PN ABL-190
PA 76950

O C D E
Club du Sahel

Seconde réunion du

Comité restreint sur

la politique céréalière

Ouagadougou, 21-22 juin 1988

COMPTE RENDU PROVISOIRE

Rédigé par :
le Secrétariat du Club du Sahel

SOMMAIRE

A. - Introduction et ordre du jour

B. - Résumé des principales conclusions

C. - Compte rendu des travaux

ANNEXES

1- Liste des participants

2- Liste des documents

- Documents préparatoires
- Documents distribués à la réunion
- Documents présentés

3- Présentation du Réseau régional pour la Sécurité alimentaire

4- Présentation des résultats de la première phase du programme PROCELOS

5- Note d'introduction sur l'espace céréalier régional protégé.

6- Sommaire et extraits du rapport provisoire de l'étude sur les échanges régionaux, le commerce frontalier et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

A. INTRODUCTION ET ORDRE DU JOUR

A la suite du Colloque de Mindelo consacré, en décembre 1986, aux politiques céréalières dans les pays du Sahel, les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont décidé de rassembler dans un Comité un nombre restreint d'experts sahéliens et non sahéliens. Ces experts ont été choisis à titre personnel pour leur compétence dans ce domaine et pour représenter un éventail aussi complet que possible des opinions qui prévalent au sein des pays sahéliens et de la Communauté internationale sur les questions de politique céréalière.

L'objectif de ce Comité est de veiller à la mise en oeuvre des recommandations de Mindelo, en orientant les programmes du CILSS et du Club du Sahel sur les politiques céréalières.

La deuxième réunion du Comité restreint a été consacrée aux thèmes suivants :

I. Amélioration de l'information sur les marchés céréaliers

1.1 Inventaire des études, enquêtes et recherches menées au Sahel sur le marché céréalier

1.2 Programme d'études de structure CILSS/ATI sur la filière agro-alimentaire

1.3 Enquêtes sur les échanges régionaux et le commerce frontalier en Afrique de l'Ouest

1.4 Réseau régional pour la sécurité alimentaire dans le Sahel.

II. Programme d'orientation pour les politiques céréalières des pays sahéliens

2.1 Plan céréalier du Burkina Faso

2.2 Projet PROCELOS

2.3 Appui aux pays Membres pour une meilleure coopération secteur public/commerçants privés

2.4 Préparation d'un code de bonne conduite des aides alimentaires

2.5 Exploration de l'idée "d'espace céréalier régional protégé"

III. Divers

IV. Conclusions et recommandations.

Previous Page Blank

B. RESUME DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

I. AMELIORATION DE L'INFORMATION SUR LES MARCHES CEREALIERS

1.1 L'inventaire commencé sur les études, enquêtes et recherches menées au Sahel sur le marché céréalier est un travail très utile. Il convient de le poursuivre et de l'étendre à tous les pays du CILSS, de l'actualiser régulièrement et d'assurer sa diffusion. Parallèlement, l'accès aux études doit être facilité par leur regroupement dans un centre de documentation, au moins au niveau régional et à terme dans chaque pays.

1.2 Les études de structure du programme CILSS/Assistance technique italienne sur les comportements des producteurs face au marché, sur le crédit et l'épargne en milieu rural et sur la consommation en milieu urbain, s'intègrent bien dans la compréhension des politiques céréalières. Elles constituent un bon exemple, même si leur champ d'observation ou leur durée peut être discuté(e). Elles méritent d'être poursuivies et élargies.

1.3 L'étude sur les échanges régionaux de céréales et le commerce frontalier en Afrique de l'Ouest apporte des informations nouvelles et très utiles à la compréhension de la réalité des échanges régionaux. Elle soulève par conséquent de nouvelles questions sur la validité des bilans céréaliers nationaux, sur la place de l'aide alimentaire dans ces échanges etc., questions que l'étude s'efforcera d'éclaircir.

1.4 La mise en place proposée par le Secrétariat du CILSS d'un Réseau régional pour la sécurité alimentaire regroupant, dans un premier temps, les quatre projets : DIAPER, ATI, PEC et PAROC (cf. point 1.4 du compte rendu), permettra une meilleure coordination des efforts que le CILSS déploie dans ce domaine avec l'appui de certains bailleurs de fonds.

Cette dynamique de concertation pourrait aussi comprendre d'autres actions du CILSS, comme Procelos (voir 2.2) ou le projet Agrhymet. Les modalités de cette coordination seront progressivement précisées.

2. Programmes d'orientation pour les politiques céréalières des pays sahéliens

2.1 La réunion a pris connaissance des résultats de la première phase de l'étude sur la politique céréalière du Burkina Faso. Le bilan diagnostic des fonctions d'offre, de demande et d'ajustement a été soumis aux responsables burkinabé et aux bailleurs de fonds lors d'un séminaire de planification par objectifs (PPO) où les problèmes, les atouts et les objectifs ont été hiérarchisés. Le Comité a noté que cette démarche est exemplaire.

2.2 Le programme de promotion de la consommation des céréales locales (PROCELOS) a donné ses premiers résultats : identification des personnes et institutions ressources dans quatre pays, identification d'actions concrètes à encourager, diffusion d'un bulletin de liaison, préparation d'une rencontre régionale à Thiès, en octobre 1988.

Previous Page Blank

Le programme s'oriente vers la mise en place d'un réseau régional de diffusion des informations et d'appui à des actions nationales et locales de promotion des céréales locales. Il veillera à la prise en compte de cette promotion dans la définition et l'application des politiques alimentaires des Etats sahéliens. Le programme s'attachera aussi à améliorer la connaissance de la demande finale de produits alimentaires et du comportement des consommateurs.

2.3 L'étude sur le commerce privé des céréales apporte un éclairage nouveau sur ce commerce que les études et les politiques ont jusqu'ici laissé dans l'ombre, malgré son rôle dans l'économie céréalière. Plusieurs expériences récentes montrent les possibilités et les limites actuelles des collaborations entre les commerçants, les organismes publics et les bailleurs de fonds. Il convient de poursuivre les efforts dans ce sens, notamment en lien avec le projet du CILSS sur les échanges céréaliers (PEC).

2.4 La Coopération française a présenté une proposition de texte pour un code international de bonne conduite concernant l'aide alimentaire. Ce texte a ouvert un débat sur les avantages et les contraintes d'un tel code. Sur la base des remarques formulées, la Coopération française préparera une version modifiée de ce texte qui sera diffusée auprès des instances du CILSS et des donateurs et rediscutée lors de prochaines rencontres (réunion de prévention des crises alimentaires, Groupe de réflexion du Club du Sahel aux Etats-Unis...).

2.5 La réunion a pris connaissance des travaux entrepris depuis le Colloque de Mindelo sur la notion d'espace régional céréalier protégé et des interrogations que cette idée suscite. Les deux études en cours ont été présentées.

Tout en soulignant les divergences entre bailleurs de fonds et l'absence de volonté politique et de solidarité entre les Etats africains, les participants ont renouvelé leur adhésion au principe de marché régional. Ils ont formulé des propositions concrètes pour avancer, pas à pas, avec les pays qui y sont prêts, dans la direction d'un espace régional.

C. COMPTE RENDU DES TRAVAUX

Dans son introduction, Monsieur Brah Mahamane, Secrétaire Exécutif du CILSS, souligne le caractère informel du Comité restreint qui rassemble spécialistes sahéliens et spécialistes de la Communauté internationale.

Il félicite Madame Anne de Lattre pour avoir su lancé ce genre de forum où les experts et les responsables concernés par l'avenir du Sahel peuvent se rencontrer et échanger en toute franchise leurs vues sur les politiques à mener. Monsieur Brah invite les participants à un examen sans complaisance des travaux entrepris depuis le Colloque de Mindelo.

Au nom des deux Secrétariats, Monsieur Brah remercie les participants d'avoir répondu présent à l'invitation du CILSS et du Club du Sahel.

I. AMELIORATION DE L'INFORMATION SUR LES MARCHES CEREALIERS

1.1 Inventaire des études, enquêtes et recherches menées au Sahel sur le marché céréalier

L'amélioration de la qualité de l'information sur les marchés céréaliers a occupé la première partie des travaux.

Les premiers résultats d'un inventaire sur les études, enquêtes et recherches menées au Sahel sur le marché céréalier sont présentés par Monsieur Dramane Coulibaly. L'objectif de l'inventaire est de recenser pour chaque pays Membre du CILSS toutes les opérations passées ou en cours, menées par différents types d'organismes et d'analyser chaque opération au travers d'une grille qui s'attache particulièrement à étudier les méthodes utilisées.

Cet inventaire s'est limité à titre d'exemple au cas du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal. La principale conclusion qui s'en dégage est l'absence de capitalisation : l'information ne circule pas, ni sur les méthodes, ni sur les résultats. Ces opérations s'ignorent, ce qui n'est guère fécond et entraine de nombreuses duplications. En outre, un classement des travaux par thème fait apparaître des segments du marché céréalier délaissés par les travaux.

La réunion juge que cette initiative était propre à rompre l'isolement des équipes qui mènent trop fréquemment leurs travaux en vase clos.

Les participants insistent sur l'opportunité et l'intérêt de cet inventaire qui doit être poursuivi avec l'appui des Etats Membres. Il convient pour cet inventaire de ne pas négliger certaines sources d'informations comme l'ONARA au Sénégal ou diverses bases de données comme Ibiscus, la base de données du CIDARC en France ou celle du CTA de Wageningen, aux Pays-Bas. Ces bases de données renforcent en effet leur travail de compilation dans le domaine des politiques céréalières pour répondre à un relatif effet de mode sur ce thème.

Il convient d'ailleurs de préciser le champ couvert par le thème des marchés céréaliers : va-t-il de la production jusqu'à la consommation ou bien est-il plus restrictif ? Plutôt que de classer l'inventaire par thème, n'est-il pas préférable de faire référence aux cibles définies par les problématiques et stratégies d'action, ce qui permettrait de mieux adapter l'inventaire aux besoins des décideurs.

Cet inventaire doit permettre une meilleure coordination et harmonisation des différentes enquêtes. Toutefois, cet objectif ne doit pas contrecarrer la nécessaire indépendance des chercheurs. Il devrait aussi renforcer les acquis méthodologiques, qui font souvent défaut pour toute nouvelle étude, en testant les méthodes utilisées dans les enquêtes.

Il est important d'assurer un suivi concret à cet inventaire pour qu'il ne subisse pas le même sort que bon nombre d'études qu'il présente ! Pour cela, il convient :

- de le diffuser largement,

- de tenir disponible, dans une bibliothèque centrale -au moins au niveau régional- l'ensemble des études,

- d'assurer une mise à jour permanente.

Enfin, cet inventaire ne doit pas faire oublier que les problèmes céréaliers au Sahel revêtent un caractère d'urgence et que des actions doivent être engagées dès à présent.

1.2 Programme d'études de structure CILSS/ATI sur la filière agro-alimentaire

MM. Maurizio Filippi et Vincenzo Caputo présentent le programme conjoint CILSS/ATI (Assistance Technique Italienne) d'études de structure sur la filière agro-alimentaire.

Trois études sont programmées dans trois pays du CILSS :

- au Burkina Faso, sur la stratégie et le comportement des exploitations paysannes par rapport aux prix du marché et à la sécurité alimentaire ; deuxième phase d'une enquête sur le comportement des producteurs menée dans le cadre du système d'information sur le marché céréalier au Burkina Faso ;

- au Niger, sur l'impact de l'urbanisation sur les modèles de consommation alimentaire de base ;

- au Sénégal, sur les différentes formes de crédit et d'épargne en milieu rural.

Ces enquêtes, qui dureront une année, ont pour objectif d'approfondir l'analyse des comportements des acteurs de la filière alimentaire et donc les mécanismes qui les sous-tendent.

Les participants font part de leur intérêt pour ces études qui s'intègrent bien dans la problématique globale des politiques céréalières et s'articulent avec les autres études menées à l'occasion ou à la suite du Colloque de Mindelo. L'Italie donne ainsi un bon exemple aux autres bailleurs de fonds.

Diverses remarques sont formulées sur les thèmes de ces trois études et sur la nécessaire complémentarité avec d'autres études entreprises sur les mêmes champs.

Première étude (stratégies des exploitations) :

Cet axe a souvent été largement sous-estimé dans la définition de politiques céréalières dont les objectifs peuvent diverger avec ceux des exploitants. Cette étude doit s'articuler avec les travaux menés sur le stockage paysan.

Deuxième étude (urbanisation et consommation alimentaire) :

Beaucoup d'experts estiment que le modèle de consommation privilégiant la consommation de riz et de blé va inéluctablement se développer avec l'urbanisation. Mais peu d'études analysent vraiment cette hypothèse. L'étude ATI fournira d'utiles éclairages sur cette question. Elle apportera aussi des enseignements sur les possibilités d'actions de promotion des céréales locales et doit donc s'articuler avec Procelos.

Troisième étude (crédit et épargne rurale) :

L'ampleur des problèmes de crédit et d'épargne rendent cette étude très difficile à mener. Ce secteur est en pleine crise : échecs des systèmes centralisés de crédit agricole, émergence d'initiatives décentralisées... Les capacités de mobilisation de l'épargne sont souvent sous-estimées.

Il est signalé qu'une étude a été lancée au Niger sur ces problèmes dans le but de définir un programme pilote d'actions.

Plus généralement, des questions sont posées sur le choix des thèmes et surtout des terrains d'observation et de leur représentativité. Le problème de la durée de ces études est également soulevé. Elles fourniront une photographie statique de la situation sur une année. Il pourrait être intéressant de les poursuivre sur une plus large période pour tenir compte des fortes variations des conditions climatiques, économiques... qui caractérisent le Sahel.

Compte tenu de ces remarques, ces études vont dans le bon sens. Les représentants du programme ATI précisent que le programme d'études reste ouvert et pourra être poursuivi, amélioré et élargi sur d'autres zones et d'autres thèmes, en coordination avec les autres travaux menés, notamment dans le cadre du réseau régional du CILSS pour la sécurité alimentaire (cf. point 1.4).

1.3 Enquêtes sur les échanges régionaux et le commerce frontalier en Afrique de l'Ouest

Monsieur Johny Egg a présenté au Comité le rapport intermédiaire de l'étude demandée en 1987 par le Ministère français de la coopération et par le Club du Sahel : "échanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest". La présentation a insisté sur les objectifs de l'étude, les méthodes utilisées et l'état d'avancement des enquêtes en cours. Ces informations sont jointes en annexe 6 du compte rendu (le rapport est disponible au Secrétariat du Club du Sahel).

L'originalité de la méthode adoptée est de combiner l'utilisation de statistiques existantes, auxquelles une très grande partie des flux échappent et la mise sur pied d'enquêtes sur les marchés frontaliers, auprès des principaux commerçants et au niveau des ports d'importation. L'étude s'appuie notamment sur une vingtaine de travaux d'étudiants d'une dizaine de nationalités différentes.

Pour les participants, cette étude a le grand mérite de mettre en lumière une réalité très différente des idées reçues habituelles. Ces résultats montreront qu'il existe un espace régional d'échanges commerciaux et feront réfléchir sur les déterminants réels de ces échanges.

La réunion s'est interrogée sur le champ de l'étude. La logique ne conduira-t-elle pas à prendre en compte les produits de l'élevage ? Par ailleurs, elle conduit à s'interroger sur la validité des bilans céréaliers établis pays par pays quand on découvre que les céréales circulent en grande quantité dans les zones frontalières. Quel rôle joue l'aide alimentaire dans ces échanges ? La sécurité alimentaire peut-elle être conçue et garantie autrement qu'au niveau de la région ?

Telles sont quelques-unes des questions auxquelles l'étude devra s'efforcer de répondre.

1.4 Réseau régional pour la sécurité alimentaire dans le Sahel (Reresal)

Monsieur Ibrahima Ba a soumis à la réunion une note d'explication qui présente sommairement l'historique, les objectifs et les composantes du Reresal. Cette note est jointe au présent compte rendu (annexe 3) ; elle indique que le Réseau régional est une dynamique de coordination des projets du CILSS en prise directe sur les questions de sécurité alimentaire, notamment des projets en cours de lancement au niveau du Secrétariat Exécutif :

- projet Diagnostic Permanent - phase II,
- projet Echanges Céréaliers,
- projet Appui Régional aux Organismes Céréaliers

qui sont décrits dans l'annexe 3.

Les participants se sont félicités de la démarche du CILSS pour donner une vision claire de ses activités. Ils se sont interrogés sur la nature de ce réseau régional, son degré d'ouverture à des actions convergentes comme le programme Procelos ou le projet Agrhymet ou d'autres efforts sur les S.A.P. comme le FEWS américain. Ils se sont félicités du regroupement d'actions qui renforceront les moyens d'actions du CILSS. Cette dynamique de réseau doit conduire à une répartition des tâches optimum. Elle doit créer une dynamique et non pas alourdir le fonctionnement de chaque projet pris isolément. Les participants se sont interrogés sur la coordination d'un tel réseau, au niveau du fonctionnement des projets, ce qui est du ressort des intervenants concernés et de l'organisation des relations qu'entretiendra ce réseau avec l'ensemble des partenaires du CILSS, à l'image du Comité restreint lui-même. Ils ont souhaité que la construction du réseau régional soit un processus évolutif qu'une première année d'expérience permettra de corriger si nécessaire.

Pour certains participants, la force essentielle des experts et des organismes rassemblés autour des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel est de dialoguer et de se concerter autour d'une référence stratégique. Cette référence est le fruit de leur coopération mutuelle sur les politiques céréalières, dont les principales étapes sont les colloques de Nouakchott et de Mindelo. Il faut donc poursuivre l'effort mené jusqu'à présent au sein du Comité restreint de concertation des actions autour des axes de cette référence stratégique, contenue dans les recommandations de Mindelo.

Le Secrétaire Exécutif a confirmé le caractère ouvert du Reresal, dynamique de coordination qui intégrera d'emblée le projet Agrhymet et éventuellement d'autres programmes quand cela serait utile.

Les participants ont en outre retenu la volonté du CILSS de contribuer à trois niveaux de coordination des actions ayant pour objectif la sécurité alimentaire :

- au niveau national, où des composantes nationales du réseau régional seront réunies et animées ;

- au niveau régional, où les projets du CILSS seront coordonnés ;

- au niveau international, grâce à la réunion du Comité, héritier du Comité restreint où Sahéliens et Communauté internationale feraient régulièrement le point sur les activités du Réseau régional et sur la mise en oeuvre des recommandations du Colloque de Mindelo.

II. PROGRAMMES D'ORIENTATION POUR LES POLITIQUES CEREALIERES DES PAYS SAHELIENS

2.1 Plan céréalier du Burkina Faso

La réunion prend connaissance des résultats de la première phase de l'étude sur la politique céréalière du Burkina Faso entreprise en 1987 sous l'égide du CILSS avec le concours de plusieurs bailleurs de fonds. Cette démarche a déjà franchi 2 étapes :

1. Un bilan diagnostic a été réalisé par une équipe pluridisciplinaire qui a rassemblé et mis en ordre toutes les données existant au Burkina Faso sur les fonctions d'offre et de demande de céréales et sur les mécanismes d'ajustement.

2. Ce bilan a été soumis aux responsables burkinabé et aux bailleurs de fonds lors d'un séminaire de planification par objectif qui s'est efforcé de hiérarchiser les problèmes, les atouts, les objectifs d'une politique céréalière au Burkina.

Les responsables disposent de ces intrants pour élaborer une politique céréalière.

Les participants ont jugé cette démarche exemplaire pour la région. Ils ont insisté sur certaines questions :

- pour certains, la démarche retenue n'intègre pas suffisamment la problématique des échanges, et particulièrement des exportations, et ne prend pas en compte l'idée de protection ; ils suggèrent d'associer les pays voisins à la définition de la politique céréalière du Burkina Faso ;

- par ailleurs, ne faudrait-il pas prendre en compte le problème des populations pauvres de manière plus explicite ? La Coopération française a proposé de soutenir une expérience d'amélioration des revenus des classes pauvres par la distribution de revenus sous forme de tickets échangeables contre des céréales locales ;

- selon quelques-uns, l'étude développe trop peu certains thèmes comme le crédit rural ou la mise en place d'un système de suivi du marché ;

- la réunion a enfin abordé la question délicate des migrations de population du Nord vers le Sud et s'est interrogée sur les actions à entreprendre dans les zones Nord qui voient s'évanouir la partie la plus active de leur population et dans les zones Sud où il faut envisager une diversification des activités des immigrants.

2.2 Projet PROCELOS

Le programme régional de promotion de la consommation des céréales locales (PROCELOS) est en cours de lancement. Il fait suite à l'étude présentée au Colloque de Mindelo.

Les animateurs du PROCELOS ont identifié des expériences intéressantes dans quatre pays sahéliens : le Burkina Faso, la Gambie, le Mali et le Sénégal. Le rapport provisoire de leurs missions (cf. annexes 2 et 4) présente des fiches synthétiques par pays, par "expérience" et des fiches "programmes". Pour répondre à l'accueil très positif qu'ils ont reçu, les animateurs ont diffusé un premier bulletin de liaison du réseau PROCELOS.

Sur le fond, plusieurs constats peuvent être dressés :

- les expériences recensées regroupent des initiatives très hétérogènes car répondant à des approches variées (nutrition, commerce...) ;

- l'hétérogénéité des intervenants aboutit à un cloisonnement et un manque de communication ;

- le marché des céréales locales transformées est très mal connu.

Ces constats conduisent aux recommandations suivantes :

- entreprendre un important travail pluridisciplinaire de communication et de concertation. Une réunion régionale est d'ores et déjà programmée en octobre prochain, à Thiès, au Sénégal ;

- mettre en place un réseau régional de diffusion ;

- mieux étudier les problèmes de consommation en pays sahéliens et accentuer les efforts de promotion commerciale.

Les participants manifestent leur intérêt pour cette étude qui répond bien aux objectifs fixés. Ils insistent sur l'indispensable volonté politique qui doit présider à toute action dans ce domaine. La promotion des céréales locales est d'abord un problème politique et le CILSS est la structure appropriée pour poser ce problème. Est cité à titre d'exemple le cas de l'opération envisagée par la Coopération française pour la fabrication de farine de mil et sa vente sur les marchés de Dakar, qui s'est heurtée à de nombreux obstacles dont le plus récent est la baisse du prix de vente du riz importé, de 160 à 130 CFA.

La démarche proposée dans le programme Procelos rappelle beaucoup celle adoptée il y a quelques années dans le domaine de la promotion de la production agricole pour la vulgarisation technique. Il convient donc de tirer les leçons de cette expérience pour ne pas retomber dans les mêmes travers.

Certaines observations du rapport sur les difficultés de croissance de la consommation des céréales locales méritent d'être nuancées. Ainsi au Sénégal, l'image de marque du mil reste très supérieure à celle du riz. Il s'agit avant tout d'un problème d'environnement économique. La consommation des céréales locales aura des chances de se développer quand un produit homogène sera proposé sur les marchés à un prix stable, tout au long de l'année.

Cet objectif peut être atteint en utilisant les filières artisanales mais aussi la transformation industrielle ou semi-industrielle. Certaines suggestions concrètes sont ainsi formulées :

- utiliser davantage les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire pour des programmes de promotion des céréales locales ;

- approfondir la participation des coopératives ;

- étudier aussi la consommation d'autres produits (niébé) ou encore l'utilisation des céréales à d'autres fins (alimentation animale, bière...) ;

- s'inspirer des expériences de la transformation des produits non céréaliers.

Pour les participants, le programme Procelos a toute sa place dans les activités du CILSS. Ses objectifs seront :

- mieux connaître la demande de produits alimentaires et le comportement des consommateurs ; diffuser cette connaissance ;

- fournir un appui technique et économique aux actions artisanales ou industrielles, publiques ou privées, entreprises au niveau local ou national ;

- militer pour l'adoption par les pouvoirs publics de politiques créant un environnement favorable au développement de la consommation de produits locaux.

Les résultats de la phase préparatoire et les propositions de projet figurent en annexe 4.

2.3 Appui aux pays Membres pour une meilleure coopération secteur public/ commerçants privés

Monsieur Gérard Gagnon présente l'étude sur le commerce privé des céréales dans les pays du CILSS, dont l'idée est née au Colloque de Mindelo, à la suite du travail effectué sur le commerce privé au Mali.

Il existe au Mali, au Sénégal et au Burkina Faso, une meilleure connaissance des commerçants de céréales, de leurs coûts et de leurs marges de production que dans les autres pays du Sahel. Dans certains pays, comme le Tchad, le Cap Vert, la Guinée Bissau et la Mauritanie, nos connaissances sur le commerce privé sont très limitées.

Il n'existe pratiquement plus d'entrave juridique au commerce des céréales locales secondaires (mil-maïs-sorgho). Le commerce du paddy est plus réglementé. Au Niger, au Sénégal et au Tchad (périmètre de Satigui Deressa), son commerce fait même l'objet d'un monopole d'état. C'est au niveau du commerce extérieur de céréales que les restrictions sont les plus marquées. En fait, dans aucun pays du CILSS, on ne peut exporter ou importer librement des céréales, même lorsqu'il s'agit du commerce intra-régional. Quatre pays n'ont plus de prix minimum au producteur, en ce qui concerne les céréales secondaires : le Mali, le Niger, le Tchad et la Gambie.

Parmi les commerçants de céréales, une différence nette doit être faite entre les importateurs et les commerçants de céréales locales. Les premiers ont une surface financière importantes et s'intéressent peu aux céréales locales. Les seconds, au contraire, ont un accès limité au crédit bancaire. Parmi ces derniers, le grossiste joue un rôle moteur dans la chaîne de commercialisation. Il est celui qui pourvoit le crédit aux autres commerçants en amont.

Le rapport permet de constater que les marges bénéficiaires nettes des grossistes varient entre 5 et 15 % du prix de vente. La marge des collecteurs varie entre 4 et 8 % (Mali). Les frais de collecte représentent 5 % du prix moyen d'achat.

Les circuits de distribution sont bien connus au Mali, au Sénégal et au Niger. Pour les autres pays, peu d'informations existent.

Les bailleurs de fonds s'intéressent depuis peu au commerce privé des céréales. C'est au Mali que les expériences d'appui sont les plus concrétisées. En 1987, un mécanisme de crédit au stockage des commerçants a été mis en place et a permis le stockage de près de 5 000 tonnes dans des magasins mutuels identifiés et gérés par la chambre de commerce. Plus de 300 millions de FCFA de crédits ont été consentis dans le cadre de cette opération. Les céréales stockées dans les magasins mutuels constituaient une garantie pour les banques prêteuses. En raison de l'inaccessibilité des commerçants privés au crédit de campagne, les banques refusèrent d'octroyer des crédits ordinaires, limités par les plafonds de la BCEAO. Elles se limitèrent donc à prêter l'argent du PRMC. L'accès des commerçants au crédit de campagne pourra être obtenu à compter de la récolte 1988-89.

Le rapport a fait ressortir que les pays du CILSS n'étaient pas au même niveau de connaissances en ce qui concerne les activités et les acteurs du commerce privé des céréales. Le Mali, le Sénégal, le Burkina Faso et le Niger étaient prêts à envisager des actions d'appui au commerce privé. Les autres pays devraient, au préalable, poursuivre le processus cognitif pour mieux connaître les intervenants dans ce secteur. Connaître et comprendre le commerce privé des céréales dans un pays nécessite davantage que des missions ponctuelles. Il requiert la présence continue d'une équipe pour une longue période, ce qui implique des coûts importants.

Quant au développement d'un cadre stratégique pour appuyer les commerçants, il doit être fait en étroite collaboration avec tous les bailleurs de fonds. Toute stratégie doit déboucher immédiatement sur un test concret car elle ne peut être au point tant que des essais n'ont pas été faits.

Si une suite devait être donnée à ce pré-diagnostic, les commerçants suggéreraient de recibler les objectifs de l'effort à consentir, car la relation entre l'Etat et le secteur privé des céréales a sensiblement évolué depuis le Colloque de Mindelo.

La question se pose aussi de savoir si on doit limiter l'étude aux commerçants privés, ou si on ne doit pas plutôt englober tous les intervenants dans le commerce non public des céréales (coopératives, groupements de producteurs).

De même, on devrait se demander s'il faut restreindre la portée de l'étude au commerce des céréales, puisque l'activité des intervenants, dont on étudie le comportement, ne se limite pas à ce produit. Leur stratégie commerciale prend en considération des produits tels que la gomme arabique, la noix de karité, etc.

L'important, dans l'optique de donner une suite à cette étude, est de bien définir ce que l'on peut et l'objectif que l'on veut atteindre. Les moyens pour y arriver n'en seront que plus faciles à développer.

Le Comité a réagi comme un "mini-Mindelo" à cet exposé, en soulignant toutefois que l'on y voit plus clair et qu'il y a moins de tabou à parler du commerce privé.

En s'appuyant sur les exemples de leur pays, les participants s'interrogent sur les rôles respectifs des secteurs public et privé dans la commercialisation des céréales et plus précisément sur le devenir des organismes céréaliers, aujourd'hui engagés dans des processus de réforme qui remettent en cause leurs missions.

Plusieurs exemples récents montrent les limites du rôle que peuvent jouer les commerçants privés. Il reste par exemple difficile de compter sur eux pour conduire des opérations triangulaires ou d'autres actions alors même que des fonds seraient disponibles, notamment les Fonds communs de contrepartie de l'aide alimentaire.

La réunion suggère d'étudier ces contraintes, de mieux cibler les catégories de commerçants avec lesquels on veut travailler et de développer aussi les collaborations avec les coopératives et associations.

Ces suggestions entrent directement dans le champ du Projet d'appui aux Echanges Céréaliers (PEC) que le Secrétariat du CILSS met sur pied avec les financements et le conseil de la Coopération italienne. Le projet se préoccupera d'identifier des mécanismes concrets d'appui aux commerçants et appuiera des actions test.

2.4 Présentation d'un code de bonne conduite des aides alimentaires

Monsieur Louis Caudron présente trois documents distribués aux participants :

- le texte d'une récente communication du Ministre de la Coopération sur les politiques céréalières en Afrique au Sud du Sahara. Il y souligne une phrase qui renverse le raisonnement habituel, notamment diffusé par le Club du Sahel, dans de nombreux documents : "l'augmentation des importations céréalières et de l'aide alimentaire a été la cause et non la conséquence d'un manque de production" ;

- un document plus complet du Ministère français de la coopération sur la politique céréalière des pays sahéliens précisant les analyses et orientations de la politique française dans ce domaine ;

- une proposition de texte pour "un code international de bonne conduite concernant l'aide alimentaire". Ce texte a été préparé à la suite des recommandations du Colloque de Mindelo, en vue d'améliorer la gestion actuelle de l'aide alimentaire. Volontairement limité à la région du Sahel, un tel code s'appuie sur les notions des lignes de défense et d'assurance alimentaire (droit de tirage en cas de besoins urgents). Il renvoie aux problèmes d'évaluation des besoins (qui s'améliorent d'année en année), de logistique (coordination nécessaire des donateurs pour les niveaux d'aide et pour leur programmation dans le temps et dans l'espace), de priorité aux achats locaux et de gestion des fonds de contrepartie pour l'aide au développement

La proposition d'un tel code est bien accueillie par les participants. Certains participants sahéliens manifestent néanmoins quelques réticences quant aux modalités d'application ou au calendrier proposé de mise en oeuvre. Il ne faut pas s'enthousiasmer trop vite et oublier les situations d'urgence possibles. Réduire l'aide alimentaire peut aussi poser des problèmes pour poursuivre les actions engagées avec l'appui des fonds de contrepartie. D'autres pensent au contraire qu'il est temps de dépasser le simple recensement des expériences positives ou négatives en matière d'aide alimentaire pour formaliser certaines règles d'action reconnues par tous.

Il convient de coordonner les comportements des donateurs, comme celui des Sahéliens... sans saisir pour autant avec qui cela sera le plus facile. Les nouvelles orientations de certains donateurs (USA, Pays-Bas) sur ces questions sont présentées.

Quelques questions délicates se posent :

- comment contrôler l'application du code et par quelles institutions ?

- quelles seraient les contreparties pour les donateurs comme pour les bénéficiaires ?

- comment fournir une évaluation précise des besoins et en particulier des stocks villageois ?

Plusieurs suggestions concrètes sont par ailleurs formulées :

- distinguer dans le code les deux types de situation : excédentaire ou déficitaire ;

- bien programmer entre donateurs la répartition des envois dans le temps pour éviter les problèmes d'engorgement, comme au printemps 1985 ;

- assurer une évaluation permanente pendant l'année des besoins et des aides fournies ;

- réfléchir aux possibilités d'approvisionnement des fonds de contrepartie par la vente d'autres produits que l'aide alimentaire ;

- présenter et discuter de ces questions avec les donateurs les plus importants (CEE, USA, Canada), mais aussi les "nouveaux" donateurs comme le Japon qui n'ont pas la même expérience et le même niveau de réflexion sur les politiques céréalières ;

- soumettre cette proposition de code aux offices céréaliers des pays du CILSS.

Il est proposé que, sur la base de ces observations et suggestions, une version modifiée du texte soit diffusée auprès des différentes instances des donateurs comme des pays sahéliens.

Les prochaines échéances pourront être :

la réunion des offices céréaliers ; celle du réseau de prévention des crises alimentaires puis la rencontre des donateurs aux Etats-Unis, en mars 1989.

2.5 Exploration de l'idée "d'espace céréalier régional protégé"

La réunion prend connaissance des principales interrogations manifestées lors des réunions du Club du Sahel à Berne et à N'Djamena, et des travaux entrepris depuis lors par le Secrétariat du Club du Sahel (cf. note en annexe 5).

Les participants soulignent les points suivants :

- les pays de la sous-région sont actuellement dans une situation déficitaire anormale eu égard à leurs capacités ; les produits importés exercent une concurrence déloyale. L'étude réalisée en 1987 ne montre pas suffisamment les déréglements du marché mondial. Il faut montrer aux Etats sahéliens les divergences entre leurs intérêts à court terme et celui de l'économie nationale ;

- la mise en oeuvre d'un espace régional est certes une entreprise très difficile mais c'est la seule réponse au problème alimentaire en Afrique de l'Ouest, du moins si l'objectif d'autosuffisance est toujours à l'ordre du jour. Que faire ? Il existe une conception minimum qui préconise des études et l'harmonisation des politiques, et une conception maximum en terme de division du travail dans la sous-région en fonction des avantages comparatifs. Cette seconde vision à long terme nécessite des réflexions sur les coûts de production et les avantages comparatifs. Une conception intermédiaire est de travailler à court terme à l'établissement d'accords commerciaux bilatéraux entre les pays de la sous-région ;

- la mise en oeuvre de l'ERCP n'avance pas beaucoup parce qu'il existe des divergences entre les bailleurs de fonds et une absence de volonté politique et de solidarité entre les pays sahéliens. Les "lobbies" importateurs sont puissants. Les pays se tournent vers la Communauté internationale au moindre déficit sans chercher de solutions régionales. Plusieurs bailleurs de fonds s'interrogent dans ces conditions sur la poursuite des programmes de production de riz.

En termes pratiques, même si l'on poursuit l'objectif d'un grand marché régional incluant pays sahéliens et pays côtiers, il convient de concentrer ses efforts sur les pays qui le souhaitent et qui acceptent de prendre certaines décisions telles que :

- la fixation du prix à la consommation du riz, variable dans l'année, à un niveau compatible avec la consommation de céréales locales ;

- le blocage des importations de riz à leur niveau actuel ; des avantages pourraient être accordés en échange par la Communauté internationale ;

- des accords bilatéraux pour lutter contre la fraude ;

- des mesures de compensation pour les populations urbaines pauvres ;

- pour d'autres participants, les études entreprises au Sénégal montrent un impact limité des prix sur la consommation. Ils soulignent que le développement de la production rizicole en Asie s'est fondée sur la mise au point de variétés performantes et la mise à disposition d'intrants plus que sur des politiques de prix.

III. POINTS DIVERS

Les participants adressent leurs félicitations à Monsieur Ibrahima Ba pour la qualité de sa présidence et des résumés qu'il a faits, point par point, sur les différents thèmes.

Certains participants suggèrent d'associer à l'avenir d'autres organisations, comme la FAO ou la CEAO.

La réunion est informée de la démarche en cours de la Banque mondiale pour définir une politique sur la sécurité alimentaire en Afrique au Sud du Sahara. Plusieurs participants expriment le souhait qu'un prochain Comité aborde ces questions et les effets des ajustements structurels sur la sécurité alimentaire dans le Sahel.

Les participants souhaitent poursuivre leurs travaux et laissent aux Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel le soin de définir la date, le lieu et l'ordre du jour du prochain Comité.

ANNEXE 1

OUAGADOUGOU, LES 21 ET 22 JUIN 1988

LISTE DES PARTICIPANTS

MM. EGG Jonhy
Chercheur
INRA
MONTPELLIER

PAPAZIAN Vatché
Chargé de Mission
CCCE
OUAGADOUGOU

MERLO Nicoletta
Délégation CCE
OUAGADOUGOU

BRICAS Nicolas
Consultant CILSS/CLUB
ENDA T.M.
DAKAR

WITTUNG Wolfgang
Programme Sécurité Alimentaire/GTZ
BP. 1964
DAKAR

Moussa Kalifa TRAORE
Chef Division Planification
IER
BP. 258
BAMAKO

JANSEN Theda
Chargée de Programmes
P.A.M.
OUAGADOUGOU

RIBO-DIEGUEZ Gouzdo
Directeur des Opérati
Représentant PAM
BP. 575
OUAGADOUGOU

Enzo CAPUTO
Instituto Italo-Afric
Consultant CLUB/CILSS
ROME

MM. ZEINDANE O. Sidi Boubacar
Directeur de la Commercialisation
et de la Sécurité Alimentaire
au CSA
BP. 377
NOUAKCHOTT

Gérard GAGNON
Economiste
OTTAWA

Dominique LALLEMENT
Economiste
Banque Mondiale
WASHINGTON

Chris Van VUGT
Conseiller de Développement Rural
Ambassade des Pays-Bas
OUAGADOUGOU

A. WILDENBURG
Premier Secrétaire
Ambassade des Pays-Bas
OUAGADOUGOU

OUEDRAOGO J. Pierre
Office National des Céréales
BP. 53
OUAGADOUGOU

Wally N'DIAYE
Directeur de l'Agriculture
BP. 486
DAKAR

Ismael OUEDRAOGO
Chercheur
Projet Recherche et Planification
Agricoles - ISRA
DAKAR

OOMEN Ad
Consultant Coopération
Néerlandaise

Previous Page Blank

MM. CAUDRON Louis
Sous-Directeur du Développement Rural
Ministère de la Coopération
20, rue Monsieur
PARIS

GINIES Paul
Chargé de Mission
Ministère de la Coopération
PARIS

COWEY Colette
Agency for International Development
WASHINGTON

Henri JOSSERAND
Chef Equipe University of Michigan
BP. 11201
NIAMEY

KIFLE NEGASH
USAID
BP. 11201
NIAMEY

Téné Boukary ZAMPOU
Consultant CILSS
BP. 3655
OUAGADOUGOU

MM. J. M. PRADELLE
Secrétariat Club du Sahel
PARIS

JOST Stéphane
Club du Sahel/OCDE
PARIS

Robert BAILHACHE
Club du Sahel/OCDE
PARIS

Ibrahima BA
Coordonnateur
Projet Diagnostic Permane t/CILSS
OUAGADOUGOU

SAMAKE Moussa
Economiste
Projet DIAPER/CILSS
OUAGADOUGOU

Maurizio FILIPPI
Projet Assistance Technique Italienne/CILSS
OUAGADOUGOU

COULIBALY Dramane
CILSS
OUAGADOUGOU

Laurent BOSSARD
CILSS/CCE
OUAGADOUGOU

KAMARA Oumar
CILSS/DEP
OUAGADOUGOU

LISTE DES DOCUMENTS

A- Documents préparatoires

- Projet d'ordre du jour commenté

Point 1.1 - Inventaire des études, recherches et enquêtes menées dans les Etats Membres du CILSS sur le marché céréalier. Rapport provisoire sur le Burkina Faso, Dramane Coulibaly (non distribué à la réunion)

Point 1.4 - La prévention des crises alimentaires dans le Sahel : leçons tirées de l'expérience et perspective d'action du CILSS et du Club du Sahel. Note du Secrétariat du Club du Sahel

Point 2.3 - Le commerce privé des céréales dans les pays du CILSS. Première phase : un pré-diagnostic. Gagnon/Zampou

Point 2.4 - "Un espace régional céréalier protégé : première exploration d'une idée nouvelle". Giri/Gabas/Mettetal

- Termes de référence de l'étude EBA

- Calendrier et programme de l'inventaire des politiques de maîtrise des échanges extérieurs de céréales en Afrique de l'Ouest.

B- Documents distribués à la réunion

Point 1.2 - Programme d'études de structure sur la filière agro-alimentaire. DEP-ATI

Point 1.3 - Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Rapport provisoire. Egg/Igue/Coste

Point 1.4 - Présentation du Réseau régional pour la sécurité alimentaire (Reresal). Note du Secrétariat du CILSS

Point 2.1 - Plan céréalier du Burkina Faso. Note du Secrétariat du CILSS

Point 2.2 - Programme PROCELOS. Rapport provisoire de la phase préparatoire. ENDA/Altersial.

Point 2.4 - 3 notes du Ministère français de la Coopération et du Développement :

a) Projet de code international de bonne conduite sur les aides alimentaire au Sahel

b) Projet de communication du Ministre

c) Politiques céréalières dans les pays sahéliens

Divers : Politiques de commercialisation et de régulation des marchés au Niger.

COMITE PERMANENT INTERETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL
(C.I.L.S.S.)

SECRETARIAT EXECUTIF

PRESENTATION DU RESEAU REGIONAL POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

(RERESAL)

JUIN 1988

Previous Page Blank

S O M M A I R E

	PAGES
I. HISTORIQUE DU RESEAU REGIONAL POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE (RERESAL)	2
II. DEFINITION ET OBJECTIFS DU RERESAL	3
III. PRINCIPES DIRECTEURS DU RERESAL	6
IV. DESCRIPTION DU RERESAL	6
V. FONCTIONNEMENT DU RERESAL	9
VI. LE "SYSTEME D'ALERTE PRECOCE" (SAP) DANS LE RESEAU REGIONAL POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE	11
VII. CONCLUSIONS	15

Previous Page Blank

L'évolution récente de la réflexion au sein du CILSS. sur la problématique de la sécurité alimentaire dans le Sahel, a suscité chez beaucoup de partenaires (agences d'aide bilatérale, institutions inter-gouvernementales et internationales) des interrogations sur la signification et les objectifs et des différents projets et programmes mis en oeuvre au niveau du CILSS, ainsi que les relations entre eux.

Ces questions portent sur le Diagnostic Permanent, le Pré-CRESAL, la CRESAL, etc, et sur leurs relations avec les autres intervenants extérieurs dans le domaine de l'information pour la sécurité alimentaire.

De même, l'engouement suscité ces dernières années pour les "Systèmes d'Alerte Précoce", et le foisonnement des systèmes existants dans ce domaine n'ont pas manqué de créer une certaine confusion dans les esprits de certains partenaires. Singulièrement, certains d'entre eux se demandent les rapports entre le SAP et les différents projets du CILSS.

Le présent document va tenter de répondre aux multiples interrogations.

Aussi, après avoir rappelé brièvement les conditions de naissance du RERESAL, le document abordera successivement :

. La définition et les objectifs du RERESAL

. Ses principes directeurs

. Sa description

. Son fonctionnement

. et Le Système d'Alerte Précoce (SAP) dans le RERESAL.

I - HISTORIQUE DU RESEAU REGIONAL POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE (RERESAL)

Vers la fin des années 70, la réflexion sur la sécurité alimentaire, après la famine de 73-75, commençait à prendre en considération des mesures structurelles pour résoudre de façon permanente le problème.

Dans ce cadre, la FAO avait préparé pour le CILSS (sur demande du Conseil des Ministres en 1979) une étude de préfactibilité (en 4 options) qui avait abouti à une étude de factibilité de la Division Céréalière Régionale (DCR).

Cette étude, acceptée par le Conseil des Ministres du CILSS en Janvier 1981, était basée sur une vision mécanique de la sécurité alimentaire.

En effet, les auteurs de l'étude pensaient pouvoir résoudre le problème de la sécurité alimentaire par simple création et gestion de réserves céréalières.

Les discussions avec les bailleurs de fonds pour le financement d'un tel système, compte tenu de son coût et de la faiblesse de l'information de base, a abouti au financement d'une phase préparatoire qui a fait l'objet du projet "Mise en place de la Cellule de Coordination pour la Sécurité Alimentaire (pré-DCR)".

L'évolution rapide de la situation sahélienne, le délai, entre la formulation de l'étude de factibilité de la DCR (1980), et la signature du projet (fin 1984) ainsi que son démarrage (mi-1985), ont induit une absolescence de la conception même du projet qui n'a pas été suffisamment reprise, ni dans le document signé, ni dans le Plan d'opération n°1. Cependant, le projet a, par la suite, été dénommé "Mise en place de la Cellule Régionale pour la Sécurité Alimentaire" (pré-CRESAL). Le CTP FAO a pris fonction le 09.07.85 dans un scénario complètement différent de celui prévu, concernant la structure institutionnelle du CILSS et la stratégie d'action que le Comité était en train de mettre en place, notamment à travers le projet DIAGNOSTIC PERMANENT.

En effet, parallèlement à cette action, le CILSS menait une réflexion pour l'amélioration de la qualité des informations pour une meilleure formulation et gestion des politiques agricoles et alimentaires. Ce travail a conduit à la mise en oeuvre, grâce à l'assistance de la CCE, du Projet "Amélioration des Instruments de Diagnostic Permanent des secteurs Céréales et Elevage", qui a démarré en Octobre 1984.

La présence (et la pré-existance) du projet DIAGNOSTIC PERMANENT a nettement conditionné le déroulement du projet pré-CRESAL, et a imprimé une dynamique nouvelle dans la réflexion sur les problèmes de sécurité alimentaire dans le Sahel.

Avec l'évolution de cette réflexion, le CILSS cherche depuis le colloque de Mindelo à promouvoir la mise en place dans l'immédiat, non plus, d'une Cellule Régionale pour la Sécurité Alimentaire (CRESAL), mais plutôt la création d'un Réseau Régional pour la Sécurité Alimentaire (RERESAL). Les projet PRE-CRESAL et DIAGNOSTIC PERMANENT ont été chargés de créer les conditions de mise en place du RERESAL.

Le but du RERESAL est d'assurer la coordination des activités d'informations dans le cadre de la recherche de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaires des populations sahéliennes.

II - DEFINITION ET OBJECTIFS DU RERESAL

Le RERESAL est un réseau d'informations :

Afin d'optimaliser l'ensemble des efforts consentis dans la sous-région, le RERESAL vise à réaliser la synergie des programmes touchant à la sécurité alimentaire régionale.

A cet effet, le Réseau a pour objectifs :

- de constituer un observatoire Régional de politiques agricoles et alimentaires et à assurer à ce niveau, la convergence des objectifs des programmes, en évitant les duplications et garantissant la transparence des activités des composantes du Réseau.

- au niveau national, de créer une dynamique de coordination de l'ensemble des actions et projets touchant l'information relative à la sécurité et aux politiques alimentaires. Il faut pour celà :

  . coordonner au sein des Composantes Nationales uniques, les activités des projets gérés par le CILSS.

  - procéder à un décloisonnement institutionnel permettant d'amener les projets bilatéraux à harmoniser leurs activités avec celles des composantes nationales du Réseau.

La poursuite de ces objectifs s'articulera autour des quatre (4) sous-objectifs spécifiques et opérationnels suivants, qui seront recherchés par chacune des composantes du RERESAL :

2.1. Décloisonnement de l'information et Coordination des Acteurs.

Pour atteindre ce sous-objectif, il faudra :

- favoriser dans chacun des Etats, la concertation entre les différents intervenants dans le domaine de la sécurité alimentaire et assurer la coordination des différentes actions entreprises

- fournir des appuis techniques et matériels aux Composantes Nationales, pour réaliser l'animation nécessaire.

2.2. Amélioration de la qualité de l'information

Ce sous-objectif implique :

- de cibler avec précision l'information utile aux décideurs, qui devra donc pouvoir s'inscrire dans un cadre d'interprétation globale,

- de mieux définir la finalité de l'information à savoir : alerte précoce, gestion des politiques conjoncturelles, définition et/ou évaluation des politiques structurelles etc... ,

- de raisonner en termes de systèmes d'information visant à mettre les données en relation les unes avec les autres en fonction des questions posées,

- d'améliorer les méthodes de collecte et de traitement des données par un allègement des dispositifs, et par l'usage de l'informatique,

- d'harmoniser les méthodes utilisées et les informations recueillies pour pouvoir produire des données régionales.

2.3. Développement d'une capacité d'analyse et de diagnostic de la sécurité alimentaire.

Ce sous-objectif implique :

- de collecter et de disposer des informations sur les paramètres essentiels de la sécurité alimentaire en s'appuyant sur les données fournies par les Composantes Nationales, les projets connexes du CILSS tel Agrhymet, les organismes des pays côtiers.

- d'élaborer un cadre spécifique pour l'analyse des données nationales et régionales en vue soit :

  * de prévoir et de mieux gérer les crises alimentaires,

  * de prendre des mesures de politiques agricoles et alimentaires et de suivre leur impact à court terme,

  * d'évaluer l'effet de politique dans le plus long terme.

2.4. Amélioration de la circulation de l'information

Le RERESAL devra dans ce cas

- développer la capacité de diffusion des informations dans les pays et au niveau régional.

- améliorer la coordination à tous les niveaux.

III - PRINCIPES DIRECTEURS DU RERESAL

- Principes :

- RERESAL n'est pas un programme, ni un projet ; il est une dynamique de coordination

- RERESAL ne fait pas, il fait faire

- RERESAL n'est pas une institution, il s'appuie sur des projets et programmes

- RERESAL n'est pas figé, il est évolutif.

IV - DESCRIPTION DU RERESAL

Le RERESAL est composé d'un ensemble de projets dont chacun s'occupe de un ou plusieurs volets de l'information pour l'autosuffisance et la sécurité alimentaires. Ces projets sont conçus de manière à éviter des duplications et à assurer la complémentarité maximale en couvrant, autant que possible, tous les domaines de la sécurité alimentaire (production, consommation, commercialisation, transport, stockage etc...).

Le RERESAL est conçu de façon suffisamment souple pour permettre son élargissement ou son adaptation selon les besoins.

Présentement, le RERESAL est composé des projets suivants :

- "Projet Diagnostic Permanent II" (DIAPER II)

- "Projet Echanges Céréaliers" (PEC)

- "Projet Appui Régional aux Organismes Céréaliers" (PAROC)

- Projet enquêtes de structures sur la filière agricole agro-alimentaire" (ATI).

Sur le plan de l'avenir, d'autres projets à identifier pourraient faire partie du RERESAL, (par exemple, le projet d'analyse macro-économique, objet de réflexion conjointe CILSS/Université Laval/ACDI).

Pour atteindre les objectifs et sous-objectifs définis plus haut, le RERESAL va, au travers des projets suivants déjà identifiés et qui le composent, développer des actions très importantes :

4.1 - Le Projet "Amélioration des Instruments de Diagnostic Permanent pour la Sécurité Alimentaire" ou "Diagnostic Permanent II".

(Le montant prévu = 10.500.000 ECUS soit 3,6 milliards F CFA, pour 4 ans - Financement CEE et ITALIE).

L'objectif de ce projet est de rendre les Services Nationaux et Régionaux concernés aptes à fournir en temps opportun aux décideurs des politiques, toute l'information nécessaire, d'une fiabilité satisfaisante afin que les meilleures décisions (tenant compte des complémentarités régionales) soient prises tant, en ce qui concerne la conjoncture que les réorientations à plus long terme.

Ce projet a été exécuté dans sa phase I, d'Octobre 1984 à Janvier 1988. La phase II qui a démarré en Mai 1988 va essentiellement poursuivre les actions entreprises tout en les précisant et en les renforçant.

Pour ce faire, il faudra :

renforcer les structures nationales de collecte et de traitement des données

réaliser un meilleur ciblage des informations à recueillir en priorité, voire le décloisonnement de ces informations, et assurer une parfaite coordination des différents intervenants (coordination inter-services et inter-donateurs)

améliorer les méthodologies de collecte et de traitement des informations pour la sécurité alimentaire (Suivi de campagne, Prévisions, Evaluations des récoltes, Bilans alimentaires, Stocks paysans, Suivi des marchés céréaliers et bétail, etc...)

faire l'analyse et la diffusion nationale et régionale de l'information

assurer la formation des équipes nationales.

La convention de financement est déjà signée.

4.2. Le Projet Echanges Céréaliers (PEC)

(Montant : 1,536 M $ soit 460 M F CFA,
pour 2 ans. Financement Italien).

l'objectif de ce projet est d'améliorer les conditions de sécurité alimentaire dans la sous-région par une intensification et une fluidification des échanges céréaliers au niveau national et régional. A ce titre, le projet doit :

- améliorer le rôle de promotion et de dynamisation des échanges des organismes céréaliers
- améliorer la gestion des flux céréaliers notamment dans le domaine des transports et des réglementations techniques et tarifaires
- améliorer la circulation de l'information et la concertation entre organismes céréaliers afin de permettre l'intensification des échanges de céréales et l'harmonisation à termes des politiques de commercialisation.

Ce projet est perçu comme la continuité du Projet Pré-CRESAL qui est venu à expiration en Décembre 1987.

Les négociations sont en cours pour la formulation définitive du projet.

4.3. Le Projet Appui Régional aux Organismes Céréaliers (PAROC)

(Montant = 5 M Deutchmark soit 830 M. F CFA -
pour 4 ans - Financement R.F.A).

L'objectif du projet est le "Renforcement de la capacité des organismes céréaliers à assurer leur mission de façon harmonisée dans le cadre régional. Pour ce faire, ce projet doit :

- harmoniser et coordonner le contenu des missions des organismes céréaliers. Par exemple, Régulation des marchés pour une meilleure sécurité alimentaire des populations, etc.
- Elaborer un système de gestion harmonisé pour les organismes céréaliers

- Elaborer un système d'échanges permanent d'informations entres les Organismes Céréaliers

- Renforcer les systèmes d'information pour les marchés céréaliers au sein des organismes céréaliers

- Concevoir un programme pour la promotion du commerce non-étatique des céréales.

- Assurer la formation du personnel.

Le projet a été formulé en fin Mai, à travers un atelier de planification par objectif (PPO). L'accord de financement devrait intervenir prochainement.

4.4. Projet Enquêtes de structures sur la filière agro-alimentaire (ATI)

(Montant : 512,889 M F CFA -
Financement Italien pour 3 ans).

Il s'occupe de L'animation du débat sur les politiques céréalières et de la promotion d'études et d'enquêtes structurelles de la filière céréalière, (Comportement producteurs, consommateurs, etc...)..

Il est entrain de réaliser :

- une étude sur le comportement des producteurs qui entre dans le cadre des opérations qui doivent déboucher sur un diagnostic complet du marché céréalier du Burkina.

- une étude de recherche sur les rapports entre l'urbanisation et les modèles de consommation alimentaire au Niger.

- une étude de recherche sur le comportement financier des paysans, dans ses aspects épargne et crédit, au Sénégal.

Le projet ATI viendra à expiration à la fin de 1989. A cette occasion, l'Italie réexaminera son appui au CILSS.

V - FONCTIONNEMENT DU RERESAL

5.1. Tout en contribuant à la réalisation des objectifs visés par le RERESAL, et en respectant la réglementation du CILSS et les procédures établies de commun accord entre le CILSS et

chacun des bailleurs de fonds, chaque projet du RERESAL dispose d'une autonomie de gestion administrative et financière.

La direction de chaque projet est assurée par un coordonnateur qui, à son tour, relève directement du coordonnateur principal du RERESAL par délégation du Secrétaire Exécutif du CILSS.

5.2. Sous la supervision du Secrétaire Exécutif du CILSS, le Coordonnateur Principal du RERESAL est chargé la mise en conhérence, tant au sein du système CILSS, qu'à l'extérieur, des actions pouvant contribuer à la Sécurité Alimentaire des Pays-Membres du CILSS. Singulièrement, il coordonnera tous les projets devant évoluer dans le cadre du Réseau Régional de Sécurité Alimentaire et établira les relations nécessaires avec les projets et institutions connexes ayant des liens de complémentarité avec les projets du RERESAL.

5.3. - Au niveau régional CILSS, les activités de chaque projet du RERESAL seront donc exécutées en étroite collaboration avec les autres projets du RERESAL, dans le cadre de la mission du coordonnateur principal. A ce titre, un comité de coordination est mis sur pied. Sous la présidence du Secrétaire Exécutif du CILSS, il est composé du coordonnateur principal, de tous les coordonnateurs des projets du RERESAL, et des représentants de la DEP et de la DPP.

Le RERESAL établira des relations de collaboration avec les projets et programmes connexes du système CILSS : Agrhymet, projet "Surveillance des Ressources Naturelles et Renouvelables", UCTR, CERPOD, DEP, DPP, etc... .

5.4. - Au niveau des Etats, les projets sont coordonnés à l'intérieur des Composantes Nationales du RERESAL, dans lesquelles chaque projet a ses propres références institutionnelles et opérationnelles. Dans chaque pays, cette coordination se fera dans le cadre de la définition des programmes annuels, de leur exécution, de l'animation et de la concertation périodique.

5.5. - Au niveau international, le RERESAL développera dans le cadre du CILSS et au nom du CILSS, des relations de concertation et de coordination avec les organismes régionaux ; intergouvernementaux et internationaux (CEAO, FAO, etc...).

Particulièrement, le RERESAL poursuivra et approfondira le travail entrepris ces dernières années avec le Club du Sahel, d'animation du "Réseau de Prévention des Crises Alimentaires au Sahel". Ce Réseau est le pendant du RERESAL au niveau de la Communauté Internationale. La coordination avec les différents organismes internationaux et les donateurs va singulièrement porter sur les problèmes liés à la mise en oeuvre et au renforcement des Systèmes d'Alerte Précoce (SAP). Cette coordination est d'autant plus opportune que les acteurs, et les systèmes sont nombreux.

VI - LE SYSTEME D'ALERTE PRECOCE (SAP) DANS LE RERESAL

6.1 - Définition, Objectifs et Fonctionnement d'un SAP

Un système d'alerte précoce est un instrument permanent d'investigation qui permet de prévoir les moments des crises alimentaires, d'apprécier leur ampleur et éventuellement de déterminer le lieu, la manière et l'opportunité de l'intervention.

Dans la perspective de la sécurité alimentaire, c'est un dispositif essentiel pour rendre rationnelles et efficaces les décisions des responsables de politiques alimentaires.

Ses objectifs sont donc :

- de suivre la campagne agro-pastorale, de faire les prévisions et les évaluations de récoltes ;
- de faire l'établissement et le suivi des bilans alimentaires;
- de surveiller les zones à risques.

Le dit système d'alerte précoce, pour être efficace et permettre aux décideurs de réagir opportunément, doit prendre en compte les informations fournies par :

- les indicateurs de l'environnement agro-climatologique (pluviométrie, bilan hydrique, etc...),
- les indicateurs de suivi des cultures et du cycle végétatif (semis, levée : germination, épiaison, état phytosanitaire etc....),
- les indicateurs sur les superficies et les rendements,

- l'évaluation des déficits ou excédents en produits de base,
- l'évaluation des stocks,
- les indicateurs commerciaux (prix, achats, etc...),
- les indicateurs sanitaires, alimentaires, démographiques ou autres pouvant expliquer les causes et pénuries alimentaires imminentes.

La réalisation du S.A.P. apparaît ainsi comme une entreprise pluridisciplinaire. Les acteurs et moyens devant y concourir dans un pays sont nombreux. Ainsi, la mise en place d'un tel système intégré exige, au préalable, la création au niveau de chaque pays, d'une cellule centrale de coordination, composée de représentants des différents services responsables de la production agricole et des organismes concernés par les problèmes alimentaires.

Cette cellule devra être établie au niveau hiérarchiquement élevé afin de pouvoir mobiliser les principaux acteurs du système. Son rôle se résume essentiellement à :

- apporter un appui méthodologique aux structures chargées de la collecte d'informations,
- centraliser les résultats obtenus par les services collecteurs
- produire des synthèses périodiques
- assurer avec rapidité, la circulation de l'information tant au niveau national qu'à l'échelon de la sous-région.

6.2. Contribution du RERESAL à la mise en oeuvre et au renforcement du Système d'Alerte Précoce (SAP), national ou régional.

Au vu des définirions et des objectifs précédents du SAP, il apparait qu'il n'existe pas au CILSS un projet, ou une structure appelée S.A.P. Cependant le rôle que le CILSS joue et jouera encore dans la mise en oeuvre et le renforcement du SAP, reste prépondérant. Singulièrement, l'apport du RERESAL sera déterminant, tant, les objectifs poursuivis par ses différentes composantes accordent une place de choix à la réalisation du SAP, tant au niveau national des Etats-Membres, que régional et international.

6.2.1. Au niveau national

Les différents indicateurs du S.A.P. révèlent qu'à toutes les étapes de sa mise en oeuvre, se trouvent impliquées une ou plusieurs composantes du RERESAL. C'est ainsi pour les trois objectifs suivants:

- Suivi de la campagne, prévision et estimation des récoltes :

Dans les Etats-Membres, les services agro-météorologiques ont pour tâche le suivi des aspects climatiques et phénélogiques des cultures; les services des statistiques agricoles s'occupent davantage des mesures de superficies, de rendement et autres élements statistiques ; quant aux services des Protections des Végétaux, ils sont concernés par l'aspect phytosanitaire. Or, tous les services en général sont appuyés par le projet Diagnostic Permanent qui poursuivra le renforcement des dispositifs d'enquêtes agricoles permanentes (prévisions des récoltes, statistiques courantes, etc...). Sur l'aspect suivi campagne, il faut noter que Agrhymet apporte un concours fort appréciable.

- Etablissement et Suivi des bilans alimentaires :

Cette tâche en revient en général aux Organismes céréaliers ou à des commissions nationales spécialisées dans l'assistance aux populations éprouvées, en rapport avec divers organismes concernés par les importations, les stocks et autres. Le projet DIAGNOSTIC PERMANENT, PAROC et PEC, apporteront leur appui à ces organismes et suivront ces questions.

Déjà, depuis 3 années, les projets Diagnostic Permanent et Pré-CRESAL, établissent les bilans céréaliers prévisionnels, et tentent d'établir les bilans ex Post, dans le cadre des réunions des organismes céréaliers.

- Suivi des zones à risques, des marchés ou autres indicateurs:

Ce volet sera suivi par le projet Diagnostic Permanent, et le PAROC. Notamment, les 2 projets poursuivront l'amélioration des systèmes d'information sur les marchés céréaliers, mis en place dans le cadre de DIAGNOSTIC PERMANENT I et du "Programme Allemand sur le Sahel". Le projet DIAPER suivra avec intérêt toutes les expériences de suivi des zones à risque et apportera si besoin est, et selon les cas, son appui.

6.2.2. Aux niveaux Régional et International

La responsabilité du RERESAL à ces niveaux porte sur les aspects suivants :

- Analyse et diffusion des informations sur le SAP

Une fois que les informations sont collectées et traitées au niveau des Etats, elles sont transmises au niveau régional en vue de l'analyse et/ou de la diffusion la plus large. Il faut noter que la transmission des informations au niveau régional, n'empêche pas leurs traitements et diffusion éventuels au niveau national par les structures compétentes. Les synthèses et les propositions d'actions éventuelles, harmonisées et coordonnées sont formulées.

- Impulsion de la réflexion sur les méthodologies

Le RERESAL par le projet DIAGNOSTIC PERMANENT, travaillera dans le sens de l'amélioration des méthodologies de collecte et de traitement des informations sur le SAP (prévision des récoltes, établissement bilans céréaliers etc...).

Il assurera un suivi régulier de toutes les opérations pilotes menées dans le domaine

- coopération et coordination régionales et internationales.

Les réunions de concertation régionales des projets Diagnostic Permanent, PAROC et PEC, ainsi que les Conseils Extraordinaires des Ministres du CILSS, assurent un échange fructueux d'informations et permettent des prises de positions harmonisées au niveau Sahélien.

Sur le plan international, le "Réseau de Prévention des Crises Alimentaires dans le Sahel" animé conjointement par les Secrétariats du CILSS et du CLUB du SAHEL, constitue un cadre dynamique pour une coordination entre donateurs. Ce réseau a reconnu au CILSS son rôle moteur dans la mise en place et le renforcement des systèmes d'alerte nationaux.

VII. - CONCLUSIONS

La création du RERESAL s'impose aujourd'hui comme un passage obligé pour le CILSS dans ses efforts constants pour contribuer à l'autosuffisance et à la Sécurité Alimentaires dans les Etats-Membres. Elle s'impose à un triple point de vue :

- Du point de vue de la nécessité d'harmoniser les différents programmes pour éviter la duplication des actions et rendre celles-ci plus cohérentes.

- Du point de vue de la nécessité de mettre en relation les différentes informations dans le cadre d'une analyse globale et cela du fait même de la nécessaire dimension régionale du problème de la sécurité alimentaire.

- Du point de vue de l'évolution récente des missions du CILSS, évolution qui accroît de plus en plus les responsabilités de cette Institution dans la recherche de la Sécurité Alimentaire Régionale.

Le RERESAL constituera un observatoire régional des politiques agricoles et alimentaires des Pays du CILSS. Les analyses qui seront faites porteront tout aussi bien sur les situations conjoncturelles que sur des perspectives à plus long terme. Les principaux résultats attendus d'un fonctionnement parfait du RERESAL sont :

- La mise en place dans chaque Etat-Membre et au niveau régional des structures de collecte, de traitement et d'analyse aptes à fournir à temps opportun aux responsables des politiques agricoles et alimentaires, des informations fiables,

- De meilleures prévisions et gestion des crises alimentaires et, donc des systèmes d'Alerte Précoce intégrés plus fiables et opérationnels.

- Le renforcement des organismes céréaliers qui seront ainsi aptes à remplir leurs missions.

- Le renforcement des institutions nationales pour promouvoir et améliorer les échanges céréaliers tant aux niveaux national, régional, qu'international.

- La mise en place d'un cadre régional d'analyse et de gestion des flux céréaliers pour l'identification des débouchés nouveaux aux céréales locales, La réalisation des échanges bilatéraux et/ou triangulaires et la fourniture d'appui essentiellement technique pour contourner les obstacles.

I- QUELQUES CONSTATATIONS SUR LES EXPERIENCES DE PROMOTION DES CEREALES LOCALES AU SAHEL

La première série de mission réalisée en Octobre et Novembre 1987 au Burkina Faso, en Gambie, au Mali et au Sénégal avait pour objectifs :

* d'identifier dans chacun des pays les personnes et institutions intervenant dans les domaines de la transformation des céréales et de la commercialisation de produits finis ou semis-finis ;

* de recenser les projets et les initiatives locales dans ces mêmes domaines et d'en réaliser une première évaluation, notamment en ce qui concerne leur caractère reproductible ;

* de mettre en place, dans chacun des pays, une équipe nationale ayant pour triple rôle :
  - de compléter le recensement des projets et initiatives locales,
  - d'analyser les points de blocage et de proposer des solutions,
  - enfin, d'amorcer une concertation entre les multiples intervenants dans ce domaine.

A l'issue de ces missions, plusieurs constatations peuvent être faites :

PREMIERE CONSTATATION : LA PROMOTION DES CEREALES LOCALES REGROUPE DES PROJETS ET DES INITIATIVES LOCALES TRES HETEROGENES.

Dans la majorité des projets et initiatives locales identifiés, la promotion des céréales locales apparaît plus comme un résultat ou un effet induit des actions que comme une finalité. Peu de projets ont été initiés dans le cadre d'une politique céréalière.

Il en résulte que même s'ils contribuent d'une façon ou d'un autre à la relance de la consommation des céréales locales, ces projets sont menés avec des démarches fort différentes. Ainsi, la diffusion de moulins en zone rurale vise avant tout un allégement du travail des femmes ; la commercialisation de farines infantiles fabriquées à partir de produits locaux dans des centres P.M.I. a pour objectif la résolution des problèmes nutritionnels chez l'enfant en milieu rural.

A la multiplicité de ces approches correspond une hétérogénéité des compétences des intervenants : animatrices féminines, médecins, nutritionnistes, technologues, mécaniciens, économistes, commerçants mènent des expériences intéressant la promotion des céréales locales mais chacun agit avec sa propre vision des problèmes, des méthodes propres à sa discipline et un réseau de relations professionnelles le plus souvent restreint aux collègues de même formation.

Ce cloisonnement des acteurs conduit à de nombreux tatonnements dans les projets, à des choix pas toujours optimaux, à des erreurs qui auraient pu être évitées par une simple concertation avec des personnes d'autres compétences. C'est notamment le ces en ce qui concerne le choix des équipements, le calcul des coûts, l'organisation des circuits de commercialisation, etc. Cette insuffisance de communication entre acteurs est encore plus marquée lorsque ceux-ci interviennent dans des pays différents.

Cette première constatation amène à formuler deux recommandations :

- l'engagement de nouveaux projets visant à une promotion des céréales locales ne peut se faire que sur la base d'une approche pluridisciplinaire. Ce type de projet, intervenant sur une réalité complexe, nécessite le recours à des compétences variées et complémentaires, technologie, marketing, nutrition, économie, etc.

- les actions existantes doivent être plus concertées, mieux coordonnées. Bien que souvent d'un grand intérêt, ces expériences restent en effet très localisées, peu connues et leurs résultats sont insuffisamment exploités.

DEUXIEME CONSTATATION : L'INFORMATION TECHNOLOGIQUE NE PARVIENT PAS AUX OPERATEURS ECONOMIQUES.

Secteur quelque peu délaissé de la recherche technologique, l'amélioration de la transformation des céréales sahéliennes accuse un certain retard comparé aux travaux relatifs aux productions destinées à l'exportation. Ce retard tend cependant à être comblé depuis quelques années. Divers programmes de recherche ont en effet été initiés dans divers pays à l'initiative de plusieurs institutions.

Mais là encore, on doit déplorer un manque de coordination et de concertation entre ces intervenants. D'une part, plusieurs recherches sont actuellement menées parallèlement par divers organismes sur le même sujet sans que chaque institution ait connaissance de ce que font les autres. D'autre part, on constate que bien souvent, les recherches ne partent pas de demandes formulées par les utilisateurs potentiels et ne prennent pas toujours en compte les conditions d'appropriation technologique du milieu concerné (fabrication locale des équipements, complexité d'utilisation, etc.).

Les relations entre chercheurs et les liaisons recherche-"terrain" ou recherche-développement ne sont pas de nouveaux problèmes. L'expérience tend cependant à montrer que même si chacun est conscient de ces insuffisances, ces relations ne se développeront pas à la seule initiative des chercheurs ou des agents de développement.

Une tierce personne semble nécessaire pour initier et animer de tels échanges. Ce constat apparaît clairement lorsque l'on s'entretient avec les acteurs économiques ou les chercheurs. Les uns ignorent ce que font les autres mais rares sont ceux qui vont au devant des autres expliquer ce qu'ils font ou ce qu'ils souhaitent savoir. Dans les pays sahéliens, ce problème correspond bien souvent à un manque de moyens pour, d'une part entreprendre des investigations auprès des utilisateurs afin de définir les orientations de la recherche et d'autre part pour valoriser les résultats et les travaux et les diffuser.

Un effort important est donc à mener en matière de circulation de l'information technologique, notamment pour permettre aux acteurs économiques de bénéficier des acquis de la recherche et des expériences menées dans d'autres régions.

Cette information technologique concerne tant les problèmes d'équipements que les problèmes de procédés de transformation. Aucune structure proche des acteurs de terrain n'est actuellement susceptible de satisfaire les demandes d'information dans les différents pays. Le lancement d'un bulletin consacré aux expériences de promotion des céréales locales et l'organisation d'une réunion régionale devraient permettre d'initier le fonctionnement d'un réseau sahélien sur ce thème. Il reste que malgré l'intérêt que portent les opérateurs économiques, les agents de développement, les chercheurs ou les décideurs à ce réseau, celui-ci ne pourra être dynamique que s'il est animé par des relais actifs spécialisés dans ce domaine.

TROISIEME CONSTATATION : LE MARCHE DES CEREALES LOCALES TRANSFORMEES RESTE TRES MAL CONNU.

Parmi les études menées sur les circuits céréaliers dans les pays du CILSS, les étapes de la commercialisation des produits transformés et de leur consommation restent les plus mal connues.

Les résultats des quelques enquêtes alimentaires réalisées ne permettent pas, pour un entrepreneur potentiel, d'élaborer une stratégie de marketing pour développer une production ou lancer un nouveau produit. Des données comme la forme, la présentation, l'emballage, la perception par les consommateurs, le prix, etc, font fortement défaut aussi bien pour les transformateurs industriels que pour les artisans. Ces derniers, bien qu'ayant une connaissance empirique du marché, ne peuvent prendre le risque d'innover en l'absence de perspectives sur l'évolution du marché à moyen ou long terme ou sur le potentiel de nouveaux débouchés.

D'autre part, on doit constater que d'une façon générale, les céréales locales subissent, sur le plan de leur image, une sérieuse concurrence des produits importés. Ces derniers présentent des caractères de modernité, de relatif prestige, de facilité d'utilisation, de qualité, etc, caractères soulignés par la publicité au détriment des céréales locales.

Mieux connaître le marché des produits transformés et accentuer leur promotion commerciale, en particulier en milieu urbain doivent constituer un axe de travail primordial à l'avenir.

Les premières constatations qui précèdent conduisent à deux conclusions :

ENTREPRENDRE UN TRAVAIL SPECIALISE DE COMMUNICATION AU NIVEAU REGIONAL

La plupart des problèmes rencontrés par les opérateurs économiques peuvent être posés en termes de communication. L'information circule trop peu ou pas du tout :
- entre les promoteurs d'expériences de disciplines diverses,
- entre ceux-ci et les chercheurs,
- entre les acteurs de terrain d'une part et les planificateurs et les politiques d'autre part,
- et d'un point de vue géographique, entre les pays sahéliens, voir plus largement africains.

Etablir ce constat ne suffit cependant pas à débloquer cette situation, même s'il apparaît que les différents intervenants concernés sont conscients de l'intérêt qu'il y aurait à davantage échanger.

La communication entre des personnes aux méthodes de travail et aux préoccupations différentes, entre des zones éloignées n'est pas chose facile et immédiate. Elle nécessite une réflexion sur les outils à utiliser, sur la nature de l'information, etc, en fonction de la cible et des objectifs visés. En d'autres termes, que faut-il échanger ? des méthodes, des chiffres, des plans, des produits, des articles, des discours, des images ? quels supports faut-il utiliser ? écriture, dessin, vidéo, diapos, cassettes audio, maquettes, rencontres ?

Ces questions concernent tous les intervenants dans le domaine de la promotion des céréales locales et pourront être débattues spécifiquement au cours de la réunion régionale. Mais on peut d'ores et déjà prévoir que la mise en oeuvre de moyens pour améliorer les échanges devra d'une part concerner l'ensemble des pays du Sahel et d'autre part être réalisée par des personnes ou des structures spécialement chargées de ce travail, notamment pour catalyser, initier, appuyer et parfois animer ces échanges.

METTRE EN PLACE DES STRUCTURES NATIONALES D'ETUDE ET DE CONSEILS AU SERVICE DES OPERATEURS ECONOMIQUES DU SECTEUR DE LA PROMOTION DES CEREALES LOCALES.

Dans le domaine de la promotion des céréales locales, la plupart des expériences réussies, ou du moins prometteuses, sont le fait d'artisans ou de petits projets. Ces opérations de faible envergure chacune, exploitent des créneaux à rentabilité rapide et à faible risque financier. La production est "optimisée" sur la base d'une connaissance empirique ou partielle de l'environnement de l'unité artisanale ou du projet.

On pourrait, pour illustrer cette situation, comparer cette filière artisanale à une entreprise assurant une production mais dans laquelle sont absents les services complémentaires du secteur tertiaire : le service d'ingénierie, qui optimise les choix de technologie et de procédé, le service marketing commercial qui utilise des études de marché et définit des campagnes de promotion, et aussi, le service du personnel qui s'intéresse à la formation des agents, le service administratif et financier qui s'occupe de comptabilité et de gestion, etc... Si les opérateurs économiques dans le secteur des céréales ne sont pas dotés de ces structures spécialisées, celles-ci n'en restent pas moins indispensables pour un développement des activités.

L'appui aux initiatives existantes pourrait ainsi se faire par la mise en place de ce type de structures complémentaires. Sur demande des opérateurs économiques, ces structures pourraient intervenir en tant que prestataires de services permettant d'accompagner et de soutenir les dynamiques initiées à la base. Ce travail pourrait être entrepris au niveau de chacun des pays, afin d'être plus proche des différents intervenants.

II- PROPOSITION D'ORIENTATION DU PROCELOS

Les conclusions qui précèdent pourraient constituer les deux principaux axes de travail du Programme Régional de Promotion des Céréales Locales au Sahel. Cette proposition a été présentée et discutée avec divers intervenants dans les quatre pays sahéliens retenus, au cours de la seconde série de mission en mars 1988. Ces échanges de vues ont permis d'affiner la proposition. Il reste que celle-ci devra être examinée d'une part par les différents participants à la réunion régionale, d'autre part par les partenaires de coopération.

La mise en place du PROCELOS pourrait donc se faire à deux niveaux : au niveau national d'une part et au niveau régional d'autre part.

AU NIVEAU NATIONAL

Il pourrait être créé, dans chaque pays, un Service d'Appui (S.A.) aux initiatives de base et aux projets de promotion des céréales locales. Celui-ci répondrait, rappelons-le, à deux types de besoins :

FOURNIR AUX OPERATEURS ECONOMIQUES LES DONNEES TECHNOLOGIQUES DONT ILS SONT DEMANDEURS.

Diffuser l'information

Ce travail consiste d'une part à rassembler l'information disponible et à la rediffuser sous des formes accessibles et pratiques : mini centre de documentation, fiches techniques, articles ou émissions de radio, service question-réponse,...

Relier recherche et terrain

D'autre part, la cellule pourrait être amenée à définir, avec des opérateurs économiques ou des entrepreneurs potentiels, des cahiers des charges pour l'expérimentation, l'adaptation ou la mise au point d'équipements ou de procédés de transformation.

La réalisation pratique du travail technique pourrait alors être confiée à des instituts de recherche ou à des constructeurs de matériels, le Service d'Appui assurant le relais entre le terrain et la recherche.

Initier des formations

Toujours dans le domaine technologique, le Service d'Appui pourrait définir avec les opérateurs économiques ou les agents de développement leurs besoins en formation etn identifier les moyens existants pour y répondre (stages, sessions,...).

APPUYER LA PROMOTION COMMERCIALE DES PRODUITS CEREALIERS TRANSFORMES.

Réaliser des études de marché

Le Service d'Appui pourrait d'une part contribuer à améliorer la connaissance du marché des céréales transformées, la faiblesse des informations dans ce domaine constitue en effet un des principaux goulots d'étranglement pour les opérateurs économiques. Ce travail consisterait en la réalisation ou la supervision directe d'études de marché visant à répondre à trois grandes questions :

- Quels produits transformés peut-on promouvoir? Quelle clientèle faut-il viser ? Quelle présentation et quelle image faut-il donner au produit ?

- Quels circuits de commercialisation et de distribution peuvent contribuer à une réelle promotion des céréales locales ? Quelle est leur performance économique ?

- Quels nouveaux débouchés peuvent être exploités, notamment dans les secteurs de la restauration, des préparations rapides de rue, des cantines scolaires ou d'hôpitaux, des centres nutritionnels ?

Mobiliser les médias

Parallèlement à ce travail d'investigation, le Service d'Appui pourrait intervenir plus activement dans la promotion commerciale des produits en mobilisant les systèmes modernes de publicité : réaliser des reportages pour la presse, la radio, la télévision, appuyer la participation des producteurs décentralisés aux foires, salons, expositions, pour faire connaître leurs expériences, organiser des concours culinaires pour l'utilisation de nouveaux produits, etc.

En fonction des deux types d'activités précédemment définies, *le Service d'Appui pourrait regrouper deux principales compétences: technologie agro-alimentaire et marketing.* L'importance des activités décentralisées et à petite échelle dans le secteur de la transformation des céréales exigera des membres du S.A. une bonne expérience préalable de travail en milieu rural ou en milieu artisanal. Les compétences complémentaires telles que la mécanique, la nutrition, la gestion, par exemple, pourront être trouvées auprès de structures spécialisées avec lesquelles le S.A. pourra nouer des contacts privilégiés.

La nature du travail confié au Service d'Appui exigera *une grande souplesse d'intervention et une capacité de réponse rapide aux problèmes posés.* Son rattachement institutionnel devra donc tenir compte de ces exigences.

D'une façon générale, le S.A. devrait pouvoir disposer d'un relative autonomie aussi bien financière que de fonctionnement. Afin de garantir la pérennité de ce type d'intervention, on peut envisager que le S.A. devienne à terme un pôle de compétence et d'expériences dans le domaine de la promotion des céréales locales, qui puisse se constituer comme *bureau d'étude privé national*. Durant les premières années de son existence, le S.A. pourra cependant fonctionner comme un projet avec l'aide de financements extérieurs. Durant cette période, il devra être capable de construire une équipe d'agents spécialisés, de se faire connaître et reconnaître afin de s'assurer à terme une autonomie de fonctionnement.

Afin de s'assurer une cohérence des orientations et des activités du S.A. vis à vis des politiques céréalières nationales, et afin de mener un suivi et une évaluation permanente des actions menées, il pourrait être créé pour chaque Service d'Appui, un *comité de pilotage et de gestion*. Ce comité serait composé de représentants des administrations concernées par la promotion des céréales locales, de "personnes ressources" pouvant utilement conseiller le S.A., et de partenaires de coopération.

Ce comité jouerait en quelque sorte le rôle de conseil d'administration du S.A.. Les équipes nationales mises en place au cours de la première série de mission des consultants, pourraient former une partie de ces comités de pilotage et de gestion.

AU NIVEAU REGIONAL

Dans le but d'harmoniser les multiples actions menées dans le Sahel, d'accroître les échanges d'information entre partenaires de différents pays, de coordonner le travail des différents Services d'Appui, un poste de coordonateur régional du PROCELOS pourrait être créé au sein du CILSS.

Cette personne aurait pour tâche :

- d'assurer l'animation du réseau régional mis en place par les consultants,

- de recueillir des informations sur les expériences menées dans les pays et de les rediffuser par l'intermédiaire du bulletin ou d'autres moyens de communication,

- d'identifier des opérations d'intérêt régional notamment en matière de recherche et de formation,

- d'organiser des échanges d'expériences ou des sessions de réflexion entre les différents pays du CILSS.

ESPACE CEREALIER REGIONAL PROTEGE

La présente note a servi d'introduction aux échanges de vues du Comité restreint sur la politique céréalière des 21 et 22 juin 1988. Elle présente les étapes récentes ou en cours des travaux sur ce thème et s'interroge sur les priorités à retenir.

Le Colloque de Mindelo a invité les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel à "entreprendre l'étude des modalités de mise en oeuvre d'un espace régional à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-Etats encouragés".

C'est pourquoi les Secrétariats ont réalisé en 1987 une étude intitulée "Un espace régional céréalier protégé (ERCP) : première approche d'une idée nouvelle". Cette étude a été présentée aux réunions du Club du Sahel de Berne (décembre 1987) et de N'Djamena (janvier 1988).

Sans revenir sur l'étude elle-même, voyons comment elle a été reçue : les points de vues échangés sur ce thème de la réunion de N'Djamena sont instructifs car ils expriment clairement les différentes conceptions en présence et parce qu'ils indiquent des voies pour progresser.

A N'Djamena, un premier groupe de participants s'est montré réservé. Il a mis en avant la grande difficulté de définir une zone géographique à protéger et de mettre en oeuvre pratiquement une telle protection. Il a souligné que la protection des marchés induira une hausse des prix à la consommation qui pourrait être insupportable pour la population et pour les Gouvernements. Les participants se sont demandé si la conséquence la plus fâcheuse d'un ERCP ne résiderait pas dans une intervention renforcée de l'Etat dans l'économie céréalière, introduisant des soutiens artificiels et décourageant la concurrence commerciale. Enfin, ils ont mis en avant l'intérêt d'autres instruments que la protection, en particulier la modification des taux de change.

Mais d'autres points de vue ont été exprimés. Il est certain que pendant les deux ou trois prochaines décennies, l'économie des pays sahéliens restera principalement une économie agricole. Cette économie devra être modernisée. Pour donner aux producteurs la possibilité de s'équiper, il convient d'assurer une permanence des revenus. Il est peu probable que cette modernisation puisse se faire si l'économie agricole sahélienne n'est pas mise à l'abri des grands remous du marché mondial et de l'invasion des produits agricoles subventionnés par les pays industriels. Ensuite, il se peut que la modernisation des investissements hydro-agricoles soit subordonnée à la protection même si le prix de revient des produits agricoles irrigués dans les pays sahéliens est supérieur au prix de produits équivalents en provenance des pays industriels ou des pays dont l'agriculture est plus avancée. Au-delà de ces considérations, n'est-il pas légitime de lutter contre l'extraversion et contre la désarticulation des économies sahéliennes et de valoriser leurs ressources propres ? Bien entendu, la protection aura un coût. Il convient de réfléchir au partage de ce coût entre les consommateurs, les budgets nationaux et les aides extérieures et de calculer si la couverture partielle du coût de la protection par l'aide extérieure ne pourrait pas avoir des effets plus bénéfiques que d'autres formes d'aide.

Previous Page Blank

D'autres participants ont souligné qu'il conviendrait de s'attacher à l'objectif d'harmonisation des politiques céréalières des pays Membres du CILSS. Une première étape consisterait à recenser et à analyser les mesures prises dans chacun de ces pays, en particulier les mesures de protection et d'incitation prises, par exemple au Mali (PRMC, Office du Niger), au Sénégal, au Burkina Faso, etc., à faire circuler l'information et à rapprocher ces mesures pour voir si elles sont ou non complémentaires. Il faut examiner également si les prix des produits importés -en général fortement subventionnés par les exportateurs- sont fixés à un niveau qui ne décourage pas la production locale et n'encourage pas le commerce illicite d'un pays à l'autre. Plusieurs participants ont estimé qu'il n'était pas possible de justifier une politique de protection en prenant le seul cas du riz qui ne représente qu'un dizième de la production céréalière dans le Sahel. Il faut pousser plus loin les études : il faut les étendre à l'ensemble des céréales produites dans le Sahel, il faut étudier les conséquences de la protection sur les producteurs, les différents groupes de consommateurs et les finances publiques. Il faut tracer les contours de la zone à protéger.

Au-delà des réunions de Berne et de N'Djamena, quelques constats méritent d'être ajoutés. L'évolution actuelle des pays sahéliens et des bailleurs de fonds présente des aspects encourageants :

* On commence à observer et à admettre qu'un espace céréalier régional existe déjà, même s'il est informel voire clandestin ; il existe une dynamique d'échanges encore mal connue.

* Certains pays (le Niger, par exemple) et certaines agences de coopération prennent conscience des inter-relations entre les pays de la sous-région. Ils observent que les actions dans un pays ne sont pas sans conséquences sur les pays voisins et que l'on sera donc, peu ou prou, conduit à concevoir des stratégies alimentaires au niveau régional en Afrique.

* Des pays (tels que le Mali ou le Niger) ont fait preuve d'une certaine volonté de maîtrise des importations et mettent en place quelques mesures. Cette dynamique doit être prise en compte et consolidée.

* Les principales agences de coopération sont fortement impliquées dans les financements actuels de l'alimentation des Sahéliens (financement de l'agriculture, financement des importations et des aides alimentaires). Ces agences assument de ce fait une responsabilité dans l'orientation de la stratégie alimentaire à venir des pays sahéliens. Leurs opinions et les recommandations qu'elles adressent aux pays africains divergent souvent. Elles ont conscience de ces contradictions et manifestent le souhait de les réduire.

Ces constats sont encourageants même s'ils ne reflètent qu'une partie des évolutions récentes.

En effet, les tentatives d'inscrire des mesures de politiques agricoles ou des actions de coopération dans la dynamique d'un espace régional ne sont pas si nombreuses et pas toujours, loin s'en faut, couronnées de succès. Il reste par exemple ardu de favoriser des échanges triangulaires entre pays sahéliens.

Nous retenons néanmoins que tout le monde reste convaincu de la nécessité d'encourager dans le Sahel et plus largement en Afrique de l'Ouest une dynamique régionale d'échanges et de mise en cohérence des politiques nationales.

Comment y contribuer ?

Nous avons identifié trois types de moyens d'action :

- le rassemblement, l'analyse, la diffusion des informations ;

- l'approfondissement des réflexions au moyen d'études ponctuelles ou en relation avec des travaux de recherche (l'IFPRI, par exemple, s'apprête à développer un programme sur l'espace régional) ;

- la construction progressive d'un dialogue, d'une concertation tant au niveau des bailleurs de fonds qu'au niveau africain.

Quels sont les travaux en cours ?

Tout est lié. On pourrait considérer que les travaux du Procelos par exemple sont dans la logique de l'espace régional et plus encore dans le code de bonne conduite de l'aide alimentaire, nous en sommes conscients mais nous parlons ici des travaux plus spécifiquement engagés pour répondre à certaines des interrogations émises à Berne et à N'Djamena.

- Nous conduisons en lien avec la Coopération française un "inventaire des politiques de maîtrise des échanges extérieurs de céréales dans les pays d'Afrique de l'Ouest".

L'objectif est de rassembler, d'évaluer et de comparer les informations éparses sur trois questions :

- les échanges de céréales (importations et exportations y compris aides alimentaires) entre des pays d'Afrique de l'Ouest (17 pays) et le marché mondial. L'étude ne prend pas en compte les échanges intra-régionaux mais ses résultats seront articulés avec ceux de l'étude de ces échanges (Egg/Igue) ;

- les mesures de politique visant à maîtriser les échanges extérieurs céréales ;

- une estimation des prix réels des céréales importées, qui sera conduite sur quelques cas.

Cet inventaire et l'étude des échanges régionaux forment dans notre esprit les fondements d'une base d'information permanente qui devra être enrichie en lien étroit avec le CILSS.

L'autre initiative en cours, lancée en lien avec la Coopération américaine, est une étude plus ponctuelle qui tentera de répondre aux questions suivantes qui sont au coeur de la problématique "espace régional" :

- L'agriculture sahélienne peut-elle ou non se développer sans protection tarifaire ?

- Quels sont les moyens d'accroître la compétitivité de l'agriculture sahélienne vis-à-vis du marché mondial ?

Ces questions reprennent directement certaines des préoccupations exprimées à N'Djamena.

Les résultats de ces travaux seront soumis à la fin de l'année au Groupe de réflexion du Club du Sahel, qui se réunira aux Etats-Unis.

Les orientations futures de nos efforts sur ce thème central d'espace régional seront arrêtées par ce Groupe de réflexion.

- Le CILSS et le Club devront-ils poursuivre, au-delà des inventaires en cours, la mise à jour régulière d'une base d'information sur les flux régionaux et les importations en provenance du marché mondial ?

- Cette base devra-t-elle, comme certains le suggèrent, s'ouvrir à d'autres produits, notamment aux produits de l'élevage ?

Plus fondamentalement,

- Sera-t-il possible d'aider les décideurs, du côté des bailleurs de fonds comme du côté africain, à dialoguer, à rapprocher leurs points de vue sur l'idée d'espace régional et d'inscrire progressivement les politiques alimentaires et les aides qu'elles reçoivent dans un cadre régional ?

C'est pour échanger nos vues sur ces travaux et ces interrogations que nous avons inscrit ce point à l'ordre du jour du Comité restreint.

Sommaire et extraits du rapport provisoire de
l'étude sur les échanges régionaux, le commerce frontalier
et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

SOMMAIRE :

Note de présentation du rapport

1. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET LA METHODOLOGIE UTILISEE

1.1 Les objectifs
1.2 La méthodologie d'ensemble
1.3 Les méthodologies particulières
a) les enquêtes sur les marchés frontaliers
b) l'évaluation des flux régionaux à partir des informations statistiques disponibles
1.4 La mise en oeuvre et l'état d'avancement
a) le cadre institutionnel de l'étude
b) les enquêtes sur les marchés frontaliers
c) les autres enquêtes et études
1.5 Les difficultés rencontrées

2. LE CADRE DES ECHANGES

2.1 La différenciation écologique
2.2 Les disparités en ressources pour le développement
2.3 Les périphéries nationales, supports du commerce régional

3. LES DETERMINANTS DES ECHANGES REGIONAUX

3.1 Les déterminants historiques et sociaux
3.2 Les complémentarités régionales
3.3 Les disparités monétaires
3.4 Les disparités de politiques économiques
3.5 L'impact du marché international
3.6 L'effet des variations climatiques

4. STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ECHANGES

4.1 Les structures des périphéries nationales
a) les marchés périodiques
b) les villes frontalières
c) les entrepôts frontaliers
4.2 Les enquêtes sur les marchés
4.3 Les stratégies des commerçants

5. L'AMPLEUR DU COMMERCE REGIONAL

5.1 Le commerce régional de produits locaux
a) intérêt et limites de l'utilisation des données douanières
b) premiers résultats des enquêtes marchés
c) orientation de la suite du travail
5.2 Le commerce régional de produits importés
a) les activités de transit
b) les réexportations illicites

ANNEXES

Note de présentation du rapport

Le document ci-dessous, préparé pour le comité restreint CILSS-Club du Sahel de juin 1988 sur la politique céréalière, est un rapport intermédiaire qui intervient après 9 mois de travail sur les 24 mois prévus pour l'étude.

Il est l'occasion de rappeler les objectifs de l'étude et de présenter (pour la première fois) le détail de la méthodologie utilisée. Afin que la démarche de travail soit clairement située, il est nécessaire de décrire les structures des échanges et de préciser ce que nous cherchons à connaître sur les facteurs qui déterminent les échanges et sur le fonctionnement des opérateurs. La place importante prise par cette description dans le rapport s'explique par le besoin de fournir aux équipes de terrain un cadre d'analyse pour le travail de synthèse de la phase à venir.

A ce stade de l'étude, les principales opérations prévues ont été lancées. Elles n'ont pas encore produit de résultats achevés, mais elles permettent de faire un premier bilan de la mise en oeuvre de la méthodologie. Pour cela, le rapport fait le point sur l'état d'avancement des travaux et cherche à mettre en évidence les difficultés rencontrées, les limites des différentes méthodes utilisées et les résultats que l'on peut raisonnablement attendre d'une étude couvrant l'ensemble de la sous-région.

1. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET LA METHODOLOGIE UTILISEE

L'étude s'inscrit dans la réflexion sur la mise en oeuvre d'un espace régional protégé lancée au colloque de Mindelo sur les politiques céréalières des pays du Sahel.

1.1 Les objectifs

L'étude a pour objectif général d'améliorer la connaissance du commerce de produits agricoles entre les pays d'Afrique de l'Ouest, en particulier entre les pays du Sahel et les pays côtiers. Elle cherche à donner une image régionale de ces échanges et à éclairer le fonctionnement et les effets du commerce frontalier.

Deux constats qui induisent deux principales hypothèses de travail orientent la démarche:

- 1er constat: les appareils statistiques nationaux ne saisissent qu'une partie (dans certains cas insignifiante) des flux qui traversent les frontières entre les Etats de la sous-région. L'idée que l'on peut se faire des échanges

régionaux à partir de ces données est éloignée de la réalité. Nous prenons pour hypothèse qu'elle est largement sous-estimée et qu'elle est biaisée (elle ignore certains flux).

- 2ème constat: les principaux obstacles à l'intégration régionale organisée par les Etats (disparités des politiques monétaires, économiques et douanières) sont, dans de nombreux cas, des facteurs de stimulation des échanges parallèles et clandestins à travers les frontières. Nous testerons l'hypothèse extrême suivante: les disparités de politiques économiques dans la sous-région déterminent une partie importante des flux; l'harmonisation de ces politiques, en réduisant les déterminants des échanges aux seuls avantages comparés, aurait pour effet de diminuer le volume des échanges dans la sous-région.

L'étude cherche à répondre aux questions suivantes:

- Quelle est l'ampleur des échanges frontaliers de produits agricoles a l'interieur de la sous-région?

  On tentera d'évaluer quantitativement les échanges frontaliers et régionaux:

  - en mettant l'accent sur les relations entre pays du Sahel et pays côtiers
  - et en distinguant les types de produits agricoles et leurs origines (échange à partir de la production locale, réexportation ou transit).

- Quels sont les facteurs qui déterminent ces échanges ?

  Une carte des échanges régionaux définie à un instant "t" est un instrument utile, mais non suffisant. En effet, les flux varient dans l'espace et dans le temps et peuvent même s'inverser au gré de l'évolution des politiques de prix, des tarifs, des réglementations extérieures ou des taux de change, ... Il importe donc de mieux connaître les facteurs explicatifs de ces échanges pour améliorer la gestion des politiques nationales et régionales. Une étude fine doit être engagée sur ce point, car les déterminants de l'échange diffèrent selon les produits et les situations.

  On cherchera à distinguer, par produits, les facteurs favorables aux échanges frontaliers qui relèvent notamment:

  - d'une opposition/complémentarité entre zones de production et de consommation (autrement dit, des facteurs qui s'apparentent plus directement aux avantages comparatifs)
  - de la différence des systèmes monétaires
  - de la disparité des politiques économiques

- Comment fonctionnent les échanges frontaliers ?

On étudiera comment sont organisés les réseaux marchands qui permettent d'échapper aux lois en vigeur dans les Etats et comment sont effectuées les transactions (quel est le rôle joué par les marchés parallèles des changes, par les flux non agricoles de contrepartie...)

- Quels sont les avantages et les inconvénients des échanges non enregistrés pour les économies nationales et pour l'ensemble régional ?

Trop souvent les échanges parallèles et illicites ne sont vus que sous l'angle du manque à gagner pour les recettes douanières ou les budgets des Etats. Dans de nombreux cas, cette perte de recettes potentielles pour les caisses de l'Etat sera largement compensée sur le plan macro-économique par un effet positif sur la croissance globale et par un gain des producteurs ou des commerçants qui se voient offrir de meilleurs débouchés et des consommateurs qui bénéficient d'un meilleur approvisionnement. Parfois, la répartition des gains de l'échange entre les agents économiques est plus complexe, mais dans tous les cas, la question ne peut être posée par référence à la seule puissance publique ou à une seule entité nationale.

- Quelles sont les possibilités pour les Etats d'améliorer à court terme le fonctionnement des échanges frontaliers ?

L'amélioration du fonctionnement des échanges dans la sous-région passe assurément par l'harmonisation des politiques nationales. Mais en attendant, quelles sont les solutions que les Etats ont pu trouver pour favoriser ou tirer au mieux parti des échanges frontaliers ? L'étude cherchera à évaluer les expériences qui vont dans ce sens.

- Enfin, comment évoluer vers un système permanent d'information sur les échanges frontaliers ?

L'étude visera à proposer une méthodologie pour le suivi périodique des échanges frontaliers. Il s'agira de dresser une carte des "frontières sensibles" de la sous-région (c'est-à-dire de celles où les facteurs favorables à l'échange sont les plus nombreux et les plus forts) et d'identifier les principaux paramètres qui pourraient faire l'objet d'un suivi par des services statistiques nationaux.

1.2 La méthodologie d'ensemble

Les difficultés d'estimation du commerce non enregistré sont nombreuses et aucune méthode ne permet à elle seule d'obtenir des résultats satisfaisants. Par rapport aux quelques travaux menés

sur la question (1), l'originalité de la démarche retenue ici est de combiner les techniques de croisement des données existantes avec des enquêtes de terrain. Deux approches différentes permettent ainsi d'aborder l'estimation de l'ampleur des échanges:

- Le dispositif de base des observations de terrain est placé sur les principaux marchés des régions frontalières, dans les zones d'intense activité commerciale que nous appelons "périphéries frontalières" (voir § 2.3 et 4.1). Il permet d'étudier le fonctionnement des marchés et d'observer les échanges locaux et les flux régionaux. Pour l'étude de ces derniers, ce dispositif est complété (dans quelques cas) par des enquêtes auprès des commerçants dans les grands centres urbains et (systématiquement) par le dépouillement des registres portuaires de la sous-région.

  On combine ainsi trois types d'observations:

  - sur les frontières (dans les périphéries nationales),
  - sur les centres de décision en matière de flux régionaux (auprès des commerçants-grossistes)
  - et sur l'entrée des marchandises importées (dans les grands ports des pays qui pratiquent la réexportation).

  Ces observations devraient nous permettre, avec toutes les réserves faites plus loin, d'obtenir une estimation quantitative des échanges régionaux de produits locaux et de produits importés. Cette opération de quantification repose sur une extrapolation des flux observés sur les marchés et sur une identification des circuits (des points de passage) des marchandises réexportées. La qualité de l'estimation est donc étroitement liée à la connaissance du terrain et à la qualité des enquêtes.

- Le recueil et le traitement des données existantes (enquêtes auprès des services nationaux, compilation statistique et recherche documentaire) porte sur:
  - les flux,
  - les mesures de politiques économiques
  - et le fonctionnement des échanges.

  Une estimation quantitative des échanges régionaux peut être obtenue par le croisement des statistiques de sources différentes et par la comparaison de plusieurs méthodes d'estimation des flux. Ce travail pose de nombreux problèmes comme on le verra dans le chapitre 5.

---

(1) - Centre Africain d'Etudes Monétaires, "le commerce frontalier en Afrique", Association des Banques Centrales Africaines, 1984.

- Burfisher Mary et Missiaen Margaret, "Intraregional Trade in West Africa", United States Department of Agriculture, 1987

1.3 Les méthodologies particulières

a) les enquêtes sur les marchés frontaliers

Elles visent principalement à connaître les structures et le fonctionnement des échanges, qui sont particuliers à chaque zone frontalière, et à estimer l'ampleur des échanges.

Le travail attendu des étudiants qui réalisent ces enquêtes consiste à décrire (cf annexe 1):

- le cadre frontalier (milieu physique et humain, nature de la frontière, groupes socio-culturels, organisation administrative),
- les structures des échanges: villes, villages et marchés frontaliers, niveau des activité économiques et structures du contrôle frontalier),
- le fonctionnement des échanges: rôle des monnaies, organisation des commerçants étude des marchés,
- l'impact des échanges sur le développement des espaces frontaliers.

Les enquêtes ont démarré en septembre dernier par une pré-enquête. Elles se déroulent sur trois périodes de 1 à 2 mois: janvier-février, avril-mai, août-septembre. Les rapports de synthèse seront remis en décembre 1988.

Pour obtenir une estimation quantitative des volumes de produits agricoles échangés à travers la frontière, on procède de la manière suivante (cf annexe 2):

- on dénombre les quantités de produits agricoles exposées sur le marché le jour de l'enquête ainsi que les stocks présents dans les entrepôts;
- on évalue l'importance, l'origine et la destination de la clientèle du marché (par le blocage des voies d'accès au marché, par recensement des véhicules, par interview des chauffeurs), afin d'estimer la part des marchandises achetées qui traverse la frontière;
- on répète cette opération par passages successifs sur les marchés situés des deux côtés de la frontière.

b) L'évaluation des flux régionaux à partir des informations statistiques disponibles

Plusieurs méthodes qu'il faut tester et parfois combiner contribuent à cette évaluation:

- la comparaison des données des pays partenaires (cf 5.1 a)

- les estimations des échange non enregistrés faites par la BCEAO à partir des mouvements des billets CFA. Elles sont basées sur la comparaison des actifs détenus par la BCEAO pour le compte d'un pays donné avec les recettes et les paiements découlant des transactions légales. La différence

correspond à la valeur globale des échanges non enregistrés. D'autres méthodes doivent ensuite être utilisées pour désagréger cette valeur globale par produits.

- les bilans ressources-emplois. Le solde du bilan: (importations enregistrées + production) - (exportations enregistrées + consommation) représente le volume des flux non déclarés.

- la comparaison des statistiques d'importation des ports de la sous-région avec les données des pays exportateurs.

1.4 La mise en oeuvre et l'état d'avancement

a) Le cadre institutionnel de l'étude

L'étude est cofinancée par le Club du Sahel et le Ministère français de la Coopération. Elle reçoit l'appui du CILSS au travers d'une relation etroite avec le projet Diagnostic Permanent.

La responsabilité de l'étude est assurée par deux chercheurs, de l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) et de l'UNB (Université Nationale du Bénin). Ceux-ci sont appuyés par un chargé d'étude de l'IRAM (Institut de Recherche et d'Application des Méthodes du développement), organisme qui assure la mise en oeuvre de l'étude.

b) Les enquêtes sur les marchés frontaliers

Elles sont réalisées par des étudiants des Universités de la sous-région, pour la plupart dans le cadre de travaux de maîtrise de géographie. L'encadrement est assuré par des professeurs des Universités correspondantes et le pilotage par les responsables de l'étude.

En privilégiant cette démarche, l'étude vise aussi un objectif de formation de jeunes chercheurs. L'équipe de coordination apporte une aide à la réalisation de mémoires de maîtrise qui contribueront à la diffusion des résultats de l'étude. Le fait que les enquêteurs soient engagés dans un cursus universitaire constitue une certaine garantie du sérieux du travail de terrain.

Des accords ont été conclus jusqu'ici avec des équipes universitaires de 7 pays de la sous-région: Bénin, Togo, Côte d'Ivoire, Mali, Burkina Faso, Niger et Sénégal. Dans ce dernier pays, les enquetes n'ont demarre que recemment.

Actuellement, 17 étudiants africains participent aux enquêtes marchés dans le cadre de l'étude (cf tableau 1.1), auxquels il faut ajouter 3 étudiant de l'UNB qui réalisent par ailleurs des mémoires de maîtrise sur les frontières bénino-nigériane et bénino-nigérienne (cf carte 2;2).

TABLEAU N° 1.1. LISTE DES ENQUETES MARCHE ET DES TRAVAUX D'ETUDIANTS

en cours au 15/06/1988

POINTS D'ENQUETES (et pays)	NOMS DES ETUDIANTS (et nationalité)	TITRES DES MEMOIRES	DIRECTEURS DES MEMOIRES
KOUREMALE (Guinée) KAGAMBA (Mali)	A. DEMBELE (malienne)	"Le rôle de Kouremalé et Kaganba dans les échanges frontaliers guinéo-maliens"	M. Mamadou TRAORE (Ecole Normale Supérieure)
NIORO (Mali)	F. KONATE (Malienne)	"La place de Nioro dans les échanges frontaliers Mali-Mauritanie"	M. Mamadou TRAORE
MARADI (Niger) DJIBIA (Nigeria)	M. GOUSMANE (nigérienne)	"La dynamique des échanges agro-alimentaires à la frontière nigéro-nigériane : secteur MARADI-JIBIYA"	Melle Irène WRIGHT (Département de Géographie Université de Niamey)
MAGARIA (Niger) BABURA (Nigeria)	A. HANOU (Nigérienne)	"La vie de relation à la frontière nigéro-nigériane : secteur MAGARIA-MATAMEYE"	Melle Irène WRIGHT
BIRNI KONI (Niger) ILLELA (Nigeria)	I. DAOUDA HAOUA (Nigérienne)	"Le rôle de Birni-Nkoni (Niger) et d'Illéla (Nigeria) dans les échanges nigéro-nigerians"	Melle Irène WRIGHT
KAMPTI (Burkina) BOUNA (Côte d'Ivoire) LAWRA (Ghana)	I. DRABO (Burkinabé)	"Frontière et structuration de l'espace en pays Lobi-Koulango : secteur de KAMPTI (Burkina), BOUNA (Côte d'Ivoire) et LAWRA (Ghana)"	M. Puyor SOME (Département de Géographie Université de Niamey)
KPALIME et BADOU (Togo)	K. ZINSOU (Togolaise) K. ABAYA (Togolaise)	"Les échanges frontaliers et leur impact sur l'organisation de l'espace dans les secteurs ghanéo-togolais de KPALIME et de BADOU"	M. Lassissi OGOUNDE M. Kodjo GOZO (Université du Bénin Lomé)
BOOKO et TOUBA (Côte d'Ivoire)	E. MAES (Ivoirienne)	"Le marché de Booko et l'espace frontalier Côte d'Ivoire - Guinée"	M. Koffi ATTA (Institut de Géographie Tropicale - Université d'Abidjan)

Suite du tableau

TENGRELA (Côte d'Ivoire)	S.A. TANO (Ivoirienne)	"Les marchés frontaliers dans la région de Tengrela"	M. Koffi ATTA
BONDOUKOU et NIABLEY (Côte d'Ivoire)	J.C. BELLO (Ivoirienne)	"Les marchés d'ASSUEFRY, de NIABLEY et de BONDOUKOU à la frontière ivoiro-ghanéenne"	M. Koffi ATTA
BITOU (Burkina) DAPAONG (Togo) BAWKU (Ghana)	B.G. SOULE (Béninoise)	"Les échanges de produits agro-pastoraux en pays gourman (Burkina-Faso, Ghana, Togo)"	M. John IGUE (Université Nationale du Bénin) et Johny EGG (INRA - Montpellier)
MALANVILLE (Bénin) GAYA (Niger) KAMBA (Nigeria)	I. SARE (Béninoise)	"Le rôle de KAMBA (Nigeria), de GAYA (Niger) et de MALANVILLE (Bénin) dans les échanges agro-pastoraux en pays DALLOL-MAOURI"	M. John IGUE
LOME (Togo) AFLAO (Ghana)	C. ZANOU ép. WETOHOSSOU (Béninoise)	"Le port, la frontière et les activités de transit à LOME (Togo)"	M. John IGUE Y. MARGUERAT (ORSTOM - LOME)
Frontière Sénégal/ Gambie	2 étudiants sénégalais		M. Amadou HADJ (E.N.E.A. - Dakar)
Frontière Sénégal/ Mauritanie	1 étudiant sénégalais		M. Amadou HADJ

Des discussions sont en cours depuis septembre dernier avec le Département de géographie de l'Université d'Accra au Ghana pour mettre en place des enquêtes sur les marchés frontaliers du Nord du pays. Enfin, des enquêtes sont prévues sur l'espace frontalier entre le Tchad, le Nord Cameroun et le Nord Nigeria. Des moyens complémentaires à ceux de cette étude sont en cours de mise en oeuvre par le Ministère français de la Coopération pour une étude spécifique sur cet espace. Ils devraient permettrent de réaliser des enquêtes au Tchad et peut être au Cameroun à l'aide de 3 étudiants.

Au total, 20 à 25 mémoires d'étudiants seront produits sur les espaces frontaliers de la sous-région dans le cours de l'étude. Certes, comme on le constate après les deux premiers passages des enquêtes, ces travaux sont d'inégale valeur. Il n'en reste que certains sont de bonne qualité et, surtout qu'une dynamique d'étude est lancée sur un sujet peu abordé jusqu'ici dans la sous-région.

c) Les autres enquêtes et études

Elles sont réalisées par des missions d'appui de chercheurs ou experts confirmés. Elles portent sur deux thèmes:

- les stratégies des commerçants par rapport aux échanges frontaliers et régionaux. Deux études ont été réalisées jusqu'ici: sur les échanges entre le Niger et le Nigeria (Emmanuel GREGOIRE) et sur les échanges du Mali avec les pays limitrophes (Jean-Loup AMSELLE). Une est en cours au Bénin (John IGUE s'en charge) et deux autres sont prévues: au Sénégal et dans l'espace Tchad - Nord Cameroun - Nord Nigeria (Claude ARDITI, dans le cadre de l'étude complémentaire annoncée ci-dessus).

- l'analyse des circuits financiers des échanges régionaux: bilan de la Chambre de Compensation régionale et étude auprès du système bancaire.

L'étude des disparités des politiques économiques dans la sous-région sera menée en étroite relation avec "l'inventaire des politiques de maîtrise des échanges extérieurs de céréales", qui est engagé par l'IRAM pour le compte du Ministère français de la Coopération, en liaison avec le CILSS et le Club du Sahel.

Enfin, en matière de recherche documentaire, les travaux sont en cours en France avec l'appui d'étudiants et une mission a été effectuée en Angleterre (Guy LEDOUX). Celle-ci a notamment permis de confirmer qu'aucune étude sur les échanges ouest-africains n'est réalisée Outre-Manche.

1.5 Les difficultés rencontrées

Elles sont principalement liées, du moins jusqu'ici, aux enquêtes sur les marchés frontaliers. Nous avons consacré beaucoup de

temps à leur mise en place, puis à leur orientation et leur suivi, au détriment souvent des autres volets de l'étude.

Les rapports de tous les étudiant nous sont parvenus, ce qui montre que le réseau fonctionne. Mais les résultats de ces enquêtes sont de valeur inégale. Dans certains cas, cela s'explique par des difficultés de "terrain" plus grandes qu'ailleurs. Mais, le plus souvent, on constate que certains étudiants éprouvent de la peine à maîtriser la méthode proposée.

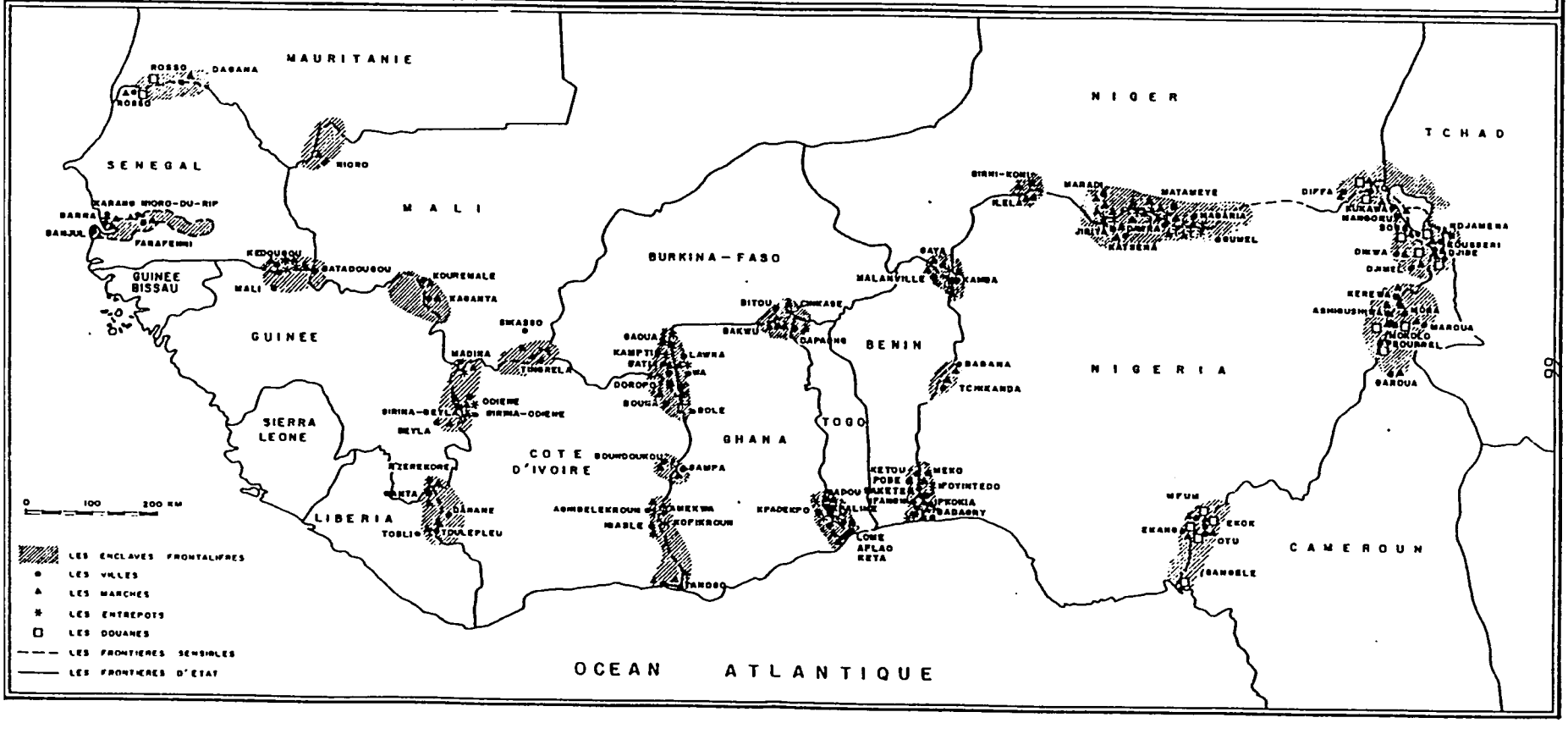
Les faiblesses de certaines enquêtes actuelles tiennent aux difficultés:

- à enquêter systématiquement des deux côtés de la frontière,
- à appréhendrer les entrepôts de transit,
- à conduire avec rigueur les observations sur les prix (et les taux de change) et celles qui permettent d'estimer l'ampleur des échanges.

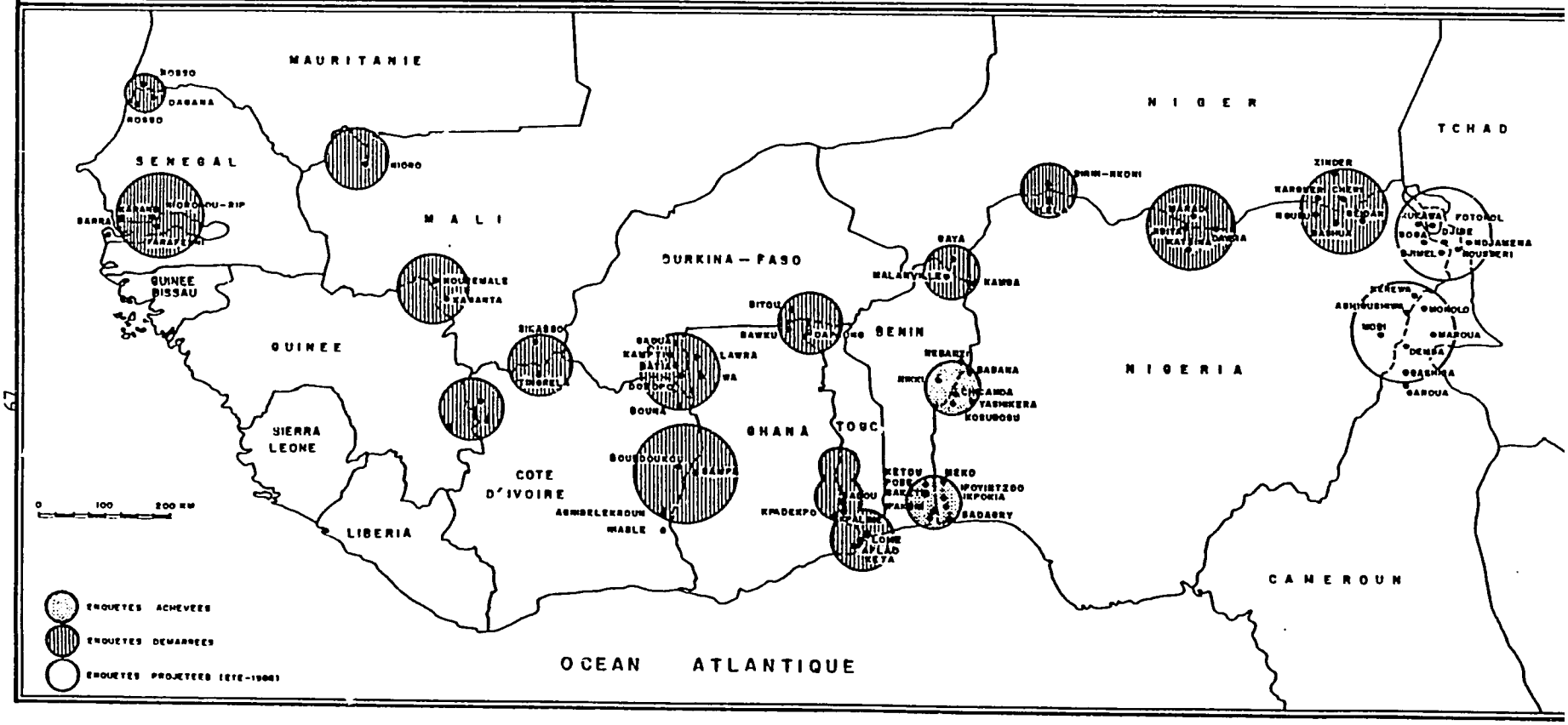
Le manque d'encadrement sur les lieux d'enquêtes explique en grande partie ces faiblesses.

Ainsi, les difficultés à estimer l'ampleur des échanges, du fait de la faiblesse de certaines enquêtes, limitent les possibilités de mettre l'ensemble de la méthodologie proposée à l'épreuve. Ceci d'autant plus que les carences dans les bases de données internationales sur les échanges nécessitent un dépouillement des statistiques par pays, c'est-à-dire un travail de longue haleine.

CARTE N° 2.1. LES FRONTIERES SENSIBLES D'AFRIQUE OCCIDENTALE (LES PERIPHERIES NATIONALES)



0 100 200 KM

LES ENCLAVES FRONTALIERES
LES VILLES
LES MARCHES
LES ENTREPOTS
LES DOUANES
LES FRONTIERES SENSIBLES
LES FRONTIERES D'ETAT

CARTE N° 2.2. : LES ZONES FRONTALIERES RETENUES POUR LES ENQUETES