

PN-ARD-847

63769

## **AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS PROJECT, PHASE II**

Sponsored by the

### **U.S. Agency for International Development**

Assisting AID Bureaus, Missions and Developing Country Governments  
to Improve Food and Agricultural Policies

Prime Contractor:            **Abt Associates Inc.**  
Subcontractors:            **Harvard Institute for International Development, Harvard University**  
                                     **Food Research Institute, Stanford University**  
                                     **North Carolina State University**  
                                     **Abel, Daft & Farley**  
                                     **International Science and Technology Institute**  
                                     **International Food Policy Research Institute**

**NIGER: SUIVI DES EFFETS DES  
REFORMES DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES**

**RAPPORT TECHNIQUE NO. 105**

**NOVEMBRE 1989**

**Préparé pour l'USAID/Niamey  
(Contrat No. DAN-4084-Z-00-8034-00)**

**Préparé par  
E. Wesley F. Peterson**

**Dans le cadre du contrat avec Abt Associates Inc.  
et le Projet d'analyse de la politique agricole, étape II  
(APAP II)**

## RESUME

Ecrit pour l'USAID/Niger, sous les auspices du Projet d'analyse de la politique agricole, étape II (APAP II), ce rapport présente une approche théorique à la conception de systèmes pour suivre l'impact des réformes de politiques économiques. Il applique ensuite cette approche à l'évaluation de l'impact de deux réformes de politiques économiques: le Programme de subvention au développement du secteur agricole (SDSA) et le Programme de réforme de la politique économique au Niger (PRPEN). L'auteur cerne un certain nombre de questions dont il faut tenir compte au moment de mettre en place des réformes de politiques économiques. D'abord, il est important de spécifier l'objectif du suivi de l'impact car les systèmes vont varier selon le but auquel ils se destinent. Peut-être l'aspect le plus difficile consiste à faire un rapprochement de causalité entre des actions de politiques spécifiques et des résultats mesurables spécifiques. Enfin, il faut savoir que des compromis devront être faits entre l'étendue d'un système de suivi et son coût. Ainsi, il faudra prendre des décisions sur le nombre de variables que l'on va suivre, leur couverture et la fréquence des collectes de données.

Ce rapport traite de l'approche conceptuelle reliant la structure des secteurs influencés par les réformes et les résultats économiques. Trois dimensions importantes pour le Niger sont décrites et mises en rapport avec les conditions structurelles de l'économie nigérienne. Il s'agit du niveau de vie en zones rurales, de la répartition des revenus et de la pérennité. L'approche est appliquée à trois champs de réformes des politiques économiques au Niger pour illustrer comment l'utiliser pour concevoir les systèmes de suivi. Par la suite, le rapport se penche sur des aspects pratiques liés à la conception, au fonctionnement et à l'entretien du système de suivi et des recommandations sont faites en vue de mettre en place un tel système.

## TABLE DES MATIERES

	Page
Résumé analytique .....	viii
1. Introduction .....	1
2. Questions théoriques de l'évaluation de l'impact .....	2
2.1 Objectif de l'évaluation de l'impact .....	2
2.2 Cause à effet .....	4
2.3 Questions de mesure .....	6
2.4 Commentaires de conclusions .....	8
3. Concevoir des systèmes pour suivre l'impact des réformes de politiques agricoles au Niger .....	9
3.1 Introduction .....	9
3.2 Cadre conceptuel .....	11
3.3 Un système pour suivre l'impact du SDSA et du PRPEN .....	16
3.3.1 Subventions des intrants .....	17
3.3.2 Réforme du marché des céréales .....	22
3.3.3 Commerce frontalier, PRPEN .....	28
3.4 Remarques de conclusion .....	32
4. Conclusions et recommandations .....	34
Annexe A: Personnes consultées .....	37
Annexe B: Documents consultés .....	38

UN SYSTEME DE SUIVI POUR LA REFORME DES  
POLITIQUES ECONOMIQUES AU NIGER

E. Wesley F. Peterson

SOMMAIRE

L'objectif de ce rapport est de développer une approche conceptuelle qui facilitera la création d'un système de suivi des effets des réformes des politiques économiques et de l'appliquer au problème de l'évaluation des impacts des programmes de Subvention au développement du secteur agricole (SDSA) et de Réforme de la politique économique au Niger (PRPEN), les deux appuyés par l'USAID au Niger. La première partie de ce rapport porte sur plusieurs questions conceptuelles relatives à l'élaboration des systèmes de suivi. Ensuite, une approche conceptuelle au dessein d'un système de suivi est présenté et appliqué au cas précis du SDSA et du PRPEN. La dernière partie du rapport présente les conclusions et les recommandations.

LE PROBLEME DU SUIVI

Une première question difficile pour l'élaboration d'un système de suivi concerne les raisons pour lesquelles cet effort est monté. Plusieurs groupes de décideurs peuvent s'intéresser à ce genre d'exercice, notamment des représentants du Gouvernement du Niger, de l'USAID au Niger et de l'USAID à Washington. Ces groupes ont des besoins d'informations différents et emploient ces dernières à des fins diverses. Il est nécessaire de préciser le but exact du système de suivi car ce but influencera la nature des données dont on a besoin. Pour le présent rapport, on considère que l'objectif du système de suivi est de fournir aux responsables nigériens et américains des données qui peuvent être utilisées pour améliorer l'efficacité des réformes et pour les réorienter, si besoin est. Il est également reconnu que les responsables de l'USAID, surtout ceux de Washington, ont besoin de chiffres pour convaincre le Congrès des Etats-Unis de l'efficacité des programmes financés par le Gouvernement américain.

Le problème le plus difficile à résoudre est d'établir des liens clairs entre une réforme donnée et un changement spécifique au niveau d'une variable mesurée. Une réforme portant sur la libéralisation de la commercialisation céréalière aurait pour effet éventuel une augmentation des prix reçus par les producteurs de céréales. Pourtant, ce prix est influencé par beaucoup de choses et il est presque impossible de démêler toutes ces influences pour arriver à la conclusion que la réforme a abouti à tel ou tel effet sur le prix des céréales. En effet, une récolte particulièrement abondante pourrait provoquer une chute des prix malgré l'influence positive de la réforme. Trois sortes de problèmes se font sentir en rattachant des effets à une cause donnée. D'abord la logique économique et les hypothèses sur le comportement des agents peuvent être fausses de façon que les résultats anticipés ne soient pas réalisés. Deuxièmement, les causes d'un effet donné sont confondues, les changements d'une variable mesurée étant le résultat de plusieurs causes, y compris, éventuellement, la réforme.

Il est souvent impossible de prévoir ce qui se serait passé si tel ou tel événement n'avait pas eu lieu. Finalement, il y a la question du temps. Souvent le délai entre l'observation d'un effet et le moment quand l'action qui a déclenché cet effet a été prise n'est pas connu. Parfois, les conséquences d'une réforme ne seront visibles qu'après une période assez longue. Aucun système de suivi ne peut surmonter toutes ces difficultés. Cependant, il est possible qu'un système puisse être monté qui permettra des constatations plausibles sur l'influence d'une réforme sur la performance d'un secteur économique.

Finalement, il y a plusieurs problèmes relatifs au choix d'indicateurs à suivre ainsi que des considérations pratiques concernant l'opération et le maintien du système. Les décisions prises sur ces questions dépendent des ressources disponibles et des objectifs précis du suivi.

### L'ELABORATION D'UN SYSTEME DE SUIVI PORTANT SUR LA REFORME DES POLITIQUES AGRICOLES AU NIGER

Cette partie du rapport comprend une esquisse d'une approche conceptuelle à l'élaboration des systèmes de suivi et un essai d'application de cette approche aux réformes nigériennes. L'approche conceptuelle est basée sur le fait que la structure et l'organisation d'un secteur sont les facteurs qui déterminent la performance économique de ce secteur. La performance d'un système économique se mesure en considérant l'évolution de trois dimensions, à savoir le standard de vie ou, ce qui sera plus facile à mesurer, le niveau moyen des revenus, l'égalité ou l'inégalité dans la répartition de ces revenus, et la protection de l'environnement. Les politiques économiques ou agricoles font partie de la structure du secteur. Comme c'est la structure qui détermine la performance, un changement ou réforme des politiques implique des changements de performance. En effet, la raison pour laquelle on change les politiques est que l'on veut améliorer la performance du système. Pour découvrir les indicateurs de l'impact des réformes de politiques sur la situation économique, il est nécessaire de comprendre l'organisation du secteur visé et d'évaluer d'une manière précise les liens entre les caractéristiques principales de ce secteur et sa performance.

Un suivi efficace devrait se faire au niveau des variables qui rentrent dans le calcul des différentes dimensions de performances. Plutôt que d'essayer de mesurer le niveau de revenus ruraux, qui sont influencés par un ensemble compliqué de facteurs divers, il est préférable de s'attaquer à des indicateurs, tels que les prix et les quantités, qui rentrent directement dans le calcul des revenus. En principe, les variables identifiées par ce processus seraient liées d'une manière logique et aux effets anticipés des réformes et aux trois dimensions de performance. Malheureusement, même en utilisant cette approche, on ne va pas pouvoir arriver à des variables qui constituent le seul et unique lien entre une réforme et la performance économique. Les prix, par exemple, varieront en fonction de toutes sortes d'événements et non pas seulement en fonction des changements de politique. Il est, donc, essentiel que d'autres informations soient collectées et utilisées pour établir le contexte des changements observés. Ce contexte servira au développement d'explications plus exactes de l'évolution des variables d'intérêt.

Cette approche nous permet de dégager un ensemble d'indicateurs pour la réforme des politiques portant sur les marchés d'intrants, le marché céréalier, et le commerce avec le Nigéria. Dans les parties suivantes du rapport une description de la structure de chaque secteur est faite, les réformes et les effets attendus de ces réformes sont décrits et un ensemble de variables ayant un rapport avec les trois dimensions de la performance est développé. Ces études sommaires sont destinées à l'illustration de l'emploi de l'approche conceptuelle et non pas à l'élaboration définitive du système de suivi. Elles sont résumées ci-après.

La première réforme des politiques agricoles porte sur les marchés d'intrants, y compris ceux de l'engrais, des pesticides, des outils agricoles et des semences. La plupart des cultivateurs nigériens n'utilisent que quelques outils de fabrication artisanale, des semences réservées de la récolte précédente et leur propre main-d'oeuvre dans la production agricole. Ils sont, en général, moins dépendants des marchés monétisés que leurs homologues ailleurs dans le monde. L'intrant acheté le plus important est, sans doute, l'engrais. Cet intrant est distribué par des entreprises privées et publiques. Avant la réforme des politiques, une entreprise de l'Etat, la Centrale de l'approvisionnement (CA), jouait un rôle important dans la distribution des intrants agricoles. Il y a également un réseau de commerçants privés qui vendent surtout l'engrais.

La réforme de ce secteur vise les subventions aux prix des intrants pratiqués par la CA. En principe, la réforme devait contribuer à une réduction du déficit budgétaire à cause de l'élimination des subventions. En plus, on espérait que davantage d'engrais serait disponible à la suite des réformes et que les activités des entreprises des secteurs privé et coopératif seraient encouragées.

Ces données de base nous permettent de dégager les liens entre les effets escomptés et les trois dimensions de performance notées ci-haut. Il y a deux sources de revenus dans les zones rurales, la production agricole et les activités économiques non-agricoles. L'élimination des subventions sur l'engrais devait avoir un impact sur les prix et les quantités utilisées de cet intrant et ces variables rentrent directement dans le calcul des revenus nets des paysans. Par exemple, une augmentation du prix suivi d'une diminution de l'emploi d'engrais indique une chute des revenus tandis qu'une augmentation du prix avec une argumentation de la demande des engrais suggère que les producteurs trouvent un intérêt économique à utiliser plus d'engrais bien qu'à des prix supérieurs, donc, que leurs revenus ont augmenté. Ainsi, les prix et les quantités demandées sont deux variables importantes à suivre.

Quant aux revenus non-agricoles, la réforme est censée stimuler les entreprises privées et coopératives à augmenter leurs activités sur les marchés d'intrants. Si cet effet se réalise, il y aurait davantage d'emplois auprès de ces entreprises et, donc, une augmentation des revenus provenant des activités non-agricoles. Pour évaluer cette hypothèse, il serait nécessaire de recenser le nombre d'entreprises privées, coopératives et publiques afin de constater des changements dans la part du marché servie par les différentes sortes d'entreprise. Une augmentation des parts des entreprises privées et coopératives est une indication que ces dernières sont en expansion et, par conséquent, que le nombre d'emplois non-agricoles a augmenté.

Les deux autres dimensions de performance sont la répartition des revenus et la protection de l'environnement. La réforme des marchés des intrants aura peu d'effets sur ces dimensions. Cependant, il peut y avoir des cas précis où l'impact de la réforme influe sur certaines pratiques culturales, dans les périmètres irrigués, par exemple, qui auraient un effet néfaste sur l'environnement. Ainsi, le système de suivi doit rassembler des données sur ces aspects particuliers de la réforme ainsi que celles ayant un rapport avec les prix de marché, les quantités demandées et les parts relatives des différentes sortes d'entreprises sur les marchés d'intrants. Avec des informations complémentaires sur la conjoncture économique et le contexte général dans lequel les marchés évoluent, les données indiquées ci-avant devraient permettre des conclusions assez bien fondées sur l'impact de la réforme sur les marchés d'intrants. En plus le système de suivi devrait constater périodiquement la situation du budget de l'Etat nigérien ainsi que les comptes de la CA afin de mesurer l'effet de la réforme sur le déficit budgétaire.

La deuxième réforme de politiques concerne les marchés céréaliers et plus particulièrement le marché du mil. A peu près 76% du mil produit au Niger est destiné à l'auto-consommation. Ainsi, un quart seulement de la production nationale du mil est commercialisé. Le mil commercialisé est acheté par des consommateurs urbains et des familles rurales dont la production des denrées est insuffisante. Environ un tiers des ménages ruraux achètent une partie importante de leur consommation. Les céréales sont commercialisées par un nombre important d'entreprises privées. En plus, une entreprise de l'Etat, l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN) effectuait certaines opérations sur les marchés céréaliers. Par exemple, l'OPVN essayait de soutenir les prix de vente du mil avec des campagnes d'achat à prix fixes. Ces efforts ne furent jamais couronnés de grand succès, la plupart des céréales commercialisées passant par des marchés parallèles où les prix varient considérablement d'une région à une autre et au cours de l'année.

La réforme de ses marchés est axée sur des changements dans le fonctionnement de l'OPVN et sur une libéralisation générale des marchés. L'OPVN a modifié sa façon d'acheter les céréales remplaçant le système ancien d'achat à des prix uniformes avec un système d'appel d'offres. Ce changement devait réduire les dépenses de l'OPVN et encourager la concurrence des commerçants privés sur les marchés céréaliers. D'autres changements portent sur la création de stocks villageois de sécurité gérés par les coopératives et la dissémination des informations courantes sur les prix observés sur les différents marchés locaux. En gros, la réforme vise l'assouplissement des opérations de l'OPVN et une libéralisation des marchés céréaliers.

Le système de suivi doit, donc, permettre aux responsables de reconnaître l'effet de la réforme sur l'OPVN et l'état des marchés céréaliers. L'impact sur l'OPVN est facile de constater. En ce qui concerne les marchés céréaliers, par contre, un système assez compliqué de suivi doit être envisagé. La libéralisation des marchés devrait promouvoir la concurrence et aboutir à une réduction des marges de commercialisation au bénéfice des producteurs et des consommateurs. En plus, certaines mesures prises dans le contexte de la réforme sont censées modérer les variations saisonnières des prix. Ces effets sur les prix auront une influence directe sur les revenus des ménages. Pour les suivre, il est nécessaire de rassembler des données sur les prix à la consommation et à la

production pour permettre le calcul des marges de commercialisation. L'évolution de ces marges est une indication de l'efficacité de la réforme au niveau des revenus agricoles.

En plus, il serait utile de suivre les quantités commercialisées par les ménages ruraux. Si les producteurs commercialisent davantage de mil à des prix supérieurs, il est certain que leurs revenus ont augmenté. Comme pour les marchés d'intrants un recensement des entreprises actives sur les marchés de céréales et une reconnaissance de l'évolution du nombre et de la taille de ces entreprises permettront des conclusions approximatives sur l'emploi non-agricole dans les zones rurales.

La libéralisation des marchés céréaliers peut influencer la répartition des revenus. Par exemple, les ménages ruraux qui sont obligés d'acheter une part importante de leur consommation céréalière verront une diminution de leurs revenus réels. Il est donc essentiel que le système de suivi comprenne la collecte de données sur la situation économique de ces familles. Les effets de ces réformes sur l'environnement ne seront qu'indirects et il n'est pas nécessaire de suivre des variables ayant un rapport avec cette dimension de performance. Ainsi les variables principales à suivre sont les prix réels du mil à différents niveaux dans la chaîne de commercialisation, les marges de commercialisation, les quantités commercialisées, l'état des entreprises de commercialisation, et des changements des revenus réels des plus démunis, ainsi que des données relatives au budget et aux opérations de l'OPVN et le nombre de stocks villageois de céréales.

Le troisième volet du SDSA, la promotion du commerce agro-pastoral avec les pays frontaliers du Niger, a été repris par le PRPEN. L'aspect le plus important de cette réforme est l'assouplissement des barrières officielles au commerce avec le Nigéria. Les produits exportés vers ce pays comprennent surtout le niébé et le bétail. Le marché nigérian est très grand par rapport aux exportations du Niger, ce qui veut dire qu'une croissance des ventes aux importateurs nigériens n'entraînera pas une chute des prix à l'exportation. Un réseau de commerçants privés effectuent des échanges de produits agro-pastoraux, la plupart évitant les contrôles douaniers autant que possible. L'exportation officielle est très compliquée à cause des exigences administratives (licences, patentes, etc.) qui sont lourdes et coûteuses. Les commerçants qui traitent de grandes quantités ont souvent intérêt à observer les formalités et à passer par les postes de douanes. Les petits commerçants, par contre, trouvent, en général, qu'il est moins coûteux de courir le risque associé avec les exportations illégales que de payer les frais d'exportation par des voies officielles. On estime que 90% du bétail vendu au Nigéria traverse la frontière clandestinement.

La réforme des politiques de commerce international vise justement ce système encombrant afin de promouvoir les échanges avec des pays voisins. Les résultats escomptés sont la croissance de ce commerce, ce qui contribuera à une amélioration de la balance commerciale, et la réduction des coûts relatifs à l'exportation, ce qui devrait entraîner des prix plus avantageux aux producteurs. Ainsi, l'impact de la réforme devrait se faire sentir au niveau des revenus ruraux par le biais des prix du niébé et du bétail. Le problème pour le système de suivi est d'établir le lien entre des prix observés sur les marchés nigériens

et les prix auxquels sont vendus les produits agro-pastoraux au Nigéria. Il serait instructif de suivre les prix des deux côtés de la frontière si possible.

Une autre variable directement liée à la réforme et aux revenus des paysans est le volume du commerce officiel. Si la part officielle du commerce avec les pays voisins augmente, on pourrait en conclure que les coûts de commercialisation ont diminué. Ainsi, le volume total du commerce agro-pastoral et la part qui passe par les voies officielles seraient des indicateurs utiles de l'impact de la réforme. Malheureusement, il est presque impossible de connaître le volume total du commerce bien que les quantités exportées officiellement soient faciles à découvrir. Par contre, l'importance des lots exportés par les voies officielles peut être recueillie. Si la taille moyenne des lots exportés diminue, il est probable que davantage de petits commerçants ont choisi d'effectuer des exportations légales ce qui peut être interprété comme une indication d'une diminution générale des coûts des transactions.

Cette réforme aura peu d'effets sur la répartition des revenus et l'environnement. Il est vrai que l'effectif du cheptel peut avoir un impact sur l'environnement et cet effectif serait éventuellement influencé par la croissance du commerce avec le Nigéria. L'effectif des animaux est à suivre dans le cadre d'autres programmes du SDSA. Les indicateurs les plus importants pour le suivi de cette réforme comprennent, donc, les prix du niébé et du bétail sur des marchés nigériens et, si possible, des marchés nigériens, les quantités exportées et la taille moyenne des lots expédiés.

Le système de suivi décrit ci-haut n'est qu'une illustration. Des études plus détaillées de ces trois réformes de politiques sont nécessaires pour l'élaboration définitive du système de suivi. En plus, il est recommandé que des études semblables soient effectuées pour les autres volets du SDSA, à savoir les programmes de semences, du crédit rural et de l'environnement.

Six recommandations pratiques pour l'élaboration définitive du système de suivi sont:

1. Tous les documents et les études portant sur la structure des marchés nigériens devraient être rassemblés et posés dans la salle de documentation. Il existe beaucoup d'informations sur le système économique du Niger et ces informations peuvent être utilisées pour développer des descriptions complètes des secteurs visés par les réformes. Les données contenues dans ces documents seront nécessaires aussi à l'élaboration des conditions de base du système de suivi. Sans établir les conditions du départ, il serait impossible de mesurer les progrès.

2. Le personnel de la Mission USAID au Niger devrait être chargé de l'élaboration, de l'opération et du maintien du système de suivi. Si l'approche conceptuelle suggérée dans ce rapport paraît utile, des sommaires écrits de tout ce qui est connu sur les secteurs visés par les réformes devraient être entamés aussitôt que possible.

3. Un modèle peut être monté sur ordinateur pour permettre la collecte et le suivi des données statistiques identifiées au cours des recherches sur le système de suivi.

4. Un inventaire complet des données collectées par les différents services statistiques doit être établi afin d'éviter de monter un système de collecte de variables déjà disponibles ailleurs.

5. Selon l'étendue du système de suivi envisagé, l'USAID devrait considérer la possibilité d'embaucher un spécialiste pour s'occuper exclusivement du suivi.

6. Des études plus approfondies sont essentielles à la bonne marche du système et les assistants techniques, ainsi que d'autres chercheurs, devraient continuer de les faire. Il est important que ces études soient gardées dans des locaux accessibles à ceux qui s'y intéressent.

## RESUME ANALYTIQUE

L'objet de ce rapport est de présenter une approche théorique à la conception de systèmes visant à suivre l'impact des réformes de politiques économiques et d'appliquer cette approche à l'évaluation de l'impact des Programmes de subvention au développement du secteur agricole (SDSA) et de réforme de la politique économique au Niger (PRPEN). La première partie du rapport traite de plusieurs aspects théoriques de l'évaluation de l'impact. La deuxième partie du rapport présente un cadre théorique pour la conception des systèmes de suivi et l'application au SDSA et au PRPEN. La partie finale du rapport comprend les remarques de conclusions et les recommandations.

### Aspects théoriques de l'évaluation de l'impact

Le premier ensemble de questions en ce domaine concerne l'objectif de l'évaluation. Il y a plusieurs publics possibles et plusieurs fins auxquelles peuvent servir les informations. Il est important de spécifier l'objectif précis de l'évaluation de l'impact, car cet objectif influence les types d'informations nécessaires et partant, la conception du système lui-même. Ce rapport part de l'hypothèse que l'objectif de l'évaluation est de dégager des informations utiles pour les décideurs qui cherchent à renforcer l'efficacité des réformes des politiques économiques et pour les responsables de l'AID/Washington pour étayer leurs négociations avec le Congrès.

La plus grande difficulté est d'établir des liens clairs entre des actions de politiques spécifiques et des résultats mesurables spécifiques. Toute variable mesurable va probablement être influencée par un grand nombre de facteurs dont la réforme n'en est qu'un. Trois champs de problèmes sont cernés ici: la fiabilité de la logique et des hypothèses économiques reliant la réforme à certains résultats; l'existence de situations extrinsèques et conditionnelles; le laps de temps entre une cause et ses effets. Aucun système de suivi ne peut résoudre tous ces problèmes, mais on peut concevoir une approche qui permette des constatations plausibles sur les effets des réformes.

Le dernier ensemble de questions concerne le choix de variables devant être suivies et les aspects pratiques liés à la conception, au fonctionnement et à la maintenance du système de suivi.

### Concevoir des systèmes pour suivre l'impact des réformes des politiques agricoles au Niger

La première partie de cette section du rapport se consacre à l'élaboration d'un cadre général pour la conception de systèmes permettant de suivre les impacts des réformes. Le cadre part du principe que l'organisation du secteur détermine son fonctionnement, tel qu'en témoignent les niveaux de vie, les inégalités de revenu et la préservation de l'environnement. Les politiques gouvernementales entrent dans l'organisation d'un secteur. Lorsqu'elles changent, le fonctionnement du secteur peut, lui aussi, changer. Comprendre la structure d'un secteur et évaluer réalistement la manière dont les divers aspects

organisationnels influencent les résultats est capital pour identifier des variables reliant les réformes aux résultats économiques.

Se servant de cette approche, le rapport indique que le suivi devrait se concentrer sur les variables qui déterminent les résultats. Plutôt que de chercher à mesurer les revenus ruraux pour définir les niveaux de vie dans les zones rurales, il vaut mieux mesurer les prix, quantités et autres variables qui déterminent les revenus ruraux. Les variables repérées grâce à cette méthode sont reliées logiquement aussi bien aux effets escomptés de la réforme qu'aux trois dimensions des résultats. Mais ces liens ne sont pas uniques. Ils seront probablement influencés par d'autres facteurs que la réforme. Il est donc extrêmement important que d'autres informations soient suivies pour avoir un contexte permettant d'expliquer l'évolution des variables.

Dans les sections suivantes, cette approche est utilisée pour cerner des ensembles de variables permettant d'évaluer l'impact des réformes touchant aux marchés d'intrants, marchés de céréales et commerce frontalier. Une brève description de l'organisation de chacun de ces secteurs est donnée, les réformes et leurs effets prévus sont expliqués et un ensemble de variables liées aux trois dimensions en sont déduites. Ces applications illustrent l'utilisation du cadre théorique et ne doivent pas être considérées définitives.

Les recommandations pratiques données ci-après résument celles données dans la dernière partie du rapport:

1. Il est recommandé que l'USAID/Niger compile et rende accessibles toutes les études sur les marchés agricoles faites ces dix dernières années. Celles-ci peuvent être utilisées pour faire des descriptions complètes de l'organisation des secteurs pertinents et comme informations initiales pour le système de suivi.
2. Il est recommandé que l'USAID/Niger ait la principale responsabilité de la conception, du fonctionnement et de la maintenance du système. Si l'approche proposée semble utile, des résumés de dix à quinze pages pourraient être écrits sur ce que l'on sait de l'organisation des secteurs pertinents.
3. Il est recommandé que l'on songe à affecter un membre du personnel à plein temps au fonctionnement, à la maintenance et au perfectionnement du système de suivi.
4. Il est recommandé qu'un algorithme informatisé soit mis au point pour la mise à jour d'informations initiales et les rapports récapitulatifs.
5. Il est recommandé qu'un inventaire complet de données soit fait par les diverses organisations afin de ne pas mettre en place des systèmes pour recueillir des données qui ont déjà été collectées.
6. Il est recommandé de continuer à faire périodiquement des études approfondies puisque celles-ci sont nécessaires pour maintenir le système de suivi et pour mieux comprendre les politiques.

SUIVI DES EFFETS DES REFORMES  
DES POLITIQUES ECONOMIQUES AU NIGER

1. Introduction

Pendant les années 80, le Gouvernement du Niger a procédé à toute une série de changements dans les politiques économiques pour chercher à modifier ce qui semblait être des défauts structurels dans le fonctionnement de l'économie nationale. Nombreux adeptes du développement pensaient que des réformes des politiques économiques étaient la seule manière d'éviter les crises répétées de la dette et des paiements qui pesaient si lourdement sur les pays en développement pendant les années 80. Le Fonds monétaire international (FMI) demande généralement que soient prises certaines actions en contrepartie de l'assistance qu'il apporte pour régler les problèmes de la balance des paiements. Ces dernières années, la Banque mondiale a également posé certaines conditions visant à encourager les Gouvernements à faire des réformes des institutions économiques de leurs pays. Depuis 1986, des programmes d'ajustement structurel ont été mis en place par le Gouvernement du Niger, la Banque mondiale et le FMI. Les programmes de subventions au développement du secteur agricole (SDSA) et la réforme de la politique économique au Niger (PRPEN) sont des programmes bilatéraux financés par l'USAID et qui s'inscrivent dans l'effort général d'ajustement structurel et de réforme politique en cours au Niger.

Poser des conditions dans le cadre des programmes d'ajustement structurel est une nouvelle approche à l'assistance au développement. Par le passé, les programmes d'aide étaient généralement basés sur des projets et de maintes évaluations pour déterminer si les avantages sociaux étaient plus grands que les coûts sociaux. Dans le cas des projets de développement, les évaluations finales peuvent s'avérer utiles, mais il n'est pas vraiment besoin de faire un suivi continu. Ce n'est pas le cas pour les programmes d'ajustement structurel, où l'évaluation préalable est limitée et les suivis périodiques peuvent être importants. Les réformes politiques se justifient en fonction des effets escomptés des diverses parties du système économique et sont rationalisées en fonction du raisonnement économique et des hypothèses entourant le comportement humain. S'il y a des erreurs de raisonnement ou des hypothèses erronées, on n'arrivera pas à réaliser les résultats escomptés. Dans ce contexte, suivre dans le temps l'effet des réformes est une partie importante pour déterminer si les changements de politiques sont avantageux du point de vue social. C'est tout à fait différent pour un projet de développement où on peut faire d'assez bonnes estimations des avantages et coûts avant de commencer.

Le problème pour suivre les réformes des politiques est que, contrairement à l'évaluation de projets, il n'y a pas de méthodes bien établies pour le faire; dans l'idéal, le système de suivi devrait apporter des informations sur la nature et l'ampleur d'un changement particulier dans le système économique dû à un changement particulier dans le régime de politiques. Le problème est qu'il y a rarement une correspondance nette entre une variable économique donnée et une simple intervention de politiques. En général, les conséquences prévues d'un changement de politiques peuvent être contrebalancées, renversées ou exagérées par des événements qui ne sont pas liés aux changements de politiques en

question. Un des buts de ce rapport est de souligner certaines méthodes possibles pour parer à ces difficultés et discuter de la faisabilité des diverses approches pour évaluer l'impact du point de vue coûts et exactitude de la mesure. Il est fort probable qu'il y aura compromis entre les coûts et l'exactitude et que la meilleure approche ne sera pas tout à fait juste et parfaite.

La préparation de ce rapport repose sur l'examen de toute une série de documents et des interviews avec le personnel de l'USAID, le Gouvernement du Niger et les contractants qui participent aux programmes de réforme politique (cf. Annexes A et P). Le rapport examine les données disponibles actuellement, les études qui peuvent être utilisées pour avoir des points de départ permettant de mesurer les impacts par la suite et la capacité de l'USAID et du Gouvernement du Niger à collecter et à analyser des données. Vu la complexité du problème et le fait qu'on n'est pas arrivé à convenir d'une approche, l'objectif plus limité de ce rapport est d'ébaucher une méthode possible pour suivre les effets des réformes de politiques, méthode adaptée aux aspects spécifiques du SDSA I/II et PRPEN. La première partie de ce rapport traite de plusieurs aspects liés à l'évaluation de l'impact, en général, et au cas spécifique des réformes de politiques au Niger, en particulier. En effet, situer clairement le problème est la première étape nécessaire pour trouver la solution. La deuxième partie du rapport donne l'approche théorique pour concevoir des systèmes de suivi et tente de relier ce cadre aux réformes de politiques spécifiques au Niger. La section finale propose, en guise de conclusion, des remarques et recommandations sur la conception d'un système efficace de suivi de l'impact des réformes de politiques agricoles.

## 2. Questions théoriques de l'évaluation de l'impact

Il y a plusieurs questions qu'il faut envisager lorsqu'on conçoit des systèmes suivant l'impact des réformes de politiques dans les pays en développement. La nature précise de ces questions peut varier selon les organisations qui encouragent les réformes de politiques et le type de réformes entreprises. Les commentaires suivants sont orientés en premier lieu vers les programmes de l'USAID et vers les programmes SDSA et PRPEN du Niger, en particulier.

### 2.1 Objectif de l'évaluation de l'impact

La première question concerne l'objectif et la raison d'être de cet exercice de suivi. Presque tous les documents qui traitent du SDSA et du PRPEN contiennent des sections sur la nécessité de faire un suivi et une évaluation de l'impact. En général, on ne précise pas les raisons pour lesquelles ces systèmes de suivi sont nécessaires. Apparemment, on pense que cela va de soi. Mais il est possible de définir plusieurs objectifs de l'évaluation de l'impact suivant le public et l'utilisation que ce public veut faire des données de suivi. Au Niger, on trouve au minimum trois publics intéressés par les résultats d'un système de suivi: responsables du Gouvernement du Niger, personnel de l'USAID au Niger, et AID/Washington. Les responsables nigériens peuvent avoir besoin de ces informations pour décider des modifications à porter aux accords

d'ajustement structurel (actuels et futurs). L'USAID/Niger en principe partage ces préoccupations mais doit également suivre les réformes pour voir si les différentes conditions ont été remplies. L'AID/Washington cherche avant tout, semble-t-il, à obtenir des informations convaincantes pouvant être utilisées lors des discussions de politiques avec le Congrès américain. Le Gouvernement nigérien a également des raisons politiques pour lesquelles il veut savoir s'il y a des effets positifs découlant de politiques très onéreuses de par leur austerité. La liste n'est pas exhaustive.

Etant donné le nombre de parties intéressées et toute la gamme d'utilisations éventuelles des informations de suivi, il est évident qu'on peut définir une multitude d'objectifs. Peut-être la raison pour laquelle on arrive rarement à cerner l'évaluation de l'impact est la valeur de l'ambiguïté lors des discussions sur les accords. On pourrait même dire que les législateurs aux Etats-Unis ou ailleurs n'arriveraient jamais à s'entendre sur quoi que ce soit s'ils savaient exactement quel allait être l'effet de leurs décisions. Mais si l'ambiguïté est peut-être nécessaire pour conclure les accords, elle devient gênante lorsqu'on veut mettre en oeuvre cet accord. Par exemple, dans le cas actuel, si l'AID/Washington s'attend à des informations précises et quantitatives pouvant être utilisées pour convaincre le Congrès américain de l'efficacité des programmes, un système de suivi qui dégage des informations utiles pour ajuster les programmes aux conditions changeantes pourrait être inapproprié pour l'AID/Washington. A ce niveau de mise en oeuvre, des déclarations d'objectifs claires sont souvent très utiles.

En l'absence de telles déclarations, il faut prendre des décisions concernant la raison pour laquelle on fait un suivi. Aux fins de ce rapport, on suppose que le système de suivi devrait être conçu pour dégager des mesures quantitatives et des diagnostics non-quantitatifs sur l'impact pouvant être utilisés par l'AID/Washington dans ses relations avec le Congrès ainsi que par le Gouvernement nigérien et l'USAID/Niger lorsqu'il cherche à adapter et ajuster les programmes en vue d'une meilleure efficacité accompagnée d'une contraction de leurs coûts sociaux. En élaborant ce système, il est important de noter les différents types de suivi dont il peut s'agir. En premier lieu, il est nécessaire de déterminer s'il y a eu réforme de politiques et quand elle a eu lieu. Ce type de suivi est nécessaire pour suivre les différentes étapes et n'est que lié de loin aux buts généraux sus-mentionnés. Mais, tel que l'a noté l'équipe d'assistance technique de l'Université de Michigan, il est important de comprendre pourquoi les réformes ont été mises en oeuvre si l'on veut arriver à une évaluation convenable de leurs impacts. Dans plusieurs cas, les conditions dont on a convenu au préalable semblent laisser une grande marge de manoeuvre dans les mesures d'exécution. Citons à ce propos la condition préalable au SDSA:

Prendre des mesures appropriées pour mettre en place et encourager le stockage de céréales dans les villages grâce à des arrangements avec les coopératives.

"Mesures appropriées" et "arrangements" peuvent être interprétés de manières très différentes et la manière dont on va les interpréter peut être importante pour mesurer l'impact de cette réforme.

Deux autres types de suivi peuvent être cités: le premier concerne une mesure continue et périodique alors que le second concerne des évaluations générales et moins fréquentes. La limite précise entre ces deux types d'évaluations est quelque peu arbitraire mais utile pour distinguer entre un système qui permet à l'utilisateur de suivre les impacts dans le temps et un autre qui donne une évaluation statique. Dans ce dernier cas, on dispose généralement d'une évaluation plus complète qui permet une plus grande inférence sur les effets de changements de politiques. Les études de l'IFPRI et de Cornell ainsi que l'évaluation de l'impact de l'Université du Michigan sont des exemples de ce type d'évaluation. Ce sont les types d'études que les économistes préfèrent. En revanche, un suivi continu est plus utile pour réorienter des activités particulières afin de les rendre plus efficaces. Une telle analogie des Etats-Unis est citée dans "Situation and Outlook" publié par l'USDA. Ce rapport traite surtout du suivi continu des impacts des réformes de politiques même si l'on suggère que les évaluations périodiques ont également un rôle important à jouer dans l'évaluation de l'impact.

## 2.2 Cause à effet

Comme nous l'avons déjà noté, le problème au coeur de l'évaluation d'impacts est de faire un lien entre les actions spécifiques et des résultats mesurables spécifiques. Etablir ce lien est particulièrement difficile dans le cas de réformes de politiques car l'impact final qui nous intéresse peut résulter d'une série complexe des causes et effets intermédiaires. Les auteurs de l'évaluation finale du JDSA I se sont déclarés très en faveur de la diffusion, des informations sur les prix au bénéfice des exploitants agricoles, des commerçants et des consommateurs. L'argumentation étant que des informations sur les prix permettent aux producteurs, commerçants et consommateurs d'être mieux informés. Si ces groupes sont mieux informés, on peut s'attendre à ce qu'ils prennent de meilleures décisions dans leurs activités économiques. Les producteurs pourraient donc trouver la combinaison optimale d'intrants et bénéficier d'une meilleure efficacité. Les commerçants pourraient répondre aux différences de prix, rendant donc les marchés plus compétitifs et diminuant l'importance "des loyers monopolistiques". Les consommateurs pourraient bénéficier d'une meilleure répartition des dépenses et la demande serait transmise plus efficacement aux producteurs. Ces décisions plus solides résulteraient en des marges de commercialisation plus faibles et de meilleurs prix meilleurs aussi bien pour les producteurs que les consommateurs. L'étape finale de cette séquence de cause à effet nous donne des prix aux producteurs et aux consommateurs plus favorables et une plus grande efficacité de leur effet sur leur revenu. La diffusion des informations sur les prix aurait probablement un effet sur les revenus, mais le lien entre les deux est voilé par le grand nombre d'étapes intermédiaires.

Dans l'exemple précédent, il serait possible de suivre l'impact des diffusions de prix à plusieurs points de la chaîne causale. Par exemple, on pourrait étudier les changements dans les pratiques de production pour déterminer si les producteurs prennent de meilleures décisions quant à l'affectation des ressources. A ce niveau, il serait également nécessaire de suivre les pratiques des marchands et consommateurs. Bien que possible en principe, ce

suivi très fragmenté qu'il faudrait faire pour mesurer l'impact à ce niveau serait probablement très coûteux. On pourrait également essayer de suivre l'impact des diffusions en regardant la variable finale: le revenu. Mais le revenu sera probablement influencé par bon nombre d'éléments outre les informations sur le marché. Le revenu pourrait baisser après la diffusion des informations sur les prix non pas à cause de cette diffusion mais à cause d'autres facteurs, tels que par exemple le manque de pluie. Des commentaires analogues peuvent être faits pour d'autres variables. Par exemple, les marges de prix et de commercialisation sont influencés non seulement par les informations de marché mais également par d'autres facteurs comme les défauts d'infrastructures qui entraînent des monopsones dans les marchés isolés. Une autre approche pour suivre l'impact des diffusions des prix serait de suivre toutes les variables sus-mentionnées. Les évaluations statiques adoptent cette méthode lorsque d'autres variables sont également suivies pour mesurer l'impact d'un programme, les facteurs extrinsèques étant constants. On peut imaginer un système de suivi axé sur des évaluations statiques répétées, mais un tel système demandera beaucoup de ressources.

Supposons qu'un changement de politiques a été adopté avec l'espoir qu'il entrainerait l'accroissement de telle ou telle variable économique. Celle-ci est mesurée à un moment donné du temps et on constate que, à la place de l'accroissement prévu, la valeur quantitative de la variable a baissé. Il y a en fait trois séries d'explications pour ce résultat. Premièrement, comme nous l'avons déjà noté, la logique économique qui sous-tend le résultat escompté ou les hypothèses concernant la réponse des divers agents aux changements des conditions économiques peut être fausse. Etant donné que le raisonnement économique est plutôt logique, il est plus probable que des problèmes de cette nature viennent d'hypothèses non-vérifiées. De nombreux programmes d'ajustement structurel ont été conçus pour augmenter les prix des produits alimentaires partant du principe que des prix plus élevés stimuleraient la production et feraient monter le niveau de vie des ménages ruraux. Une hypothèse capitale dans cette argumentation est que les ménages ruraux vendent plus d'aliments qu'ils n'en achètent. Dione et Staatz ont constaté que la majorité des ménages ruraux au Mali sont en fait des acquéreurs nets d'aliments, et que donc les prix plus élevés ont détérioré leur situation économique. Une des raisons pour faire une évaluation préalable, des évaluations périodiques et un suivi de l'impact est de déterminer les hypothèses devant être modifiées au vu des événements actuels.

Même si la logique économique et les hypothèses sont tout à fait acceptables, l'accroissement prévu de la variable mesurée a pu être empêché pour d'autres raisons. Le résultat escompté aurait été atteint s'il n'y avait pas eu ces autres circonstances. Un aspect important de ce problème concerne l'interaction possible entre les changements de politiques et les circonstances extérieures. Un aspect intéressant de ce problème est l'éventuelle interaction entre le changement de politique et les circonstances extérieures. Dans certains cas, ces circonstances non seulement empêchent d'atteindre le résultat prévu mais peuvent entraîner une baisse encore plus accentuée de la variable mesurée que ce n'eût été le cas s'il n'y avait pas eu changement de politiques. Ou alors la nouvelle politique pourrait adoucir l'impact négatif des circonstances extérieures. Tous ces cas sont des exemples de questions hypothétiques qui sont difficiles à résoudre sans modèles statistiques très élaborés. Si l'on

dispose d'un modèle approprié, on pourrait faire des estimations sur la manière dont la variable économique va évoluer, en tenant constantes les circonstances extérieures. Mais bien sûr le problème avec ces modèles est qu'ils génèrent des prévisions qui ne correspondent pas à ce que l'on observe en fait. La nature abstraite des résultats les rend moins convaincants pour beaucoup. En plus, des modèles utilisables ne peuvent pas intégrer des relations détaillées sur toutes les variables intéressantes. Par exemple, il serait difficile d'intégrer dans un grand modèle des relations économiques et statistiques qui donneraient des réponses aux questions sur l'impact d'une nouvelle manière d'acquérir les bons de l'Etat.

Une dernière cause du manque de correspondance facile entre les réformes de politiques et les variables économiques intéressantes est la nature temporelle de ces relations. Les effets d'un changement particulier de politiques peuvent prendre plusieurs années pour que l'on note un changement mesurable dans la variable donnée. En plus, le mode de réponse au changement n'est pas connu et pourrait prendre plusieurs formes. Par exemple, un changement de politiques pourrait entraîner une baisse dans certaines variables d'indicateur pendant les deux premières années suivant l'application, revenant au niveau précédent des troisième et quatrième années et pourrait entraîner par la suite des augmentations significatives. Pour des cas de ce type, la baisse dans la variable mesurée pourrait simplement signifier ajustement initial qui sera compensé après un certain temps. Si l'on connaissait le mode de réponse temporelle il serait possible d'incorporer ces informations à un système de suivi. Malheureusement, il sera probablement inconnu.

### 2.3 Questions de mesure

Si les questions liées à l'objectif de l'évaluation de l'impact et à la nature des liens causatifs ont été traitées d'une certaine manière, il reste plusieurs questions pratiques à résoudre. La sélection des variables à suivre constitue l'aspect principal. En principe, il devrait y avoir une certaine probabilité que les variables choisies pour le suivi seront en fait influencées par les changements de politiques. En plus, il faudrait qu'elles soient assez importantes par rapport aux objectifs de l'évaluation. Par exemple, les changements des procédures d'exportation peuvent influencer le nombre de documents accumulés aux douanes, mais la quantité de documents n'est probablement pas la variable la plus pertinente pour suivre l'impact de ces changements. Il est souvent difficile d'identifier des variables qui vont satisfaire ces deux conditions. Les variables qui sont probablement influencées par un changement de politiques et assez faciles à mesurer ne seront peut-être pas importantes et les effets des changements de politiques sur les variables étudiées seront peut-être tellement minimes qu'on ne les apercevra même pas.

Un exemple de ce problème est le désir d'attribuer les impacts macro-économiques aux réformes des politiques agricoles. Il est évident que la croissance du PIB est un objectif important de tous les efforts de développement. Il peut être suivi assez facilement et les responsables du développement s'y intéressent. Mais il est peu probable que le type de réformes de politiques comprises dans le SDSA et PRPEN auront un impact mesurable sur un agent aussi

important que le PIB. Le problème est dû partiellement comme nous l'avons vu dans la section précédente à la difficulté de mettre en place des liens causatifs. En plus, il n'est guère réaliste de penser qu'un simple changement de politiques sectorielles pèsera assez pour avoir un impact à court terme sur le PIB ou la balance des paiements. D'autres questions liées à la sélection de variables, comprennent: l'importance de l'échantillon devant être étudié, l'endroit et les dates du suivi et la nature des produits devant être observés. La plupart de ces questions ont des réponses évidentes, mais dans certains cas il faudra faire des compromis. Par exemple, le temps pour suivre l'utilisation des engrais est un élément évident car les engrais sont généralement achetés sur un temps assez court. En revanche, suivre les prix quotidiens sur les marchés qui nous intéressent n'ajoutera peut-être pas les informations suffisantes à ce qui peut être obtenu par un suivi hebdomadaire d'un échantillon de marchés pour justifier l'accroissement de coûts que ce suivi quotidien entraînerait. On devra également noter qu'il y a des compromis entre le volume d'informations réunies et le moment où sont écrits les rapports de suivi.

Une question plus sérieuse dans le choix des variables que l'on va suivre concerne le processus de sélection de ces variables. En général, il est bon d'employer un type de cadre théorique pour identifier et organiser les variables et les relations qui nous intéressent. Dans ce contexte, il est important de faire des études plus globales. Il est difficile de déterminer ce qu'il faut suivre si on n'a que peu ou prou d'informations sur la structure des secteurs influencés par les réformes de politiques. Dione et Staaz nous indiquent que la plupart des problèmes dans le programme de réforme des politiques agricoles au Mali viennent du manque d'informations sur l'organisation du système alimentaire et sur la manière dont les divers participants réagiraient à des possibilités que leur offrent les réformes. Des connaissances de cette nature peuvent être obtenues d'études ponctuelles ainsi que d'analyses de politiques continues faites par les chercheurs du pays. Ces études plus complètes sont également utiles pour nous donner les conditions initiales qui nous permettront par la suite de comparer l'impact des réformes de politiques. En l'absence de conditions de base, il est impossible de déterminer la portée des changements qui ont eu lieu. On en discutera plus à fond par la suite.

En plus de ces questions générales, il y a plusieurs aspects liés à la nature des programmes au Niger. Le SDSA est structuré de manière à apporter des fonds aux projets du développement en contrepartie des réformes de politiques. Les deux composantes, les réformes et les projets, peuvent jouer sur le bien-être. L'évaluation finale des projets de développement peut être très enrichissante surtout pour comprendre pourquoi les attentes initiales ne se sont pas réalisées. Il semble que plus d'attention a été accordée au suivi des impacts des réformes de politiques qu'à ceux des projets financés par le fonds de contrepartie. Cela est probablement indiqué même si certaines ressources devraient être consacrées à l'évaluation finale des projets, à des efforts pour relier des projets aux réformes de politiques, et pour faire des suivis périodiques montrant comment les projets se déroulent.

Depuis que l'accord initial SDSA a été signé il y a eu plusieurs amendements et adjonctions au portefeuille de réforme originel. Dans la plupart des cas, ces amendements comprennent des recommandations spécifiques sur le suivi de l'impact. La question est de savoir s'il est possible ou souhaitable de

mettre en place un cadre de suivi général où l'on peut analyser les divers aspects de suivi des nouveaux éléments du portefeuille SDSA. On pourrait envisager une certaine autonomie pour ces activités de suivi mais des économies d'échelle sont possibles si l'on organise un service centralisé de suivi pour couvrir toutes les composantes SDSA.

Une autre question est celle de la capacité de l'USAID au Niger et du Gouvernement nigérien de collecter et d'organiser les données pertinentes. Pour le moment, on collecte un volume important de données et dans de nombreux cas elles sont diffusées en relativement peu de temps. La grande question ici est de savoir si l'on doit maintenir le système dans le temps. Souvent les systèmes de collecte de données fonctionnent bien au début mais ont tendance à prendre de plus en plus de retard avec le temps. Eviter que le système ne prenne du retard demandera qu'on continue à lui apporter un soutien financier et une formation. Dans l'ensemble, il semble que les données collectées sont suffisantes mais il faut organiser ces ensembles de données de manière systématique, ce qui les rendrait plus facilement accessibles. Ces questions nous amènent tout naturellement à la question pivot: le coût. Le type de système de suivi à adopter dépend non seulement des besoins en informations mais également des ressources disponibles pour collecter, organiser et présenter ces informations. Plus le système est complet, exact et détaillé plus il va revenir cher. Par conséquent, les contraintes de coûts sont importantes lorsqu'on détermine la faisabilité d'un système.

#### 2.4 Commentaires de conclusions

Les questions théoriques les plus importantes lorsqu'on conçoit des systèmes pour suivre l'impact des réformes de politiques sont, d'une part, déterminer l'objectif de ce travail et, d'autre part, établir un lien entre la variable qui nous intéresse et le type spécifique de réforme de politiques conçu pour influencer cette variable. Les questions liées à ces liens de causalité limitent en particulier le type d'évaluation de l'impact qui puisse être fait. Par exemple, la chaîne de causalité -- réforme de politiques sectorielle, PIB, balance des paiements -- sera probablement très complexe et fera intervenir de nombreuses circonstances externes pouvant interrompre la séquence causale. Dans son rapport initial sur les besoins d'informations pour le suivi du SDSA, Chris Hermann indique que les ressources ne devraient pas être consacrées à chercher à "empiriquement lier les changements de politiques aux conditions macro-économiques et sectorielles". Ce conseil est parfaitement valide et il illustre bien le type de limites qu'il faut imposer à un exercice de suivi si l'on veut qu'il génère des informations utiles.

Dans la section suivante, nous chercherons à résoudre certaines de ces questions dans le contexte des réformes de politiques au Niger et de suggérer un cadre possible de systèmes d'évaluation de l'impact.

### 3. Concevoir des systèmes pour suivre l'impact des réformes de politiques agricoles au Niger

#### 3.1 Introduction

Le but de cette partie du rapport est d'esquisser une approche théorique de conception du suivi de l'impact de la réforme de la politique économique et d'appliquer ce cadre aux éléments spécifiques des programmes SDSA et PRFEN au Niger. Nous avons mentionné plus haut que suivi de l'impact et réformes de politiques sont un peu comme analyse des coûts-avantages et projets de développement. Dans les deux cas, la question qui nous intéresse est de savoir si une action ou un ensemble d'actions est bénéfique du point de vue social et, dans la négative, que faut-il faire pour qu'elle le soit. Même si certains responsables considèrent que l'évaluation du projet peut être une espèce de recette pour avoir des mesures quantitatives exactes des coûts et avantages, la plupart des spécialistes qui font des études des coûts-avantages réalisent vite que leur méthode relève plus de l'art que d'une technique scientifique. Il ne fait aucun doute que la même chose s'applique au suivi de l'impact. Là aussi avec le temps, de nouvelles techniques et méthodes peuvent être élaborées pour améliorer l'efficacité et l'utilité du suivi; mais comme l'évaluation, ces méthodes risquent de continuer à reposer essentiellement sur le jugement et la subjectivité.

Dans la section précédente, nous avons dit qu'il était important de spécifier l'objectif du suivi de l'impact car le système sera dicté par l'objectif. En l'absence de textes précis sur ce sujet, on a supposé que le but du suivi de l'impact au Niger est d'apporter des informations qui peuvent être utilisées a) pour convaincre le Congrès de l'efficacité des programmes de l'USAID et b) pour ajuster et adapter les réformes de politiques afin que leurs avantages sociaux nets soient plus importants et que les répercussions sur les groupes les plus vulnérables soient minimales, voire nulles. Dans les chapitres qui suivent, nous supposons que l'information obtenue grâce au système recommandé répondra à ces deux objectifs (même si certains commentaires seront faits sur la nécessité d'avoir des rapports spécifiques pour les deux grands publics).

La raison principale d'élaborer une approche théorique au suivi de l'impact est de résoudre certains des problèmes notés dans le chapitre sur les liens causatifs. Il convient de souligner qu'il n'y a pas de cadre théorique apportant des solutions faciles à toutes les questions liées aux aspects hypothétiques et temporaires. Il est utile cependant d'envisager ce à quoi pourrait ressembler un système de suivi idéal s'il n'y avait de contraintes de ressources. L'évaluation de l'impact cherche avant tout à mesurer l'ampleur du changement d'une variable donnée suite à une politique particulière. Pour avoir cette mesure, il faudrait modéliser chaque étape dans la chaîne de causalité, partant du changement de politiques à la variable qui nous intéresse. Les modèles à chaque étape devraient être conçus pour répondre aux questions hypothétiques faisant la différence entre le véritable impact de la politique et les effets liés à d'autres facteurs. Il serait également nécessaire de tenir compte des interactions entre les différents événements. Les modèles d'équilibre général sont une des manières de tenir compte des liens complexes et

effets d'interaction. Ces dernières années, des versions ad hoc un peu simplifiées de ces modèles connus sous le nom de modèles d'équilibre général sont devenues de plus en plus populaires. Il est possible d'imaginer un système de suivi fondé sur un tel modèle qui comprend des équations montrant toutes les relations intéressantes et leur interaction avec le reste de l'économie.

Il y a trois sortes de problèmes lorsqu'on utilise un modèle d'équilibre général en tant que mécanisme de suivi. Premièrement, un modèle suffisamment détaillé pour apporter des informations sur les réformes de politiques du SDSA serait très important. La construction de grands modèles demande d'importantes ressources et il faudrait en plus des ressources complémentaires pour maintenir et revoir le modèle au fur et à mesure que changent les conditions économiques. Deuxièmement, utiliser le modèle pour évaluer l'impact d'un changement de politiques demanderait que l'on dispose de données courantes sur un grand nombre de variables. La collecte de données serait chère et en fin de compte pourrait être ennuyeuse si l'on interroge trop fréquemment un grand nombre de personnes. Enfin, la valeur du modèle vient de ce qu'il peut tenir compte des circonstances extérieures et séparer les effets d'un événement par rapport à un autre. Mais cela demande que les résultats soient qualifiés et interprétés et que les hypothèses à la base de l'analyse soient explicites. Sinon, on peut avoir des évaluations extrêmement compliquées guère utiles aux responsables.

A l'autre bout du modèle d'équilibre général, on a un système qui vient à bout du problème de liens causatifs en les ignorant. Dans le cadre de cette approche, on suit simplement la variable qui nous intéresse et on suppose que les réformes de politiques sont liées d'une manière ou d'une autre aux changements observés. Prenons, par exemple, le cas d'une variable telle que le revenu moyen des ménages ruraux. Il ne serait pas trop difficile d'identifier un échantillon aléatoire, approprié du point de vue statistique, des ménages ruraux, de mettre au point et d'administrer un questionnaire sur les sources et les montants des revenus, de normaliser les résultats pour tenir compte des différences de dimension de la famille et des changements dans le niveau général de prix, et de publier des rapports trimestriels semi-annuels ou annuels sur le revenu des ménages ruraux. Les séries d'observations obtenues dans le cadre de cette approche seraient extrêmement intéressantes à certaines fins. Il serait même possible, après avoir fait suffisamment d'observations, de cerner certains des déterminants les plus importants des changements dans les revenus ruraux. Mais cette approche ne permet pas, et c'est là son plus grand problème, d'avoir en temps opportun des rapports reliant les changements de politiques spécifiques aux changements de revenus ruraux. De pair avec d'autres données, les séries chronologiques de cette nature seraient extrêmement utiles pour le type d'analyses de politiques économétriques faite couramment en Europe et aux Etats-Unis. De plus, les informations sur l'évolution des revenus des ménages ruraux seraient extrêmement utiles pour définir le contexte économique général dans lequel placer les réformes mises en oeuvre. Il n'est pas clair si ces informations en elles mêmes pourraient répondre aux besoins d'un système permettant de suivre continuellement les effets des réformes de politiques.

C'est probablement entre ces deux extrêmes que se situe un système de suivi approprié. Le degré de compréhension et d'élaboration du système dépendra des ressources disponibles pour l'établir et le maintenir ainsi que des besoins d'informations des différents usagers. Il est probable qu'un système rela-

tivement simple pour faire un suivi continu combiné à des études approfondies faites périodiquement pour mettre à jour les données de départ et réajuster le système nous donnerait une structure efficace. La section suivante traite du cadre théorique pour relier les réformes de politiques aux variables économiques intéressantes. Ce cadre est ensuite appliqué aux composantes choisies du SDSA et du PRPEN.

### 3.2 Cadre conceptuel

Dans la présente section du rapport, nous cherchons à concevoir une procédure pour relier les réformes de politiques aux variables mesurables qui servent d'indicateurs utiles de l'impact des changements politiques. Aux fins de cette discussion, on suppose que les réformes de politiques adoptées sont issues d'un processus qui n'est qu'indirectement lié à la procédure proposée. En d'autres termes, nous ne cherchons pas à voir pourquoi certaines réformes de politiques ont été choisies ou de recommander d'autres moyens de choisir les changements de politiques.

Souvent dans la littérature sur l'ajustement structurel, on souligne qu'il est important de comprendre la structure économique et l'organisation d'un secteur pour concevoir des réformes de politiques qui apportent les résultats désirés. Cette observation est la base du cadre théorique qui lie l'organisation des systèmes économiques à leur fonctionnement. Le fonctionnement n'est pas une variable unidimensionnelle mais devrait plutôt être compris comme amélioration suscitée dans certains domaines, par exemple niveau de vie, distribution du revenu, conservation de l'environnement et d'autres encore. Cette approche part de l'hypothèse centrale que la manière dont les activités économiques sont organisées détermine le bon fonctionnement du système. Les politiques publiques, y compris les structures juridiques, les interventions commerciales et les investissements publics font partie de l'organisation du système. Les réformes politiques signifient donc changement dans l'organisation et, partant, changent dans le fonctionnement et la performance. En fait, un changement dans certains aspects des résultats économiques est généralement la raison donnée au départ justifiant la réforme des politiques. Mais la réforme va réussir ou échouer selon que le système est bien ou mal compris. Par exemple, les réformes qui visent à accroître les revenus ruraux par le biais d'intervention sur les marchés agricoles risquent de ne pas obtenir les résultats souhaités si la plupart des ménages ruraux tirent leur revenu d'activités non-agricoles.

Trois dimensions semblent être particulièrement importantes lorsqu'on étudie le développement rural au Niger: niveaux de vie ruraux, distribution du revenu et pérennité. Une amélioration du niveau de vie dans les zones rurales, une distribution plus équitable de la richesse et des revenus et des diminutions de la dégradation de l'environnement sont tous des preuves de performance. Il serait possible de faire un genre d'index de ces trois dimensions pour obtenir des mesures globales de fonctionnement. Ou alors on pourrait prendre un des trois comme objectif premier devant être maximisé et les deux autres considérés comme contraintes devant être maintenues à un niveau pré-déterminé. Il faut remarquer que ces trois dimensions peuvent parfois entrer en conflit. Les

systemes de suivi doivent être sensibles à ces compromis et il convient donc de concevoir les approches analytiques qui vont systématiquement examiner les compromis.

Pour dégager les liens entre les politiques et la performance, il faut d'abord identifier les déterminants de chaque dimension. Le niveau de vie est un concept plus large que la prospérité matérielle. Le niveau de vie dans son acception la plus courante est généralement lié à certain bien-être qui dépend plus des revenus monétaires et des possessions matérielles. On ne peut pas dire qu'une personne fortunée mais qui souffre d'une grave maladie ait un bon niveau de vie. En revanche, il est difficile d'imaginer que des personnes qui n'ont même pas le strict nécessaire pour acheter les aliments, les habits et pour se loger convenablement ont un bon niveau de vie à cause de leur santé non-matérielle. Par conséquent, le niveau de revenus ruraux peut représenter une bonne valeur supplétive pour le niveau de vie des zones rurales et il est évident qu'il est bien plus simple que d'autres mesures qui tiennent compte du bonheur de la personne.

Le revenu des ménages, dans un sens plus large, dépend des avoirs des membres du ménage, c'est-à-dire ce qu'ils possèdent, leurs compétences, les possibilités qu'ils ont d'échanger leur travail ou leurs biens produits par leur travail, les systèmes de soutien sociaux qui les entourent ainsi que les cadres juridiques, culturels et institutionnels. Si nombreuses de ces composantes sont difficiles à mesurer elles n'en sont pas moins extrêmement importantes. Par exemple, afficher sa fortune a à voir avec le bétail qu'on possède car c'est une source de revenus et de richesse dans de nombreuses parties d'Afrique. Pourtant, il faut, pour des raisons pratiques, limiter l'importance qu'on donne dans l'analyse à ces composantes sur les biens des ménages. Une seule mesure du revenu des ménages pourrait relever les différentes sources de revenus et les déterminants de variation des revenus de ces sources. Il y a deux grandes sources de revenus pour la plupart des ménages ruraux au Niger: la production agricole et les activités non-agricoles. Les revenus nets de la production agricole sont déterminés par les prix reçus, les quantités produites et les dépenses pour les intrants (prix des intrants x quantités utilisées). Les technologies utilisées et les avoirs des ménages sont d'importance capitale lorsqu'on détermine la production individuelle des ménages et les conditions générales du marché influencent davantage les prix.

Les revenus non-agricoles peuvent venir d'un certain nombre d'autres sources: salaires agricoles ou autres obtenus au Niger ou à l'étranger et vente de biens non-agricoles produits par le ménage. L'importance du revenu non-agricole dépend de la main-d'oeuvre non-agricole fournie par le ménage, des barèmes salariaux, de la quantité de biens non-agricoles produits et leurs prix. Par conséquent, les principaux déterminants des revenus ruraux sont: les prix reçus pour les biens non-agricoles et agricoles, les prix payés pour les intrants agricoles et les articles achetés à des fins familiales ou pour la production non-agricole, les barèmes salariaux et les ressources des ménages déterminant la quantité des biens produits, vendus et consommés. Nombreux de ces déterminants, surtout les prix, peuvent être influencés par les politiques économiques.

La répartition des revenus sert à mesurer l'inégalité. Elle est plus difficile à mesurer que le niveau de revenus, de plus les déterminants de la répartition des revenus sont souvent plus fondamentaux que les forces du marché qui influencent le niveau de revenus des ménages. La répartition des revenus est fonction des richesses du ménage, en particulier les biens qu'ils avaient au départ (c'est-dire terre). La répartition des revenus est également influencée par les politiques publiques et surtout la structure qui définit la propriété. Dans les pays plus riches, l'Etat intervient souvent directement pour influencer la répartition de revenus par le biais de programmes de redistribution. Il existe deux approches fondamentales pour mesurer la répartition des revenus. La première consiste à comparer la proportion de revenus totaux par déciles ou quintiles allant des groupes les plus pauvres aux plus aisés. Les chiffres de la Banque mondiale indiquent que 20% du groupe le plus pauvre de la Côte d'Ivoire a touché 2,4% du total des revenus en 1985-86, alors que les 20% plus aisés ont touché 61,4% du total des revenus. (La Banque ne donne pas les chiffres sur la répartition des revenus pour le Niger). Des mesures de cette nature sont appelées mesures d'inégalité relative. Les mesures d'inégalité absolue par ailleurs se fondent sur la définition d'un niveau de revenus minimum pour répondre aux besoins de base. La proportion de la population qui reçoit des revenus en-dessous de ce "seuil de pauvreté" est pris comme mesure de degré de pauvreté absolue. Les mesures absolues ont l'avantage d'être plus faciles à calculer et d'attirer l'attention sur le dénuement total dans lequel vivent certains, problème qui est plus important que mesurer l'inégalité relative. Au Niger, il est probable qu'on se souciera surtout des réformes de politiques sur les ménages avec des revenus égaux ou inférieurs au minimum.

En l'absence d'études sur la répartition des revenus ruraux et la pauvreté au Niger, il est difficile de savoir si les inégalités de revenus et le dénuement absolu sont de graves problèmes. Actuellement, on suppose que les revenus ruraux ne sont pas faussés et il y a une forte incidence de pauvreté. Il a été suggéré auparavant qu'il ne serait pas trop difficile de choisir un échantillon représentatif des ménages ruraux au Niger et de suivre leurs revenus. Supposons que l'échantillon englobe des ménages regroupant tout l'éventail des revenus, cela nous donnerait des données non seulement sur le revenu moyen mais également sur la répartition des revenus. Ces informations pourraient être extrêmement utiles pour évaluer les effets de réformes de politiques et autres changements sur la pauvreté et l'inégalité des revenus. Les changements de politiques peuvent avoir des impacts différents suivant le niveau de revenu et il est important que ces changements soient évalués non seulement sur leur impact pour le niveau de revenu en général, mais également pour les effets sur les groupes économiquement faibles par rapport aux autres groupes. Par exemple, si les ménages ruraux dans les groupes de revenus les plus faibles dépendent de manière disproportionnée des revenus non-agricoles pour leur subsistance, des politiques qui entraîneraient une hausse des prix alimentaires pourraient faire baisser de manière significative leurs revenus en termes réels.

La dimension finale concerne la pérennité de l'économie rurale. Au Niger, le principal problème lorsqu'on parle de pérennité est la dégradation de l'environnement, surtout la désertification qui vient des surpâturages et des coupes d'arbres pour le bois de chauffe. La stabilité environnementale dépend

de nombreux facteurs liés entre eux tels que la population humaine et les animaux, le régime foncier et l'utilisation des terres et les technologies agricoles en place (utilisation d'intrants modernes et traditionnels). Nombreux de ces facteurs peuvent être influencés par des changements de politiques, aussi bien ceux dirigés spécifiquement aux problèmes de l'environnement que ceux qui traitent d'autres questions: revenus ruraux, production agricole ou marketing.

Si l'on essaye de juger de la pérennité, il faut pourvoir inclure les coûts ou avantages à long terme aussi bien pour les projets que la conception des politiques. Il faut élaborer des méthodes pour tenir compte de ces coûts. En plus, il est possible de suivre des variables qui reflètent la dégradation de l'environnement. Certaines de ces variables sont la densité de la population, densité de l'élevage, mode d'utilisation des terres et pratiques de production agricoles (avec non seulement l'utilisation d'intrants modernes, mais aussi des pratiques agricole traditionnelles et certains systèmes applicables comme l'agro-foresterie). Nombreux de ces facteurs peuvent être influencés directement et indirectement par les changements de politiques -- ceux qui s'adressent plus directement aux problèmes de l'environnement et ceux qui se concentrent sur les aspects tels que les revenus ruraux et la production et la commercialisation agricole. Par exemple, les relations de prix relatifs peuvent influencer les modes d'utilisation des terres. Le prix et la commercialisation des intrants peuvent peser sur les choix que fera l'exploitant face à la gamme des techniques de production qui lui semblent économiquement faisables. Etant donné que nombreux des impacts sur l'environnement sont des conséquences involontaires ou imprévues de politiques qui sont solides par ailleurs, il n'est pas toujours nécessaire de faire des travaux de recherche sur les liens entre les politiques et la dégradation de l'environnement pour suivre les problèmes en ce domaine.

L'autre composante importante du cadre théorique est l'organisation ou la structure du secteur en question. La première tâche pour observer la relation entre les éléments de l'organisation et les variables de fonctionnement est de délimiter le domaine en question. Par exemple, si les réformes de politiques que l'on veut suivre concerne la libération des marchés céréaliers, le domaine pertinent est le sous-secteur céréalier de l'économie. Il est bien sûr exact que les marchés céréaliers sont reliés à d'autres parties de l'économie nationale et que certains aspects de cette économie peuvent influencer le sous-secteur céréalier. Toutefois, si l'on veut faire le suivi, il faut spécifier un domaine relativement étroit où l'on assiste à certaines influences dues aux relations avec d'autres marchés et les secteurs économiques, introduits de manière exogène s'il le faut. Définir le domaine comme étant tout le secteur agricole alors que la priorité est la réforme spécifique sur les céréales ne fera qu'embrouiller les choses.

L'étape d'après concerne les caractéristiques structurelles du secteur économique, y compris le comportement des participants. L'objectif de cet exercice est d'expliquer la manière dont le systèmes fonctionne. Décrire l'organisation du système demande le type d'informations présentées généralement dans les études économiques. Dans le cas du sous-secteur céréalier au Niger, par exemple, plusieurs études ont été faites qui pourraient être utilisées pour décrire les systèmes de production céréaliers, les modes des excédents commercialisés et la consommation de subsistance, la structure du système de commer-

cialisation et les échanges entre les grands centres de marché, les types de personnes et d'organisations qui participent au transport, à la transformation, à la vente en gros et au détail des céréales, l'importance du commerce international, les modes de consommation saisonnière et le cadre politique au sein duquel fonctionne le secteur. Il faudrait également inclure des estimations sur certains paramètres tels que les élasticités de la demande et de l'offre, s'ils sont disponibles, et, le cas échéant, des hypothèses relativement solides sur les comportements qui répondent aux conditions économiques changeantes. Enfin, il serait peut-être nécessaire de décrire les facteurs exogènes provenant de l'économie au sens large et pouvant être importants pour notre étude. Par exemple, on ne pourrait pas traiter à fond le marché céréalier aux Etats-Unis sans parler des secteurs d'élevage qui sont les principaux consommateurs aux Etats-Unis.

Les caractéristiques organisationnelles tirées des études économiques doivent être reliées à des déterminants de résultats particuliers, tel qu'il est décrit. Par exemple, si la commercialisation des céréales est dominée par un petit nombre de grands négociants, le prix de consommation sera en grande partie déterminé par la marge de commercialisation. Une fois que les liens importants entre organisation et résultats sont donnés, il est possible de commencer à définir les conséquences possibles des réformes de politiques que l'on veut suivre. Ce type d'exercice a peut-être été fait au moment où on a choisi les réformes de politiques. Dans tous les cas, un aspect important de cette partie de l'analyse est d'évaluer de manière réaliste l'ampleur de l'impact escompté. Par exemple, les réductions des subventions pour les intrants ne vont peut-être pas changer les revenus ruraux si seuls quelques producteurs achètent les intrants et si les études économétriques indiquent que la réponse des producteurs aux changements des prix d'intrants n'est pas très importante. Si l'on connaît quelque peu les relations entre organisation et résultats ainsi que les effets probables de la réforme de politiques proposée, il sera possible de trouver les variables qui peuvent être suivies et qui sont des chevilles entre les changements organisationnels occasionnés par les réformes de politiques et les importantes dimensions touchant aux résultats et à la performance.

Bien sûr, il est également possible d'obtenir par une procédure plus ponctuelle un ensemble analogue de variables. Mais il vaut peut-être mieux chercher à travailler dans le cadre plus formel dont il est question ci-dessus. D'abord, une description formelle de l'organisation sectorielle non seulement peut aider à identifier les variables importantes mais servira également comme point de départ pour mesurer les changements. Par ailleurs, il est probable que cela nous permettra de mieux cerner les facteurs autres que les réformes de politiques qui peuvent avoir contribué aux changements observés dans les variables suivies. Avec un travail encore un peu plus approfondi, on peut obtenir des ensembles plus complets et plus utiles de variables sur les déterminants. Il est plus facile de se pencher sur les déterminants des revenus des ménages que sur les revenus des ménages en soi, car les effets des changements de politiques, par exemple les prix du mil, sont plus faciles à définir que les effets sur le revenu. On pourrait par exemple conclure qu'une politique qui entraîne la hausse du prix du mil dans un contexte où la plupart des producteurs sont des vendeurs de mil a réussi si les prix suivis s'impent au-dessus des tendances historiques, qu'elles que soient les variations du revenu.

Il y a plusieurs autres aspects dont il faut tenir compte dans l'analyse. Premièrement, il reste nécessaire de décider si la réforme de la politique économique a été mise en oeuvre. Cela demande, entre autres, de comprendre la manière dont les changements se sont traduits en actions individuelles. Par exemple, il est probable que certaines procédures de commerce agricole se soient développées entre le Niger et le Nigéria. La libération du commerce officiel entre les deux pays ne s'est peut-être pas traduite par une modification rapide des procédures adoptées. Des facteurs de cette sorte pourront être pris en compte lorsqu'on fait une évaluation réaliste de l'impact probable des réformes de politiques. De la même manière, il faut tenir compte du temps. Même si l'on ne sait pas le temps qu'il faut pour qu'un changement donné se manifeste sous forme mesurable et identifiable au niveau de la variable suivie, il faut tenir compte du fait que les effets se font généralement sentir après coup. D'autres considérations pratiques vont probablement entrer en ligne de compte lorsque cette approche est appliquée au problème de la conception des systèmes de suivi des réformes de politiques. Dans la section suivante, la procédure sus-mentionnée est utilisée pour faire une première ébauche d'un système d'évaluation de l'impact pour le SDSA et PRPEN.

### 3.3 Un système pour suivre l'impact du SDSA et du PRPEN

Dans cette section, le cadre théorique sus-mentionné s'applique aux réformes de politiques économiques au Niger, dans le cadre des programmes de l'USAID, du SDSA et du PRPEN. On cherche essentiellement à obtenir un ensemble de variables qu'on peut suivre pour évaluer l'impact des changements de ces politiques. On prête très peu d'attention aux parties des projets financés par le fonds de contrepartie. En fait, ces projets renforcent les réformes de politiques, ainsi leurs impacts peuvent être rangés par les conséquences générales des programmes. Cela ne veut pas dire que faire un suivi de ces projets ne soit une bonne idée, mais les efforts déployés en ce sens ne rentrent pas dans la portée de la présente étude. Les domaines de réformes dont il est question concerne notamment les subventions des intrants, la libération au marché céréalier et le commerce frontalier. Les programmes sur les semences, les syndicats et la gestion des ressources naturelles ne sont pas analysés en détail. Certaines parties spécifiques pour ces trois programmes ont été traitées dans l'accord et bien qu'il soit utile de trouver un cadre formel également pour ces programmes, ces travaux semblent moins urgents.

Les discussions suivantes devront être vues à titre préliminaire. Elles cherchent essentiellement à montrer comment le cadre présenté dans la section précédente peut être utilisé pour trouver des variables destinées à l'évaluation de l'impact. Il existe suffisamment d'informations pour traiter à fond les intrants agricoles, le secteur céréalier et le commerce agricole. Les descriptions plutôt superficielles mises au point pour ce rapport sont plus ou moins exactes, mais peuvent comporter des erreurs. Il faudrait faire des descriptions plus approfondies de ces secteurs avant la mise en place définitive du système de suivi.

### 3.3.1 Subventions des intrants

Le domaine pour le secteur composant du SDSA est le marché des intrants agricoles, y compris les engrais, les pesticides, les outils agricoles et les semences. Pour de nombreux producteurs nigériens, les semences, les outils à main fabriqués localement et la main-d'oeuvre familiale sont les seuls moyens de production agricole. Les engrais figurent probablement parmi les intrants achetés les plus importants. La demande globale d'intrants achetés est limitée et souvent très diffuse. Notons toutefois une exception: la demande de pesticides pour le coton. Le coton ne peut pas être cultivé sans pesticides et les zones de production sont relativement concentrées. En général, les producteurs nigériens dépendent moins des marchés pour acheter des intrants que leurs collègues partout ailleurs dans le monde.

Diverses organisations des secteurs public et privé approvisionnent les marchés des intrants. La plupart des outils manuels et les petites machines agricoles sont fabriqués par les artisans locaux. Généralement, les semences ne sont pas achetées, encore qu'il y ait certaines activités de promotion pour fabriquer des semences certifiées qui pourront être vendues aux exploitants agricoles intéressés par les variétés améliorées. Les graines de coton et de riz sont généralement achetées auprès d'organismes publics. Les marchands du secteur privé alimentent le marché des engrais dont la plus grande partie est importée du Nigéria. De grandes quantités d'engrais sont également importées par les bailleurs de fonds. Les marchands du secteur privé travaillent directement avec les producteurs et également avec les projets de développement de l'Etat. Certains écoulent de grandes quantités d'engrais alors que d'autres se chargent de la revente des engrais en tant qu'activité secondaire. Les coopératives ne sont pas très développées au Niger; elles ne jouent donc pas un rôle significatif sur les marchés. Avant le SDSA, la Centrale d'approvisionnement (CA) jouait un rôle important sur le marché des intrants. La CA fournissait des engrais et d'autres intrants à des prix subventionnés, mais les quantités écoulées ne suffisaient apparemment pas pour répondre à la demande (évaluation à mi-parcours de Michigan).

Les réformes des politiques économiques relatives à ce secteur se concentrent sur les subventions d'intrants et la réorganisation de la CA. On espère que la suppression des subventions des intrants supprimera la nécessité de rationner ceux-ci. S'il y a une plus grande offre, il y aura moins besoin de subventionner les prix des intrants. En plus, ce changement de politiques devrait permettre de diminuer les déficits budgétaires de l'Etat. En supprimant l'avantage de prix de la CA, on espère que les coopératives joueront un rôle plus important dans l'approvisionnement d'intrants. En général, on espère que les réformes permettront de disposer de plus grandes quantités d'intrants à des coûts plus faibles, augmentant donc l'adoption de technologies modernes.

Il existe plusieurs hypothèses sous-tendant ce que nous venons de dire. Premièrement, si le changement des prix d'intrants de la CA peut avoir des conséquences sur les quantités disponibles, c'est qu'on part de l'hypothèse que ce sont les subventions qui déterminent en grande partie le prix de marché. Si les engrais peuvent être achetés dans le secteur privé à des prix plus faibles que le prix de la CA, il n'y aura pas de rationnement à moins que le Gouverne-

ment n'intervienne directement sur les marchés privés. On part également de l'hypothèse que le prix de la CA est un prix plafond, autrement le fait de supprimer les subventions ne stimule pas les coopératives à devenir plus actives sur les marchés des intrants. Dans le court terme, les effets prévus de la suppression des subventions ne sont pas conformes avec la notion que de plus grandes quantités seront disponibles à des prix plus faibles. Si l'hypothèse selon laquelle le prix de la CA est le prix du marché se vérifie, alors la réforme en réalisera de plus grandes quantités à des prix plus élevés. Mais en tous cas, la réforme n'a de sens que si l'on part de l'hypothèse qu'il y a relation des prix de la CA aux prix du secteur privé.

Les autres hypothèses nécessaires pour qu'il y ait la séquence d'événements prévus concernent les hypothèses sur le comportement du producteur et des coopératives. La réponse prévue des coopératives repose sur l'hypothèse selon laquelle de faibles prix de marché étaient la raison essentielle de la non-participation des coopératives au marché. On suppose apparemment que la demande d'intrants du producteur a été freinée par les quantités disponibles, donc de plus grandes quantités seront achetées si elles sont disponibles, même si c'est à des prix plus élevés. En d'autres termes, on ne pense pas que le comportement du producteur soit très sensible aux prix, du moins au niveau d'utilisation des intrants qui existe au moment où était démarrée la réforme.

Au moment où était lancé le SDSA, l'hypothèse concernant l'influence des subventions des intrants sur les prix du marché était probablement très plausible. Mais l'évaluation de l'impact à mi-parcours du Michigan concluait que les prix des engrais du Nigéria étaient généralement inférieurs aux prix de la CA; ainsi on disposait de quantités pratiquement illimitées avant la réforme. Si cela est exact, le seul impact probable de cette réforme, du moins pour le marché d'engrais, serait la réduction des coûts pour le budget de l'Etat. Pour les autres engrais, la réforme pourrait permettre d'atteindre les résultats escomptés. Mais les caractéristiques de certains des marchés ne permet pas d'espérer des impacts importants. En ce qui concerne les outils et l'équipement, le nombre relativement petit de producteurs qui utilisent des charrues et autre instrument tiré par des animaux ressentirait les effets de changements de prix, mais la majorité de producteurs ne verrait que peu, voire pas du tout, de changement dans les prix de leurs outils manuels fabriqués localement. Les changements dans les prix des pesticides influenceraient surtout la production de coton et de riz. En fait, les subventions des pesticides n'ont pas été supprimées et enfin, il ne semble pas que la CA vendait des semences et des graines.

Par conséquent, la seule chose qu'on pourrait espérer de cette réforme était la diminution des dépenses de l'Etat. Mais au moment où était démarré le programme, la structure du marché des engrais n'était pas vraiment comprise et on aurait pu espérer que la diminution des subventions d'engrais de la CA eût un impact important sur ce marché. Notons en passant que cela montre combien il est important de définir des hypothèses et de les éprouver avant de démarrer des réformes. Si l'on ne connaît pas bien les aspects économiques qui étayaient les hypothèses, il vaudrait mieux les étudier. Etant donné les connaissances dont on disposait au moment où était démarré le SDSA, on aurait pu s'attendre à ce que la réforme ait un effet positif sur le budget, qu'elle débouche sur de plus grandes quantités d'engrais disponibles à des prix plus élevés et qu'elle

encourage certaines initiatives du secteur privé et des coopératives. Mais il n'était guère réaliste de s'attendre à un impact important sur ces mêmes activités.

L'étape d'après consiste à relier ces effets prévus aux déterminants des trois dimensions qui nous intéressent. La première dimension est le niveau de vie en zones rurales exprimé par le revenu moyen des ménages ruraux. Comme nous l'avons déjà noté, il y a deux sources de revenus dans les zones rurales du Niger: le revenu agricole et non-agricole. Le revenu agricole est déterminé par les quantités produites, les prix de la production, la quantité d'intrants utilisés et les prix des intrants. L'effet le plus direct de la réforme devait être accroissement dans le prix des intrants. Cela diminuerait le revenu même en utilisant les mêmes quantités d'intrants. Seulement, on parlait du principe que le rationnement d'engrais signifiait que les producteurs utilisaient moins que la quantité optimale aux prix subventionnés. Par conséquent, la réforme de la politique économique entraînerait des changements non seulement dans les prix des engrais mais également dans les quantités utilisées. En ce qui concerne le suivi, il devenait donc nécessaire de contrôler aussi bien les prix que les quantités d'intrants achetés. Une hausse des prix accompagnée d'une diminution dans les quantités moyennes utilisées indiquerait diminution de revenus. Une augmentation de prix accompagnée d'une demande accrue impliquerait augmentation des revenus puisque les producteurs n'augmenteront leurs dépenses pour les intrants que si la valeur de la production complémentaire serait plus grande que l'accroissement des dépenses. Des prix qui ne changent pas ou qui diminuent indiqueraient qu'il faut revoir les hypothèses sur le rôle que joue la CA dans le prix des intrants. Si on décidait de suivre dans le temps la variable prix, il serait nécessaire de supprimer l'inflation qui aurait fait grimper le prix depuis le début du suivi.

Le revenu non-agricole pouvant être obtenu dépend de la demande de main-d'oeuvre des entreprises autres que les entreprises agricoles et de la main-d'oeuvre que les ménages peuvent consacrer à ces activités. Si la main-d'oeuvre n'est pas une contrainte, les revenus non-agricoles seront essentiellement déterminés par les possibilités d'emploi à l'extérieur de la famille et la demande de biens que le ménage peut produire lui-même. La production et la vente d'intrants agricoles peuvent être une source de revenus non-agricoles. Si la réforme offre des possibilités de ce type, elle aura un impact positif sur le revenu. Il pourrait s'agir d'effets directs et indirects. Par exemple, s'il y a plus grande demande d'engrais avec l'élimination progressive du rationnement de la CA, le nombre de personnes qui obtiennent des revenus le commerce privé des engrais augmentera. Si les producteurs utilisent davantage d'engrais, la demande d'intrants complémentaires produits localement pourrait, elle aussi, augmenter, par exemple, les outils pour le désherbage. Les effets indirects seront probablement assez limités et il vaudrait consacrer les ressources aux impacts directs.

L'hypothèse est donc que la réforme entraînerait dans son sillon accroissement des revenus provenant d'activités non-agricoles suite à une plus grande commercialisation et production d'intrants du secteur privé et des coopératives. Le système de suivi doit trouver une valeur supplétive pour ce stimulus. Vu que les effets sur les marchés des outils manuels et des pesticides seront probablement limités et qu'il faudra prendre des arrangements séparés, il vaudrait mieux

limiter cette partie du système du suivi au marché des engrais. Il a été suggéré un peu plus haut de suivre les prix (en termes réels) des engrais et les quantités demandées pour évaluer l'impact sur le revenu tiré de la production agricole. Si on suit la demande en étudiant les quantités vendues à certains marchés, il serait également possible de suivre la source des engrais. Si la proportion d'engrais fournis par les sociétés privées ou les coopératives augmentent sur les marchés étudiés, on pourrait en déduire que la réforme a aidé à augmenter les possibilités de revenus non-agricoles. Là aussi comme toujours, étant donné que de nombreux autres facteurs influencent la participation du secteur privé et des coopératives à la vente d'engrais, les changements mesurés ne peuvent pas être des preuves *prima facie* de l'impact. Tel qu'on notera plus tard, évaluer l'impact demande que l'on spécifie le contexte et que l'on cerne les circonstances extérieures. Une autre approche pour réunir des informations sur les marchés d'engrais consisterait à délimiter un échantillon représentatif de fournisseurs d'intrants privés aux coopératives et de demander qu'ils fassent des comptes-rendus annuels sur les quantités vendues, les prix auxquels sont vendus les engrais, le type de clients, etc. Il serait intéressant pour s'assurer que les fournisseurs fassent effectivement ce compte-rendu, de songer à les rémunérer pour cela. Là aussi, on verrait la preuve de l'expansion des sociétés privées et des coopératives dans l'expansion des possibilités d'emploi non-agricole et, partant, de revenus accrus.

La seconde dimension est l'équité telle que donnée par la répartition des revenus. Il est évident que la réforme du marché des intrants pourrait influencer le niveau de revenus par le biais de son influence sur les prix et les quantités des intrants et ses impacts sur les possibilités d'emploi non-agricole. Il y a deux moyens dont les réformes peuvent influencer la répartition des revenus. Premièrement, les effets vont changer selon les groupes. Par exemple, si la réforme signifie renchérissement des prix surtout pour les producteurs à faibles revenus plus que pour les autres, il y aura aggravation de la situation au niveau de la répartition des revenus. En second lieu, certains groupes pourraient être plus dépendants d'un intrant donné et seront donc plus vulnérables à des changements qui deviendraient donc discriminatoires. En apparence, il semble peu probable que les réformes d'intrants entraînerait ce genre de discrimination des prix. Au contraire, probablement que dans le cadre du système d'engrais rationnés de la CA, c'est uniquement les grands exploitants avec de bonnes relations qui pouvaient obtenir des engrais subventionnés. Dans ces circonstances, il se peut que les producteurs à faibles revenus aient payé des prix plus élevés avant la réforme laquelle devrait entraîner une plus grande uniformité des prix. Dans ce cas, la réforme aurait valu une répartition plus équitable des revenus.

Outre les producteurs, les négociants privés des intrants pourraient également être influencés. Là aussi, il est possible que la réforme ait égalisé les chances de manière à ce que les petits marchands puissent profiter de la nouvelle structure du marché des intrants. Bien sûr, l'on peut imaginer d'autres conditions initiales et des rifets qui aggraveraient la situation des exploitants à faibles revenus et des petits marchands. Mais vu que l'on sait si peu sur la répartition des revenus dans les zones rurales du Niger, il est difficile de faire des prévisions réalistes en ce qui concerne l'impact d'une réforme de la politique économique à ce niveau. Par exemple, la réforme devait entraîner un certain renchérissement des prix qui pouvait signifier une

situation plus difficile pour les producteurs à faibles revenus. Mais il semble que la plupart des producteurs n'utilisent pas des intrants achetés, donc la réforme ne les aurait guère touchés. A moins que l'or ait une raison a priori de penser que la réforme aura tel ou tel effet sur la répartition des revenus, cela ne vaut probablement pas la peine de construire le système de suivi de manière à évaluer cette relation en particulier.

Cela ne vaut pas dire que la répartition des revenus doit être tout à fait laissée pour compte dans notre modèle original. S'il n'est guère réaliste de penser que les réformes des marchés des intrants auraient un impact sur la répartition, la même chose ne s'applique peut-être pas aux autres réformes. De plus, l'approche théorique se fonde sur la notion qu'il faut se pencher sur les implications d'une réforme pour déterminer le type d'impact auquel on peut en toute réalité s'attendre. Enfin, même s'il ne semble pas que cette réforme va changer pour beaucoup la situation d'égalité des revenus, cela vaut la peine de prêter une certaine attention à cette question. Il nous faut des informations sur les sources de l'approvisionnement en engrais pour évaluer les changements sur ces marchés. Il est probablement possible, sans que cela n'entraîne des coûts trop élevés, d'obtenir des informations sur l'importance des marchands privés et la taille des coopératives ainsi que sur la participation par type d'entreprise (privée, coopérative, ou publique). Ces informations nous permettront de mieux comprendre le rôle des petits marchands et de voir comment on peut niveler l'inégalité de la répartition des revenus.

La troisième dimension est celle de la pérennité ou protection de l'environnement. Nombreuses des répercussions sur l'environnement ne seront peut-être pas visibles dans le court terme et, par conséquent, il faut les analyser soigneusement si l'on veut mettre au point un système de suivi efficace. L'un des impacts les plus directs de la réforme du marché des intrants est l'augmentation éventuelle d'intrants modernes, surtout les engrais. Si les niveaux d'utilisation d'engrais et de pesticides sont relativement faibles au Niger et que les problèmes de pollution ne sont pas trop graves, l'utilisation d'intrants chimiques dans certaines régions très concentrées comme celle de la culture du coton et du riz pourrait par contre être bien plus élevée. Dans ces régions, il faudra donc concevoir un système pour suivre l'utilisation des engrais et les indicateurs de production. Un impact plus indirect serait les changements de pratiques culturales, liés aux problèmes environnementaux, par exemple l'érosion des sols ou le déboisement. Il s'agit d'être attentif à ces éventuels effets et de suivre les utilisations des terres dans les zones vulnérables.

En bref, les grandes variables à suivre sont les prix des engrais, l'utilisation des engrais et la participation des négociants privés (petits et grands), des coopératives et de la CA dans les ventes totales d'engrais. En outre, il sera peut-être nécessaire de mettre au point un système de suivi pour certains aspects particulier du marché des intrants, par exemple l'utilisation d'engrais et de pesticides sur les périmètres irrigués et d'autres régions où l'on cultive le riz et le coton. Etant donné qu'il est difficile de prédire l'évolution des changements technologiques, il sera peut-être également judicieux de suivre la demande de certains articles agricoles (charrues, etc.) fournis par la CA et, à l'avenir, par les sociétés privées ou les coopératives. Enfin, étant donné que l'impact le plus probable de la réforme sera de diminuer

les dépenses budgétaires consacrées aux subventions, cette variable doit être suivie et notée. En général, il semble qu'un petit nombre de variables suffise pour cette partie du système de suivi. Les informations doivent être collectées une fois par année sur les marchés d'engrais. La grande partie pourra probablement être réunie dans le cadre des prévisions de récoltes. Il faut également noter que les variables suivies ne suffiront pas pour tirer des conclusions sur le fonctionnement actuel si l'on ne dispose pas d'autres informations sur le contexte dans lequel se placent ces changements. Par exemple, un embargo nigérian sur les exportations d'engrais augmenterait les prix au Niger et ce renchérissement ne devra rien à la réforme du marché des intrants. Nous traiterons de l'importance des informations contextuelles dans la section des conclusions.

### 3 3.2 Réforme du marché des céréales

Le domaine pertinent pour cette composante du SDSA et le marché des principales céréales. Dans la discussion qui suit, on ne s'attardera guère sur le riz, marché important devant être examiné séparément. Le mil est la principale céréale de base au Niger avec le sorgho qui est également important; ce sont les marchés céréaliers dont nous traiterons ici. Le mil et le sorgho sont cultivés dans les régions arables du Niger avec de simples techniques: on sème dans des petits sillons tracés par des charrues et remplis d'un peu de terre à la main. On plante en rangées plus ou moins droites, avec un espacement relativement réduit. En général, on émonde une fois que les plantes commencent à pousser. Le désherbage se fait avec des outils manuels et les champs sont pratiquement nus une fois qu'on a moissonné avec des machettes. Quelques intrants sont achetés à part les outils manuels. On garde les semences de l'année précédente et on tente d'encourager l'utilisation des variétés améliorées pour lesquelles il faut acheter des semences. En général, on a trouvé moins de variétés de mil et de sorgho à fort rendement que pour les autres graines céréaliers. Les rendements moyens au Niger sont environ 500 kg par hectare. L'utilisation d'engrais peut-être rentable même avec les variétés traditionnelles. Mais l'utilisation totale d'engrais n'est que de 10.000 tonnes par année et la vaste majorité des producteurs traditionnels n'utilisent pas d'engrais.

En moyenne, 76% du mil produit au Niger et consommé par le ménage qui le produit, et 24% est disponible pour la commercialisation. L'essentiel de cette partie commercialisée va aux consommateurs urbains et environ un tiers des ménages ruraux sont acheteurs. Par conséquent la demande rurale de mil peut être aussi importante que la demande urbaine (évaluation à mi-parcours du Michigan). La plupart de la transformation du mil après la moisson est faite par les ménages ruraux et urbains eux-mêmes. Il ne semble pas que le stockage soit un problème dans le climat sec du Niger. Les céréales sont écoulées par un nombre important de négociants privés travaillant pour des sociétés plus ou moins importantes. En outre, une entreprise publique, l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN) s'occupe d'un certain nombre d'activités de commercialisation des céréales. L'OPVN garde des stocks de réserve, gère l'aide alimentaire, exploite certaines des usines de transformation et cherche à organiser le marché des céréales. Avant le SDSA, l'OPVN a tenté de stabiliser les prix et de gérer les fournitures destinées aux zones urbaines et autres

zones déficitaires par le biais de campagnes officielles d'achat. Vu que ces achats étaient faits à des prix officiels uniformes, les prix aux producteurs auraient dû être alignés sur le taux officiel. Mais le soutien de l'OPVN se s'est jamais vraiment matérialisé et les véritables prix des céréales, tel que constaté sur les marchés parallèles, variaient considérablement d'une région à l'autre et d'une saison à l'autre. Les variations saisonnières sont particulièrement pénibles pour les ménages ruraux qui sont forcés à acheter des céréales à la fin de la saison quand les prix sont les plus élevés.

Le commerce international des céréales peut être important au moment de pénurie où les cours sont élevés. En moyenne, de 1980 à 1985, les importations officielles de céréales équivalaient à environ 4% de la production nationale (évaluation à mi-parcours de Michigan). Vu que seulement un quart de la production totale est commercialisée, cette quantité représente environ 16% des quantités échangées. Les mêmes commentaires peuvent être faits pour l'aide alimentaire qui représentent environ 3% de la production céréalière nationale de 1980 à 1985. L'aide et les échanges de produits alimentaires peuvent exercer une forte influence sur les prix du marché, surtout s'ils sont écoulés en un temps assez court. Les échanges à l'intérieur du Niger ont des conséquences encore plus importantes. Les variations régionales peuvent être extrêmes. Par exemple, certains villages dans la région d'Ouallam ont connu trois échecs de cultures, l'un après l'autre de 1985 à 1987. Dans d'autres régions, il y a eu des récoltes normales, du moins pendant certaines de ces années. Il est extrêmement important de fournir des céréales aux régions déficitaires. Il semble y avoir des mouvements importants même si les coûts sont élevés. Ce sont surtout les marchands privés qui fournissent les céréales. Leur marge de commercialisation est élevée à cause des coûts d'une mauvaise infrastructure. Les coopératives, n'étant pas très développées, ne participent pas à la commercialisation des céréales. D'ailleurs, pour les villageois, les coopératives sont simplement une machine bureaucratique.

La réforme de la politique se rapportant au marché céréalier portait essentiellement sur des modifications de l'OPVN et une libération générale du marché. En mettant sur pied cette partie du SDSA, on a remarqué que le soutien aux prix de l'OPVN était inefficace, que les efforts de stabilisation des prix de l'OPVN étaient un échec, que les opérations de l'OPVN étaient onéreuses et obérer le budget de l'Etat et qu'il n'y avait guère d'efficacité sur le marché à cause du manque de circulation des informations sur les prix. Plusieurs changements ont été institués pour remédier à ces problèmes. Le premier consistait à abandonner le système officiel de prix de soutien. L'objectif de cette politique n'est pas tout à fait clair. Les concepteurs du SDSA devaient être au courant que les prix officiels de l'OPVN n'avaient pas beaucoup d'influence sur les prix auxquels étaient échangées les céréales. C'est évident, si l'on en juge d'après les marchés parallèles dynamiques. Un des buts du PAAD est de "soutenir plus efficacement les prix à la production et réduire les variations des prix". Mais le problème au niveau de cette politique de soutien des prix n'était pas tant que l'OPVN avait déclaré un prix de soutien national mais plutôt que ce prix était trop faible et que l'OPVN n'avait pas les ressources pour mettre en place assez de points d'achat pouvant absorber la quantité de céréales nécessaire pour soutenir effectivement un prix au-dessus de l'équilibre du marché.

Peut-être que l'on a abandonné les prix uniformes pour d'autres raisons: diminuer les coûts de l'OPVN liés à la gestion de l'approvisionnement des zones urbaines et des régions déficitaires dans le Nord et à la gestion du stock d'urgence. Si l'OPVN garde un prix officiel, il ne sera pas en mesure d'acheter à des faibles prix sur les marchés où il y a excédent. Faire baisser les prix était également l'objectif du nouveau système d'appel d'offres pour les achats de l'OPVN. Ce système devait encourager la concurrence entre les négociants, cela signifie à première vue que l'OPVN sera en mesure d'acheter ces céréales au coût le plus faible et, partant, de diminuer les dépenses pour ces opérations nécessaires. Pour que cela se réalise effectivement, il faut que les coûts administratifs du nouveau système, une fois établis, soient les mêmes ou moins qu'auparavant. Pour suivre cet impact, il faut suivre le budget de l'OPVN et savoir qu'il y aura probablement des problèmes en démarrant cette nouvelle manière de travailler.

Si les nouvelles pratiques d'acquisition de l'OPVN doivent influencer la concurrence entre négociants, il faut que les appels d'offres soient tels (du point de vue opportunité et importance) qu'un grand nombre de négociants se donnent de la peine d'y répondre. S'il y a trop de formalités administratives, les gens ne seront guère encouragés à participer. Il est peu probable que les changements dans les procédures d'acquisition auront beaucoup d'influence sur la concurrence. Des efforts plus directs pour renforcer la concurrence faisait également partie du SDSA. Plusieurs mesures ont été prises pour libérer les marchés, notamment élimination des monopoles d'Etat et promotion du stockage des céréales au niveau du village géré par les coopératives. On espérait que ces mesures permettraient de diminuer les coûts de transactions de la commercialisation des céréales et, partant, de diminuer les marges de commercialisation. En outre, le stockage dans les villages devaient être une manière d'égaliser les variations saisonnières. On parlait du principe que la gestion des stocks, souvent un peu laissée pour compte par les ménages, serait mieux faite par les coopératives. Deux possibilités ont été retenues. Le stockage dans les coopératives serait une manière de réaliser des économies d'échelle de manière à ce que le système fonctionne plus efficacement. Autre solution, on pouvait penser qu'un système coopératif est un bon système en soi et que le stockage des céréales par le biais des coopératives constituait un moyen d'encourager le développement de celles-ci. Il faudra savoir ce qui prime lorsqu'on conçoit le système de suivi de ces systèmes.

L'autre réforme concernait la collecte et la diffusion des informations du marché. Théoriquement, de meilleures informations sur le marché garantiraient une plus grande efficacité au niveau de la production, de la consommation et de la commercialisation. L'impact le plus probable de cette politique serait en toute hypothèse de renforcer la concurrence entre les marchands et peut-être de faire baisser les marges de commercialisation. Pour cela, il faut qu'il y ait effectivement pénurie d'informations sur le marché de manière à ce que les marchands soient prêts et contents d'utiliser les informations complémentaires. Très probablement, les opérateurs du système au premier niveau traitent des petites quantités de produits très divers. Les excédents de céréales, de niébé et des autres produits sont probablement achetés dans les villages par un petit nombre de marchands qui exercent un certain pouvoir sur le marché. Si des coopératives devaient donc commencer à prendre en charge les activités de commercialisation, elles pourraient acquérir un pouvoir sur le

marché allant à contre-courant de celui des marchands. Au niveau du village, il est peu probable qu'un plus grand nombre de ces marchands de premier niveau pénétreraient sur les marchés parce qu'ils disposeraient de plus d'informations. A des niveaux supérieurs de collecte et de transport, les connaissances sur les différences de prix entre les marchés permettraient un plus grand arbitrage du point de vue géographique et des marges de commercialisation plus uniformes et peut-être plus étroites.

En bref, il semble que cette composante du SDSA comporte deux grands objectifs. Le premier se rapportant à la diminution des dépenses de fonctionnement de l'OPVN et le second visant à la libération générale des marchés céréaliers. Le premier objectif peut être suivi facilement en observant le budget de l'OPVN. Le second est lié plus directement aux dimensions susmentionnées. Des coûts de transactions plus faibles et une concurrence renforcée vont probablement faire baisser les marges de commercialisation et niveler d'une certaine manière les variations de prix saisonnières et géographiques. Ces effets sont directement liés aux revenus ruraux. Premièrement, la diminution des marges de commercialisation signifie généralement que les exploitants agricoles touchent un prix plus élevé, ce qui stimule l'offre. En second lieu, des variations de prix moins grandes font baisser le risque lié aux activités de production et de commercialisation. Les producteurs s'arment contre ce risque avec diverses stratégies. Au Niger, il est probable que ces stratégies cherchent à isoler le ménage du marché au sens plus large qui est source de forte instabilité. Par conséquent, la diminution de la variabilité des prix pourrait entraîner une plus grande participation sur le marché et une plus grande réponse aux signaux de ce marché. Ces impacts pourraient donc également se faire sentir parmi les marchands.

En ce qui concerne la première dimension du fonctionnement du marché, les prix plus élevés augmentent directement le revenu des ménages en supposant que les autres facteurs ne changent pas. Par conséquent, la première variable qu'il faut suivre est le prix du mil en termes réels sur des marchés représentatifs. Mais il y a de nombreux prix différents pour le mil. Selon les ressources disponibles, il serait utile de suivre les éléments suivants: prix à la production, prix auquel le marchand de premier niveau vend au grossiste, prix auquel le grossiste vend au détaillant et prix auquel le détaillant vend au consommateur. Pour disposer de certaines mesures des marges de commercialisation, il faut au minimum des prix à la production et à la consommation. Il faudra suivre ces prix tout au long de l'année puisque cette réforme concerne la variation temporelle. En plus, les prix recueillis devront couvrir une assez grande superficie pour que l'on connaisse les changements interrégionaux. Il est évident que le type de prix suivi, la fréquence et l'emplacement du suivi seront déterminés par le prix qu'on est prêt à payer pour ces activités.

Contrairement à certaines des autres variables suivies, les données sur les prix devront être analysées. En effet, ce ne servirait pas à grande chose de simplement signaler les prix hebdomadaires. Pour commencer, il faut tenir compte de l'inflation, puis utiliser les prix en termes réels pour calculer les marges de commercialisation. Ces marges vont changer d'une région à l'autre, même si un des impacts de la libération du marché céréalier sera justement des marges de commercialisation plus uniformes. Pour vérifier cela, on peut calculer les variances de manière à ce que l'indicateur suivi soit la variance

ou le coefficient des variations des marges de commercialisation du mil. S'il y a moins de variations géographiques, cela indiquerait que l'efficacité du marché est meilleure. Bien sûr, il faudrait également suivre les marges de commercialisation moyennes pour déterminer si elles rétrécissent. On peut élaborer d'autres types de mesures analogues, toujours pour la saisonnalité, pour évaluer les changements dans les variations des prix temporels. Comme toujours, l'information contextuelle est d'importance critique. Par exemple, tous les effets que les réformes pourraient avoir sur les prix seraient annulés par les conséquences du mauvais temps.

En plus des prix et des marges de commercialisation, il serait utile d'élaborer des mesures des excédents commercialisés. Si les ménages ruraux commercialisent des volumes importants à des prix plus élevés, il y a de bonnes chances pour que les revenus ruraux augmentent. Des mesures sur le volume écoulé sur les marchés étudiés pourraient être un indicateur initial. Ou alors, les estimations sur le total des excédents commercialisés peuvent être tirées des bilans statistiques du ministère de l'Agriculture. Là aussi, des analyses relativement simples de ces données enrichiraient beaucoup l'exercice de suivi. Supposons que les études initiales indiquent que les prix reçus au départ étaient de 100 FCFA. Après la réforme, on observe que les prix en termes réels ont augmenté de 5%. Sur la base des estimations d'élasticité tirées du modèle IFPRI, l'accroissement du prix en termes réels de 5% entraînerait, disons, un accroissement de 3% dans les excédents commercialisés. En réalité, il se peut que les excédents commercialisés n'aient pas changé du tout à cause de certaines circonstances extérieures comme le temps. Même ainsi, on peut déduire qu'une certaine proportion du renchérissement des prix était due au coût des transactions et que les excédents commercialisés eurent été plus faibles s'il n'y avait pas eu de réforme.

Outre ces variables, il faut suivre le nombre d'unités de stockage dans les villages et la quantité de céréales stockées dans ces unités. La manière dont ces observations se rapportent aux revenus ruraux dépend de la justification du programme. Par exemple, si la raison d'être d'un programme de stockage dans le village est d'encourager les coopératives, le nombre d'unités de stockage bien gérées serait une indication de réussite. En plus de ces mesures directes, il pourrait y avoir des effets indirects sur le revenu des ménages résultant d'un encouragement des activités non-agricoles. Il est fort possible que ces activités aient à voir avec le commerce des céréales. Par conséquent, il serait intéressant de suivre la commercialisation du mil, y compris le nombre de marchands à divers degrés du système, la taille de leurs entreprises, le nombre de coopératives qui participent aux activités de commercialisation et le nombre de personnes employées à la commercialisation et transport des céréales. Etant donné que recueillir des données aussi exhaustive de manière régulière reviendrait cher, il serait préférable de le faire par le biais d'études sur la structure du marché tous les deux ou trois ans. Ces études permettraient également de mettre à jour les informations initiales et de revoir le système de suivi. Ou alors on pourrait mettre sur pied un échantillon représentatif de marchands auxquels on pourrait demander de remplir des questionnaires annuels sur leurs activités (en envisageant de les payer). Cela ne remplacerait pas les études approfondies périodiques car il serait impossible de savoir si l'échantillon reste représentatif dans le temps sans disposer de connaissances actuelles sur la structure du secteur.

La seconde dimension est la répartition des revenus. La libération du marché céréalier pourrait avoir un impact très important en ce domaine. Si les prix du mil augmentent effectivement, les ménages ruraux qui sont des acheteurs nets de mil peuvent en souffrir. Par ailleurs, dans la mesure où les informations de marché et les autres mesures "cassent" le pouvoir des grands négociants qui ont eu le monopole jusqu'à présent, les petits marchands, les coopératives des villages et peut-être même les producteurs ruraux à faible revenu pourraient profiter des plus grandes possibilités d'emploi dans la commercialisation et des prix à la production et à la consommation plus favorables. A cause de la manière dont ces réformes vont toucher les différents groupes, il est important d'observer les effets sur la répartition. Si les études initiales nous donnent des informations sur le nombre et l'emplacement des ménages qui ont un déficit céréalier, il sera peut-être possible d'utiliser les données sur les prix qui sont collectées pour déduire l'impact sur la répartition. Par exemple, supposons que le ménage déficitaire typique produit 80% de ce dont il a besoin, mais doit vendre la moitié de sa production au moment de la récolte pour payer ses dettes. Plus tard, il doit acheter de aliments pour remplacer la partie vendue et pourvoir au 20% qu'il ne produit pas. Connaître les prix à la récolte et le moment où le ménage achète les céréales permettrait de mieux comprendre si la situation de ces ménages a changé. En même temps, les informations réunies dans le cadre d'enquêtes périodiques auprès des marchands pourrait aider à évaluer l'impact des réformes sur les petites entreprises de négociation.

La libération du marché céréalier influence l'offre, la demande et les prix des céréales. Le volume de céréales et la manière dont elles sont cultivées pourraient avoir des effets à moyen et à long terme sur l'environnement. Vu que ces effets peuvent être indirects et influencer d'autres facteurs, il faudrait au départ limiter le suivi à des mesures de superficie et de productivité délimitées régionalement. Des changements importants pourraient signifier nécessité de faire un suivi plus intensif.

En bref, les principales variables qu'il faut suivre sont notamment le prix du mil, en termes réels, aux différents niveaux du système de commercialisation et certaines valeurs supplétives pour l'excédent commercialisé. Il faut suivre fréquemment les prix et les marges de commercialisation tout au long de l'année sur l'ensemble du pays. Les rapports sur ces variables devraient comprendre des variables analytiques comme les coefficients de variation, les moyennes, etc. Les excédents commercialisés seraient suivis moins fréquemment, peut-être une fois par an. Il faut également faire des évaluations périodiques sur la structure du secteur des échanges, par exemple information sur le nombre, la taille et le statut juridique des entreprises qui échangent les céréales. Des informations sur les prix devront être accompagnées d'informations sur le secteur commercial pour observer l'impact des réformes du marché céréalier sur la répartition des revenus. Enfin, il faudrait suivre et inclure au rapport plusieurs mesures directes liées à la réalisation de programmes, y compris le budget de l'OPVN, les achats et stocks de l'OPVN et le nombre d'unités de stockage gérées par les coopératives.

### 3.3.3 Commerce frontalier, PRPEN

Le domaine qui s'applique à cette composante du SDSA et, son successeur, le PRPEN est le secteur d'exportations nigérien du cheptel et des produits animaux ainsi que du niébé. En fait, il n'y a eu que quelques réformes spécifiques sur le commerce dans le cadre du SDSA I, ce domaine a surtout été traité dans le cadre du nouveau programme PRPEN. Pendant longtemps le secteur des exportations nigérien était dominé par un ou deux produits expédiés en grande partie vers l'Europe. Les arachides ont été par le passé la principale culture d'exportation et l'Europe de l'Ouest le principal marché. Dans les années 70, les arachides ont été remplacées par l'uranium qui est devenu la principale source de devises. La production de l'arachide a fortement baissé ces dernières années. En plus de ces grands marchés d'exportation, il y a de nombreux échanges avec les pays voisins. Le plus important étant le commerce régional avec le Nigéria du niébé et du cheptel. La production de niébé semble être inversement proportionnelle avec la production de l'arachide. Au départ, le niébé était écoulé par la SONARA, qui détenait le monopole d'Etat. L'élevage est une activité à dominante rurale. Les pasteurs nomades s'occupent souvent de troupeaux qui sont des animaux appartenant à des ménages sédentaires. L'élevage est aussi bien source de revenus que réserve de richesse. Il s'agit surtout de bovins, de moutons, de chèvres et dans une moindre mesure de chameaux.

Le marché nigérien comporte plusieurs aspects particuliers. Premièrement, il est extrêmement important si on le compare au marché du Niger. Cela signifie que les exportations nigériennes au Nigéria pourraient s'accroître de manière importante sans entraîner une baisse des prix. Un autre aspect particulier concerne la naira, monnaie du Nigéria. La naira n'est pas convertible et le Gouvernement nigérien a souvent surévalué la monnaie par le biais de sa politique de taux de change officiel. Le taux officiel ne s'applique pas aux échanges frontaliers qui se font généralement sur la base des taux parallèles. Ces dernières années, la dévaluation du taux officiel de la naira a rapproché davantage les taux officiel et parallèle. Bien sûr, les exportateurs nigériens ne s'intéressent pas à la naira en soi. Le FCFA est une monnaie stable et convertible et probablement il vaut mieux avoir des économies en FCFA qu'en naira. En fait, le commerce frontalier du point des exportateurs nigérien est surtout intéressant car il permet d'échanger le niébé et le bétail pour des biens de consommation disponibles au Nigéria mais plus difficiles à obtenir au Niger (Wilcock). Il y a également des liens traditionnels à la frontière car des deux côtés vit le même groupe ethnique.

Le bétail traverse la frontière, mené par des pasteurs ou alors transporté sur des camions. L'avantage du transport par camion est de perdre moins de poids en cours de route et d'avoir des animaux en meilleur état au moment de l'arrivée. Mais les coûts de transport sont élevés au Niger et, contrairement au transport au Nigéria, les animaux traversent la frontière à pied. Selon Andy Cook, 90% des exportations d'animaux au Nigéria se font à l'extérieur des filières officielles. Une procédure administrative très lourde fait qu'il est bien plus attirant de faire marcher le bétail et de le faire passer la frontière en contrebande. La même chose s'applique au niébé, mais bien évidemment il faut le transporter par camion. Le niébé est devenu la principale culture

commerciale, surtout pour la vente au Nigéria (Abt Associates). Il est estimé que la SONARA n'écoulait que 12% du total des exportations de niébé à la fois lorsqu'elle détenait le monopole juridique sur ce commerce. Les échanges frontaliers pour ces deux produits sont donc caractérisés par une contrebande importante: seules de petites quantités passent par les postes de douane officiels.

Une partie de la réforme du SDSA/PRPEN concerne la suppression du monopole juridique de la SONARA sur les exportations de niébé. Le commerce officiel du niébé et du cheptel est détenu par de grandes entreprises. Etant donné que celles-ci traitent des volumes importants, il est plus difficile de faire de la contrebande, et souvent, elles ont les ressources pour passer par les filières officielles. Le commerce officieux est dominé par de petites opérations. A part les exportations aux mains d'entreprises publiques comme la SONARA, le commerce agro-pastoral au Nigéria est presque entièrement détenu par le secteur privé. Les coopératives ne semblent pas participer à ce commerce. Il arrive fréquemment que de petits groupes de pasteurs se déplacent à un marché au Nord du Nigéria avec un petit troupeau de bovins, moutons et chèvres qui appartiennent à plusieurs propriétaires nigériens. Les règlements nigériens peuvent également être encombrants et, combinés à ceux du Niger, ils constituent une raison de plus d'éviter les postes de douane au retour. Selon le rapport d'évaluation de l'impact à mi-parcours du Michigan, il y a de nombreuses barrières aux transactions officielles, y compris procédures administratives complexes pour obtenir des licences d'exportation, retards de paiements si l'importateur nigérian officiel doit passer par la Banque centrale et nombreux autres facteurs qui contribuent à la difficulté de conduire légalement ces affaires.

Plus précisément, ce système administratif enchevêtré qui fait l'objet de réformes de politiques. Dans le cadre du SDSA, il y a eu peu de changements dans les règlements administratifs concernant les échanges de cheptel. Par contre, pour le niébé, la SONARA ne détient plus le monopole de la commercialisation et un fonds a été créé pour fournir des crédits d'exportation aux produits agricoles. Dans le cadre du PRPEN, les procédures pour obtenir l'autorisation d'exporter du cheptel doivent être simplifiées et il faut éliminer les taxes d'exportation, surtout pour les produits agro-pastoraux. Les réformes de politiques signifient allègement administratif du commerce officiel. L'objectif de ces changements est d'encourager les échanges avec les pays voisins, surtout le Nigéria. Un accroissement des échanges devrait valoir prix à la production plus élevé et revenu plus élevé. L'hypothèse implicite dans cette séquence causative est que les procédures d'échanges actuels sont inutilement coûteuses. Il semblerait que les coûts de transactions du commerce officieux sont également élevés, même si pour la plupart des marchands ils sont moins élevés que les coûts des filières officielles. Une diminution des coûts officiels devrait inciter les petits marchands à utiliser des filières officielles puisqu'elles seront plus avantageuses. Si les marchands commencent à utiliser les filières officielles plutôt que celles clandestines, cela indique qu'il est plus rentable de se plier aux règles, que cela revient moins cher que de ne pas se plier. Si les volumes d'échanges importants passent des filières officieuses à celles officielles, on peut en déduire que les coûts de commercialisation dans l'ensemble vont baisser. Si, par contre, il n'y a que peu de changements dans la manière dont se fait le commerce, cela suggérerait que les

nouvelles procédures restent trop coûteuses par rapport à l'autre possibilité qui est d'utiliser les filières commerciales officieuses.

En termes de revenus ruraux, les effets escomptés de la réforme devraient se faire sentir au niveau des prix et des quantités. Il serait utile de suivre, si c'est possible, les prix des exportations du cheptel et du niébé. Malheureusement, le commerce agro-pastoral entre le Niger et le Nigéria n'est pas organisé par contrat qui spécifie quantité, qualité et prix. Il serait probablement difficile de déterminer les prix des exportations de cheptel sans avoir un système de suivi au Nigéria. Suivre les prix du cheptel au Niger risque de ne pas vraiment nous renseigner sur l'impact des réformes d'échanges frontaliers. Ce n'est pas la même chose pour le niébé parce qu'il est surtout produit pour le marché nigérian et on pense que les prix locaux reflètent les conditions de l'offre et de la demande nigérianes. Une diminution des coûts de transactions signifierait des prix de production plus élevés tant que la demande nigérianne pour le niébé nigérian est parfaitement élastique. Si toutefois un accroissement des expéditions vers le Nigéria entraîne une chute des prix, il sera difficile d'évaluer l'impact de la réforme. Les données sur les prix du cheptel et du niébé pourraient être intéressantes dans le contexte d'informations contextuelles. Dans certains cas, il peut s'agir d'indicateurs utiles de l'impact des réformes sur les réglementations des échanges. Mais s'ils ne sont pas organisés par appellation, ils peuvent prêter à erreur.

Il serait peut-être utile de suivre les variables liées plus directement aux réformes. En principe, la réforme vise à l'expansion du commerce et à la baisse des coûts de transactions liées aux opérations d'échanges. Il a été suggéré un peu plus haut qu'une plus grande proportion du volume d'échanges total par le biais des filières officielles pourrait signifier que les coûts de transactions ont diminué en général. Par conséquent, certaines mesures du volume total des échanges et du volume exporté par le biais des filières officielles pourraient être prises comme indicateurs de l'impact de la réforme. Les auteurs du PAAD pour le PRPEN ont recommandé de réunir tout un éventail de statistiques officielles des douanes, du commerce extérieur et des diverses contributions. Par exemple, des licences sont données pour des quantités spécifiques de produits spécifiques. Les biens qui passent par les postes de douane sont enregistrés aux fins d'exportation. Sur la base de ces statistiques et d'autres statistiques officielles, il devrait être possible de faire un profil exact de l'état actuel et de l'évolution des échanges officiels.

Bien sûr, le problème est que les statistiques du commerce officiel ne donnent que peu d'informations sur la situation globale. Prenons l'exemple suivant: il est estimé que 90% du cheptel exporté passe par les filières officieuses. Ces dernières années environ 50.000 têtes ont été exportées officiellement suggérant que les exportations totales vont jusqu'à 50.000 têtes. Supposons que la réforme n'a absolument aucun effet sur la proportion exportée illégalement: si le commerce total ne change pas, il n'y aura pas de changements dans les exportations officielles et on pourrait conclure que la réforme n'a pas encore eu d'impact. Mais supposons que le commerce total augmente de 10% pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la réforme: les exportations totales seraient de 550.000 têtes, 10% passant par les filières officielles (soit 55.000 têtes). On pourrait être tenté de conclure que la réforme a

entraîné une augmentation des échanges passant par les filières officielles alors qu'en fait il n'y a pas eu de changements.

Comme pour les prix du niébé et du cheptel, les statistiques du commerce officiel pourraient être utiles pour évaluer l'impact de la réforme. En fait, ces données ne vont pas fournir des réponses parfaites au problème de déterminer la manière dont les réformes influencent les revenus ruraux. Il y a d'autres mesures qui peuvent aider à améliorer l'évaluation de l'impact de ces réformes. Faire un suivi des licences d'exportation du cheptel pourrait nous renseigner sur la taille moyenne du lot exporté. Si le nombre moyen d'animaux enregistrés pour chaque licence d'exportation diminue, cela indiquerait que des marchands plus petits commencent à utiliser les filières officielles. Il serait également possible de suivre les ventes de cheptel au Nigéria. Généralement, on sait d'où proviennent les animaux vendus sur ces marchés et il serait peut-être possible d'obtenir une meilleure estimation du nombre total de têtes exportées. Si l'on connaît ce nombre, on peut suivre les changements dans le nombre de têtes de bétail exportées qui passent par les filières d'exportation officielles. Jusqu'à présent, on a supposé qu'il serait impossible de mettre sur pied un échantillon aléatoire représentatif des marchands qui participent au commerce officiel et officieux. Suivant les changements dans les règlements commerciaux et les sanctions légales, il serait peut-être possible d'enquêter auprès des exportateurs nigériens. Cela permettrait de faire de meilleures évaluations de l'impact. En attendant, évaluer l'impact de ces réformes sur les revenus ruraux devra être fait en interprétant les divers types d'informations, y compris les statistiques du commerce officiel, les prix du cheptel et du niébé au Niger et les autres informations des enquêtes faites au Nigéria.

On peut s'attendre à ce que l'ensemble des politiques aient un impact sur les coûts de transactions de ce commerce. Pour les petites entreprises de commerce, ces coûts sont surtout ceux encourus pour éviter de passer par les filières de commerce officielles. Pour les entreprises plus grandes, les principaux coûts de transactions sont ceux liés aux nécessités bureaucratiques du commerce officiel. Les réformes devraient permettre de baisser ces deux ensembles de coûts de transactions, mais probablement pas dans le même ordre de grandeur. En d'autres mots, la manière dont vont changer les différents coûts de transactions pourrait avoir un impact dans la répartition des revenus. Ces effets peuvent revenir au niveau du producteur si les petites entreprises de commerce travaillent surtout avec les ménages à faibles revenus et les grandes avec les plus riches. Tant qu'on n'aura pas de preuves solides à ce sujet, on peut supposer que les entreprises de toute taille travaillent avec des producteurs à tous les niveaux socio-économiques. De plus, le cheptel et le niébé sont des biens plus ou moins fongibles et donc les renchérissements des prix dus à un volume d'échanges plus important bénéficieraient à tous les producteurs. Par conséquent, il ne semble pas déraisonnable de limiter les conséquences des réformes sur les divers types d'entreprises. Le problème au niveau du suivi est qu'il sera difficile d'évaluer ces conséquences sans faire des enquêtes périodiques auprès des divers négociants. Mais ces enquêtes seraient impossibles tant que la plupart de ces négociants préfèrent de travailler clandestinement. Dans de telles circonstances, la meilleure chose est de signaler tout fait ou impression lié à ces questions en minimisant les efforts visant à mettre en place des mécanismes de suivi formels.

Si les réformes de politiques entraînent commerce accru et prix plus élevés à la production, elles contribueront probablement à augmenter le nombre d'animaux élevés au Niger. Le cheptel est une variable importante pour la dégradation de l'environnement. Dans un certain sens, lorsqu'on exporte les animaux, on envoie des parties de l'environnement à l'étranger (buissons, etc.). Si les méthodes d'élevage sont nuisibles pour l'environnement, il est évident qu'un nombre de têtes plus important contribuera à une dégradation plus importante de l'environnement. Et bien sûr il est préférable de s'attaquer directement à des problèmes de ce genre plutôt que de chercher à limiter les échanges commerciaux. Mais il ne serait bon, dans le contexte des réformes commerciales, de suivre le nombre de têtes de bétail et les conditions de pâturage. Ces informations pourraient être des indicateurs d'éventuels problèmes environnementaux et des éléments d'évaluation de l'impact de la réforme sur l'élevage, déterminant important pour les revenus ruraux. En somme, les principales variables devant être suivies pour le commerce frontalier sont: recensement du cheptel, condition des grands parcours, production de niébé, prix du bétail et du niébé au Niger, statistiques du commerce officiel et peut-être informations sur les prix et les quantités échangées, réunies dans le cadre d'enquêtes menées au Nigéria.

### 3.4 Remarques de conclusion

Les parties restantes du SDSA sont: programme de semences, programme des unions de crédit et programme de gestion de ressources naturelles. Il semble dans l'ensemble qu'on dispose d'assez d'informations générales pour faire des descriptions de la structure et de l'organisation de ces trois domaines. L'étude de l'état d'Ohio fournit de bonnes informations sur le crédit rural et les marchés de semences analysés à fond par des équipes de l'état du Mississippi. En plus, un assistant technique a été nommé pour chacun de ces programmes et les premiers efforts sont faits pour mettre en place des systèmes de suivi. Si l'approche donnée dans ce rapport semble utile, il est recommandé de faire des efforts plus structurés pour peaufiner les systèmes de suivi de ces composantes. Il convient de prendre à titre illustratif la discussion sur les systèmes de suivi pour les réformes des marchés d'intrants, la libération des marchés céréaliers et les échanges frontaliers dont il est question dans les sections précédentes. Il faut en effet des descriptions bien plus complètes et détaillées sur l'organisation de ces secteurs pour définir un système de suivi efficace. Quiconque sera chargé de faire fonctionner et de maintenir le système de suivi devrait également être chargé de concevoir le système pour toutes les composantes du SDSA II et de PRPEN. Il faudrait chercher à voir quel est le rôle de l'USAID/Niger, le rôle des ministères du Gouvernement nigérien et de l'équipe d'assistance technique dans la réalisation de l'évaluation de l'impact et les rapports sur les résultats.

Une des raisons justifiant une conception structurée est d'avoir des informations initiales complètes et d'identifier des éléments importants du contexte. Le système devra suivre non seulement les variables d'intérêt direct mais également celles qui nous renseignent sur le contexte général dans lequel évoluent les autres variables. Des exemples de ce type de variables contextuelles devant être suivies sont notamment: les indicateurs de temps

(pluviométrie), les tendances démographiques, les taux de change naira/FCFA et les tendances macro-économiques. De plus, il faudra inclure les éléments répétitifs. Par exemple, les changements politiques au Nigéria, les invasions de sauterelles du désert ou d'autres changements institutionnels au Niger pouvant effectivement influencer les variables d'intérêt direct. En fait, il faut collecter assez d'informations pour expliquer pourquoi les variables qui devraient être influencées par la réforme n'ont pas évolué exactement comme l'on pensait. De plus, ces informations contextuelles seraient utiles pour déterminer laquelle parmi les nombreuses réformes de politiques encouragées dans les diverses organisations internationales a valu les changements les plus notables dans les variables suivies et comment elles ont contribué à ces changements.

La manière dont les informations du système de suivi seront traitées dépend de la nature et la fréquence des rapports. En général, on recommande l'organisation suivante pour les rapports:

- I. Description du contexte général économique, données climatiques, démographiques et politiques en insistant sur les changements importants depuis le dernier abord.
- II. Evaluation de l'impact.
  - A. Premier champ de la réforme de politiques.
    1. Récapitulation du point de départ, récapitulatif des informations de départ.
    2. Etat d'avancement des mises en oeuvre des réformes.
    3. Mise à jour des variables suivies, y compris celles liées aux circonstances extérieures.
    4. Description sur les évolutions depuis le dernier rapport et indication des raisons possibles pour les changements observés, y compris l'importance relative des réformes de politiques.
  - B. Deuxième champ de la réforme de politiques, 1-4 idem.
  - C. Etc.
- III. Récapitulatif des impacts et recommandations en vue de modification de programme(s).

En structurant les rapports de la manière sus-mentionnée, il doit être possible de faire un diagnostic réaliste de l'impact de la réforme. La nature exacte des rapports dépend bien sûr de la raison pour laquelle ils ont été écrits. Le rapport devra être fondé sur l'hypothèse que le système de suivi permettra à l'USAID et au Gouvernement du Niger d'ajuster les réformes dans un effort visant à contrôler les effets négatifs inattendus et de permettre aux programmes d'atteindre les objectifs souhaités. Les évaluations d'impacts utiles pour arriver à faire cet ajustement doivent interpréter les chiffres signalés. Si le but de l'évaluation de l'impact est différent, peut-être qu'il ne faudra pas tant d'interprétation descriptive. Par conséquent, il faut clairement délimiter l'objectif et le public de l'évaluation d'impacts lorsqu'on définit l'agencement des rapports et la conception du système de suivi.

On a suggéré un peu plus haut que les efforts visant à relier les réformes de politiques du secteur agricole à des variables macro-économiques comme le PIB

et la balance des paiements ne servent pas à grand-chose. Ce rapport n'a pas tenté d'établir de tels liens. Il semble cependant qu'il y ait un certain intérêt à ce faire. La preuve étayant cela est qu'une partie importante de l'évaluation finale a été consacrée au prétendu impact du SDSA sur les diverses variables macro-économiques. Si ce diagnostic dans l'évaluation finale a peut-être satisfait le désir de quelqu'un d'avoir de tels nombres, n'oublions pas qu'il y a de graves erreurs logiques. Par exemple, le calcul d'un coefficient de capital a été obtenu en comparant le changement dans le PIB en termes réels de 1985 à 1988 avec une mesure d'investissements cumulatifs sur la même période. L'estimation est 2,6. En utilisant la même méthode mais en changeant la période de référence à 1983-88, une estimation de -43,7% a été obtenue. La seule raison d'avoir retenu 1985-88 plutôt que la période plus longue est que cela nous donne un résultat plus vraisemblable. Certains des résultats pour les macro-variables (par exemple, l'impact du fonds de contrepartie sur le déficit budgétaire) semblent plus solidement implantés. En général, pourtant, on ne peut pas vraiment se fier aux conclusions sur les conséquences macro-économiques du SDSA. Mais s'il faut faire une évaluation des conséquences macro-économiques de ces réformes de politiques, les rapports adressés aux organisations qui demandent ces chiffres devront également discuter les impacts. Il ne faudrait pas déployer des ressources trop importantes pour cet effort. Les diagnostics dans l'évaluation finale nous donnent un modèle approprié pour ce type d'exercice.

#### 4. Conclusions et recommandations

La première partie de ce rapport présente plusieurs questions théoriques liées à la conception des systèmes visant à suivre les impacts des réformes de politiques. La question la plus difficile se rapporte à la mise en place de liens relativement clairs entre les résultats du système économique et les changements des politiques économiques. Dans la seconde partie, un cadre d'étude a été élaboré et appliqué à trois composantes du SDSA. Ce cadre se fonde sur le lien entre la façon dont un système est organisé et les résultats observés. On a suggéré d'évaluer ces résultats du point de vue niveau de vie en zones rurales, équité et pérennité. Mais ces trois dimensions sont difficiles à mesurer. Il semble préférable de limiter les efforts de suivi à des variables identifiables et mesurables qui permettent de déterminer les résultats. Par exemple, les prix peuvent être suivis et nous intéressent non comme mesure du bien-être individuel et collectif mais également comme variable pouvant entrer dans le calcul du bien-être individuel ou collectif.

L'approche mentionnée dans la section ci-dessus ne résout pas entièrement le problème des liens de causalité. Les variables explicatives pouvant être suivies relient en principe les effets escomptés des réformes de politiques à des dimensions particulières au niveau des résultats. Mais aucun de ces liens n'est unique ou complet, aussi les variables suivies se conduisent-elles souvent de manière décevante. Il semble que la seule manière pratique de venir à bout de ces difficultés est de faire très attention aux informations sur le contexte qui peuvent aider à expliquer le fonctionnement défectueux des instruments mesurés. Par conséquent, l'approche suggérée signifie qu'il faudra donner des interprétations approfondies des résultats quantitatifs, quels qu'ils soient. Même si cette approche peut sembler un peu ad hoc, la nature du problème est

telle que la souplesse devient la première qualité. En effet, des méthodes rigides et formelles risquent d'être inutilisables.

Un grand nombre de détails devront être résolus avant que l'on puisse mettre en place un système pratique de suivi au Niger. Les diverses organisations participant à la réforme de la politique économique devront prendre en charge divers aspects liés à la conception, au fonctionnement et à l'entretien des systèmes de suivi. Il faudra déterminer le type de rapports nécessaires, leurs objectifs et fréquence. Il faudra continuer à affiner les variables spécifiques qui seront suivies et choisir une valeur initiale pour chacune d'entre elles. Il est de toute première importance que les valeurs initiales ne soient pas des valeurs accidentelles qui pousseraient les mesures calculées à partir de cette base. Dans certains cas, il peut être souhaitable de calculer une valeur moyenne à partir de plusieurs observations pour réduire l'influence d'une année inhabituelle. Certaines des variables suivies devront être exprimées en prix constant ou transformées afin d'isoler les variations de l'intérêt. Enfin, il ne fait aucun doute qu'il faudra prendre des décisions difficiles concernant le nombre de variables à suivre, leur portée et la fréquence de collecte si l'on ne veut pas que le système devienne inutilement coûteux.

Les recommandations suivantes concernent certaines des mesures pratiques que l'on peut prendre pour mettre en place un système de suivi efficace pour le SDSA II et le PRPEN.

1. L'USAID/Niger a aidé à la réalisation de grand nombre d'études sur différents marchés agricoles et autres aspects de l'économie nigérienne. Il semble que, à l'heure actuelle, ces études soient disséminées à travers tout le bâtiment et rarement utilisées. C'est regrettable car ces documents pourraient être extrêmement utiles pour décrire les organisations des différents secteurs et établir les informations de base. Il est recommandé de charger quelqu'un de recueillir et de classer toutes les études sur le marché agricole faites les dix dernières années. Ces documents devraient être mis dans la salle de documentation et classés par marché. La meilleure solution consisterait à ranger toutes les études sur le marché des céréales sur une seule étagère. Plus tard, il pourra être possible de recueillir aussi les études faites par d'autres organisations. Il existe une information abondante sur la plupart des grands marchés et celle-ci devrait devenir accessible et pouvoir ainsi être utilisée pour la conception du système de suivi de l'impact.

2. Il est recommandé que l'USAID/Niger se charge en premier lieu du suivi de l'impact des réformes de politiques économiques. Rendre compte des effets des programmes de l'USAID fait partie des responsabilités de la Mission et il est normal que celle-ci prenne la tête des activités de conception, de fonctionnement et d'entretien du système de suivi. L'USAID/Niger pourrait consulter avec l'équipe d'assistance technique et les services des statistiques du Gouvernement nigérien pour concevoir le système. La première étape, si l'on convient que l'approche donnée dans le présent rapport semble prometteuse, consisterait à utiliser toutes les informations disponibles pour établir des descriptions complètes de la structure, de l'organisation et du fonctionnement des secteurs concernés.

Ces descriptions, de 10 à 15 pages au maximum, devraient récapituler tout ce que l'on sait sur les marchés d'intrants, les marchés céréaliers, le commerce frontalier, les marchés des semences, le crédit rural et la gestion des ressources naturelles. En fonction du personnel dont on dispose, il pourra être conseillé que les assistants techniques attachés aux programmes particuliers écrivent ces résumés.

3. Suivant l'intensité de l'effort de suivi, il sera peut-être nécessaire d'affecter un membre du personnel à plein temps à cette activité. Le fonctionnement, l'entretien et le perfectionnement du système de suivi risque de prendre trop de temps pour entrer dans les fonctions régulières d'un membre du personnel.

4. Une fois conçu le système de suivi, on peut faire un simple calcul sur ordinateur pour faciliter la rédaction de rapports. On pourrait saisir toutes les variables de base qui seront suivies et les mettre à jour dès que l'information est disponible. Il est recommandé que l'USAID/Niger tente d'établir des rapports trimestriels sur la situation des variables suivies. Ces rapports ne donneraient qu'un premier résumé de l'évolution dans les variables quantitatives. Des rapports plus complets et portant aussi sur l'interprétation et la qualification des variables pourront être établis de façon moins fréquente.

5. Une fois identifiées les variables pour le suivi des effets, il faudra faire un inventaire plus complet des données recueillies par les diverses organisations. En effet, il est ridicule de mettre en place un système séparé de collecte de données si les variables qui nous intéressent sont déjà collectées. Il semble que la plupart des données nécessaires ont déjà été recueillies par ailleurs.

6. L'équipe d'assistance technique devrait continuer à faire des études approfondies périodiques pour évaluer les effets des changements de politiques économiques. Ces études sont nécessaires pour vérifier que le système de suivi ne s'écarte pas de l'objectif fixé, et aussi pour donner aux responsables des analyses plus complètes. L'USAID/Niger devrait s'assurer que d'autres études telles que celle faite par l'IFPRI et Cornell restent accessibles à tout le personnel et contractants intéressés de l'USAID ainsi qu'à d'autres parties intéressées.

ANNEXE A

Personnes consultees

AID/Washington

Patricia O'Brien AFR/TR  
Mike McGahuey, Conseiller en matière de ressources naturelles AFR/TR  
Cynthia Clapp-Wincek, Responsable de l'évaluation AFR/DP  
Jerry Wolgin, Economiste en chef AFR/DP

USAID/Niger

Roger A. Bloom, Responsable de projet, SDSA  
Frank Martin, Economiste de programme  
Ernest F. Gibson, Responsable superviseur  
Erna Kerst, Responsable du développement des programmes  
George Eaton, Directeur, USAID/Niger

Gouvernement du Niger

Mme. Gouré, Conseillère économiste  
Cabinet du Premier ministre  
M. Seidou Souleymane, ministère du Plan  
Direction des analyses économiques et de la prévision

Assistants techniques

Henri Josserand  
Frank Casey  
George Condé  
Andy Cook  
Fred Sowers  
Tom Shaw  
Dale Rachmeler

ANNEXE B

Documents consultés

- Abt Associates. "A Rapid Appraisal of the Marketing of Niger Cowpeas."  
AMIS, février 1989.
- AID/Washington. "An Action Plan for FY 89-91." Fonds de développement pour  
l'Afrique.
- AID/Washington. Notes de service sur les indicateurs d'impact. AFR/TR,  
plusieurs dates.
- AID/Washington. "Niger Program Weak - Issues Paper." Avril 1989.
- Cook Andy, Mani Yahaya et Seydou Harouna. Niger's Livestock Export Policy.  
Turfs University (GON/TURFS/USAID). Février 1988.
- CILSS. Flash, Dia. Per. No. 0. Niamey, novembre 1988.
- DEPSA. Bulletin de suivi agro-alimentaire, Niamey, 29 mai 1988.
- DEPSA. "Etude rétrospective de l'offre et de la demande d'engrais au Niger."  
Niamey, 1986.
- Development Assistance Corporation. Midterm Evaluation of the USAID/Niger  
Agriculture Sector Development Grant. Décembre 1986.
- Dione, Josué et John Staatz. "Market Liberalization and Food Security in  
Mali." Conférence sur la politique alimentaire SADDC, Harare, 1988.
- Hermann, Chris. "Information Requirements for Monitoring and Evaluating the  
Agriculture Sector Development Grant." USAID, février 1985.
- Louis Berger International. Final Evaluation Agriculture Sector Development  
Grant. Mars 1989.
- Sarris, Alexander. "Impact of Structural Adjustment Programs on Agriculture."  
Document préparé pour la Banque mondiale.
- Sen, Amartya. The Standard of Living. Cambridge Univ. Press, New York, 1987.
- Equipe de l'assistance technique de l'Université de Michigan. ASDG Interim  
Impact Assessment. Niamey 1989.
- Equipe de l'assistance technique de l'Université de Michigan. "Illustrated  
Methodology for the Impact Assessment of Policy Reforms." Niamey, mai  
1989.
- USAID/Niger. "Action Plan for USAID/Niger." Niamey, 14 mars 1989.

USAID/Niger. "Agricultural Marketing Channels Improvement Program: Concept Paper." Août 1987.

USAID/Niger. Niger Agriculture Sector Development Grant (PAAD) and Amendments on Seeds, Credit Unions and Natural Resources. Niamey.

USAID/Niger. NEPRP (PAAD). Niamey.

Wilcock, David. "Agricultural Marketing in Niger: Current Situation, Constraints and Possible AEPRP Program Components." Development Alternatives. Août 1987.

Banque mondiale. World Development Report 1988. Oxford University Press, New York, 1988.