



OCDE/OECD

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

CILSS

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

CLUB DU SAHEL

Document N° 13



ÉVOLUTION ET TENDANCES DES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES DANS LE SAHEL

par

Robert Hirsch

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES
DANS LES PAYS SAHÉLIENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

MINDÉLO, SAO VICENTE, 1 - 6 DEC 1986
REPUBLIQUE DU CAP VERT

REPUBLIC OF CAPE VERDE

CCCE
DAO/PSE



EVOLUTION ET TENDANCES DES POLITIQUES
CEREALIERES DANS LE SAHEL *

par

Robert Hirsch

NOVEMBRE 1986

* Texte corrigé et légèrement remanié d'une communication présentée au colloque CILSS/Club du Sahel, tenu à Sao Vicente (Cap Vert) du 1 au 6 décembre 1986.

TABLE DES MATIERES

	PAGE
1. <u>Avant-propos : dépasser Nouakchott ?</u>	1
2. <u>Contenu et limites des politiques céréalières</u>	2
3. <u>De Nouakchott à Mindelo : esquisse d'un bilan</u>	3
4. <u>De nouvelles réflexions pour surmonter de nouveaux problèmes</u>	6
4.1. Un nouveau contexte idéologique	6
4.2. Quelques problèmes majeurs sur lesquels pourrait se pencher le colloque	7
4.2.1. La création d'un espace céréaliier régional protégé	7
4.2.2. La sécurité alimentaire	9
4.2.3. Le rôle de l'Etat en matière d'organisation des marchés céréaliiers	10
A/ <u>Redéfinition du rôle et des fonctions des offices céréaliiers</u>	11
B/ <u>Les systèmes de prix officiels à la production et à la consommation</u>	12
C/ <u>La stabilisation des prix</u>	14
5. <u>En guise de conclusion</u>	15

EVOLUTION ET TENDANCES DES POLITIQUES CEREALIERES DANS LE SAHEL

1. Avant-propos : dépasser Nouakchott ?

En son temps, le Colloque de Nouakchott a pu être considéré comme un succès, voire comme un tournant des politiques céréalières sahéliennes. Fondée, si l'on se place au plan du débat d'idées, cette appréciation doit sans doute être nuancée, 7 ans plus tard.

En effet, la plupart des recommandations adoptées en 1979 restent valables aujourd'hui, car elles n'ont pas véritablement entraîné, dans les Etats, les changements espérés à la fois dans l'approche et dans les solutions du problème céréaliier. Celui-ci est toujours éclaté entre de trop nombreux centres de décision dont les intérêts à court terme demeurent souvent contradictoires. De plus, qu'elles se situent au plan technique ou au plan des principes, les recommandations de Nouakchott étaient essentiellement réformistes, c'est-à-dire considéraient que la seule amélioration de l'existant suffirait à élaborer de bonnes politiques céréalières.

Mais en 7 ans le contexte a aussi changé. L'aggravation de la crise financière au début des années 80, l'émergence de thèses ultra-libérales réaffirmant avec force le rôle prédominant des marchés mondiaux (pourtant profondément désorganisés) sur les politiques économiques nationales et la persistance, au moins jusqu'en 1984/85, de conditions météorologiques défavorables ont placé les pays sahéliens devant des choix difficiles et les ont conduit le plus souvent à parer au plus pressé et à privilégier le court terme. Ceci au détriment des politiques céréalières dont l'élaboration, à quelques exceptions près, était reportée à des jours meilleurs.

Enfin, fortement marquées par une décennie de sécheresse, les recommandations de Nouakchott se plaçaient délibérément dans un contexte de pénurie. Elles se trouvent, fin 1986, en porte-à-faux par rapport aux surplus céréaliiers et à l'effondrement des prix à la production observables dans plusieurs pays à l'issue des deux dernières campagnes. Une telle situation, quelque peu oubliée depuis les années 60 (même si la succession de deux bonnes campagnes n'a rien d'exceptionnel) a valeur d'avertissement et rappelle avec insistance que l'organisation des marchés céréaliiers n'est pas une exigence limitée aux périodes de pénurie, mais concerne surtout les situations d'abondance relative, étant entendu qu'elle est aussi difficile dans un cas que dans l'autre.

Cette organisation des marchés exige sans doute que le présent colloque aille beaucoup plus loin que celui de Nouakchott, d'abord, comme on l'a vu, parce que le contexte a changé et que, même si ce n'est pas toujours de son fait, le Sahel se trouve davantage inséré aux marchés mondiaux et à une logique qui lui échappe, ensuite parce qu'au delà des choix idéologiques, les 5 ou 6 millions de Sahéliens nés depuis 1979 rappellent l'urgence et la nécessité absolue de trouver, sur des bases à la fois nationales et régionales, des solutions efficaces et durables au problème céréalier.

*

*

*

Au delà des nombreux et intéressants documents préparés pour le colloque de Mindelo, cette note se propose

i) de faire le point, très brièvement sur ce qui s'est passé depuis Nouakchott,

ii) d'essayer, à partir de ce premier diagnostic de resituer quelques uns des grands problèmes auxquels devront faire face les politiques céréalières nationales et régionales, par rapport à des positions souvent très doctrinales et idéologiques, et, pour ce faire, de poser un certain nombre de questions qui pourraient orienter les travaux des différents ateliers du colloque.

Auparavant, afin d'éviter le dérapage et l'élargissement excessif des débats le contenu et les limites des politiques céréalières seront brièvement esquissées.

2. Contenu et limites des politiques céréalières

La politique céréalière n'est pas seulement le volet céréalier de la politique agricole, pas plus qu'elle ne se limite aux actions touchant à la seule commercialisation. Etant donné l'importance des interrelations entre les différentes composantes du secteur céréalier (recherche, production, prix, habitudes de consommation, etc...) et entre ce dernier et les politiques macro-économiques (politique d'importation, monétaire, budgétaire, etc...), toute action limitée à l'une de ces composantes (ou ne tenant pas compte de l'environnement économique) est généralement vouée à l'échec.

Cette complexité des politiques céréalières n'est pas nouvelle. A Amsterdam, en 1978, lors de la IIIème conférence du Club du Sahel et à Nouakchott, l'année suivante, le caractère trop partiel des politiques (créer un office, fixer des prix, ou construire des magasins de stockage) avait déjà été souligné et des recommandations sur la nécessité d'une approche à la fois globale et cohérente avaient été adoptées.

De plus, comme le note E. Berg dans le document (non numéroté) sur la réforme de la politique céréalière dans le Sahel, les termes "politique céréalière" et "politique des prix" sont souvent considérés comme étant synonymes dans la plupart des débats publics, ce qui ne fait que renforcer le caractère partiel de l'approche usuelle du problème céréalier. Sans pour autant passer d'une

trop grande simplification à une complication excessive, on peut, toujours avec E. Berg, considérer que la politique céréalière recouvre trois domaines essentiels :

- le montant et la nature des financements de l'Etat en faveur du secteur céréalière,
- la politique des prix et les mesures fiscales (taxation et subventions auxquelles il rattache la politique du taux de change) et
- les institutions mises en place au service du monde rural.

Définir un tel contenu d'une politique céréalière signifie que l'Etat s'attribue des responsabilités considérables en la matière, ce qui pose d'emblée le problème des limites de son intervention et, par voie de conséquence, celui du rôle des autres agents économiques. On reviendra naturellement sur cet aspect essentiel.

Les frontières entre politique céréalière, politique agricole et politiques macro-économiques étant particulièrement fluctuantes, les responsables sahéliens, aussi bien que les bailleurs de fonds, se retrouvent fréquemment désarmés face à des situations fort complexes dont l'appréciation, est-il besoin de le rappeler, se heurte de surcroît à l'absence de données, d'indicateurs ou d'instruments adéquats. D'où la tentation d'asseoir des décisions importantes sur des "a priori" ou sur des simplifications excessives des mécanismes économiques ou des comportements individuels. Ainsi, par exemple, condamnera-t-on de manière péremptoire les offices céréalières, mais en "oubliant" simplement qu'à ce jour aucun d'entre-eux n'a jamais été placé dans des conditions "normales" de fonctionnement ou décidera-t-on que tous les paysans préfèrent un prix garanti à un prix élevé mais aléatoire, alors que ni l'un ni l'autre n'ont été réellement mis en pratique à une échelle significative ou pendant une durée suffisante pour forger un tel comportement.

Enfin, il convient de rappeler qu'il n'existe pas de politique céréalière idéale, aussi bien dans le temps que dans l'espace, puisqu'aucune situation, même dans le Sahel, n'est figée. Les surplus céréalières des deux dernières campagnes sont là, si besoin est, pour nous le rappeler avec force.

Au vu de ce qui précède, on comprendra que, sous peine de perdre de vue l'essentiel (ou le maîtrisable), les développements qui suivent ne se donnent pas comme objectif d'être exhaustifs.

3. De Nouakchott à Mindelo : esquisse d'un bilan

Depuis le colloque de Nouakchott, le Sahel est devenu de plus en plus tributaire d'un environnement international défavorable (taux d'intérêt, dollar, inflation), source d'aggravation des déséquilibres macro-économiques souvent antérieurs à cette crise (balances des paiements et commerciale, endettement, déficits accrus des finances publiques, etc...). De plus, l'irrégularité de la pluviométrie s'est perpétuée, pratiquement dans tous les pays, au moins jusqu'à la campagne 1984/85, perturbant une situation alimentaire déjà précaire.

Dans un contexte aussi franchement défavorable, que l'on retrouve pratiquement dans tous les pays membres du CILSS, quel bilan peut-on tenter de dresser aux plans national et régional, des actions ou réformes touchant de près ou de loin les politiques céréalières nationales ?

En dehors du Mali, du Niger et du Sénégal où des réformes importantes - décrites en détail dans d'autres documents - sont en cours, peu de changements affectant directement les politiques céréalières nationales sont perceptibles.

Les raisons des maigres progrès enregistrés dans un domaine pourtant considéré comme étant essentiel sont multiples. Les sécheresses répétées, dans certains pays, ont amplifié le recours à l'aide alimentaire et aux importations commerciales. La crise financière, peu propice à des réformes d'envergure, a également conduit les Etats à se replier sur eux-mêmes et à privilégier la recherche de solutions nationales à leurs problèmes immédiats plutôt que de poursuivre l'élaboration de politiques agricoles plus cohérentes et, a fortiori, de construire un véritable ensemble agricole régional. Et, malgré les recommandations de Nouakchott, l'aide extérieure ne s'est pas portée massivement sur les cultures céréalières pluviales.

Au plan régional, en dépit de nombreuses réunions d'experts sur l'aide alimentaire, les offices céréaliers, les cultures pluviales et irriguées, les prix et le stockage, la création d'un espace régional protégé au sein duquel une véritable politique céréalière commune pourrait se développer, n'a que peu progressé et reste un objectif à long terme, tributaire de la consolidation des économies céréalières nationales.

Toujours au plan régional, quelques motifs de satisfaction existent aussi : la réforme du CILSS et la clarification de son mandat, la mise en place du projet "diagnostic permanent" et de la pré-CRESAL (cf. document n° 2) qui devraient, progressivement, fournir de meilleurs éléments d'appréciation de la situation céréalière des Etats.

Cependant, la plupart des contraintes à l'élaboration et au fonctionnement de meilleures politiques céréalières, telles qu'identifiées à Nouakchott, subsistent en 1986. On se contentera donc de les rappeler brièvement.

- l'appréciation de l'évolution réelle du secteur céréaliier reste handicapée par l'imprécision et l'insuffisance de l'information disponible (au sens le plus large, c'est-à-dire données chiffrées, mais aussi données plus qualitatives, par exemple sur les comportements des agents économiques concernés);
- l'investissement productif et les actions en faveur du secteur vivrier demeurent disparates, mal articulés et insuffisants pour infléchir les tendances à la stagnation de la production et promouvoir l'intensification là où elle est possible;
- les organismes nationaux, responsables de la commercialisation des céréales, demeurent lourds, peu performants, incapables d'être véritablement présents sur les marchés et sont souvent confinés dans des fonctions de réception et de distribution de l'aide alimentaire; de plus, le mandat qui leur est confié - notamment la constitution et la gestion de stocks de sécurité - ne s'accompagne que rarement des moyens financiers adéquats;
- le financement de la commercialisation des céréales, à la différence de celui des cultures de rente, demeure aléatoire étant donné la réticence, souvent compréhensible, des banques commerciales à s'y engager;
- les systèmes de prix officiels, malgré des hausses répétées, n'ont aucun rôle incitatif sur les producteurs, ne s'appliquent, en règle générale, qu'à des quantités marginales et ne varient pas assez dans le temps et dans l'espace;

- les importations sans taxation, quoique libéralisées dans plusieurs pays, demeurent axées sur le court terme et accompagnent (au moins jusqu'en 1984/85) des demandes répétées d'aide alimentaire, celle-ci étant profondément insérée dans la stratégie d'approvisionnement des Etats;
- ni les importations, ni l'aide, bien que la création de fonds de contrepartie se soit généralisée, ne servent véritablement à réorganiser les marchés locaux ou à recréer des filières céréalières nationales, mais concurrencent le plus souvent les productions locales;
- les politiques de sécurité alimentaire privilégient toujours le stockage public coûteux et difficile à maîtriser et répugnent à considérer aussi bien les échanges que les stocks villageois comme de véritables instruments de cette sécurité;
- l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis du commerce privé demeure ambiguë, même si la reconnaissance de ses mérites et de son utilité sociale gagne du terrain;
- les tentatives d'inflexion des habitudes alimentaires des consommateurs urbains en faveur des céréales traditionnelles n'ont pas donné lieu à des expériences en vraie grandeur et relèvent toujours d'une approche trop théorique, malgré la disponibilité, dans certains pays, de produits acceptables et techniquement au point.

Il serait hasardeux de considérer que les bonnes récoltes des campagnes 1985/86 et 1986/87 constituent une véritable inversion de la tendance des deux dernières décennies ou qu'elles sont le fruit de l'amélioration des politiques céréalières. Dus pour l'essentiel à une pluviométrie favorable, les résultats de ces campagnes accentuent au contraire les insuffisances des politiques céréalières, particulièrement dans les domaines de la stabilisation des prix, de la régulation des marchés, de la coordination des importations et de la transformation des surplus.

Pour conclure sur ce point, signalons que le bilan le plus significatif des sept années écoulées est peut-être fourni par le document n°1 relatif à la situation alimentaire des pays sahéliens. Au-delà de l'appréciation que chacun est en droit de porter sur les politiques céréalières passées, ce document montre clairement que, quels qu'aient pu être les efforts entrepris, le taux d'accroissement de la production céréalière reste très insuffisant comparé à celui de la population et que la dépendance de l'extérieur s'est largement accrue.

4. De nouvelles réflexions pour surmonter de nouveaux problèmes

4.1. Un nouveau contexte idéologique

Depuis le début des années 80, le Sahel n'a pas échappé au retour en force des thèses libérales, largement diffusées par le FMI et la BIRD, notamment par le biais des conditionnalités insérées dans les politiques dites d'ajustement structurel. Ces nouvelles approches (bien que relevant de doctrines libérales fort anciennes) concernent directement les politiques céréalières actuelles, aussi n'est-il pas inutile d'en examiner rapidement le contenu.

Paré, pour la circonstance de toutes les vertus, le libéralisme est présenté comme un remède (partiel) à la crise que traverse l'économie sahélienne, remède reposant :

- sur le désengagement de l'Etat de toute une série de fonctions pour lesquelles le secteur privé - réhabilité par la même occasion - est jugé plus efficace,
- sur un retour aux mécanismes du marché, notamment en matière de fixation des prix à la production et à la consommation,
- sur le rôle directeur des cours mondiaux qui doivent non seulement servir à une meilleure allocation des ressources en vue d'une amélioration de la productivité, mais également à éliminer les activités agricoles dont les avantages comparatifs sont les plus faibles,
- sur l'abandon des subventions (jugées incompatibles avec la situation financière des Etats et, de surcroît, anti-économiques, car servant de prétexte au maintien de bas prix à la production) et des prélèvements abusifs sur les filières agricoles d'exportation,
- sur un ajustement des taux de change,
- sur l'élimination des organismes publics de commercialisation ou sur leur mise en concurrence avec le secteur privé, ou encore sur une stricte limitation de leurs activités (par exemple, gestion de stocks de sécurité),
- etc...

Remettant en cause plus de 20 ans d'interventions tous azimuts des Etats dans la vie économique, ces principes ne sont pas appliqués, jusqu'à présent, dans toute leur rigueur. Du fait des caractéristiques propres des économies sahéliennes (des rigidités structurelles, surtout), de nombreux compromis ou accommodements, notamment vis-à-vis du rôle du secteur public, sont observables.

Il n'en demeure pas moins que ces principes libéraux vont à l'encontre de certains objectifs fondamentaux que se sont donnés la plupart des pays sahéliens, particulièrement dans le domaine céréaliier. Il en est ainsi de l'objectif d'autosuffisance alimentaire jugé souvent trop coûteux par rapport à un approvisionnement sur les marchés mondiaux, de l'objectif de stabilisation des prix jugé à la fois trop complexe (difficulté de déterminer des prix-plancher et plafond réalistes) et trop onéreux pour l'économie (car nécessitant des stocks d'intervention surdimensionnés), ou des subventions à

la consommation qui d'une part ne profitent pas nécessairement aux populations ou aux groupes sociaux visés et, d'autre part, pénalisent les producteurs tout en déstabilisant les finances publiques.

Au delà de ces thèses, dont les promoteurs admettent souvent qu'elles doivent être adaptées aux situations particulières, l'issue de ces débats idéologiques est essentielle, car elle risque de déterminer le degré d'autonomie des politiques économiques que pourront se donner les pays sahéliens individuellement ou collectivement. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles il a été suggéré que les recommandations du colloque de Mindelo "dépassent" celles de Nouakchott et prennent en compte l'insertion du Sahel dans son environnement régional et mondial.

4.2. Quelques problèmes majeurs sur lesquels pourrait se pencher le colloque

Les problèmes retenus ici concernent la création d'un espace régional protégé, la sécurité alimentaire et le rôle de l'Etat dans l'organisation des marchés.

Il s'agit de thèmes aussi vastes que complexes à propos desquels il ne sera évidemment pas proposé de solutions. Celles-ci pourront être envisagées par le colloque s'il les juge opportunes. Plus modestement, il s'agit ici d'identifier les problèmes, de susciter des débats au sein des ateliers (pour éviter de "refaire" Nouakchott) et de poser un certain nombre de questions.

Bien qu'évoquées par quelques-uns des documents préparatoires, certaines questions (comme celle des taux de change) ne seront pas évoquées. Bien sûr, cela ne signifie pas qu'elles soient moins importantes, mais plutôt qu'elles sortent du cadre de ce colloque.

4.2.1. La création d'un espace céréalier régional protégé

C'est à dessein que le terme "politique agricole commune" employé dans d'autres enceintes n'est pas utilisé ici. En effet, plaquer sur des politiques nationales, souvent fragmentaires et dans lesquelles la dimension régionale est le plus souvent absente, un mode d'organisation qui aurait inévitablement, pour être efficace, un caractère supra-national constitue, dans l'immédiat, une voie aussi aléatoire que prématurée.

Par contre, en ce qui concerne les marchés céréaliers, même si toute tentative d'organisation régionale devait plutôt suivre et non précéder celle des marchés nationaux, certaines difficultés actuelles pourraient être abordées et sans doute surmontées dans un cadre régional.

Parmi ces difficultés, la faiblesse actuelle des cours du riz importé (le prix de revient des brisures de riz importées dans les pays côtiers est actuellement de l'ordre de 48 F.CFA/kg C & F et de l'ordre de 75 à 80 F.CFA/kg dans les pays enclavés alors que le prix "officiel" du paddy à la production est compris entre 70 et 90 F.CFA/kg) constitue un bon exemple du laxisme des politiques. Non seulement les importations n'ont pas été interrompues ou réduites pour faciliter la résorption des surplus de céréales traditionnelles et encourager leur consommation, mais elles remettent en cause l'équilibre financier des filières rizicoles nationales dont les coûts de production sont déjà excessifs. A terme, cette forme de régulation par le marché mondial, même

si elle est favorable aux consommateurs de riz (bien que les prix à la consommation n'aient pas été baissés) et surtout aux finances publiques des pays importateurs, pose de nombreuses questions :

- alors que le riz importé est largement subventionné dans les pays exportateurs, peut-on sérieusement mettre en avant le concept d'avantage comparatif ?
- si oui, cela ne revient-il pas à condamner irrémédiablement la riziculture sahélienne ?
- les cours mondiaux du riz reflètent-ils les coûts de production alors qu'ils ne s'appliquent qu'à environ 4 % de la production mondiale ?
- dans les affrontements observables actuellement sur les marchés céréaliers internationaux, les gagnants ne sont-ils pas connus d'avance, c'est-à-dire les pays ayant les moyens de subventionner massivement leurs agriculteurs ou ceux acceptant de manipuler leurs monnaies ?

L'exemple du riz est intéressant pour le Sahel (dont les importations ont été multipliées par 4,7 en 20 ans) et pour l'ensemble ouest-africain car il s'agit d'un produit dont l'importation est relativement facile à contrôler et qui pourrait, par une harmonisation des prix à la consommation à l'échelle d'un ensemble de pays d'Afrique de l'Ouest, dégager des ressources considérables sur la base des cours actuels. De telles ressources, même utilisées partiellement, seraient susceptibles non seulement d'encourager et de soutenir les rizicultures locales, mais également de contribuer à la promotion des céréales traditionnelles (sans lesquelles l'objectif d'autosuffisance régionale n'est qu'une illusion).

Cela reviendrait à créer un espace céréalier régional protégé au sein duquel la concurrence (mécanisme libéral) pourra jouer librement. Il ne s'agit pas ici de faire l'apologie du protectionnisme, mais simplement de constater que, pris individuellement, les marchés africains sont trop étroits à la fois pour susciter des échanges internes et pour affronter sans risques un marché mondial sur lequel ils n'ont pas de prise.

Réussir une telle protection sur une base régionale en commençant par un produit - le riz - qui concerne la plupart des états de la région pourrait constituer la première étape d'une future politique régionale et surtout permettre de tester la volonté commune des pays de la région d'étudier et de définir ensemble une approche régionale de leurs politiques nationales.

Les difficultés pratiques de mise en place d'un tel espace régional ne doivent pas être sous-estimées. Dans la mesure où les frontières nationales sont d'une extrême perméabilité, la définition des limites de l'espace régional choisi, pour tenter une expérience, est essentielle. Le cadre géopolitique du CILSS devrait sans doute être élargi aux pays côtiers du Sud, directement concernés, eux-aussi, par les importations de riz.

Si le riz a été privilégié dans ce qui précède, il serait souhaitable que le colloque examine, notamment avec les représentants des pays côtiers du Sud, la possibilité de procéder à une approche régionale produit par produit (en situation de surproduction comme en situation de déficit) dans la perspective d'un développement des échanges inter-régionaux.

4.2.2. La sécurité alimentaire

Si l'on définit la sécurité alimentaire comme étant l'ensemble des moyens dont se dote un pays pour assurer à la population, en toutes circonstances, une ration alimentaire suffisante, force est de constater que, dans les faits, cette notion a toujours été interprétée de manière restrictive et limitée à la création d'infrastructures de stockage.

Cette conception statique de la sécurité alimentaire, apparue au milieu des années 70 dans le Sahel, a rapidement montré ses limites et a mis en lumière d'indéniables difficultés pratiques touchant aussi bien à la détermination du volume souhaitable des stocks de sécurité (population visée, durée de son approvisionnement et ration à prendre en compte) qu'à leur gestion. Cette dernière s'est révélée être le point faible du système mis en place et si les investissements furent financés sans trop de difficultés par la communauté internationale, le fonctionnement ne suscita pas son intérêt (à l'exception des projets de la RFA).

Pour avoir négligé d'une part que le stockage de sécurité coûte cher et, d'autre part, qu'il est inévitablement déficitaire (particulièrement s'il est tributaire d'un système de prix officiels) et pour l'avoir confié à des offices céréaliers déjà mis en difficulté dans leur fonction d'achat ou de revente des céréales (et sans prévoir de financement spécifique), la sécurité alimentaire ainsi conçue n'a que très imparfaitement joué son rôle.

On peut même considérer qu'à l'exception de certaines années et de certains pays, la véritable sécurité a été assurée, comme auparavant, par l'aide alimentaire.

En outre, la distinction entre stocks de sécurité et stocks de stabilisation (ou de report), qui semble s'être imposée beaucoup plus à partir de leurs finalités théoriques ou de leurs modes de financement qu'à partir de considérations d'ordre technique (seule la vitesse de rotation les distingue), s'est révélée assez peu opérationnelle (surtout en l'absence de comptabilités séparées) et génératrice de coûts excessifs.

Or, la sécurité alimentaire, telle que conçue à l'origine, semble avoir souffert de cette interprétation restrictive et du monopole de fait que s'est attribué l'Etat en la matière.

Il serait souhaitable que le colloque de Mindelo se penche sur d'autres formes de sécurité au moins aussi importantes que sont l'intensification de la production céréalière sans accroissement des risques pour le producteur, la meilleure insertion des stocks villageois (individuels ou collectifs) à cette sécurité par la mise au point de méthodes de mobilisation (prix progressifs cf infra), la participation des organisations paysannes et surtout l'intégration des échanges à la politique de sécurité.

Sur cette dernière forme de la sécurité, on sait que, dans la plupart des pays sahéliens, les exportations de céréales sont officiellement interdites ou décidées au coup par coup (ex : Niger, 1984). On sait également que la mise en vente annuelle du tiers du stock de sécurité aussi bien que l'achat pour renouvellement, de la même quantité peuvent être incompatibles avec la situation du marché intérieur. Celui-ci peut être engorgé (situation actuelle) ou, au contraire, déficitaire et rendre difficile, sinon impossible, l'achat des quantités nécessaires. Face à ce problème (classique) de gestion des stocks de sécurité, le recours aux importations ou aux exportations peut d'une

part réduire le volume des stocks nécessaires et, d'autre part, donner une souplesse plus grande à leur gestion, tout en coûtant sans doute moins cher aux Etats.

tl Bien sûr, une meilleure insertion des échanges dans la politique de sécurité alimentaire ne résout pas le problème du financement des importations (opposées en la circonstance à l'aide gratuite, mais arrivant souvent trop tardivement pour contribuer à une gestion efficace des marchés), bien que certains donateurs soient sans doute disposés à négocier une forme d'assurance alimentaire en cas de sécheresse ou de dysfonctionnement accidentel des marchés céréaliers.

Il appartient en définitive aux Etats sahéliens de débattre, collectivement et avec la communauté internationale, de leur sécurité alimentaire afin d'imaginer des formules moins ambiguës que l'aide classique et moins coûteuses que le stockage de sécurité (que le Sahel est sans doute une des dernières régions du monde à mettre en pratique).

4.2.3. Le rôle de l'Etat en matière d'organisation des marchés céréaliers

Depuis les indépendances, les politiques céréalieres sahéliennes ont été fortement inspirées par certains mythes particulièrement tenaces : l'infailibilité et la responsabilité, souvent exclusive, de l'Etat dans la vie économique. D'autres "idées reçues", quoique toujours présentes ont également, à l'épreuve des faits, perdu une grande partie de leur pouvoir de séduction. Il en est ainsi de l'objectif fondamental assigné à la commercialisation publique (rémunérer correctement le producteur et protéger le consommateur) qui s'est révélé dramatique pour l'équilibre financier des offices et qui fut plus souvent trahi que respecté. Il en est ainsi des objectifs de stabilisation des prix, parfois réalisés grâce aux importations, mais remis en cause dès l'apparition du moindre déficit.

Bien avant que les thèses libérales ne rappellent avec force que, sauf à en payer le prix, l'économie demeure régie par certaines règles, des critiques du rôle de l'Etat, "acteur-maître à penser" exclusif de la politique céréalière, avaient été émises.

Même le colloque de Nouakchott, en soulignant "les bénéfices qui pourraient résulter d'une pluralité d'intervenants", s'interrogeait d'une certaine manière et non sans prudence sur l'infailibilité de l'Etat. Si la responsabilité de celui-ci en période de pénurie n'est pas contestée, le dérèglement des marchés, consécutif aux bonnes récoltes des deux dernières campagnes montre, si besoin est, que l'Etat n'est pas mieux armé lorsque l'abondance revient.

Sans doute l'heure est-elle venue de repenser l'organisation du secteur céréalier dans les pays sahéliens et les mécanismes ou les institutions mises en place depuis une quinzaine d'années. Et, pour une fois, la nature apporte sa contribution puisque ces réflexions que le colloque de Mindelo pourrait conduire ne seront pas biaisées par de vertigineux déficits céréaliers, mais dictées par une situation des approvisionnements particulièrement favorable permettant de poser les vrais problèmes de l'organisation des marchés et de rechercher des solutions nationales et régionales.

Dans le but d'alimenter ces réflexions, on examinera successivement :

- le rôle et les fonctions qui pourraient être confiés aux offices céréaliers et, par voie de conséquence, la place du secteur privé et/ou des organismes professionnels,
- les prix officiels à la production et à la consommation,
- la stabilisation des prix.

A/ Redéfinition du rôle et des fonctions des offices céréaliers

Depuis Nouakchott, un consensus semble se dégager sur l'inefficacité de la situation de monopole dont les offices, dans certains pays, ont pu bénéficier. Certains voudraient même voir ces organismes se limiter à la seule fonction de sécurité, c'est-à-dire à la gestion d'un stock de sécurité constitué (et renouvelé) à partir d'achats locaux ou d'importations. Dans un tel schéma, qui suppose pratiquement l'abandon des achats en vue d'une régulation des prix à la production comme à la consommation (cf. infra), le commerce privé assurerait, seul, la fonction commerciale (collecte des surplus) qui, dans l'ensemble, n'a été assurée que très imparfaitement par les offices.

Sous réserve que le dimensionnement du stock de sécurité, son financement et sa gestion (incorporation des frais de stockage dans les marges et harmonisation de celles-ci vis-à-vis des importations) soient définis au préalable, un tel rôle des offices pourrait être largement admis. On peut même supposer que, par le biais des ventes périodiques d'un tiers ou d'un quart du stock de sécurité (rotation technique) et des achats de même ampleur, au titre de sa reconstitution, l'office pourrait jouer un certain rôle régulateur.

Sur l'intérêt de maintenir la fonction commerciale stricto sensu des offices (achat, transport, stockage, revente et, le cas échéant, commerce export/import de céréales locales) les avis sont partagés. Pour les uns, les offices ne disposent pas de la souplesse nécessaire et sont, de surcroît, prisonniers d'un système de prix officiels rigides. Pour d'autres, dans la mesure où une réelle autonomie leur serait accordée (autonomie quant aux moyens, quant aux prix fixés et quant aux périodes d'intervention), les offices pourraient intervenir en concurrence avec le commerce privé.

Il reste, enfin, la fonction que peuvent assumer les offices en matière d'échanges. Pour l'aide alimentaire, leur responsabilité, indissociable de leur fonction en matière de sécurité, est largement admise. Par contre, pour les importations commerciales, les avis sont d'autant plus partagés que leur privatisation s'est beaucoup développée depuis quelques années (Sénégal, Mali, Niger). Ecarter définitivement les offices des échanges ne résoud pas le délicat problème de l'articulation ou de la coordination entre les importations et les productions nationales. Il est important que, dans chaque pays, un organisme (mais pas nécessairement l'office) soit en mesure d'estimer et de suivre l'offre et de la demande de céréales, ainsi que les possibilités d'exportation dans la région, afin d'éviter que des importations (ou l'aide) ne viennent perturber des marchés nationaux déjà fragiles. Enfin, si la sécurité alimentaire doit accorder une place plus large aux échanges extérieurs, il semble important que l'organisme ayant la charge de cette sécurité ait un droit de regard sur ces échanges, droit de regard signifiant qu'il participe à la conception de la politique de sécurité, mais pas nécessairement à son exécution matérielle.

Il est donc essentiel que le colloque examine avec une attention toute particulière ces hypothèses sur le rôle et les fonctions possibles des offices céréaliers, car la mauvaise image de marque de ces derniers tient, en grande partie, à l'imprécision de leurs attributions, à la confusion permanente entre leurs fonctions (de service public, sociales et concurrentielles) et à l'irréalisme des mécanismes qui leur étaient imposés.

A partir des nouvelles fonctions attribuées aux offices, le champ d'activité du commerce privé pourra être délimité plus aisément (en vertu du principe suivant lequel tout ce qui n'est pas interdit est autorisé !). Sans perdre de vue cependant que les objectifs du commerce privé sont généralement des objectifs à court terme et que pas plus la sécurité que l'autosuffisance alimentaire ne les concernent vraiment. Il y a donc une place pour le secteur public et une autre pour le secteur privé. Encore faut-il que les mécanismes tiennent compte de cette dualité, particulièrement le système de prix officiels et la stabilisation des prix.

B/ Les systèmes de prix officiels à la production et à la consommation

S'opposant directement au prix du marché - indicateur de rareté ou d'abondance - les prix officiels, tel que pratiqués dans la plupart des pays sahéliens, relèvent plus d'un arbitrage politique entre producteurs et consommateurs que d'éléments objectifs (coûts de production et marges réelles de commercialisation). Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les tenants des thèses libérales critiquent sans ménagements le principe même des prix officiels.

Au vu des expériences des 15 dernières années, les arguments ne manquent pas, en effet, pour s'interroger sur la viabilité du système de prix officiels. D'une manière générale, ce système se caractérise par sa grande rigidité - à la fois par la fixité du prix dans le temps et dans l'espace et par le lien inévitable qu'il crée entre les prix à la production et à la consommation - qui va à l'encontre de trois réalités bien connues dans le Sahel :

- le caractère aléatoire de la production,
- l'existence d'un marché libre actif, dont les opérateurs (commerçants) sont informés à tout moment des tendances du marché, très liés aux producteurs et font preuve d'une souplesse d'adaptation à toute évolution du marché d'autant plus grande qu'ils ne travaillent généralement que sur de faibles quantités,
- l'élévation progressive du prix à la consommation de la récolte (septembre - octobre) à la soudure (juin à août), observable chaque année suivant une amplitude déterminée par le volume de la récolte précédente.

Alors que le marché libre détermine chaque année, en octobre-novembre, un nouveau prix qui peut baisser par rapport à celui de l'année précédente (après une bonne récolte), le système de prix officiels est doublement lié par le prix antérieur et par l'impossibilité de baisser le prix à la production (et donc à la consommation). Il s'en suit un risque permanent de blocage du marché officiel qui, engorgé les bonnes années et écarté de la commercialisation les mauvaises années, ne peut atteindre les objectifs d'incitation des producteurs et de protection des consommateurs.

Dans la pratique, l'augmentation régulière des prix officiels depuis le milieu des années 70 n'a eu d'impact sur les producteurs que tout à fait exceptionnellement (par exemple au Sénégal, en 1978/79, ou au Niger, en 1979/80 et 1982/83) et lorsque cela fut le cas, l'irréalisme des marges imposées aux offices et la situation d'abondance observable sur les marchés entraînèrent des pertes financières considérables. Mais en règle générale, ces prix officiels (du moins à la production) ne sont utilisés que pour des tonnages très faibles eu égard aux quantités commercialisées.

Une autre faiblesse des prix officiels, évoquée par E. Berg, concerne l'unicité du prix dans le temps et dans l'espace (ce qu'il appelle les prix "pan-territoriaux" et "pan-saisonniers") qui non seulement est "contre-nature", mais ne favorise pas le stockage villageois et alourdit, de ce fait, le coût de la sécurité alimentaire reposant exclusivement sur l'Etat.

Par contre, la protection des consommateurs urbains, particulièrement dans les pays importateurs comme le Sénégal ou la Mauritanie, a pu être assurée, mais l'on peut se demander à quel prix pour le secteur rural.

Ces critiques, tout comme le faible impact de la politique des prix officiels sur la production, se trouvent aujourd'hui accentués par la situation excédentaire que connaissent les grands pays céréaliers du CILSS. Les prix offerts aux producteurs se sont effondrés et les offices ont moins que jamais les moyens d'enrayer cette chute.

Quand bien même ils seraient en mesure de le faire, ils seraient liés par des prix officiels 2,3 ou 5 fois supérieurs aux prix du marché libre et seraient rapidement submergés.

L'heure est-elle venue de reconsidérer le système des prix officiels ? Il appartiendra bien entendu au colloque de se prononcer. On se gardera bien de suggérer des solutions pour l'ensemble des pays sahéliens, tant les conditions de chacun d'entre-eux diffèrent. Tout au plus peut-on indiquer quelques pistes qui, en toute hypothèse, devront être approfondies.

Tout d'abord, il est important que les pays sahéliens, individuellement ou collectivement, définissent le niveau de protection intérieure qu'ils entendent accorder à leur production céréalière par rapport au marché mondial. Ils peuvent aussi suivre les thèses libérales et s'en remettre, pour leur approvisionnement, à ce marché mondial, avec tous les risques que cela comporte pour l'avenir de leur agriculture et pour l'équilibre de leur balance commerciale.

Ensuite, le principe d'un prix plancher, sensiblement réduit par rapport aux prix actuels et se rapprochant du coût de production, peut être envisagé. Cela suppose qu'une réponse positive ait été donnée quant à l'engagement des offices dans la commercialisation intérieure, car un prix plancher doit alors être garanti (sous peine de retomber dans l'ambiguïté du prix officiel). Ce prix plancher pourrait varier dans le temps et dans l'espace, mais dans les deux sens, de façon à mieux "coller" à la situation réelle de la production et à se rapprocher des prix du marché libre. Cela suppose que l'on améliore substantiellement la connaissance de l'évolution de ces prix du marché et surtout que l'on fasse des expériences en vraie grandeur afin d'en tirer les enseignements. Plutôt que de poursuivre la voie réglementaire et contraignante, une approche très pragmatique peut conduire à des résultats intéressants aussi bien pour mieux connaître la sensibilité des producteurs aux prix que pour tester les modalités de la coexistence entre secteur public et secteur privé.

C/ La stabilisation des prix

Indissociable du mécanisme des prix officiels, la stabilisation des prix n'a pas fonctionné de manière satisfaisante depuis une vingtaine d'années dans le Sahel.

On peut même considérer que l'écart entre prix officiels et prix de marché s'est souvent accru, du moins en ce qui concerne les produits non taxés.

Ayant échoué au stade du producteur en fixant des prix qui devaient rapidement se révéler comme étant fictifs et sans signification économique, la stabilisation a surtout été conçue pour les consommateurs urbains. Si elle a pu fonctionner pour le riz importé (du moins tant que les cours mondiaux le permettaient), elle s'est révélée inefficace pour enrayer les fluctuations des prix du marché libre (particulièrement pour le mil et le sorgho) liées, comme on l'a vu, au caractère aléatoire de la production.

De plus, la rigidité des prix officiels maintenus tout au long de l'année sans référence aux prix du marché a placé le plus souvent les offices dans une situation difficile et ceci que l'offre intérieure soit supérieure, égale ou inférieure, à la demande. Seule, l'aide alimentaire, si elle arrivait à temps, permettait de réaliser une certaine forme de stabilisation, mais limitée aux consommateurs qui en bénéficieraient.

Au même titre que la sécurité alimentaire, une véritable stabilisation des prix exigerait l'insertion permanente des échanges (dans les deux sens) dans la politique d'approvisionnement. Ainsi, fin 1986, il faudrait exporter sans doute quelques dizaines de milliers de tonnes dans chacun des pays excédentaires, même si l'on peut s'interroger d'une part sur l'existence de marchés, dans la région, susceptibles de recevoir de telles quantités et, d'autre part, sur la viabilité d'une telle opération réalisée sur la base des prix officiels.

L'abandon de l'objectif de stabilisation des prix est donc indissociable de celui des prix officiels, car ce sont ces derniers, longtemps maintenus à des niveaux trop bas puis, après relèvement, appliqués sur des quantités trop faibles, qui constituaient le maillon faible de la politique céréalière.

Mais par quoi remplacer ce qui constituait, malgré tout, la clé de voûte des politiques céréalières sahéliennes ?

Dans la mesure où le maintien d'un prix constant à la consommation durant toute l'inter-campagne est, quel qu'en soit le niveau, fondamentalement en contradiction avec l'évolution normale des prix observée sur le marché libre et dans la mesure où la rigidité qui en découle pénalise l'office aussi bien les mauvaises années (ses stocks sont épuisés rapidement) que les bonnes années (difficultés d'écoulement), il semblerait souhaitable de préconiser une politique d'intervention adaptée aux conditions réelles du marché.

Cette politique, qui ne se donnerait comme objectif que la correction des écarts excessifs constatés sur les marchés, exigerait une fois encore une parfaite connaissance et un suivi continu des prix du marché, puisque ceux-ci sont, en définitive, les seuls indicateurs de rareté ou d'abondance (cf. supra).

Cette politique, remettant en cause le bien-fondé de la fixation autoritaire des prix sans référence au marché et sans une véritable maîtrise de l'offre céréalière intérieure, pourrait également contribuer à améliorer la gestion

des offices qui seraient ainsi amenés à acheter, stocker, revendre ou exporter en fonction des données des marchés intérieurs et régionaux et non plus en fonction de principes abstraits sans rapport avec la réalité.

5. En guise de conclusion

On aura remarqué à quel point la distinction entre le rôle des offices céréaliers, les systèmes de prix officiels et la stabilisation est artificielle, tant tous ces aspects sont étroitement imbriqués et justifient le caractère complexe des politiques céréalières, rappelé au début de cette note.

Il semble néanmoins que les Etats se sont donnés des politiques céréalières dotées d'objectifs trop ambitieux, voire trop abstraits, sans disposer d'éléments d'appréciation suffisants, ni des moyens correspondants. Souvent créées avec l'aide de la communauté internationale, les institutions mises en place ont trop souvent été "lâchées" rapidement. Cela peut nous conduire à penser que les responsabilités dans la non-maîtrise du secteur céréalier doivent être partagées.

Il est sans doute temps de faire cesser les discours dogmatiques, les études-prétextes, les "réhabilitations-replâtrage", les réformes à courte vue imposées plus que librement consenties.

Les Etats sahéliens et la Communauté Internationale sont au pied du mur. Si les premiers sont financièrement étranglés, dépassés par la complexité et la multiplicité des problèmes nouveaux qui les assaillent et si tous les efforts de leurs responsables sont axés sur la gestion du quotidien, sans perspectives véritables à moyen et à long terme, la seconde, tributaire des modes passagères et des concurrences stériles ramène trop souvent son aide à la satisfaction d'une bonne conscience sans avenir et se laisse gagner par le scepticisme quant à son efficacité.

Ni les uns, ni les autres, si l'on en croit E. Berg, ne disposent aujourd'hui des compétences et des moyens d'appréciation nécessaires à la compréhension des difficultés du Sahel et de ses ruraux, ce qui semble très inquiétant.

Sans tomber dans un optimisme que rien - hélas ! - ne justifie, le colloque de Mindelo peut constituer une occasion rare de "mettre à plat", en toute sérénité, les problèmes que posent les politiques céréalières afin de dégager des propositions aussi concrètes que réalistes. Afin également qu'un futur colloque sur les politiques céréalières sahéliennes, dans quelques années, puisse constater que quelque chose a changé, à Mindelo, en décembre 1986.

25 Novembre 1986.

