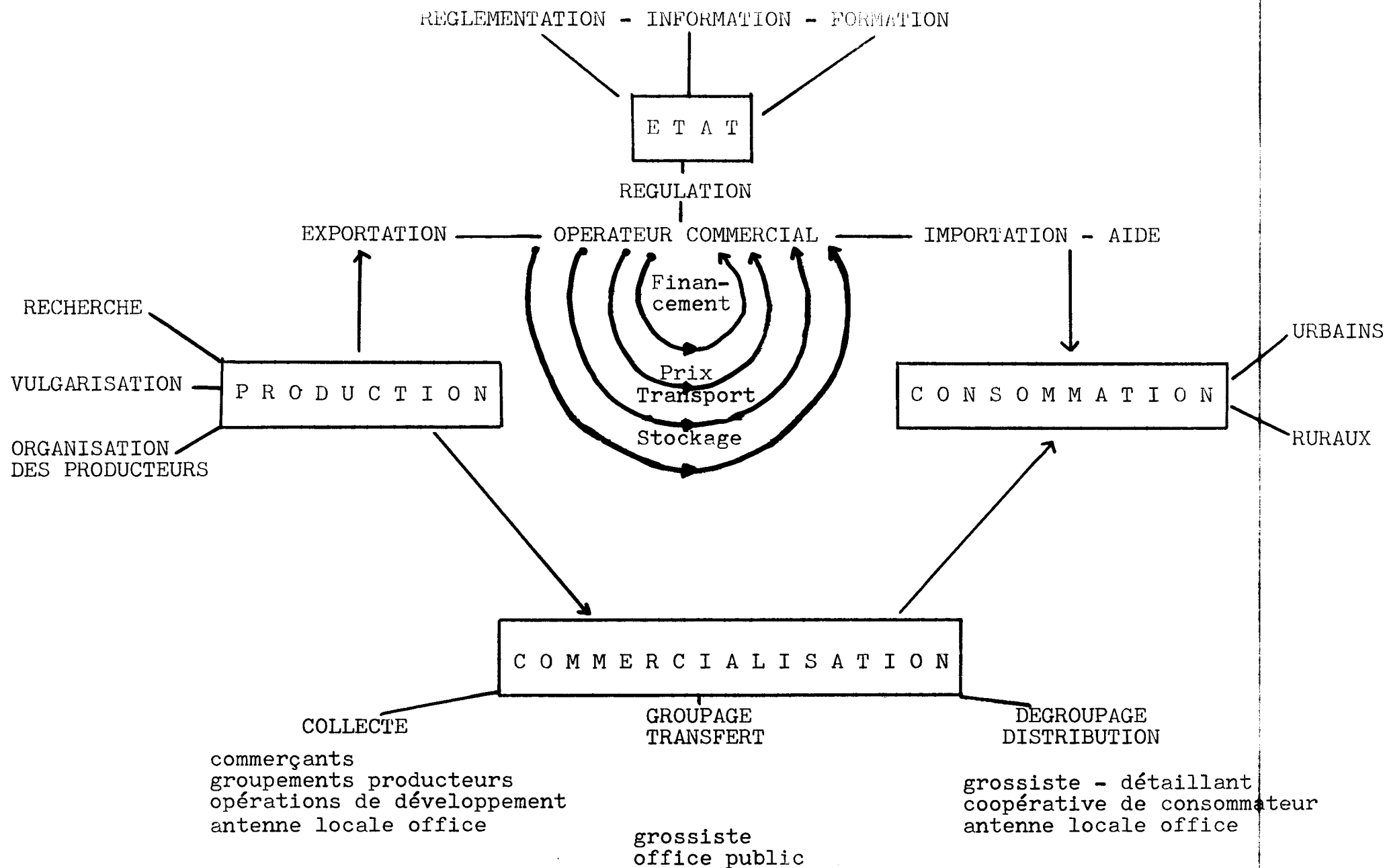
UNE POLITIQUE INTEGREE (CEREALIERE, AGRICOLE, ALIMENTAIRE)

I. QUATRE GROUPES D'OPERATEURS CONSTITUENT LE CIRCUIT CEREALIER

- 1.1 La production
- 1.2 La commercialisation
- 1.3 La consommation
- 1.4 L'état et les organismes
para étatiques

II. LES PRINCIPES D'ACTION

- 2.1 Les déséquilibres à vaincre
- 2.2 Relier Production - Commercialisation -
Consommation
- 2.3 Chaque pays est maître de ses options
- 2.4 L'approche par agent économique et
par zone écologique
- 2.5 Des actions en commun
- 2.6 Une politique céréalière, agricole
et alimentaire
- 2.7 Les modalités d'aide du CILSS



I. QUATRE GROUPES D'OPERATEURS CONSTITUENT LE CIRCUIT
CEREALIER

Les agents économiques qui participent au circuit sont ~~nombreux mais il est toujours possible de les rassembler par~~ grands groupes - les producteurs, les commerçants, les consommateurs; enfin l'Etat et les organismes qu'il a créés.

Les intérêts de ces groupes sont non seulement divergents mais, le plus souvent, radicalement opposés. Il s'ensuit que la commercialisation donne lieu à des conflits qui naissent et se développent entre ces groupes. L'analyse des pouvoirs de chacun montre des différences importantes :

- 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). En outre, en créant un office public céréalier, certains Etats sont devenus des opérateurs privilégiés du marché. Cette position active amoindrit considérablement leurs fonctions d'arbitre entre les trois autres groupes.

Pour chacun de ces groupes, nous allons examiner :

- (i) quelles sont les fonctions qu'ils assurent,
- (ii) quelles sont les mesures susceptibles de renforcer, à leur niveau, le fonctionnement du réseau,
- (iii) quelles sont les contraintes majeures qui pèsent sur eux et dont il faudrait réduire l'impact.

1.1 La production

1.1.1 La production de céréales est entièrement assurée par les paysans nombreux, apportant chacun de faibles quantités de céréales. Les producteurs sont les maîtres absolus de l'accroissement de la production céréalière. C'est de leurs décisions d'accroître les superficies consacrées aux céréales par rapport aux autres cultures et d'intensifier leur production céréalière que dépend à terme l'autosuffisance alimentaire.

1.1.2 Néanmoins des mesures incitatives peuvent être prises pour augmenter le volume de la production :

- au plan technique

- . utilisation de variétés plus hâtives et plus productives (recherche)
- . utilisation plus importante des engrais
- . développement de la culture attelée
- . amélioration des conditions de stockage villageois;

- au plan de la vulgarisation

- . meilleur encadrement dans les opérations existantes
- . création de nouvelles opérations associant production et commercialisation
- . formation des paysans aux techniques culturales
- . prise en compte de l'exploitation dans son ensemble et non plus production par production
- . création de groupements de producteurs précoopératifs prenant peu à peu en compte le crédit de campagne et la collecte des produits;

- au plan financier

- . disponibilité de crédit suffisant pour les intrants et l'équipement de l'exploitation, mais également au titre d'avances sur récolte à taux d'intérêts raisonnable;

- au plan commercial

- . garantie d'achat des surplus à un prix raisonnable
- . meilleur équilibre entre prix des céréales et prix des cultures de rente
- . amélioration des conditions de transport (infrastructure et équipement des transports du village aux marchés) pour une décentralisation des zones d'achat
- . démarrage précoce de la commercialisation.

1.1.3 Deux questions doivent retenir l'attention lorsqu'il s'agit de promouvoir la production céréalière :

- l'exploitation agricole forme un tout cohérent.

Isoler les céréales, comme on a isolé les cultures de rente ou l'élevage, n'est pas concevable. Il y a lieu de prendre en considération le "système de production" et raisonner les augmentations de production et de productivité pour l'exploitation prise dans son ensemble. Cette approche a des conséquences importantes, par exemple :

- . prise en compte des équilibres écologiques,
 - . la productivité de l'exploitation n'est plus fonction des prix de revient des productions,
 - . la logique de l'agriculteur est respectée,
 - . les opérations de développement doivent elles-mêmes modifier leurs méthodes. Elles ne travaillent plus avec les producteurs de coton ou de céréales, mais avec des agriculteurs pratiquant plusieurs productions.
- pour assurer une pérennité de production et aider les paysans à passer d'une situation d'autoconsommation à une situation de producteur de surplus nécessaire à l'approvisionnement des villes, il est urgent de leur donner la possibilité de s'organiser collectivement.

L'effort de vulgarisation technique doit être conjugué à une structuration socio-professionnelle, faute de quoi ce progrès technique indispensable pour hausser la production ne pourra maintenir ses effets.

1.2 La commercialisation

Trois stades de commercialisation sont à distinguer :

- la collecte
- le groupage et le transfert vers les zones de consommation
- le dégroupage et la distribution.

1.2.1 La collecte

C'est le premier stade qui pose le plus de problèmes.

Il est évident que les paysans-commerçants comme les commerçants négociant aussi bien des céréales que d'autres produits à l'achat et à la vente constituent un excellent réseau "capillaire" capable de collecter, au moindre coût, de multiples mais faibles offres de céréales et de constituer ainsi des lots suffisamment importants pour faciliter le groupage du stade suivant.

Le rôle et le comportement des commerçants vis-à-vis des producteurs 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.

En l'absence d'étude précise, il est difficile de se prononcer. Néanmoins, il faut s'interroger sur l'importance qu'attribuent les paysans aux services annexes que leur rendent les commerçants, même s'ils les payent parfois cher. Plus que de commerce, il faudrait parler de relations sociales à objet économique, fruit d'une longue expérience de vie commune. Dans ces conditions, peut-on espérer que ce réseau soit apte, pour l'avenir, à mobiliser des tonnages toujours croissants de céréales destinées à une population urbaine dont l'effectif progresse de + 5% chaque année ? Il est difficile de l'affirmer.

Par contre, les opérations de productivité comme les sociétés de développement sont tout à fait capables de participer à la collecte dans de très bonnes conditions techniques; il serait souhaitable que leur statut soit étendu à la commercialisation des céréales, comme cela existe déjà pour les cultures de rente.

Trois bonnes raisons militent en faveur de cette solution :

- dans les zones d'opération, la vulgarisation technique conduit à des hausses de rendement et par conséquent à des surplus commercialisables plus importants qu'ailleurs,
- les relations entre l'opération et les paysans peuvent s'assimiler à celles qui existent entre ceux-ci et les commerçants. Les services qu'attendent les paysans peuvent être rendus par l'opération de développement dans les mêmes conditions,
- la "structuration socio-professionnelle" des agriculteurs caractérisée par la prise en charge collective de leurs intérêts est un objectif pour l'avenir. L'expérimentation de groupe mutualiste ou coopératif doit s'appuyer sur des actions concrètes que les paysans peuvent maîtriser. La collecte des produits céréaliers est un bon point de départ.

Un troisième intervenant devrait être présent dans la collecte : l'antenne de l'agence publique. Dans la majorité des pays où existe un office céréalier, cet échelon local est absent. Par carence de moyens, l'office est dans l'impossibilité de mettre en place des structures permanentes proches des villages.

Il semble que l'on n'ait pas suffisamment pris conscience que cette rupture de la filière céréalière est l'une des raisons fondamentales des piètres résultats obtenus par les offices céréaliers.

Pour tenter de rapprocher les deux morceaux, des solutions sont utilisées :

- ~~fixation par voie autoritaire d'un quota de céréales~~ livrées par chaque village à l'Office public,
- agrément de commerçants chargés de collecter pour le compte de l'office,
- équipes d'achat mobiles se présentant sur les marchés.

En conclusion, c'est dès ce stade de la collecte que les choix doivent être faits de privilégier :

- un seul type d'opérateurs
- ou plusieurs en concurrence
- ou plusieurs en association.

1.2.2 Le groupage et le transfert vers les lieux de consommation

Il n'est pas utile de décrire longuement ce circuit qui ne pose pas de problèmes majeurs.

Des commerçants mieux équipés, mieux renseignés, plus entreprenants, regroupent des céréales et les expédient en ville, là où l'espoir d'un bon prix de vente justifie des frais de transport et de stockage. Certains de ces commerçants traitent des tonnages importants, d'autres ne transfèrent que quelques sacs, profitant d'un peu de place dans un camion ou dans une voiture. Ils travaillent toujours à des coûts d'opportunité bas, réduisant au maximum leurs charges fixes.

Le même circuit est suivi par l'office public qui achemine, en général, de forts tonnages par voyage, aux prix officiels lorsque la cargaison est confiée à un transporteur, à un prix de revient élevé lorsqu'il utilise son propre parc de véhicule, en absence de frêt de retour.

Les problèmes essentiels à ce niveau sont les suivants :

- peut-on améliorer les coûts de transfert des offices céréaliers ?
- en l'absence d'un office public, les commerçants assureront-ils des transferts de céréales vers les agglomérations éloignées ?
- les infrastructures des transports (voie ferrée, voies fluviales, routes, pistes, etc) sont-elles à l'origine des difficultés ?

1.2.3 Le dégroupage et la distribution

Le commerçant-grossiste aisé ou le demi-grossiste livre des céréales aux détaillants. La position de quasi-monopole réel qu'ils occupent leur permet de profiter des opportunités et d'anticiper les pénuries possibles en stockant pour revendre plus cher.

L'office pour sa part - qui est relativement faible - ne peut pas en général peser sur les prix. En tant que grossiste, il revend les céréales qu'il a transférées des zones de production soit à des coopératives de consommateurs, soit aux institutions publiques, soit à des commerçants agréés.

Ainsi, nous constatons que le mécanisme de distribution n'est pas conçu pour réduire les prix aux consommateurs:

- Lorsque seuls les commerçants sont présents, aucune contre-réaction sur les prix ne peut s'exercer et, particulièrement en période de soudure, les prix grimpent;
- Lorsque l'office est présent, il livre à certaines catégories favorisées des céréales au prix officiel, créant ainsi une inégalité notoire entre les différentes classes sociales.

1.2.4 Les coûts comparés des circuits privés et officiels

Parvenus au bout de la chaîne, nous pouvons nous interroger sur les coûts comparés du réseau privé et du réseau de l'office public.

S'il est probablement vrai que le commerçant privé parvient à apporter des grains sur le marché urbain à un coût moindre que l'agence publique, il ne faudrait pas oublier que pour le consommateur qui a affaire à lui le coût de son alimentation est largement supérieur à celui qu'obtient le fonctionnaire.

Ainsi

- le système céréalier purement privé pénalise le consommateur urbain et crée une rente de situation au commerçant,
- le système céréalier mixte tel qu'il fonctionne actuellement subventionne totalement ou en partie ceux qui sont habilités à s'approvisionner à l'office public, pénalise les autres urbains et ménage au commerçant une marge non négligeable, compte tenu de sa bonne productivité d'un côté et des hauts prix de vente qu'il pratique, de l'autre.

Pour éclairer cette question, il paraît indispensable de procéder à des études comparatives fondées sur des résultats d'exploitation de commerçants importants et d'agence publique. Mais, est-ce possible ? De même, les comparaisons inter-Etats des coûts de fonctionnement des Agences publiques céréalières présenteraient un grand intérêt pour leurs responsables.

1.2.5 Ne serait-il pas souhaitable de rechercher l'unification des circuits de commercialisation des produits agricoles ?

Est-il rationnel de maintenir le circuit céréalier isolé du circuit de commercialisation du coton et de celui de l'arachide. N'y a-t-il pas des économies à faire en mettant en place des marchés mixtes à l'intérieur des zones des opérations de développement ?

L'agriculteur, pour réduire les risques, pratique plusieurs productions. Pourquoi trouve-t-il en face de lui plusieurs réseaux de collecte sous prétexte que la destination du produit n'est pas la même ?

1.2.6 Renforcer la productivité du secteur agricole en unifiant les réseaux de commercialisation des intrants et ceux des facteurs de production

~~Lorsque l'on parle de commercialisation, on fait allusion~~ à la vente de leurs produits par les producteurs. Mais il faut également parler des flux de facteurs de production à leur faire parvenir.

Là encore, une certaine unification des réseaux, à travers les opérations de développement, devrait permettre d'obtenir de meilleurs coûts d'approche des approvisionnements.

1.3 La consommation

Il est bon d'opérer une distinction fondamentale entre les consommateurs urbains et les consommateurs agricoles et ruraux car leurs modes alimentaires sont de moins en moins identiques.

1.3.1 Les consommateurs urbains

Ne jouant a priori qu'un rôle passif, les consommateurs urbains 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 :

- les importations de céréales étrangères : blé et riz,
- le développement de la riziculture irriguée,
- l'aide alimentaire massive.

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.

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.

Les gouvernements dans le cadre de leur politique céréalière devraient prévoir les mesures susceptibles de favoriser l'utilisation des céréales traditionnelles :

- en favorisant les recherches et le développement des technologies relatives aux farines et aux produits dérivés,
- en contrôlant le mieux possible les importations de ces céréales par rapport à la progression de la production interne,
- en respectant un équilibre des prix de vente aux consommateurs des produits locaux par rapport aux produits importés.

L'aide alimentaire qui dans les pays du Sahel semble se pérenniser est également un facteur négatif à l'égard de la consommation des céréales locales, aussi bien sur le plan qualitatif que nous venons de voir que sur le plan quantitatif.

La carence des informations sur le niveau de production de l'année, sur le niveau des stocks dans les villages et chez les commerçants grossistes, ainsi que sur les mouvements incontrôlés d'exportation et d'importation entre les pays, constitue un écueil considérable. Pour ne pas se trouver en situation de sous-alimentation et en absence de données sûres, les responsables nationaux apprécient leurs besoins d'aide alimentaire plutôt largement. Dès lors, ces grains pèsent sur le marché, encombrant les magasins et en définitive réagissent indirectement sur la production en la freinant.

Les gouvernements devraient apporter une attention toute particulière à cette question. D'autant plus que l'Aide alimentaire normale vient en déduction de l'aide globale réduisant d'autant les financements destinés aux investissements productifs.

1.3.2 Les consommateurs agricoles et ruraux

Un problème mérite d'être examiné. Traditionnellement, les paysans assurent leur sécurité alimentaire en conservant des céréales en grenier pour satisfaire les besoins de plusieurs années.

Depuis la sécheresse, les greniers ont probablement été reconstitués. Ce réflexe atavique a pour effet de maintenir dans les villages des céréales qui seraient bien nécessaires pour approvisionner les citadins alors que, pendant le même temps, les autorités sont obligées de faire appel aux importations.

A l'inverse, lorsque les Agences publiques souhaitent acheter, en pratiquant la procédure du quota par village, il est très possible que les villageois prélèvent dans leur grenier réduisant d'autant leur autonomie alimentaire future, ce qui obligera les autorités à les approvisionner plus tard.

Une meilleure connaissance de ce mécanisme et de ses conséquences faciliterait beaucoup la gestion d'ensemble du circuit céréalier.

1.4 L'Etat et les organismes para-étatiques

L'Etat prend en charge un certain nombre de fonctions qui lui reviennent de droit.

1.4.1 La réglementation

Les règles du jeu entre les acteurs du marché céréalier doivent être définies. C'est le cas par exemple des conditions d'exercice du métier de commerçant, des dispositions relatives

au transport des céréales, de la fixation éventuelle de prix à l'achat et à la vente, du barème. L'Etat sanctionne les agents en infraction, arbitre les conflits entre les opérateurs. Aussi la réglementation doit-elle être à la mesure des possibilités de contrôle. Rien n'est plus nuisible que des textes incontrôlables dans leur application.

1.4.2 L'information

Dans la perspective du système céréalier à trois pôles : production - commercialisation - consommation, le gouvernement doit être informé d'une façon régulière des éléments essentiels du système surface - rendement - état des stocks - prix - niveau des stocks dans les zones de production comme dans les villes - niveau de consommation, etc.

La difficulté actuelle tient au fait que plusieurs institutions possèdent chacune une part de l'information et que, en outre, les modes de calcul et de présentation des données ne sont pas toujours harmonisés.

Cette carence explique bien des difficultés rencontrées dans le pilotage du système céréalier.

1.4.3 L'Etat opérateur commercial

Souhaitant maîtriser le réseau céréalier, l'Etat peut considérer qu'une bonne stratégie consiste à y pénétrer comme un acteur privilégié par l'intermédiaire de son Agence nationale céréalière. Son implication peut être croissante, comme nous le décrivons maintenant.

Premier stade : Importation et aide - exportation

L'Agence publique est chargée de procéder aux importations, reçoit et gère l'Aide alimentaire, et a la responsabilité des exportations. Pour faire face à ces mouvements, l'Agence doit être dotée de l'infrastructure et de la logistique adaptées et situées aux bons endroits.

L'Etat peut donner à l'Agence le monopsonne et le monopole, ou bien l'autoriser à déléguer à des grossistes agréés une partie des opérations. L'Etat, ainsi, limite ses risques commerciaux, reporte le financement sur les commerçants, réservant ses disponibilités pour d'autres actions. En contrepartie, il ne peut prétendre aux résultats lorsqu'il y en a. De même, les commerçants - mal contrôlés - peuvent s'engager dans la spéculation au préjudice des consommateurs.

Second stade : Stock de sécurité

Les opérations relatives au stock de sécurité relèvent autant des importations et de l'aide alimentaire que du marché intérieur. Aussi l'Agence publique, lorsqu'elle existe, doit-elle procéder à des achats intérieurs pour constituer le stock. Pour cela, l'infrastructure et la logistique nécessaires peuvent être limitées et localisées dans les zones de production pour les achats, auprès des concentrations urbaines et dans les zones déficitaires pour les unités de stockage. Là encore, l'Agence peut faire procéder aux achats par des grossistes agréés.

Troisième stade : Ravitaillement des zones déficitaires éloignées

Lorsque l'Agence publique est chargée de ravitailler les zones éloignées, c'est en général parce que les commerçants privés n'y vont pas (l'interdiction du commerce privé, le prix de vente uniforme sur tout le territoire peuvent en être des causes). L'Agence doit donc se procurer le tonnage nécessaire en achetant dans les zones de production. Il s'agit d'opérations permanentes pour lesquelles elle doit assumer les deux fonctions de base : grossiste, mais également collecte et groupage. A moins qu'elle trouve auprès des opérateurs de la commercialisation primaire des tonnages suffisamment importants.

Quatrième stade : le monopole réellement appliqué

Pour faire face à toute éventualité, l'Agence est chargée du ravitaillement de l'ensemble du pays. Elle achète tous les grains disponibles, les transfère et exerce en plus le dégroupage et la distribution. L'infrastructure et la logistique doivent également couvrir tout le territoire. Dans les zones de production, l'Agence doit aller au plus près des paysans pour collecter les céréales. Mais elle doit être présente également dans les zones déficitaires et les villes.

Cette description est celle de ce qu'on désigne couramment par "monopole".

La progression de la responsabilité de l'Etat qui vient d'être décrite va de pair avec la croissance des investissements nécessaires, l'enchérissement des coûts de fonctionnement de l'Agence et l'intensification de la complexité des problèmes qui lui sont posés.

Chaque Etat a donc à choisir le stade auquel il souhaite voir agir son Agence céréalière et vérifier que les moyens mis à sa disposition correspondent bien à la mission qu'il lui donne.

Le désajustement entre la mission et les moyens qui caractérise la situation actuelle dans bien des pays s'analyse de deux façons :

- ou bien les moyens sont insuffisants pour la mission,
- ou bien la mission est trop vaste, d'une ampleur telle que les moyens indispensables excèdent les possibilités du pays.

Probablement serait-il bon que les choix soient ré-examinés non pas seulement du côté des moyens mais également en reconsidérant les missions.

N'oublions pas le dicton : "Qui trop embrasse - mal étreint".

1.4.4 La régulation

Une autre attitude peut être adoptée : elle consiste pour l'Etat, après avoir défini pour les acteurs du marché un cadre de relations, à se contenter de n'intervenir que pour régulariser le cours des choses.

En utilisant à bon escient les incitations comme les sanctions appliquées aux acteurs du circuit céréalier, l'Etat peut avec des moyens plus réduits obtenir le même résultat qu'en cherchant à maîtriser physiquement tout le circuit.

Le domaine le plus évident où cette régulation a à s'exercer est celui des prix d'achat comme de vente. De même qu'il ne suffit pas d'attribuer un monopole à un office pour qu'il passe dans les faits, de même la fixation officielle d'un prix haut et d'un prix bas ne garantit pas le moins du monde qu'ils soient respectés.

Deux outils sont à la disposition de l'Etat :

- faire jouer au maximum la concurrence entre les commerçants. Malheureusement cette pratique n'est plus valable en période de pénurie marquée ou d'abondance relative;
- constituer des stocks de régularisation et s'en servir pour peser sur les prix de vente en période de disette, la reconstitution du stock se faisant en période d'abondance.

Cette pratique est coûteuse; elle implique l'existence d'une Agence publique, c'est vrai. Mais dans des pays où les variations de volume de production sont aussi importantes, elle paraît être la seule à répondre au double objectif :

- réduire les fluctuations des prix tout en réalisant la sécurité de l'approvisionnement en céréales de la population.

1.4.5 Deux fonctions logistiques majeures : stockage et transport

Un rapport particulier développe les problèmes relatifs au stockage. Les conclusions que sa discussion aura fait naître devront être intégrées dans l'approche générale du système céréalier.

Le CILSS aborde par ailleurs l'amélioration des transports. Le circuit céréalier - particulièrement la collecte en brousse et les transferts importants vers les zones déficitaires - est largement tributaire des capacités et des possibilités de transport dans chacun des pays.

1.4.6 Du meilleur usage des ressources financières

La "traduction" financière de la stratégie applicable retenue par un gouvernement pour l'amélioration ou la modification de son circuit céréalier constitue la dernière phase de la réflexion.

Que faut-il financer en priorité ?

- | | |
|------------------------|--|
| La production : | recherche - subvention aux intrants -
nouvelles opérations de développement -
crédit de campagne, etc... |
| La commercialisation : | fonctionnement de l'Agence Publique -
crédit pour la campagne de
commercialisation |
| La consommation : | importation - subvention aux
consommateurs |
| La logistique : | capacité de stockage plus importante -
augmentation du parc de véhicules -
développement du réseau radio pour
améliorer l'information |

La mise en place ou le développement du crédit agricole au plus près des agriculteurs apparaît primordiale pour la réussite d'une politique d'autosuffisance céréalière fondée sur l'augmentation de la production. Pour cela, des ressources financières plus importantes doivent être mises à la disposition des agriculteurs pour financer leur équipement et les intrants indispensables. Ceci n'est possible qu'à condition que le contrôle des crédits soit efficace, c'est-à-dire relié étroitement à la vente des produits, donc intégré aux opérations de collecte.

II. LES PRINCIPES D'ACTION

Les diverses instances du CILSS ont déjà beaucoup réfléchi aux principes qui devraient présider à une redéfinition des politiques céréalières capables de conduire les pays du Sahel à l'autosuffisance à l'échéance du siècle. Aussi, nous contenterons-nous de rassembler ici ces principes afin qu'ils servent de "toile de fond" aux discussions de ce colloque.

2.1 Trois déséquilibres sont à vaincre qui constituent la base de la stratégie à long terme du CILSS :

- le déséquilibre entre la croissance de la population et celle de la production alimentaire et particulièrement céréalière;
- le déséquilibre entre la croissance de la population urbaine à nourrir et la relative stagnation de la population active agricole;
- le déséquilibre écologique dû à la surexploitation des terres conduisant à la réduction du potentiel productif sans introduction de techniques conservatrices et régénératrices.

2.2 L'autosuffisance alimentaire ne pourra être obtenue qu'en améliorant simultanément les conditions de la production, de la commercialisation et des modes de consommation.

2.3 Chaque pays étant maître de ses options et de ses choix fondamentaux, c'est dans le cadre de ceux-ci que doit être menée la réflexion conduisant à un programme d'actions concrètes.

2.4 Néanmoins la méthode d'analyse est commune à tous. Elle est fondée sur une double approche :

- verticale - c'est-à-dire par agents économiques en vue de détecter les mesures aptes à rendre plus efficace le rôle de chacun dans le circuit céréaliier, de réduire les conflits entre eux et d'assurer la complémentarité de leurs fonctions respectives (cf. chapitre III § 1);

- horizontale - c'est-à-dire par grande zone écologique dans chaque pays. L'une des erreurs commises jusqu'à présent a peut-être été de considérer chaque pays comme un espace économique homogène et intégré. Cette différenciation entre les potentialités agricoles des diverses régions est fondamentale pour la formulation des futures politiques céréalières.

2.5 La solution de certains problèmes nés de la réflexion commune mériterait d'être recherchée également en commun. En effet, les actions à entreprendre pourront, dans certains cas, être plus bénéfiques si elles reçoivent l'adhésion solidaire des pays.

2.6 L'élaboration de politiques céréalières, agricoles et alimentaires nationales qui constitue l'aboutissement d'une telle réflexion est de la responsabilité exclusive des Etats sahéliens.

Conçues en vue 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 d'introduire une plus grande cohérence :

- dans les programmes nationaux de développement;
- dans les interventions des aides extérieures puisque la relance de la production céréalière exigera des moyens techniques et financiers importants.

A cet égard, le Plan d'investissement alimentaire regroupant l'ensemble des mesures constituerait un cadre d'intervention et un ensemble d'actions cohérentes à proposer aux sources de financement.

2.7 Le CILSS et le Club du Sahel pourraient agir comme conseillers auprès des Etats qui le souhaiteraient :

- pour leur fournir des éléments utiles en vue de l'élaboration d'une politique globale et cohérente en fonction de leurs options propres;

- pour les aider à définir les modalités d'application de leurs politiques;
- pour expérimenter des projets céréaliers d'un type nouveau intégrant la commercialisation à la production (projets filières).