

OCDE/OECD

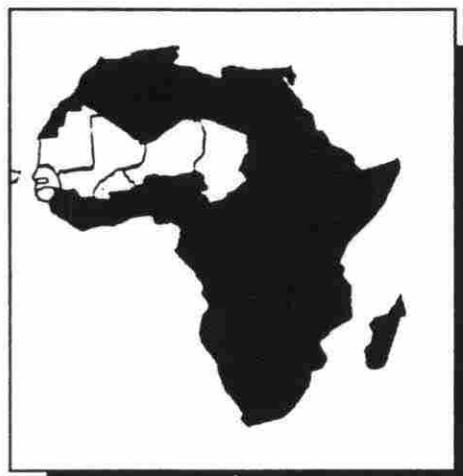
Organisation de Coopération
et de Développement Economiques

Organisation for Economic
Co-operation and Development

3
4187
CILSS

Comité permanent Inté-r-Etats
de Lutte contre la Sécheresse
dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee
for drought Control in the Sahel



CLUB DU SAHEL



PROGRAMME DE TRAVAIL COMMUN

AUX SECRETARIATS DU CILSS ET DU CLUB DU SAHEL

POUR 1990-1991

"BILAN ET PERSPECTIVES"

23648

Sahel D(89)336
Novembre 1989

Diffusion restreinte
Or. Fran çais

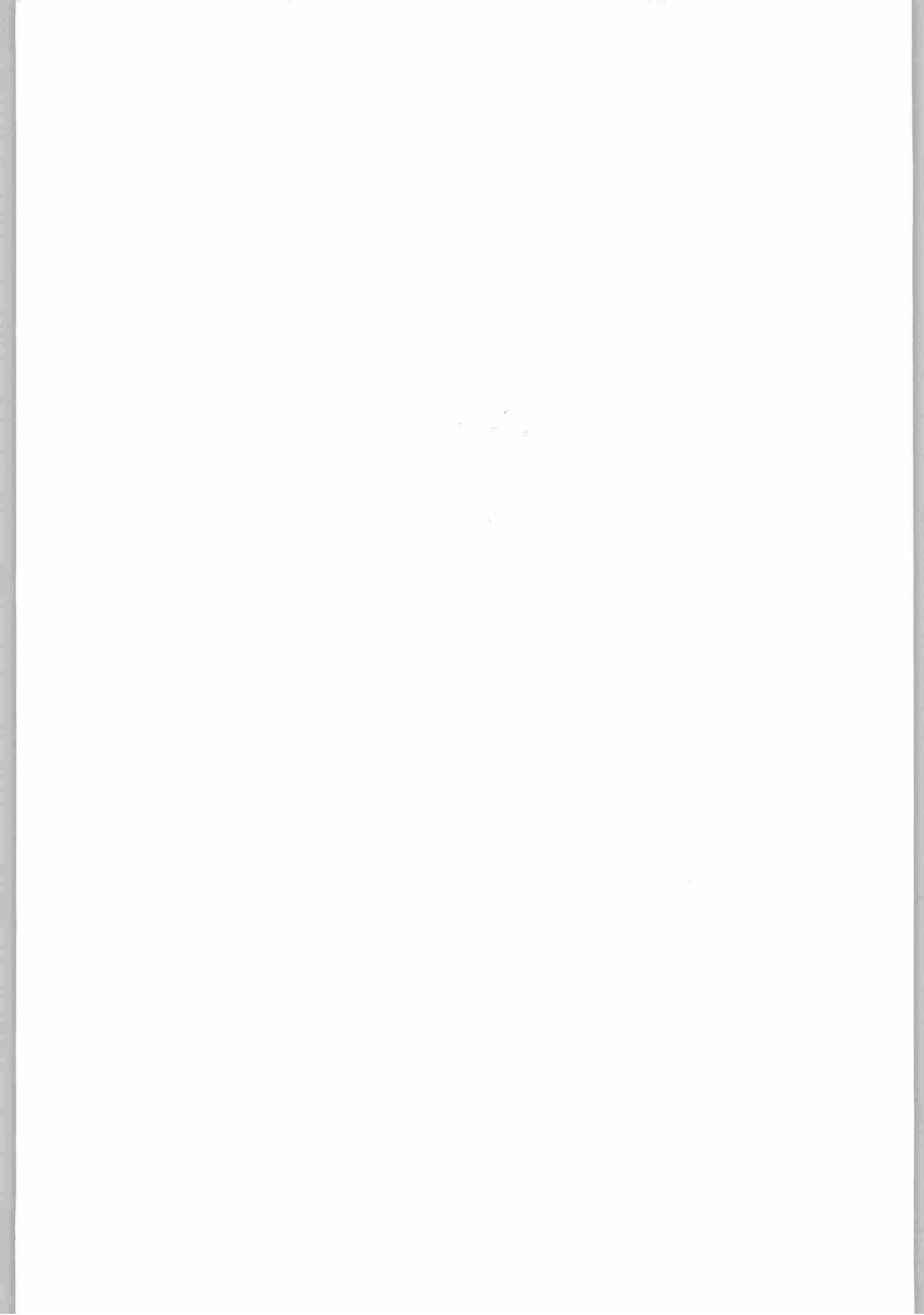


TABLE DES MATIERES

	Pages
Avant propos	
Réflexions générales sur les politiques de développement et de l'aide publique au Sahel	1

Introduction au programme de travail 1990/91	7
Chapitre 1. Stratégies de développement et aide publique	9
1.1 Le suivi de l'Etude prospective	9
1.2 Le rapport sur l'APD au Sahel	9
1.3 La réunion du Club du Sahel à Bissau	10
Chapitre 2. Un nouvel équilibre entre l'Etat et la société civile	11
2.1 Développer le secteur privé	12
2.2 Une décentralisation appropriée au milieu	14
Chapitre 3. Une approche cohérente des politiques : agricole, écologique et alimentaire	19
3.1 La gestion du capital agricole et écologique	20
3.1.1 Le suivi de Ségou	21
3.1.2 Quel développement pour les cultures irriguées ?	25
3.2 Des marchés céréaliers plus fluides	27
3.2.1 Le programme pour la connaissance des marchés céréaliers (COMAC)	27
3.2.2 Le programme de promotion des céréales locales dans le Sahel (PROCELOS)	28
3.3 L'enjeu du Séminaire de Lomé: comment tirer parti des échanges régionaux ?	30
3.4 La Charte de l'aide alimentaire au Sahel	32
3.5 La télédétection au service du Sahel	33
Chapitre 4. Diffuser l'information et les études du Club du Sahel	35
Annexe : - Bibliographie : liste des documents relatifs au programme de travail	39

Les sages :

"Il vous échoit de débarrasser le peuple de ces fléaux que sont la faim et le froid ; pour mener à bien cette tâche il vous faut abolir les monopoles sur le sel et le fer, limiter le profit, procéder à une nouvelle répartition des terres, stimuler l'agriculture, développer la culture du chanvre et du mûrier. Bref, tirer le meilleur de la terre. Il faut limiter les corvées, restreindre les dépenses. Voilà la seule façon de rendre le peuple prospère sans que ni les inondations ni la sécheresse, ni une année de mauvaises récoltes ne puissent l'atteindre".

Le Grand Secrétaire :

"En quoi les monopoles sont-ils néfastes au point qu'on doive les supprimer? Le peuple des différents corps de métier, pressé par d'autres tâches et manquant de moyens, fabrique un fer mal fondu, mal forgé, peu solide. C'est pourquoi nous avons demandé de centraliser la fabrication du fer et l'exploitation du sel afin d'uniformiser la production et les prix, et de satisfaire aux besoins tant privés que publics de la population. Si les fonctionnaires donnent des instructions claires et si les ouvriers font bien leur travail, le métal aura la solidité requise et les outils seront efficaces.

Les sages :

"Lorsque le peuple payait une patente pour fondre le fer et bouillir le sel, le sel ne coûtait pas plus cher que les céréales ; les ustensiles de métal étaient tranchants et de bonne qualité. Il n'en est pas de même depuis que l'Etat s'occupe de la fabrication des outils de fer : beaucoup sont de très mauvaise qualité, il y a du gaspillage, les ouvriers d'Etat sont harassés et ne font pas bien leur travail. Quand les artisans indépendants travaillaient de concert et que le père et le fils mettaient toute leur ardeur à la tâche, chacun avait à cœur de faire du bel ouvrage. Il y avait peu de mauvais outils. Lorsqu'il y avait urgence pour les semaines ou les récoltes, on les apportait et les distribuait dans les chemins vicinaux, le peuple avait le droit de les acheter ou de les vendre, il pouvait échanger les anciens contre des neufs ou les troquer. L'Etat pouvait utiliser des corvéables à d'autres tâches comme par exemple la construction ou la réfection des ponts et des chaussées pour le plus grand bien de tous".

Extrait de "Dispute sur le sel et le fer", Chine An 81 A.C., de Yantie lun - J. Lanzmann & Seghers, Editeurs.

AVANT PROPOS (1)QUELQUES REFLEXIONS GENERALES SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ET L'AIDE PUBLIQUE AU SAHEL

La citation placée en exergue de ce programme de travail rassure et porte à réfléchir tout à la fois: les problèmes rencontrés au Sahel ne sont pas nouveaux. Comme en témoigne le texte de Yanti-lun, les grands débats sur la décentralisation, sur les rapports entre l'Etat et la Société civile, ont fait l'objet de discussions à la cour de l'Empereur de Chine en l'an 81 avant Jésus-Christ.

Le Sahel change, il est en pleine mutation, de même que l'environnement économique et politique au sein duquel il évolue. Depuis près de quatre ans, nous avons entrepris au Club une réflexion approfondie sur l'avenir de la région, réflexion qui a culminé lors de la parution de l'Etude Prospective en novembre 88, mais qui n'a cessé de cheminer depuis. Au cours de l'année qui s'achève, les deux organisations ont cherché à mieux comprendre la situation, à dégager les faits qui sous-tendent l'analyse et tracent la voie à une action réfléchie, mesurée et efficace.

Un constat

L'évolution récente de l'économie et de la société sahéliennes reste proche de ce qu'avait envisagé le scénario tendanciel de l'Etude Prospective: la persistance d'une faible productivité globale et d'un taux d'investissement insuffisant, l'épuisement des terres, le maintien d'une dépendance à l'égard du financement étranger, (l'aide publique au développement constituant en général 22 % du PIB), des tensions intérieures et entre certains pays sahéliens eux-mêmes, et finalement, mais non des moindres, l'élargissement du fossé entre l'Etat et la société civile.

Sur ce tableau relativement sombre se greffent toutefois quelques éléments nouveaux, ou du moins, des éléments dont l'observation est assez récente et qui révèlent un dynamisme économique et social de la population sahélienne. L'existence d'un commerce régional, non recensé aux frontières, l'activité d'un secteur informel de production et d'échange, certains travaux d'aménagement agricole, illustrent à leur manière cette situation .

Enfin, on ne saurait assez souligner combien il est difficile de faire un constat au Sahel, tant l'information, dont on dispose manque de fiabilité, reste dispersée, et peut même donner des résultats contradictoires. Incontestablement, faire un constat au Sahel va bien au-delà de la simple observation des variations pluviométriques et de leur impact immédiat.

(1) Cet avant-propos est le fruit d'une réflexion commune organisée par le secrétariat du Club du 10 au 12 octobre et qui regroupait autour de celui-ci, Messieurs Brah Mahamane et Shérif Seye du CILSS, ainsi qu'Elliot Berg, Jacques Giri, John Igué et André Martens. La synthèse du séminaire rédigée par A. Martens est distribuée séparément.

L'exploration d'un espace économique soumis à un environnement international très contingent

L'espace économique sahélien n'est pas, et n'a d'ailleurs jamais été, un espace fermé. Les échanges entre pays africains sahéliens et non sahéliens ont toujours existé. Dans ces espaces ouverts, les productions sahéliennes sont soumises à la concurrence internationale, africaine et non africaine.

Si l'on ajoute à cela la perméabilité des frontières légales, on comprend que l'idée d'un espace protégé sahélien, notamment céréalier, reste une idée quasi irréalisable, car en contradiction directe avec l'observation de la réalité.

Le fait que les pays sahéliens font partie d'ensembles géographiques plus larges ou orientés vers des pays extérieurs à la région, limite considérablement le degré d'autonomie dont disposent les Etats, même dans les meilleures conditions, pour réaliser des politiques agricoles, sociales, fiscales et monétaires qui leur soient propres. L'appartenance de 5 des 9 pays du CILSS à une union monétaire, quels qu'en soient les avantages, accuse encore cette situation.

D'aucuns espèrent que la diminution, voire l'abolition à terme, de la protection que les pays occidentaux accordent à leur propre production céréalière, provoquera une reprise des prix internationaux des céréales. Selon l'OCDE, les subventions directes et indirectes à leur agriculture, auraient coûté, en 1988, aux pays membres de l'organisation, la somme de 270 milliards de dollars U.S. Il n'est pas certain que la modification de cette pratique rendrait la production sahélienne plus concurrentielle. Les spécialistes agricoles s'accordent, en général, pour affirmer que les économies d'échelle attendues dans la production agricole des pays occidentaux annuleront l'effet à la hausse des prix qu'entraînerait une baisse du protectionnisme.

La possibilité de créer un espace céréalier sahélien protégé ne paraît pas une idée réaliste, on peut cependant placer un certain espoir dans des formes régionales de coopération politique et économique qui rassembleraient pays sahéliens et non sahéliens. L'expérience à cet égard n'est malheureusement pas encourageante : la CEAO, la CEDEAO et d'autres, ne progressent que très peu, ou même pas du tout. On n'y trouve pas de trace d'un véritable dialogue sur les vrais problèmes entre pays intéressés. Le CILSS, comme lieu actif d'échange d'idées et de préoccupations, est, il faut le reconnaître, une exception dans la région.

De quelques conditions essentielles au développement

Au Sahel, l'élargissement au Sahel du fossé qui sépare l'Etat de la société civile est préoccupant. Des règles du jeu floues et souvent inconnues de la majorité, l'inexistence de codifications claires, comme en matière foncière et cadastrale, la conviction qu'on peut user de l'Etat à son profit personnel et au détriment de celui des autres, encouragent l'instabilité de la vie économique et du comportement social. On peut se demander si l'aide publique au développement, qui transite essentiellement par les structures des Etats sahéliens, ne renforce pas, dans une certaine mesure, cette situation malsaine ou, du moins, lui permet de perdurer.

Les agences d'aide devraient exercer une pression soutenue ["ferme, mais discrète", dirait-on] auprès des gouvernements sahéliens pour qu'ils prennent des mesures favorisant : la transparence des décisions administratives, le contrôle indépendant de la comptabilité publique, l'existence de procédures justes pour le règlement des conflits entre personnes physiques ou morales, l'indépendance de la collecte et de la diffusion de l'information statistique, etc.

Les agences d'aide devraient aussi s'efforcer, plus que par le passé, de comprendre avec lucidité ce que recouvre exactement le système administratif des pays sahéliens: quel est le contexte culturel réel dans lequel opèrent les institutions ; comment se partage, ou ne se partage pas, le pouvoir ; quels sont les systèmes de valeur qui s'affrontent ? Jacques Giri [cf. bibliographie in fine 1989, p. 12] s'exprime sur ce point, en termes clairs et vigoureux : "Les Occidentaux ... s'imaginent avoir en face d'eux des Etats qui fonctionnent selon les règles occidentales. Bien sûr, ils voient clairement que ces Etats ne fonctionnent pas bien, que la corruption est omniprésente, que des décisions aberrantes sont prises, que l'on rechigne autant que l'on peut à prendre les bonnes décisions et que tout cet appareil d'Etat, soit paralyse les initiatives de la société civile, soit est sans prise sur des pans entiers de cette société qui n'a d'autre issue que de se dérober. Mais ils s'imaginent que l'on peut porter remède à ces dysfonctionnements et que tout ira bien. Ils ne voient pas qu'ils ont devant eux une façade de lois, de règlements, d'organisation à l'occidentale et que derrière cette façade il y a des rapports sociaux, une logique différente, toute une réalité qu'ils ne connaissent pas et qui commande le fonctionnement. Si les Occidentaux connaissaient cette réalité derrière la façade, auraient-ils dépensé tant d'argent pour remodeler la façade, pour bâtir de nouvelles institutions, renforcer ou réorganiser celles qui existent ?".

Un autre sujet, non moins préoccupant au Sahel, est l'état des ressources humaines. Ces ressources, cela a été dit dans l'Etude Prospective, sont essentielles au développement de la région. Que constate-t-on ?

La qualité de l'éducation, à tous les niveaux, se détériore, l'Etat, à la limite, se désintéressant de ce secteur. Une formation inadaptée est source de chômage intellectuel. Les éléments les plus dynamiques de la population vont travailler à l'étranger. Même si cette émigration est en partie compensée par des rapatriements de salaires, sous la forme de transferts en devises, il n'en reste pas moins que, dans certaines régions, elle entraîne une pénurie de main-d'œuvre nécessaire aux travaux agricoles et aux tâches de préservation de l'environnement naturel. Prétendant l'existence d'un chômage intellectuel [les "maîtrisards" sans emploi], les bailleurs de fonds ont sérieusement limité les programmes de bourses d'études à l'étranger, privant ainsi les éléments les plus performants de la population étudiante de l'ouverture enrichissante que procure un séjour dans des milieux d'étude et de recherche reconnus. Sous quelle forme seront réalisés au Sahel les investissements en capital humain des prochaines années ? Il s'agit d'une question à laquelle les Etats et la communauté internationale auraient intérêt à apporter une réponse sans trop tarder.

Un commerce dynamique mais non recensé à la frontière

Il a toujours existé au Sahel un commerce actif et évitant les contrôles douaniers. Les études entreprises depuis plus d'un an et qui ont été débattues au Séminaire de Lomé, révèlent l'existence d'un commerce non homogène, très diversifié, et surtout beaucoup plus actif qu'on ne le croyait.

L'attitude des autorités à l'égard de ce type de commerce a toujours été ambiguë. D'une part, on regrette la perte de recettes fiscales douanières et le défaut de contrôle des devises. D'autre part, on est conscient que ce commerce a des avantages évidents :

1. Il met, d'une manière efficace et peu coûteuse, des produits essentiels de consommation ou intermédiaire, à la disposition des populations, améliorant ainsi leur bien-être.
2. Ses promoteurs véhiculent une information sur la qualité et le prix des produits, à la fois utile aux consommateurs et aux producteurs.
3. Il dégage des profits dont une partie constituera une épargne prête à être investie.

C'est ainsi que souvent les autorités encouragent ce commerce, et y prennent activement part pour leur profit personnel. Cette composante frontalière du commerce aurait abouti dans un cas au renforcement du pouvoir de chefs coutumiers qui ont autorité des deux côtés de la frontière et cela avec l'encouragement des Etats concernés, lesquels voient d'un bon œil cette contribution de nature bénévole à l'établissement de l'ordre public.

Il existe deux sujets de controverse à propos de ces échanges, échanges qui ne s'expliquent pas seulement par le principe des avantages comparés si l'on en croit les récentes études sur l'espace régional. Ce commerce est susceptible de nuire aux productions que l'on voudrait protéger de la concurrence ; les marchands investissent leurs profits dans des secteurs considérés comme "spéculatifs", tels les transports ou la construction immobilière.

Le premier point est vaste. Il soulève tout le problème du coût qu'on est prêt à faire payer par la société, dans son ensemble, pour protéger certaines activités peu concurrentielles au plan international. Ce point mérite d'être exploré plus à fond si l'on veut apporter une réponse claire dans un cas concret, en l'occurrence celui du Sahel.

Le deuxième point est un peu plus facile à traiter. Qui nous dit, en effet, que le bien-être des populations ne sera pas amélioré par un accroissement des investissements privés en construction et transport urbain, par exemple ? Se loger décemment, pouvoir se rendre à ses occupations dans de bonnes conditions ne sont-ils pas la satisfaction de besoins essentiels ? Au Bénin, l'investissement du capital marchand dans l'immobilier aurait permis à l'Etat de se désengager complètement de ce secteur. En outre, il ne manquera pas d'économistes qui démontreront, avec rigueur et élégance, que si la monnaie nationale est surévaluée sur le marché du change extérieur [ce qui est le cas du franc CFA par rapport à certaines autres monnaies de la région], l'investissement privé se dirige tout naturellement vers des secteurs produisant des produits ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux [services de logement, de transport intérieur, etc.], tandis qu'il se détourne des secteurs produisant des biens échangés internationalement, qu'il s'agisse de bien agricoles ou manufacturés. Le cadre macro-économique dans lequel se prennent les décisions individuelles a aussi son importance.

L'entreprise : privatisation, libéralisation et secteur informel

La privatisation touche le secteur formel de production dans la mesure où ce processus consiste à faire passer des entreprises publiques dans le secteur privé. Or, les entreprises publiques sont, par nature, dans le secteur formel.

Bien que l'information soit difficilement accessible sur ce point, il semble que la privatisation au Sahel ait fait disparaître plusieurs entreprises et même des "pans d'industries" [on a cité le cas sénégalais]. Dans d'autres cas, des privés auraient été "forcés" d'acquérir des entreprises publiques qui avaient été mal gérées, ou encore des fonctionnaires sans expérience de gestion se seraient portés acquéreurs d'entreprises appelées à être privatisées.

Le cas de la filière du cuir au Niger, a montré que privatisation et libéralisation ne vont pas toujours de pair, des monopoles ou oligopoles de droit ou de fait pouvant apparaître au terme du processus de privatisation.

Sur la base de l'étude du secteur privé et informel au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal, on peut affirmer qu'il se développe au Sahel un secteur informel ["privé diffus", disent les auteurs de l'étude] tout à fait actif. On y trouve des artisans individuels, de véritables petites entreprises rurales [moulins à pâte d'arachide au Burkina Faso, par exemple] et des prestataires de services de toute nature.

Le secteur informel emploie de la main-d'œuvre et, à la limite, assure des activités de nature quasi sociale, comme dans le cas des pharmacies de villages. Mais il y a aussi l'envers de la médaille : à prix comparable, les biens produits sont souvent d'une qualité inférieure aux biens importés des pays développés, l'accumulation d'un capital destiné à améliorer la productivité reste difficile, l'amélioration de la formation des apprentis est insuffisante, le taux de disparition des entreprises est élevé et il n'apporte qu'une très faible contributions aux dépenses de l'Etat.

Le secteur informel financier [tontines, etc.] mérite même qu'on lui accorde un intérêt particulier, étant donné sa capacité, d'une part, à collecter l'épargne privée, d'autre part, à gérer efficacement cette épargne.

Les modalités de l'ajustement structurel

Le Club n'a plus commandité d'étude sur l'ajustement structurel depuis 1987. Il a cependant pris connaissance de travaux plus récents sur le sujet.

L'ajustement structurel peut se discuter à des niveaux différents :

- i. les mesures et objectifs du programme d'ajustement ;
- ii. les modalités de sa mise en place, dont la nature de la conditionnalité ;
- iii. son impact.

On doit admettre que les mesures contenues dans un programme d'ajustement sont, en principe, des mesures de bonne politique économique. On s'inquiète toutefois du fait que l'analyse économique moderne est trop nettement imprécise pour que l'on puisse affirmer que l'échéancier des mesures, tel que recommandé dans les programmes, corresponde nécessairement à un ensemble optimum pour les pays considérés. L'appartenance de 5 des 9 pays du CILSS à la Zone CFA rend plus difficile l'élaboration de mesures destinées à affecter le coût effectif réel des devises et du capital.

On constate le flou et l'ambiguïté d'une conditionnalité souvent établie en dehors d'un véritable dialogue entre les pays soumis à l'ajustement et les institutions multilatérales de financement. Cette imprécision de la conditionnalité n'est d'ailleurs pas toujours préjudiciable, sur le plan financier s'entend, aux pays en cause. De l'avis de certains, un pays africain aurait récemment satisfait à tous les critères macro-économiques de l'ajustement sans avoir procédé aux réformes nécessaires à une meilleure allocation des ressources de production. Il y a eu stabilisation, mais la croissance reste problématique.

L'évaluation de l'impact de l'ajustement est difficile ; on note qu'à l'heure actuelle l'ensemble des agences de financement semblent d'accord pour affirmer que, du moins à court terme, les effets négatifs de l'ajustement sur certains groupes de la population peuvent être sérieux si des mesures de sauvegarde ne sont pas prévues dès l'élaboration du programme lui-même.

On ne peut qu'être sceptique quant à l'idée de mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel régional auprès d'institutions africaines régionales, alors que ces dernières ne sont jamais parvenues à faire leurs preuves dans leur domaine initial d'attribution.

Un effort particulier doit être fait en faveur de l'accroissement des capacités des Etats sahéliens à formuler eux-mêmes leurs objectifs et moyens de politique économique et sociale, en relation avec les spécificités de leur contexte national. Sans ce renforcement des capacités des Etats en matière d'analyse, de conception, de mise en place et d'évaluation des politiques nationales, l'ajustement structurel restera toujours un mythe.

INTRODUCTION AU PROGRAMME DE TRAVAIL 1990/91

Le programme de travail du Club du Sahel fera l'objet de discussions au cours de la réunion du Groupe de réflexion, prévue pour décembre 1989 à Montpellier, France. Il est caractérisé par les particularités suivantes.

Les représentants des secrétariats du CILSS et du club du sahel se sont réunis plusieurs fois au cours de l'année (23 janvier 89 à Ouagadougou, 9 août et 10 octobre à Paris) pour réfléchir ensemble sur l'avenir du Sahel, sur le rôle de leurs institutions propres, sur les activités partagées et enfin, sur le plan de travail commun. Concernant les dossiers des politiques agricole et écologique, des discussions approfondies entre les administrateurs des deux secrétariats ont eu lieu pour préparer en commun les calendriers de travail et pour partager les tâches. S'il existe des différences de style dans la présentation, ainsi que certaines activités spécifiques à chacun des secrétariats, sur le fond des choses, le programme de cette année reflète le consensus atteint entre les deux secrétariats.

Le programme de travail pour les années 1990 et 1991 est très lourdement influencé par les séminaires de Ségou sur la gestion des ressources naturelles et de Lomé sur les espaces céréaliers. Ces deux colloques marquent un tournant dans l'approche du développement au Sahel et imposent une révision des priorités et de la présentation de nos activités.

C'est ainsi que nous avons regroupé nos activités de manière différente cette fois-ci. Deux thèmes majeurs structurent nos travaux pour les années à venir. D'abord, concernant les relations entre l'Etat et la société civile, nous poursuivrons des recherches sur le développement du secteur privé ainsi que sur la décentralisation. En second lieu, vient la gestion des politiques agricole, écologique et alimentaire. Sous ce vaste regroupement nous retrouvons réunies des activités en cours depuis plusieurs années et reliées à la connaissance des marchés, à la promotion des céréales locales, mais aussi à de nouvelles formes de stratégies de croissance de la production et de l'entretien des éco-systèmes, des espaces économiques d'échanges, et enfin de la Charte de l'aide alimentaire.

Chapitre 1

STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET AIDE PUBLIQUE**1.1 Le suivi de l'Etude prospective****Objectif**

Le Groupe de réflexion avait demandé de diffuser largement l'étude, tout spécialement auprès des dirigeants sahéliens, afin qu'elle soit véritablement "intériorisée" et que ceux-ci se l'approprient.

Activités de l'année et résultats obtenus

Trois activités ont eu lieu au Sahel concernant le suivi de l'Etude prospective:

- Tout d'abord le Sénégal a mené à terme sa propre étude : "Etude Prospective Sénégal 2015", publiée en juin 89.

- En second lieu, le CILSS, avec la participation du Club, a organisé à Dakar un colloque sur les suites à accorder à l'Etude prospective avec des journalistes sahéliens.

- Enfin, une réunion des ministres du Plan du Sahel devait se tenir à l'invitation du Président Habré, non seulement pour penser l'avenir du Sahel, mais aussi préparer la rencontre du Club de février 90.

On peut constater que graduellement les thèmes centraux de l'Etude, ainsi que l'approche et la méthodologie, commencent à faire leur chemin.

Activités prévues

La réunion des ministres du Plan de N'Djaména devait être l'occasion de s'interroger sur les besoins futurs. Un rapport devait être adressé en novembre 89 aux membres du Groupe de réflexion.

1.2 Le rapport sur l'APD au Sahel

Depuis sa fondation, le Club prépare chaque année un rapport sur l'Aide publique au développement destinée au Sahel. On constate que l'aide se modifie graduellement, principalement sous l'effet de la crise économique et des ajustements structurels. La croissance des crédits d'aide a été très soutenue, atteignant 2.8 milliards \$ des Etats-Unis en 1987, soit 7 % de croissance moyenne annuelle depuis 1979. Ceci représente un transfert de \$ 59/per capita, alors que la moyenne sub-saharienne est de \$ 26. L'aide a représenté en 1987 un appoint de 22 % du PIB en moyenne, atteignant plus de 50 % dans trois pays du Sahel. L'aide privée, pour sa part, a chuté dramatiquement depuis 1982 ; elle a atteint pour la première fois en 1987 un solde négatif de \$ 72 millions.

Une très large part de l'aide (60 % en moyenne) est utilisée à subventionner directement des dépenses de consommation, alors que 40 % seulement sert à financer des investissements, et cela au cours d'une année où les besoins en aide alimentaire étaient faibles. On doit aussi tenir compte de la proportion des dépenses dites d'investissement qui servent à financer les charges récurrentes.

Activités prévues

A l'heure actuelle, les bailleurs de fonds continuent de soutenir les réformes financières dans une proportion très importante. Cet effort absorbe plus de 25 % de l'APD, au détriment de la construction d'un appareil productif pour les années 2000.

On a beaucoup réfléchi au cours des dernières années sur les problèmes et les contraintes de développement internes aux pays sahéliens. Il importe maintenant d'amorcer une réflexion critique sur l'apport de l'aide et son adéquation aux problèmes de développement à long terme.

Activités futures

Le rapport sur l'Aide pour 1990 devrait servir de cadre à une discussion en profondeur. Il serait aussi utile de prévoir pour l'automne une réunion spécifique sur les programmes et les stratégies des agences membres du Club.

1.3 La réunion du Club du Sahel à Bissau

Les réunions à haut niveau du Club demeurent fondamentales pour cette institution. Elles sont l'occasion de renouer le dialogue entre les partenaires, d'approfondir les problèmes et de chercher conjointement des solutions durables. Ces réunions ont entraîné dans le passé, une plus grande intériorisation des politiques, tant chez les dirigeants sahéliens qu'au sein des agences d'aide. Qui plus est, les propositions de politiques qui découlent des réunions du Club tiennent en général mieux compte des contraintes et des environnements politiques au sein desquels elles doivent être appliquées.

De 1976 à 1985, les réunions du Club ont pris de plus en plus d'ampleur, alors que le nombre de participants passait, d'une soixantaine lors de la réunion d'Ottawa en 1977, à plus de deux cents lors de la réunion de Milan en 1985. L'austérité de la réunion du Club à N'Djaména, en janvier 1988, a marqué le retour à de plus justes proportions. La participation des ministres du plan à nos débats traduisait aussi un tournant dans la pensée des membres du Club. Dorénavant on s'attaquait de plus en plus aux causes des problèmes, aux fondements des politiques de développement. Les conclusions de l'Etude prospective étaient alors à l'ordre du jour.

Les débats de la réunion de Bissau, prévue le mardi 6 février 1990, devraient permettre de faire valoir les vues du Groupe de Réflexion et celles des ministres du CILSS sur l'avenir du Sahel et la manière d'en aborder le développement. Les sujets difficiles qui font l'objet de ce plan de travail ont été inscrits à l'ordre du jour.

Chapitre 2

UN NOUVEL EQUILIBRE ENTRE L'ETAT ET LA SOCIETE CIVILE

S'il est un thème de réflexion à propos duquel on constate une évolution des idées, c'est le thème de l'équilibre entre l'Etat et la société civile dans le Sahel. Un nombre croissant de Sahéliens et de personnes actives dans la coopération avec les pays du Sahel reconnaissent aujourd'hui que les Etats ne sont pas les seuls à être en mesure de jouer un rôle moteur dans la création d'une société moderne et que la société civile doit jouer également ce rôle moteur.

Ces Sahéliens et ces agents de la coopération constatent que les Etats sahéliens ont essayé de jouer ce rôle moteur mais qu'ils ont échoué. Ils n'ont pas réussi à mettre le Sahel sur le chemin d'un développement auto-entretenu. Ils constatent également que la société civile exprime de plus en plus un dynamisme autonome en créant des activités financières, productives et sociales. L'Etat bride ces initiatives ; aussi les privés s'organisent-ils, dans toute la mesure du possible, en dehors des cadres créés par l'Etat.

Tous les observateurs conviennent que le divorce entre l'Etat et la société civile n'est pas favorable au développement, et bien des analystes préconisent un rapprochement entre les acteurs publics et privés afin que ces acteurs se donnent mutuellement un appui pour atteindre des objectifs d'intérêt commun. Malheureusement, ce rapprochement, cet appui mutuel n'est pas aisé : il est lié davantage à des évolutions d'idées, d'attitudes et de comportements qu'il ne l'est à la modification du cadre législatif et réglementaire. Or, l'évolution des idées, des mentalités et des comportements ne se décrète pas.

Il est possible, cependant, d'accompagner l'évolution des idées, des mentalités et des comportements. Les agences de coopération peuvent le faire si elles s'efforcent davantage de comprendre le milieu dans lequel elles veulent intervenir ; elles peuvent être plus efficaces si elles admettent que leur culture politique, sociale et économique ne peut être simplement transposée dans un milieu qui n'est pas prêt à la recevoir, un milieu qui cherche à intégrer les éléments qui peuvent lui convenir. Pour mieux accompagner ces évolutions, ces intégrations, il faut, du côté des donateurs, des changements de mentalités et de comportements sans doute aussi profonds que ceux de leurs partenaires sahéliens.

Les travaux entrepris sur le secteur privé et sur le transfert de certaines responsabilités du pouvoir central aux collectivités locales (décentralisation) ont pour objet de contribuer à la recherche d'une compréhension meilleure entre les Etats et la société civile dans le Sahel d'une part, entre l'ensemble des Sahéliens et les agences de coopération, de l'autre, afin que cette compréhension meilleure engendre des actions pratiques, utiles pour le développement.

2.1 Développer le secteur privé

Objectifs

On rappellera que, dès 1987, le Groupe de Réflexion a incité le Secrétariat du Club à s'intéresser aux activités du secteur privé dans les pays du Sahel afin que le Secrétariat l'aide :

- à mieux connaître la nature de ces activités dans le secteur moderne et le secteur informel ;
- à mieux comprendre les possibilités d'essor du secteur privé et les obstacles qui s'y opposent ;
- à être éclairé sur les opportunités pratiques de soutien des initiatives privées.

Activités passées

Pour répondre aux préoccupations du Groupe de Réflexion, le Secrétariat du Club a pris quelques initiatives :

- il a fait quatre monographies sur le secteur privé au Niger, au Sénégal, au Burkina Faso et au Mali ;
- il a fait à deux reprises, la synthèse de ces monographies [Note de synthèse, SAHEL D(89)317 et rapport de synthèse rédigé par Jacques Giri en octobre 1989] ;
- il a fait une monographie sur le secteur privé camerounais pour avoir un point de référence dans un pays côtier, monographie qui devait être diffusée fin décembre 1989 ;
- il s'est tenu au courant des initiatives prises et des travaux faits dans son domaine d'intérêt géographique et sectoriel ;
- il a présenté ses travaux, en mars et octobre 1989, à un Comité de Pilotage sur le secteur privé sahélien, composé de personnes agissant intuitu personae pour le Canada, la France, les Etats-Unis, le Japon, et de personnes originaires d'Afrique, d'Europe et des Etats-Unis, invitées à titre d'experts. Il a reçu de ce Comité des commentaires et des conseils [voir les comptes rendus des réunions du Comité de Pilotage de mars 1989 et octobre 1989].

Résultats obtenus

Les travaux du Secrétariat du Club ont donné des résultats sur lesquels le Comité de Pilotage a porté des appréciations :

- le Comité a fait des commentaires positifs sur les diagnostics du secteur privé sahélien qui lui ont été présentés ;
- il a félicité le Secrétariat d'avoir réuni un Comité de Pilotage composé de personnalités compétentes, disposées à s'exprimer en toute franchise et à faire des propositions constructives ;
- il a fait des suggestions pour les travaux futurs du Secrétariat. Il a souhaité, en particulier, comme on le verra plus loin, que les analyses sur le secteur privé puissent conduire à des recommandations pratiques pour les Etats sahéliens d'abord, pour les bailleurs de fonds ensuite ;
- conscient que le dialogue est le meilleur chemin de négociations fécondes entre les agences de coopération et les pays africains, le Comité a proposé qu'un séminaire sur le secteur privé soit organisé en Afrique de l'Ouest dans le courant de 1990.

Activités futures

Les conseils du Comité de Pilotage vont orienter le travail du Secrétariat pendant l'année 1990. Le travail prendra les directions suivantes :

- la rédaction d'un rapport de synthèse aussi complet que possible sur le secteur privé sahélien entre janvier et juin 1990 en tenant compte des voeux exprimés par le Comité de Pilotage ;
- la rédaction d'un rapport sur les projets d'appui aux micro-entreprises, en s'efforçant de voir comment il serait possible de tirer parti des dynamismes monétaires et commerciaux pour la création d'entreprises et pour l'investissement ;
- l'organisation d'un séminaire sur le secteur privé vers le mois de juillet 1990, dans un pays d'Afrique de l'Ouest.

Le Comité de Pilotage est convenu que ce séminaire doit avoir une valeur de démonstration, de dialogue et une valeur pratique :

- démonstration : le séminaire doit mettre en évidence l'importance que les bailleurs de fonds attachent au développement des initiatives privées, à tous les niveaux ; aux rapprochements entre l'Etat et la société civile et au "désarmement bureaucratique" ;
- dialogue : le séminaire doit contribuer au décloisonnement entre acteurs publics et privés à l'intérieur de chaque pays et entre pays, à la création progressive d'un meilleur climat de discussion entre eux, d'une part, entre eux et les bailleurs de fonds de l'autre ;
- pratique : le séminaire devra mettre en évidence quelques questions importantes à propos desquelles des progrès sont possibles pour améliorer l'information, la formation et le cadre d'intervention du secteur privé.

A cet égard, les participants ont demandé que quelques recommandations soient formulées sur les thèmes suivants :

- quelques aspects particulièrement importants de l'environnement juridique, fiscal, douanier, réglementaire du secteur privé ;
- quelques aspects relatifs aux problèmes d'épargne et de crédit ;
- les possibilités de promotion des PME/PMI et des toutes petites entreprises personnelles.

Un Comité restreint, issu du Comité de Pilotage aidera le Secrétariat du Club à préparer le séminaire sur le secteur privé.

Après le séminaire, le Secrétariat du Club réunira de nouveau le Comité de Pilotage pour discuter avec lui l'opportunité de poursuivre les travaux sur le secteur privé sahélien.

2.2 Une décentralisation appropriée au milieu : Un enjeu des années 90

Objectifs

Dans le but de définir les contraintes pesant sur la viabilité du développement au Sahel et de remédier à la situation, on remet de plus en plus en question le rôle et l'efficacité de l'Etat dans :

- la gestion des ressources naturelles;
- la conception des politiques relatives au secteur primaire qui se rapportent aux orientations de la gestion des ressources naturelles (agriculture, élevage, foresterie).

En outre, il existe actuellement, au sein des pays membres du CILSS, un groupe de responsables gouvernementaux et de partenaires du développement pour lequel les principales contraintes du développement, peuvent être ramenées à trois séries de problèmes :

- finances publiques, les systèmes administratifs, juridiques et politiques hypercentralisés et trop rigides, ce qui réduit sensiblement la productivité des services publics.
- mauvaise gestion des ressources naturelles renouvelables.
- politiques agricoles qui découragent l'esprit d'entreprise chez les agriculteurs.

Ces problèmes doivent être affrontés de toute urgence dans les zones rurales et urbaines, menacées par la dégradation de l'environnement, une croissance démographique galopante et la faillite du système de production.

Pendant longtemps, on a considéré que les ressources naturelles - et la bonne gestion de ces dernières en vue d'une production durable - étaient au cœur des problèmes de développement dans le Sahel. Cet ensemble de questions liées les unes aux autres a été traité à la Conférence de Mindelo sous le thème "Décentralisation". Elles ont également fait l'objet de l'étude intitulée "Le Sahel, quel avenir?", ainsi que de plusieurs autres travaux parrainés par le CILSS/Club. Lors de ses réunions de Berne en 1987 et de Tucson en 1988, le Groupe de réflexion du Club du Sahel a réaffirmé la nécessité de tenir une rencontre régionale dans le Sahel, réunissant tous les partenaires du développement : les particuliers, les responsables du gouvernement et les partenaires concernés par l'aide.

Bilan des activités

En mai 1989, le CILSS/Club a parrainé la Rencontre régionale de Ségou, à laquelle ont participé largement les représentants de la société civile. Cette rencontre s'est essentiellement penchée sur les questions ayant trait à la gestion des ressources naturelles, mais les participants ont soulevé nombre de questions concernant le rôle de l'Etat au niveau local.

Les orientations dégagées à Ségou traitent explicitement de décentralisation. Elles mentionnent la nécessité de partager la gestion des terroirs avec les collectivités locales et de prendre des mesures institutionnelles afin de garantir et d'arbitrer le développement local. Cela implique en effet de définir et d'appliquer des politiques globales d'aménagement du territoire afin d'assurer l'équilibre des investissements, et des politiques favorisant les revenus des ruraux et l'émergence d'une société civile.

Activités prévues

S'il est établi que la décentralisation des ressources agricoles et naturelles est souhaitable, les modalités de cette décentralisation sont loin d'être claires. A cet égard, il est indispensable de mieux cerner les interactions entre une structure administrative héritée qui n'a pas su s'adapter aux cultures locales, d'une part et, d'autre part, les problèmes complexes des revenus et de la propriété foncière au niveau local. Cependant, avant de mettre en oeuvre tout plan d'action concerté, il faut qu'un consensus se dessine sur la nécessité :

- d'habiliter les collectivités locales à promulguer des règlements régissant les prestations de services et la gestion des ressources renouvelables, y compris les textes définissant l'accès à la propriété foncière, à l'eau et autres ressources renouvelables, telles que les arbres, les pâturages et les pêcheries;
- d'habiliter les juridictions locales à élaborer et faire respecter des règlements sanctionnant les infractions aux textes adoptés;
- d'habiliter ces mêmes juridictions à lever taxes et impôts en vue de réaliser des objectifs définis sur le plan local;

- de maintenir ou de mettre au point des mécanismes permettant le règlement des litiges, susceptibles d'être considérés comme impartiaux, efficaces et équitables par les parties;
- de faire en sorte que les collectivités locales soient soutenues, sans pour autant devenir dépendantes des décideurs extérieurs, ce qui est un problème très ardu.

Conscients de tous ces problèmes, les secrétariats du CILSS et du Club se proposent, dès le début de 1990, de lancer un programme d'étude qui, dans sa première phase, consistera en une recherche appliquée et une analyse des documents existants. Ce programme comprendra notamment :

- Une courte mission exploratoire au Mali ou au Niger pour étudier l'état actuel de la législation (lois, codes et décrets) et la façon dont les institutions financent les services publics à l'échelle locale.
- Parallèlement, les documents disponibles seront dépouillés (revue des articles et documents publiés, collaboration avec d'autres chercheurs) en vue de réunir les données existantes sur la manière dont les services publics fonctionnent dans les pays francophones du Sahel, tant sur le plan des institutions que sur celui du financement public.
- Analyse et calcul de tous les frais de gestion et d'exploitation, au niveau local des ressources particulières et dans des contextes de lieu et de temps précis (frais privés et collectifs de gestion et d'exploitation, en fonction des droits de propriété, des secteurs bénéficiaires et des stratégies de gestion et d'exploitation).
- Définition des stratégies, déjà mises en oeuvre ou pouvant l'être, par les collectivités concernées en vue de mobiliser des ressources.
- Autant qu'approprié, essai de méthodes de substitution pour la mobilisation de fonds, de main-d'œuvre et des matériaux nécessaires à la gestion des ressources.
- Préparation de recommandations, sur la base des accords qui régissent déjà les activités sur le terrain et de la recherche appliquée, pour l'élaboration et la mise à l'essai de stratégies visant à modifier les politiques gouvernementales grâce à une plus grande décentralisation des services publics et de la gestion des ressources naturelles.

Les informations qui seront collectées au terme du programme susmentionné, y compris les contributions des particuliers et ceux des responsables des collectivités locales, seront régulièrement communiquées aux gouvernements et aux partenaires du développement concernés, au moyen d'une série de rapports, de réunions, de groupes de travail et de conférences planifiées.

Les secrétariats du CILSS et du Club sont tous deux persuadés qu'on n'atteindra un consensus et un changement véritable qu'en engageant un processus de réflexion objective et en parvenant à une meilleure compréhension des subtilités et dynamiques des structures locales, ainsi que des règles qui déterminent leur légitimité.

Chapitre 3

UNE APPROCHE COHERENTE DES POLITIQUES :
AGRICOLE, ECOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE

"De Nouakchott à Ségou, de Mindelo à Lomé,
des virages importants mais difficiles à négocier."

Les évolutions de conception sur les stratégies de développement et sur les relations entre l'Etat et la société civile ont également imprimé une marque nouvelle aux travaux du Club du Sahel sur les questions agricoles et alimentaires.

Le constat préoccupant établi à Mindelo est bien connu. Il reste valable aujourd'hui : la population du Sahel croît plus vite que la production vivrière, les quantités de blé et de riz importées augmentent et envahissent les marchés locaux. Le retour de bonnes pluies depuis 1985 a permis d'éviter les crises alimentaires, mais il ne saurait masquer la poursuite de la dégradation de l'agriculture et l'augmentation de la dépendance alimentaire.

Même si cela ne fut pas très clair sur le moment, la période récente qui s'est écoulée entre le Séminaire de Nouakchott (décembre 1984), le Colloque de Mindelo (décembre 1986) et la Rencontre de Ségou (mai 1989) aura marqué, à plusieurs titres, une césure dans la manière d'aborder les questions de sécurité alimentaire dans le Sahel.

Au cours de la longue période de sécheresse qui s'est étendue de 1972 à 1984, les politiques agricoles et alimentaires, et les conceptions qui les sous-tendent, s'étaient progressivement tournées vers la gestion de la pénurie par un recours croissant aux céréales et aux aides extérieures. Le retour d'une pluviométrie plus clémente depuis 1986 a montré à quel point les politiques des Etats étaient dans l'incapacité de créer un contexte incitatif pour encourager des producteurs agricoles temporairement soulagés de la contrainte climatique.

Les partenaires des pays sahéliens (agences d'aide, ONG) ont également constaté la faible efficacité de leurs aides en terme de développement durable (sustainable). Par conséquent, l'accent s'est déplacé aujourd'hui d'une analyse centrée sur les techniques et le milieu physique vers une analyse de l'environnement économique, juridique et institutionnel, qui conditionne la motivation à produire et à investir de l'agriculteur/ éleveur sahélien.

Le retour des pluies a également porté un éclairage nouveau sur le phénomène de la désertification. Aujourd'hui le constat ne s'exprime pas en seuls termes de "protection de la nature", mais bien en termes de sauvegarde du capital foncier productif. C'est en effet l'outil même de base de toute production agricole qu'il s'agit de préserver ; ainsi la prise en compte de "la gestion des terroirs sahéliens" s'inscrit en toute logique, non pas comme une "préoccupation" indépendante du reste, mais au cœur même de la gestion des ressources agricoles et écologiques, d'un développement rural durable. Une prise de conscience s'est fait jour, il s'agira plus souvent de "produire mieux" que de "produire plus".

Mindelo et Ségou ont sonné le glas des approches théoriques, fondées sur un modèle de fonctionnement de l'économie agricole déconnecté de la réalité du comportement des acteurs (paysans, commerçants, consommateurs, Etat ...) ; réalité complexe sur laquelle on ne possède guère d'informations fiables et utiles. Les travaux actuels accordent plus d'attention aux faits.

La période récente a marqué le début de l'ouverture des débats d'"experts" à des représentants des producteurs (ils étaient deux à Mindelo et trente à Ségou) et des commerçants. Depuis lors, le CILSS et le Club du Sahel associent des représentants de la société civile à leurs réflexions : entrepreneurs, organisations paysannes, journalistes, chercheurs font entendre leurs voix aux côtés des fonctionnaires des Etats sahéliens et des agences d'aide.

C'est enfin sur les pays côtiers voisins du Sahel que les réflexions du CILSS et du Club du Sahel sont en train de s'ouvrir, au fil des travaux sur les espaces d'échange mais aussi sur la conservation du capital agro-écologique.

Ces différentes césures se retrouvent dans les travaux récents du CILSS et du Club du Sahel sur les politiques agricoles et alimentaires.

3.1 La gestion du capital agricole et écologique

Dans le contexte d'une croissance démographique persistante et des systèmes agraires pratiqués actuellement, les conditions du maintien du milieu naturel (restitution de la fertilité par la jachère, mobilité des troupeaux, maintien d'un couvert boisé, ...) ne sont plus assurées. En même temps, les centres urbains exercent une pression énorme en termes de ponction sur le milieu, notamment pour l'approvisionnement en bois de chauffe.

Si cette crise écologique est d'abord apparue sous la forme la plus alarmante de la "désertification" des zones septentrionales du Sahel, il apparaît aujourd'hui que la situation est préoccupante dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Le fait que la dynamique démographique présente partout la même vigueur, et que le jeu des migrations viennent exercer des pressions notables dans les zones plus humides du Sud, rend aujourd'hui impensable de ne pas considérer le problème de la gestion des ressources naturelles comme une préoccupation majeure de l'ensemble de la sous-région.

Cette crise écologique, doublée d'un marasme macroéconomique a miné la seule base viable d'un développement économique au Sahel : un système de production rurale dynamique et prospère qui, tout à la fois, augmente le revenu par habitant et favorise la création de nouvelles sources de revenus, ainsi que la diversification économique. La raison essentielle pour une meilleure gestion des ressources naturelles n'est pas tant la "stabilisation écologique" que la création d'une dynamique économique par une amélioration du système de production rural qui dépend des ressources naturelles disponibles.

A cet égard, le champ d'action est déterminé par deux réalités :

- La gestion des ressources locales n'est viable que si elle relève de l'initiative locale; les producteurs ruraux doivent bénéficier d'incitations pour améliorer la gestion des ressources dans leur propre intérêt et de leur propre chef.
- Les producteurs ruraux doivent investir dans la terre pour accroître ses capacités de production de façon durable.

Les principales activités du Club dans le domaine de la gestion du capital agricole et écologique sont le suivi de Ségou et le programme sur les cultures irriguées.

3.1.1. Le suivi de Ségou

3.1.1.1. Objectifs/résultats visés

Le résultat visé par le programme est d'amener nos interlocuteurs (Africains et non-Africains) à un vrai dialogue sur les politiques agricoles et écologiques, afin de faire évoluer ces politiques. Ceci passe par l'analyse des faits et par la persévérance dans l'application des conclusions qui en découlent.

3.1.1.2. Activités passées et résultats obtenus

La réussite la plus importante dans le domaine de la gestion du capital agricole et écologique a été celle de "Ségou", la Rencontre Régionale sur la Gestion des Terroirs sahéliens, organisée conjointement par les deux secrétariats du CILSS et du Club du Sahel à Ségou (Mali) en mai 1989.

Ségou a été l'aboutissement d'un processus en gestation depuis une dizaine d'années : une révision fondamentale des priorités dans la gestion des ressources naturelles au Sahel. Les trois acteurs de cet effort -populations rurales, gouvernements et communauté internationale- sont venus à Ségou avec le désir de tirer des leçons tant des échecs que des succès de ces vingt dernières années et avec des perceptions parfois différentes de ce que représentent ces leçons. Aussi, l'un des objectifs minimums auxquels on pouvait s'attendre de la réunion de Ségou, était-il de parvenir à une "perception commune". Les résultats de la réunion ont dépassé les espérances, puisque les participants sont arrivés à un engagement commun sur les principes de base de l'action future.

Le succès de Ségou a permis de placer plus haut la barre de cette action future. En reconnaissant les erreurs et en s'engageant sur cette révision fondamentale, chacune des parties prenantes à Ségou lançait un défi aux autres, les invitant à se hisser au même niveau. En effet, revenir à la routine habituelle, au niveau international, ce serait gaspiller la chance d'un consensus qui n'est pas près de se produire à nouveau.

Les Orientations de Ségou supposent que les donateurs encouragent les initiatives locales, soutiennent les réformes juridiques et institutionnelles, oeuvrent pour un développement durable plutôt que pour le succès de tel ou tel projet et, par dessus tout,

respectent un ensemble cohérent d'orientations relatives aux initiatives de gestion des ressources naturelles qu'ils soutiennent au Sahel.

Plus précisément, les résultats et les acquis de l'expérience de Ségou se résument comme suit.

Les organisations rurales, partenaires à part entière

La Rencontre de Ségou a été un succès. Le pari le plus important - la participation des organisations rurales - a été le résultat le plus significatif; les débats ont été francs, clairs, et toujours enracinés dans des expériences concrètes. Dans les débats, le respect mutuel et la recherche du consensus entre les uns et les autres ont créé un état d'esprit que tous les participants ont souhaité prolonger à l'avenir. La preuve est donc faite que des rencontres de concertation où le secteur "associatif" - les organisations rurales - sont présents, sont utiles et efficaces. Un grand pas a été fait dans la reconnaissance de ces organisations comme partenaires dans les difficiles débats sur le développement des pays du Sahel.

La complexité des solutions implique une maîtrise locale du développement

Les approches classiques par projets sectoriels (élevage, foresterie, etc...), où même les plans ou grandes opérations de lutte contre la sécheresse n'ont pas été défendus par les participants. Tout au contraire, un consensus très large s'est dégagé pour sortir du carcan des grandes organisations et favoriser le développement à l'échelle des villages et des collectivités locales. En ce sens, l'approfondissement de la notion de gestion de terroirs se situe dans l'esprit de "l'approche globale" déjà recommandée à Nouakchott en 1984.

L'expérience des dernières années a montré, qu'en matière de gestion des terroirs, le grand nombre d'éléments à prendre en compte et la spécificité des cas rencontrés - en deux mots, la complexité et la diversité - plaident pour une plus grande maîtrise locale du développement villageois et des petites régions, et pour un nouveau partage progressif des rôles entre les collectivités locales (aux différents échelons géographiques) et les administrations. Cette redistribution des rôles conditionne l'avènement de politiques efficaces d'aménagement du territoire au niveau national, ainsi que d'aménagement (et de développement) rural.

La valeur pédagogique des échanges d'expériences

C'est précisément la grande diversité des problèmes rencontrés et des solutions expérimentées qui a, semble-t-il, été appréciée par les représentants des organisations rurales. Les échanges d'expériences ont été fréquents pendant et en dehors des sessions de travail. Ce fut le cas en particulier en ce qui concerne les techniques de lutte contre la désertification et les techniques de commercialisation des produits agricoles. Les échanges ont aussi porté sur la création des organisations rurales, leurs problèmes de gestion et les obstacles rencontrés dans leurs actions quotidiennes. Aussi, les représentants présents ont-ils demandé qu'il soit procédé plus fréquemment à de tels échanges. Les publications diffusées pendant le séminaire, notamment le livre rédigé par R.M. Rochette sur les expériences de lutte contre la désertification, ont contribué à ces échanges.

Huit orientations résultant des débats

Un long travail en groupes, entrecoupé de synthèses successives, a permis d'élaborer les huit "Orientations de Ségou". Parmi celles-ci, certaines idées ou certains raisonnements peuvent être considérés comme innovants :

- La lutte contre la désertification est conçue comme une réhabilitation du capital "écologique" antérieur, dont le coût, comme celui de la préservation, est tel qu'ils est hors de portée de l'économie locale. Ceci justifie un recours aux financements nationaux et internationaux et repose la question des subventions à l'agriculture dans les programmes d'ajustement structurel, lesquels devraient prendre en compte plus largement l'aspect écologique.
- La nécessité de confier des responsabilités à des collectivités locales ouvre un champ de réflexion sur les responsabilités publiques: outre l'Etat, des collectivités locales pourraient avoir la charge de gérer les ressources naturelles qui leur incombent directement et de gérer les services nécessaires au développement local. Cette diversification de la notion de la responsabilité publique peut constituer le début d'une réponse au dilemme Etatisation - privatisation, et peut rendre plus facile la décentralisation d'une partie des responsabilités que les Etats ont du mal à assumer faute de ressources. Enfin cela pose sous un éclairage nouveau la question de la mobilisation des ressources par les collectivités locales.
- Le problème foncier, du fait de la rareté progressive de la terre, est apparu comme l'un des problèmes-clés de l'avenir, tant à cause des risques liés à la généralisation du marché de la terre que de ceux de multiplication des litiges juridiques.
- Le besoin de stabilité économique mentionné par les producteurs, déjà fortement éprouvés par l'instabilité du climat, incite à penser l'avenir plus en termes de politique agricole que par le moyen de simples projets; les aspects essentiels de cette politique seront : l'adaptation des institutions, la qualité de la recherche agronomique, la commercialisation, les politiques de prix et l'adaptation du financement de l'agriculture aux spécificités des unités de production (en particulier du crédit et l'épargne rurale).
- Par rapport aux réflexions antérieures (notamment : la Stratégie révisée de Lutte contre la Sécheresse et de Développement dans le Sahel, la Stratégie de Lutte contre la Désertification au Sahel et le Colloque de Mindelo), le rôle éminent des femmes a été reconnu, en particulier dans les zones très désertifiées, où elles assument des responsabilités nouvelles en l'absence des hommes partis à la recherche d'emplois.

3.1.1.3 Activités prévues

L'après-Ségou

Pour la communauté des donateurs, l'ordre du jour de l'après-Ségou consiste avant tout à créer un cadre dans lequel les orientations fixées à Ségou pourront nous guider

et devenir une réalité. Des actions spécifiques devront être menées au niveau des donateurs, des gouvernements, ainsi qu'au niveau rural. Un processus d'activités est envisagé en vue de :

- échanger, traiter et créer en partie les informations indispensables à la prise des bonnes décisions, c'est-à-dire celles qui permettront de passer du stade d'orientation générale à celui d'actions spécifiques;
- contribuer à mobiliser l'opinion nationale et internationale pour soutenir les stratégies d'application;
- faire en sorte que les orientations de Ségou figurent constamment parmi les priorités du pays hôte et des donateurs.

Pour 1990, on prévoit l'organisation de "mini-Ségou", c'est-à-dire de réunions au niveau national dans les pays suivants : Burkina-Faso, Cap-Vert, Guinée Bissau et Niger.

Ces concertations nationales seront adjointes au processus de concertation déjà en cours pour élaborer les Plans nationaux de Lutte contre la Désertification, et puis pour préparer des projets et programmes devant matérialiser les plans. La recherche de l'opérateur est dans la matérialisation de ces plans figurait parmi les considérations qui ont amené le CILSS et le Club du Sahel à organiser la Rencontre de Ségou. Il importe donc, au niveau de chaque pays, de soutenir et enrichir ces processus de concertation afin d'améliorer l'efficacité de l'aide apportée aux actions de développement rural, et d'assurer une meilleure conjugaison des efforts des trois acteurs de développement (Organisations rurales, Bailleurs de fonds, Etats) par la promotion d'un développement endogène durable.

En outre, des initiatives spécifiques sont prévues en 1990, en tant qu'activités parallèles, dans les domaines suivants :

- Décentralisation (Voir Chapitre 2.2) : cette initiative devrait fournir des informations sur le suivi de Ségou, mais elle sera considérée comme une activité distincte et séparée.
- Rôle du gouvernement pour réaliser les investissements nécessaires dans les terroirs, sous forme de subventions et/ou d'investissements publics directs.

Un Comité de pilotage devrait également être mis en place pour favoriser le passage des intentions de Ségou au stade des actes, et pour assurer le suivi de ce processus. Ce comité répondra aux besoins des membres du Club, notamment en mettant au point des stratégies communes pour l'application des décisions de Ségou. D'une manière générale, il aura pour but d'améliorer la coordination des portefeuilles de donateurs et non de susciter une initiative de mise en œuvre isolée.

Le comité assurera le suivi des activités après la réunion de Ségou. Il est très probable qu'il ait également à définir et proposer d'autres actions telles que des études spécifiques, des échanges d'informations et des initiatives sur le terrain visant à favoriser

le dialogue et le consensus. Des actions spécifiques pourraient et devraient se faire jour pour saisir toutes les occasions qui se présenteront. En effet, l'une des principales raisons qui ont présidé à la création du comité était d'assurer la continuité grâce à laquelle il deviendra possible d'anticiper sur ces occasions et donc de les saisir.

On pense qu'au fur et à mesure des progrès accomplis dans des secteurs spécifiques tels que le régime foncier ou le crédit et l'épargne ruraux, un ou plusieurs groupes de travail joueront-ils le rôle de leader pour favoriser l'application du programme. La décision de mettre sur pied un nouveau groupe de travail sera prise en consultation étroite avec les donateurs membres car il faut être certain qu'une telle décision se justifie par un consensus suffisant, par son urgence ou par les progrès accomplis.

3.1.2. Quel développement pour les cultures irriguées ?

3.1.2.1. Objectifs/résultats visés

Le résultat visé du programme est d'apporter les éléments de réflexion qui permettront aux gouvernements sahéliens et aux agences d'aide d'orienter leurs politiques de développement des cultures irriguées pour les adopter aux conditions qui seront celles des années 1990.

3.1.2.2. Activités passées et résultats obtenus

En février 1987, une enquête a été lancée afin de :

- mettre à jour les diagnostics faits en 1979/80 sur les cultures irriguées dans le Sahel ;
- élargir l'analyse par l'observation des résultats obtenus par l'irrigation non-étatique (secteur privé et secteur associatif) ;
- créer dans chacun des pays sélectionnés un Comité sur l'irrigation, les responsables nationaux et les experts étrangers pouvant ainsi suivre ensemble les évolutions de l'irrigation et les soutenir avec efficacité.

L'enquête porte, dans sa première phase, sur le Burkina Faso, le Niger, le Sénégal et le Mali. La procédure appliquée est la suivante : une cellule nationale est chargée d'établir un premier rapport ; ensuite, une équipe de consultants, sahéliens et non-sahéliens, le discute avec les auteurs et recommande des modifications. Le stade suivant consiste à présenter le rapport ainsi révisé à un Atelier national, après quoi le rapport est rédigé dans sa forme définitive. Ce processus est maintenant achevé pour le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal. L'Atelier national au Mali est prévu pour février 1990.

La deuxième phase de l'enquête comprend des études plus sommaires dans les autres pays du CILSS. Les rapports du Cap-Vert, de la Guinée-Bissau et de la Gambie ont été réalisés en 1989 ; les études de la Mauritanie et du Tchad seront disponibles au début 1990.

3.1.2.3. Activités prévues

Début 1990, se tiendra à Bamako l'Atelier national pour discuter le rapport sur la situation des cultures irriguées au Mali.

Ensuite, il est prévu de réaliser une étude de synthèse, basée sur les diverses études nationales. Cette étude mettra l'accent sur les quatre pays bénéficiaires des études approfondies (Burkina Faso, Niger, Sénégal et Mali). L'objectif est de rassembler, à partir de tous les travaux effectués, les éléments de réflexion qui permettront aux gouvernements sahéliens et aux agences d'aide d'orienter leurs politiques de développement des cultures irriguées afin de les adapter aux conditions qui seront celles des années 1990.

L'étude comprendra deux parties : une partie descriptive, qui mettra en évidence l'évolution des cultures irriguées et le contexte dans lequel elle se situent ; et une seconde qui proposera plusieurs thèmes de réflexion sur les problèmes des cultures irriguées et débouchera sur des suggestions d'orientation des politiques.

On ne cherchera pas à reproduire tous les aspects du développement des cultures irriguées qui figurent dans les rapports nationaux, mais on cherchera plutôt à donner une idée synthétique de l'évolution des cultures irriguées et de leur contexte, à dégager les tendances, en soulignant ce qui se situe dans le prolongement des orientations identifiées dans le passé et ce qui marque une rupture par rapport à ces tendances.

On mettra en particulier en évidence :

- l'évolution des surfaces irriguées, les rendements des cultures, les types de cultures irriguées pratiquées dans le Sahel ;
- la place qu'occupent les cultures irriguées dans les stratégies globales des paysans ;
- les changements intervenus : dans la politique des Gouvernements, tant aux niveaux régional que national ; dans la politique des agences d'aide ; et dans l'environnement international.

Il sera demandé aux consultants, à partir des rapports nationaux, de proposer un certain nombre de thèmes de réflexion qui paraissent essentiels pour l'avenir des cultures irriguées dans le Sahel. Il pourra s'agir de thèmes qui, sans être nettement exprimés, peuvent être considérés comme sous-jacents aux difficultés que rencontre le développement des cultures irriguées, difficultés recensées dans les rapports nationaux.

L'étude de synthèse prendra en compte, lorsqu'il y aura lieu, les résultats des travaux sur les espaces régionaux, notamment les études de l'impact des échanges frontaliers sur certaines zones de production. L'étude s'inspirera également des orientations dégagées lors de la Rencontre de Ségou.

L'intention des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel est d'organiser, dans le courant de 1990, une rencontre régionale sur les cultures irriguées. L'étude de synthèse tiendra lieu de document de base pour cette rencontre. Cela signifie qu'elle devra être

conçue pour ouvrir, voire provoquer, la discussion entre les participants à cette rencontre, les rapports nationaux étant des documents d'appui aux travaux des participants.

3.2 Des marchés céréaliers plus fluides

Dans le passé, le marché céréalier n'a pas été mieux traité que la production agricole : les politiques de commercialisation ont prétendu ignorer les commerçants traditionnels, confiant à des organismes publics les missions contradictoires de garantie du revenu des producteurs et d'approvisionnement à bon marché des consommateurs. A l'image de leur politique vis-à-vis des communautés rurales, les autorités et les agences d'aide n'ont pas accordé une considération suffisante au fonctionnement du marché et au rôle que le secteur privé pourrait jouer dans la transformation et la distribution des produits agricoles.

Les Etats, au contraire, ont souvent étouffé l'activité économique : la multiplication des barrages routiers en est un exemple ; ils occasionnent des coûts (qu'il serait impressionnant de calculer) qui grèvent la compétitivité des productions locales. Les entrepreneurs de la filière céréalière se sont heurtés en permanence à un système basé sur l'arbitraire et le clientélisme, source de rentes pour certains "clients" de l'Etat mais peu propice au développement de l'activité générale.

En conséquence, la faible compétitivité des produits agricoles sahéliens tient, pour une bonne part, à des coûts intermédiaires excessifs (transports, crédit, transformation, distribution).

A la suite de Mindelo, les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont lancé deux programmes qui sont loin de couvrir l'ensemble des problèmes du marché mais qui sont destinés, chacun dans leur secteur, à améliorer la performance des marchés dans deux domaines : la connaissance du marché (programme COMAC) et l'offre de produits modernes à base de céréales locales (programme PROCELOS).

3.2.1. Le programme pour la connaissance des marchés céréaliers (COMAC)

Objectifs

Dans le droit fil des conceptions nouvelles évoquées en introduction de cette partie, le programme pour la connaissance des marchés céréaliers (COMAC) a pour objectif de contribuer à la construction de systèmes d'information capables de fournir des informations fiables, ciblées sur les besoins des décideurs politiques et des opérateurs du marché.

Activités passées - Résultats obtenus

Le Secrétariat du Club du Sahel a discuté dès janvier 1989 avec celui du CILSS de l'organisation d'un séminaire régional sur les systèmes d'information sur le marché céréalier. Les deux Secrétariats se sont consacrés durant l'année à associer à la préparation de ce séminaire les équipes effectivement engagées, au Burkina-Faso, au Mali, au Niger, au Sénégal, au Togo dans la mise sur pied de systèmes d'information sur le marché céréalier (SIM).

Le séminaire devait bénéficier des compétences accumulées par des organismes tels que Michigan State University, le Centre Sahel de Québec, le Centre européen de gestion des politiques de développement de Maastricht, l'Office des Statistiques des Communautés Européennes ou les instituts de recherche français (ORSTOM et INRA).

Le Secrétariat du Club du Sahel a aussi diffusé en 1989 un "Inventaire des études et enquêtes menées sur le marché céréalier du Burkina-Faso". Document D(89)331.

Activités prévues

Le Secrétariat du Club du Sahel s'est donné les moyens de procéder en 1990 à l'échange des informations et des expériences sur les systèmes d'information sur le marché céréalier. Il a confié à des partenaires basés à Paris (Association Solagral et Université d'Orsay) le soin d'animer le réseau des personnes compétentes sur ces thèmes, notamment par la diffusion des rapports d'évaluation des SIM déjà en place.

Ces efforts de concertation culmineront lors du séminaire régional sur les systèmes d'information sur le marché céréalier que le CILSS et le Club organiseront (en mai 1990).

Un document de programme COMAC sera soumis aux membres du Groupe de réflexion.

3.2.2. Le programme de promotion des céréales locales dans le Sahel (PROCELOS)

Le développement de la consommation de blé et de riz se comprend aisément. Plus faciles à préparer, ces céréales conviennent mieux à la vie urbaine que les préparations traditionnelles à base de mil. Pain et riz sont aussi restés d'un prix assez attractif et d'un approvisionnement régulier grâce aux fortes productivités et aux subventions des pays producteurs et grâce à l'efficacité des circuits d'importation officiels ou informels. Leur consommation concerne des couches toujours plus larges de la population, notamment dans les familles urbaines pauvres et dans une fraction significative de ménages ruraux.

Objectif

Lancé à la suite du Colloque de Mindelo pour accroître la capacité concurrentielle des céréales locales, ce programme a pour objectif la diffusion des techniques de production et de distribution de plats à base de céréales locales, adaptés aux nouveaux besoins des consommateurs, en particulier en zone urbaine.

Activités passées - Résultats obtenus

Le programme PROCELOS a déjà permis de constituer un réseau régional d'échange d'informations entre les entrepreneurs et responsables techniques ou politiques des Etats et des agences d'aide impliqués dans la promotion des céréales locales. Les informations recueillies dans ce réseau, notamment à l'occasion de la réunion de Thiès en octobre 1988, ont été diffusées dans un bulletin. Il ressort :

- qu'il existe de nombreux acquis (techniques et procédés de transformation, nouveaux produits) et qu'un effort est à faire pour échanger les expériences entre les pays ;
- que les opérateurs économiques ont la rude tâche de concurrencer le riz et le blé importés et qu'ils sont souvent isolés des services dont ils ont besoin : recherche, système bancaire, bureaux d'études marketing, etc.
- que l'encouragement des initiatives en cours réclame une réelle volonté politique de la part des décideurs qui doivent être sensibilisés pour cela.

Le réseau d'échange d'informations est fonctionnel ; la "Journée du CILSS" s'est tenue en 1989 sur le thème de la promotion des céréales locales ; le programme apporte un appui aux partenaires de la coopération pour la définition de leurs politiques de valorisation des céréales locales : il prépare un bilan des études de consommation menées dans le Sahel (une communication a été présentée au séminaire de Lomé), il participe à l'élaboration du Plan céréalier du Burkina Faso.

Activités prévues

A partir de 1990, PROCELOS poursuivra ses activités selon deux axes définis par le comité de pilotage, réuni à deux reprises en 1989 :

- Communication entre les pays sahéliens (diffusion des techniques, des matériels, des produits), sensibilisation des décideurs sur les mesures susceptibles d'encourager les entrepreneurs.
- Développement d'activités de promotion des céréales locales dans certains pays membres du CILSS : mise en contact des bailleurs de fonds avec les opérateurs qui pourraient bénéficier de leur appui financier, mobilisation des compétences en marketing, en technologie, etc, pour répondre aux besoins des opérateurs économiques.

L'organisation des moyens de ce programme reflètera la double volonté de s'adresser au secteur privé et de renforcer la concertation entre donneurs :

- le programme cherchera à confier à des opérateurs privés des missions telles que les études de marché ou l'animation du programme au niveau national ;
- plusieurs agences de coopération partageront le financement du programme et participeront à son orientation.

Un animateur assurera ces fonctions au Secrétariat exécutif du CILSS.

Un document de programme PROCELOS sera soumis aux membres du Groupe de réflexion du Club du Sahel.

3.3 L'enjeu du séminaire de Lomé : comment tirer parti des échanges régionaux ?

Objectif

L'objectif initial du programme "Espace régional" du Club du Sahel était d'étudier l'idée d'espace céréalier régional protégé lancée à Mindelo. La poursuite de cet objectif conduit aujourd'hui le CILSS et le Club du Sahel à mettre l'accent sur la nécessité, pour les responsables des pays d'Afrique de l'ouest et des agences d'aide, de prendre en compte le système actuel d'échanges régionaux pour définir les politiques alimentaires nationales.

Activités passées - Résultats obtenus

Comme le Colloque de Mindelo l'avait suggéré, l'idée d'"espace céréalier régional protégé" a fait l'objet d'études et d'échanges de vues dans le cadre du Club du Sahel. Ces travaux ont une influence sur les conceptions en cours, comme l'ont montré les échanges de vues des membres du Groupe de réflexion réunis à Tucson en décembre 1988 :

- la maîtrise des importations alimentaires apparaît souhaitable, au moins dans le but d'atténuer les fluctuations des marchés et des monnaies et de compenser les subventions à l'exportation. Le recours à la protection reste discuté, notamment selon l'argument que le Sahel a "un avantage comparatif à importer du riz et du blé".
- on voit mal, dans les conditions actuelles, comment des mesures de protection pourraient être appliquées à un ensemble de plusieurs pays ;
- en revanche, une meilleure cohérence des politiques agricoles des pays d'Afrique de l'Ouest qui appartiennent à un même espace d'échange permettrait d'améliorer l'environnement économique des agricultures, d'orienter les flux commerciaux en fonction de leurs complémentarités agricoles et, par là, de relancer la croissance des économies nationales.

Le Secrétariat du Club du Sahel a diffusé en 1989 plusieurs documents qui contiennent ces réflexions : compte rendu de la réunion de Tucson et du groupe de travail réuni en février 1989, deux recueils d'études [Documents D(89)332 et 334].

En outre, un flux nouveau d'informations ressort des travaux entrepris après Mindelo, notamment de l'étude sur "les espaces régionaux" effectuée par des chercheurs africains et français qui concernaient en 1987 et 1988 l'espace régional défini par les Etats d'Afrique de l'Ouest, plus le Tchad et le Cameroun (soit 18 pays).

Les premiers résultats de cette étude sont à la base des travaux du séminaire de Lomé. Ils montrent que l'on a longtemps ignoré, du moins officiellement, qu'il existe des flux d'échanges non enregistrés très importants entre les pays d'Afrique de l'ouest, et que l'on se trouve face au paradoxe suivant : les obstacles à l'intégration régionale par le "haut" (qui serait un processus de mise en ordre maîtrisé par les Etats) sont les principaux facteurs d'une intégration régionale informelle par les échanges. En résumé, ces études montrent que :

- Le commerce de céréales entre les pays d'Afrique de l'Ouest, qu'il concerne les productions locales ou les céréales du marché mondial, est important mais fluctuant. Lorsque l'on considère l'ensemble des produits agricoles et manufacturés (et les flux financiers), l'intégration régionale réalisée par les échanges est avancée.
- Les échanges de céréales entre les pays d'Afrique de l'ouest échappent en grande partie aux appareils statistiques, malgré leurs volumes parfois considérables : on estime par exemple que le Nigeria exporte fréquemment plus de 100.000 tonnes de céréales produites localement vers le Niger, que les réexportations de riz provenant du marché mondial se sont élevées à près de 65.000 tonnes en 1986 et 1987 entre la Gambie et le Sénégal et à près de 320.000 tonnes du Bénin vers le Nigeria.
- Les grands commerçants sont les principaux artisans de l'"intégration régionale", telle qu'elle est réalisée actuellement.
- Cette intégration se réalise en particulier à l'échelle de sous-espaces régionaux, au sein desquels les échanges sont plus intenses et, de facto, les politiques plus étroitement reliées entre elles. Ainsi, les contours des espaces d'intégration économique débordent largement les frontières des Etats-nations. L'espace dans lequel les commerçants et une partie des producteurs et consommateurs développent leurs stratégies est différent de l'espace des politiques nationales, et cet espace est largement ouvert sur le marché mondial.
- Les disparités de politiques nationales (monétaires, de prix, de commerce extérieur,...) constituent le premier stimulant du commerce régional ;
- Les politiques nationales de maîtrise des échanges extérieurs sont de plus en plus hétérogènes et inefficaces, notamment sous l'effet des programmes d'ajustement structurel, souvent conçus pour l'essentiel dans le cadre des Etat-Nations, sans référence aux dynamiques économiques existantes qui débordent largement ces limites. Toutefois, dans le cadre des sous-espaces régionaux définis plus haut, les politiques sont devenues interdépendantes et se répondent entre elles par le biais des échanges. Certains pays mettent en œuvre des stratégies visant à tirer parti des politiques de protection adoptées par leurs voisins (cas des politiques de réexportation).
- Bien qu'ils soient naturellement fondés sur des différences de prix, ces échanges n'apparaissent pas comme le simple résultat de disparités internationales des cours (et encore moins de disparités d'avantages comparatifs). Ils sont le produit d'un jeu de forces plus complexe auquel participent des commerçants en concurrence imparfaite (agissant avec l'appui de l'Etat ou contre son intérêt) et des interventions publiques, souvent fluctuantes et contradictoires entre elles à l'échelle régionale.

La préparation du séminaire de Lomé aura été l'occasion de rassembler dans une même dynamique de recherche et de réflexion les efforts de plusieurs équipes de recherche africaines, américaines et européennes. Le dossier des communications présenté à Lomé fait ressortir la richesse de cette diversité. Le CILSS et le Club du Sahel se sont ainsi donnés les moyens d'établir un dialogue entre les équipes qui

produisent informations et réflexions, et les responsables politiques qui en ont besoin. Ceci doit permettre de mieux orienter à l'avenir les travaux d'étude et de recherche dans ce domaine.

Activités prévues

Le séminaire de Lomé (novembre 1989) a été l'occasion de s'interroger dans plusieurs directions.

A certaines conditions, le séminaire de Lomé pouvait innover, tout en s'inscrivant dans les orientations prises à Mindelo. Un accord devait intervenir à Lomé pour poursuivre l'observation et l'analyse des échanges et des politiques agricoles sur une base régionale, cadre réel d'action des producteurs agricoles, des commerçants et des consommateurs ; pour être opérationnel, un tel accord devait rassembler pays sahéliens, pays côtiers et bailleurs de fonds. C'est à cette condition que l'on peut vraiment parler de sécurité alimentaire régionale. La Charte de l'aide alimentaire, actuellement discutée, ne trouve-t-elle pas d'ailleurs sa véritable dimension dans des espaces régionaux ? La Rencontre de Lomé devrait être une occasion pour le Club du sahel et le CILSS d'ouvrir une fenêtre sur les pays côtiers.

Un rapport détaillé sur le séminaire et ses résultats a été adressé en novembre 1989 aux membres du Groupe de réflexion. Les résultats du séminaire feront également l'objet de discussions lors de la réunion du Club du Sahel de Bissau en février 1990.

3.4 La Charte de l'aide alimentaire au Sahel

Objectif

Le premier objectif de la Charte est de favoriser un accord général entre les principaux donateurs et les administrations sahéliennes sur les buts, place et rôle de l'aide alimentaire dans le cadre plus général de l'assistance au développement et dans le cadre des politiques alimentaires nationales en particulier. La Charte de l'aide alimentaire suppose la libre adhésion des donateurs et des administrations nationales aux principes d'échange de l'information, de coordination, ainsi qu'à la volonté de réduire au minimum les conséquences négatives et de favoriser au maximum l'efficacité en tant qu'instrument de développement.

En second lieu, la Charte de l'aide alimentaire se propose de traduire ses principes généraux en activités spécifiques, aux niveaux national et régional.

Bilan des activités accomplies et résultats obtenus

Le projet actuel de Charte de l'aide alimentaire est le fruit des efforts concertés de six partenaires, sélectionnés lors de la réunion, à Tucson, du Groupe de réflexion du Club du Sahel, à savoir : la France (pour le projet initial), le CILSS, la CEE, le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Secrétariat du Club. Depuis sa conception la Charte de l'aide alimentaire a évolué d'un simple "code de bonne conduite" à un texte beaucoup plus large, axé sur l'action et la politique alimentaire, visant notamment à :

- alléger les problèmes de gestion (souplesse, retards inhérents aux programmes d'aide alimentaire);
- réduire les risques de conséquences négatives sur les prix intérieurs et sur les marchés;
- accroître autant que possible l'efficacité des actions entreprises, au niveau national, visant à définir des politiques alimentaires nationales bien éclairées.

Outre les actions prioritaires énumérées ci-dessus, la Charte de l'aide alimentaire s'efforce d'établir des liens directs entre la politique alimentaire nationale et celle de l'aide alimentaire en vue d'accroître l'efficacité de celle-ci.

Bien que l'efficacité de l'aide alimentaire soit, en partie, fonction des objectifs du donateur et de ses capacités de gestion, c'est le contexte national en matière de politique alimentaire qui reste le facteur déterminant. Ainsi, la Charte de l'aide alimentaire, en s'efforçant d'améliorer les échanges d'informations et la coordination, entend parvenir à :

- de meilleures estimations des quantités d'aide alimentaire requises;
- une meilleure répartition de l'aide alimentaire;
- mieux définir les types d'aide alimentaire requis;
- une meilleure compréhension des effets de l'aide alimentaire.

Activités prévues :

Trois types d'activités sont prévues successivement :

- i) Parvenir à une rédaction définitive et faire approuver la Charte de l'aide alimentaire par la communauté des donateurs.
- ii) Achever le plan d'action visant à traduire la Charte de l'aide alimentaire en actions spécifiques au niveau des pays.
- iii) Mettre en oeuvre le plan d'action.

3.5. La télédétection satellitaire au Sahel

Bilan des activités accomplies

En 1987, le CILSS/Club a chargé M. Roger Pons de faire une étude sur les activités de télédétection satellitaire au Sahel et, en particulier, de dresser le bilan des projets et activités en cours dans ce domaine. Le rapport rédigé et distribué en 1988, fut examiné par le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, lors de sa réunion de novembre 1988, au siège de l'OCDE, à Paris.

Le rapport concluait qu'il était temps d'améliorer la coordination des travaux effectués par les experts de la télédétection, et d'établir des contacts entre ces experts

et les utilisateurs sahéliens de la détection par satellite, de manière à ce qu'en ensemble, ils définissent les besoins et objectifs. Il était donc logique qu'une conférence fût organisée afin que lesdits experts et utilisateurs puissent discuter des problèmes posés par la télédétection et, surtout, pour que chercheurs et opérateurs se rencontrent et aient l'occasion de comparer leurs observations.

Les résultats obtenus

Les secrétariats du CILSS et du Club ont donc conjointement organisé la conférence qui s'est tenue en juin 1989 à Niamey (Niger).

Celle-ci a réuni près de 70 participants comprenant autant de spécialistes de la télédétection et d'utilisateurs sahéliens que des représentants des diverses agences internationales et des donateurs. Des observateurs venus d'autres régions africaines y ont participé également.

Outre les points étudiés lors des travaux proprement dits, qui ont duré trois jours, les experts techniques et les chercheurs eurent également l'occasion de débattre, dans leur propre langage, des aspects techniques et des problèmes nombreux et complexes qu'une technologie aussi en pointe que la télédétection par satellite pose inévitablement.

En conclusion, le Secrétariat du Club estime qu'il s'est parfaitement acquitté de sa tâche puisqu'il a réuni tous les partenaires concernés par la télédétection et que cet effort a permis de poursuivre l'action pour de meilleurs "réseaux" et une meilleure coordination. Le rapport du CILSS/Club sur cette conférence, a été publié et distribué en octobre 1989, sous le titre : "Compte rendu de la Conférence sur la télédétection satellitaire au service du Sahel".

Chapitre 4

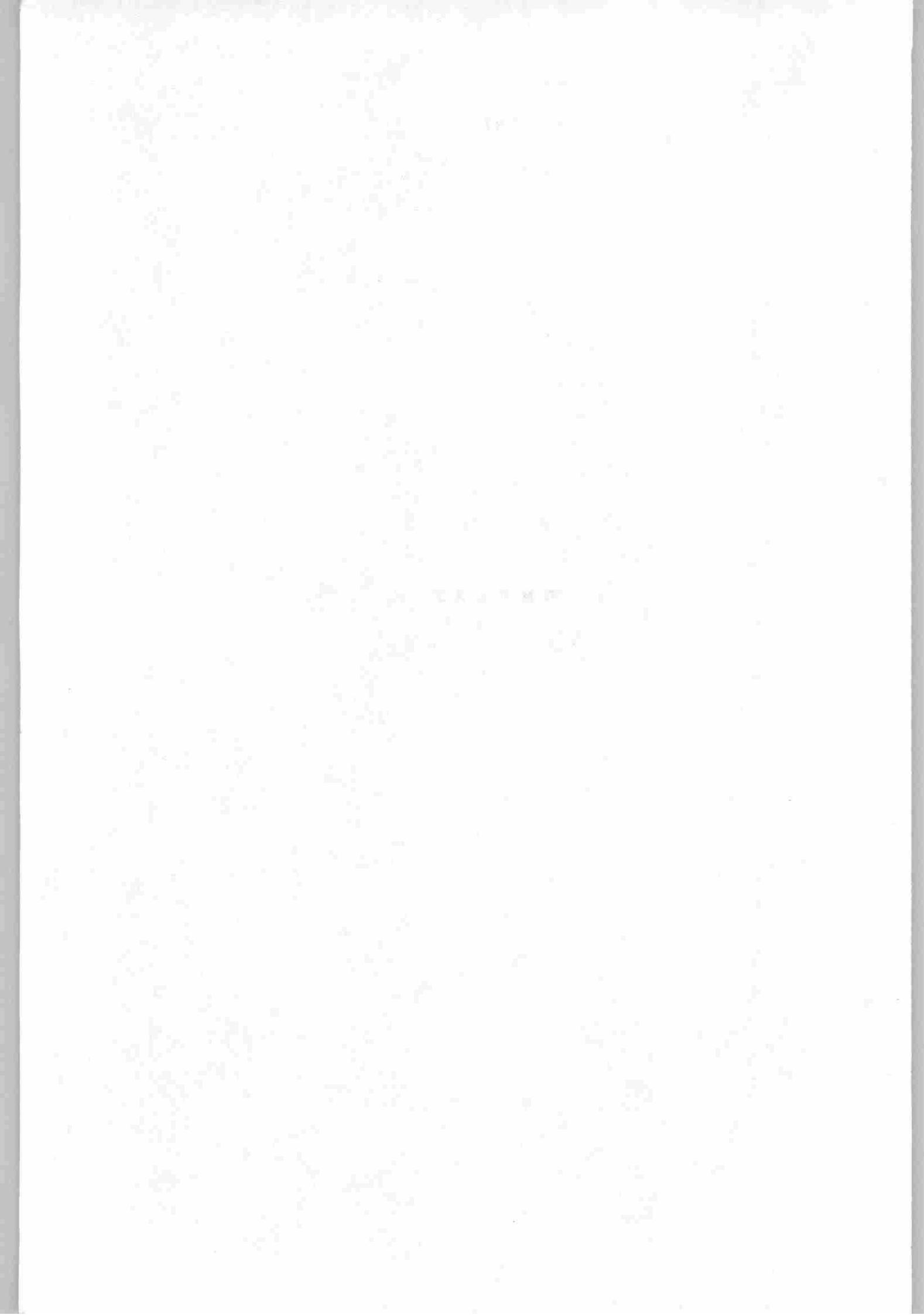
DIFFUSER L'INFORMATION ET LES ETUDES DU CLUB

L'année écoulée a été très riche pour le secrétariat du Club en matière de documentation et de publications. Outre de nombreux rapports couvrant l'ensemble de ses activités, le Club a :

- Modifié la présentation du "Bulletin du Club du Sahel" dont le rythme de parution a été augmenté au cours de l'année.
- Le Secrétariat du Club a achevé l'informatisation de l'Antenne du Sahel; désormais, celle-ci est entièrement informatisée. En outre, le transfert des documents du Club à l'Antenne du Sahel a été achevé.
- Le Club a réalisé aussi la décentralisation de l'archivage de ses propres rapports et études, grâce à des accords conclus avec l'université de Montpellier (France), le Centre RESADOC du CILSS au Mali, et le Centre du Sahel, Université de Laval, Québec (Canada). Ainsi, les chercheurs peuvent maintenant accéder aisément à des copies des rapports et études en question. A cette fin, des exemplaires de tous ces documents ont été fournis aux deux universités, tant sur papier que sur microfiche.
- Au sein du Secrétariat du Club, un réseau d'ordinateurs en temps réel a été installé. Les divers éléments qui le composent sont en train d'être mis en service et devraient être très prochainement opérationnels.

Le Secrétariat du Club entend poursuivre ses efforts dans ce secteur si important, soit en parachevant les travaux en cours, soit en améliorant ceux qui ont déjà été réalisés. En outre, le Secrétariat du Club est en train d'étudier la possibilité de relier les centres de documentation, les centres de recherche, les universités, les archives des donateurs et banques de données concernés par le Sahel, afin de créer un grand réseau d'information sur cette région du monde et de favoriser la circulation de l'information, pour les donateurs, les chercheurs et les consultants.

A N N E X E



BIBLIOGRAPHIE-BIBLIOGRAPHY

Banque Mondiale [1988] : Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience, Washington, D.C.

Banque Mondiale [1989] : Rapport sur le développement dans le monde, Washington, D.C.

Banque Mondiale et PNUD [1989] : L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80, Washington, D.C.

* Club du Sahel [1989a] : Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest, D(89)332, Paris.

Club du Sahel [1989b] : Agricultures sahéliennes et marchés mondiaux : état des réflexions, D(89)324, Paris.

CNUCED/UNCTAD [1989] : Trade and Development Report, Geneva.

Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, CEA/ECA [1989] : Economic Commission for Africa Questions : World Bank Study on Adjustment, Addis Abeba.

* Courcelle, M. [1988] : Possibilités et conditions d'une intervention plus dynamique du secteur privé au Sénégal, Club du Sahel D(88)316, Paris.

* Courcelle, M. et de Lattre, A. [1988a] : Le secteur privé au Niger, Club du Sahel D(88)320, Paris.

* Courcelle, M. et de Lattre, A. [1986b] : Secteur privé au Burkina Faso, Club du Sahel D(88)321, Paris.

* Courcelle, M. et de Lattre, A. [1989] : Le secteur privé au Mali, Club du Sahel D(89)334, Paris.

* de Lattre, A. [1988] : Synthèse des observations sur le secteur privé au Sénégal, au Niger et au Burkina Faso, Club du Sahel D(88)317, Paris.

* Egg, J. [1989] : Remarques sur les déterminants des échanges agricoles intra-régionaux en Afrique de l'Ouest, Workshop on Food Security and Economic Growth in the Sahel, USAID, Washington, D.C., Sept. 6-8.

Egg, J. ; Igué, J. et Coste J. [1988] : Methodologie et premiers résultats, étude "Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest", INRA-UNB-IRAM, Paris.

- * Giri, J. [1989] : Le secteur privé : moteur du futur développement du Sahel, Club du Sahel, Paris.
- * Martens, A. [1987] : L'ajustement structurel en vitesse de croisière au Sahel ? Communication faite au Groupe de Réflexion du Club du Sahel, Berne, 1-2 décembre [version remaniée dans Revue canadienne d'études du développement X(I), 1989, 39-60].
- * OCDE [1988] : Le Sahel face aux futurs, Paris.
- * OCDE [1989] : Politiques, marchés et échanges agricoles, Paris.
- * Club du Sahel [1989] : Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest, Recueil d'études sur les agricultures sahéliennes, le commerce régional et les marchés mondiaux, D(89)332.
- * Club du Sahel [1989] : Inventaire des études, recherches et enquêtes menées sur le marché céréalier au Burkina Faso entre 1977 et 1988, D(89)331.
- * Club du Sahel [1989] : Rapport final de la Rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens, 21-25 mai 1989, Expériences d'une concertation, D(89)335.

Club du Sahel [novembre 1989] : Projet détaillé du programme COMAC 90.

Club du Sahel [novembre 1989] : Projet régional PROCELOS.

Club du Sahel [novembre 1989] : Rapport du Secrétariat du Club du Sahel sur les conclusions du Séminaire de Lomé et les suites à lui donner.

A PARAITRE DEBUT 1990

Club du Sahel : Actes du Séminaire de Lomé, comprenant notamment les travaux de l'IRAM-INRA-UNB.

* Disponible en Anglais.
Available in English.