

SAHEL 21

La vision de l'avenir du Sahel
par les Sahélien(ne)s



BILAN
VISION AMBITIONS
ET PRIORITES POUR
L'AGRICULTURE SAHÉLIENNE

1096





REMERCIEMENTS

Le processus Sahel 21, dont ce travail est l'un des produits, a bénéficié de l'appui des Chefs d'Etats et des Ministres de l'agriculture des pays membres du CILSS.

Son Excellence Monsieur Antonio Monteiro Mascarhenas, Président de la République du Cap-Vert, Madame Maria Helena Sémédo, Ministre de la Mer du Cap-Vert, respectivement Président en Exercice et Ministre Coordonnateur du CILSS pour la période 1994-1997, se sont particulièrement investis pour la réussite de ce processus. Nous leur exprimons notre profonde gratitude.

Nos remerciements vont également à Messieurs Roger Couture et Roy Stacy, respectivement Président du Club du Sahel et Directeur de son Secrétariat pour la même période. Nos remerciements vont aussi à tous nos partenaires qui nous ont soutenu pendant le processus et particulièrement à l'Union Européenne dont le concours a permis la réalisation de cette publication.

*Mme Cissé Mariam K. Sidibé
Secrétaire Exécutif du CILSS*

卷之三

AVERTISSEMENT

L'exercice Sahel 21 est un processus prospectif participatif et consensuel, dans un esprit de partenariat interne et externe, sur l'avenir du Sahel au 21ème siècle piloté par le CILSS depuis 1995.

Sa première phase, appelée "expression de la vision régionale et de priorités consensuelles" s'est achevée avec le forum des sociétés sahariennes, tenue du 4 au 5 septembre 1997 à Banjul.

Actuellement, le CILSS appuie la phase d'opéronalisation des priorités consensuelles dégagées lors de ce forum de Banjul.

La présente synthèse est relative à l'analyse des transformations de l'agriculture, sahélienne, qui constitue un des principaux volets du processus Sahel 21.

Elle a été coordonnée par Madame Cissé Mariam K. Sidibé, Secrétaire exécutif du CILSS, et Monsieur Yamar Mbodj, coordinateur des activités de réflexions stratégiques du CILSS.

Messieurs Ngolo Traoré, Jean Paul Sawadogo, Serge Snrech, Benoit Koudougou et Yamar Mbodj ont assuré l'élaboration technique.

Une série de documents thématiques a été produite dans le cadre de ce travail, ainsi que des synthèses nationales. L'élaboration des synthèses nationales a fait l'objet d'un large débat national coordonné par les Secrétaires Permanents des comités Nationaux du CILSS :

- **Burkina Faso :** M. Fofana Zanoussi
- **Cap-Vert :** Mme Andrade Maria de Lourdes Alélua
- **Gambie :** M. Charles Thomas
- **Guinée-Bissau :** M. Luis Albino
- **Mali :** M. Sékou Abba Cissé
- **Mauritanie :** M. Ahmed Salem Ould Ahmed
- **Niger :** M. Morou Alassane
- **Sénégal:** M. Abdoul Aziz Diedhiou
- **Tchad :** M. Mahamat Moctar Ali

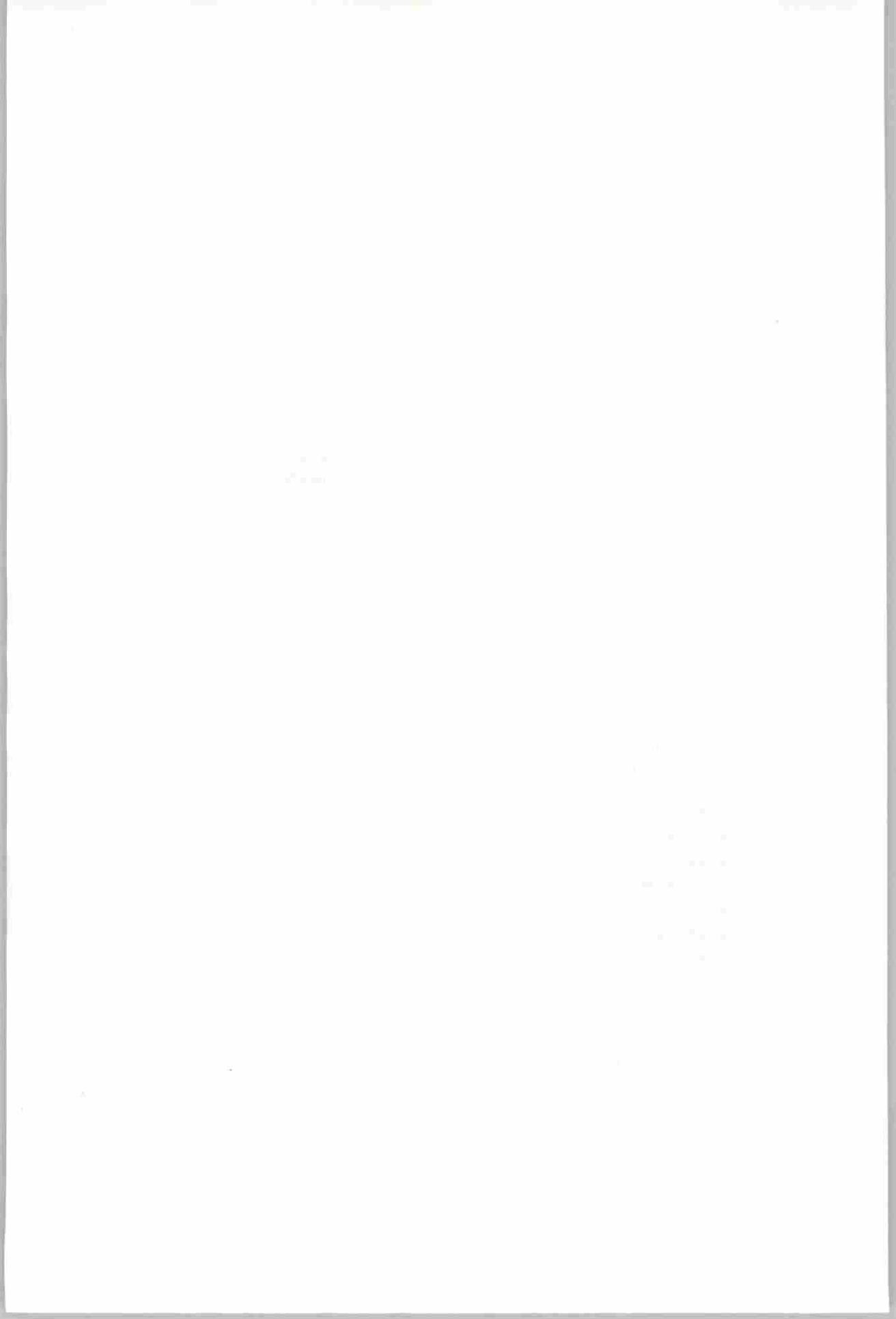




TABLE DES MATIERES

I. Introduction	7
II. Le bilan rétrospectif et ses prolongements	8
A. Le bilan diagnostic : des distorsions entre les évolutions	
économiques et les évolutions sociales	8
B. Les tendances majeures d'évolution du monde rural sahélien	24
III. Agriculture 21 : le futur désiré de l'agriculture sahélienne	30
A. Le futur désiré	30
B. Six ambitions pour l'agriculture sahélienne	31
C. Implications : rôles et stratégies des divers acteurs à l'avenir	48
IV. Recommandations	52
A. Rassembler les forces autour des priorités de Sahel 21	53
B. Questionner les politiques et prolonger le débat	
dans les pays et dans la région	54
V. Annexes. Liste des documents consultés	55
1. Documents nationaux	55
2. Documents produits par les Secrétariats du CILSS	
et du Club du Sahel	55
3. Autres sources documentaires	56



LISTE DES TABLEAUX

- tableau n° 1 : croissance demographique totale et croissance de la population rurale dans les pays sahéliens, periode 1960-1990
- tableau n° 2 : part de la population rurale et de l'espace recevant moins de 600 mm de precipitations moyennes
- tableau n° 3 : les niveaux de formation restent tres faibles
- tableau n° 4 : potentiel et superficies aménagées pour la culture irriguée
- tableau n° 5 : consommation d'engrais par hectare cultive dans les pays du cilss moyenne en kg d'elements nutritifs/ha 1979-1981
- tableau n° 6 : structure des pib agricoles en 1990
- tableau n° 7 : part de l'alimentation dans les dépenses totales au burkina faso selon la classe de revenus
- tableau n° 8 : structure du marché agro-alimentaire interieur des pays sahéliens
- tableau n° 9 : part de la production primaire et de ses effets induits en 1990
- tableau n° 10 : niveau et composition des revenus des ruraux et rapport avec les revenus urbains
- tableau n° 11 : superficies cultivable en 1980 et 2010, en ha par habitant
- tableau n° 12 : deux scénarios contrastés à l'horizon 2020
- tableau n° 13 : couts des divers types d'aménagement et superficies concernees

LISTE DES SIGLES

ABN	Autorité du bassin du Niger
CEBV	Communauté économique du bétail et de la viande
CEDEAO	Comité Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CMAAOC	Conférence des Ministres de l'agriculture de l'Afrique de l'ouest et du centre
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles
CNCR	Comité National de concertation et de coordination des ruraux du Sénégal
CORAF	Comité Recherche Agricole Africaine
FAO	Food and Agricultural Organisation des Nations-Unies
GIE	Groupement d'intérêt économique
IFDC	International Fertilizer Development Corporation
INSAH	Institut du Sahel du CILSS
INSD	Institut National de santé et démographie du Burkina Faso
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIG	Organisation Inter Gouvernementale
OMVG	Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PIB	Produit Intérieur Brut
PME/PMI	Petites et Moyennes Entreprises/Industries
PRORES	Projet de recherche et d'études stratégiques, CILSS
SAED	Société pour l'aménagement et l'exploitation du delta du fleuve Sénégal
SOSUCO	Société sucrière de la Comoé
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
WALTPS	West African Long Term Perspective Study



I. INTRODUCTION

A. La nécessité de la réflexion

Créé au lendemain des premiers épisodes aigus de la sécheresse, le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS¹) a mobilisé les populations sahéliennes et la Communauté Internationale pour apporter l'aide d'urgence aux populations sinistrées et entreprendre les programmes de première génération qui ont couvert divers domaines essentiels : agriculture pluviale et irriguée, hydraulique, environnement, transports, communication, ressources humaines... La création du Club du Sahel en mars 1976 à Dakar par les pays membres de l'OCDE et du CILSS a été la réponse de la communauté internationale au drame du Sahel : elle visait à apporter une réponse durable aux problèmes structurels des sociétés sahéliennes, qui avaient permis à un accident climatique de devenir une catastrophe humanitaire. Un contrat de génération, qui a permis de mobiliser d'importantes ressources en faveur du Sahel, a favorisé pendant deux décennies la création des conditions matérielles et intellectuelles pour le développement à moyen et long termes des pays membres du CILSS même si ces résultats ont été affectés par la crise économique internationale.

Cependant, les évolutions internes des pays membres, les changements intervenus dans le contexte international au plan politique, économique, social appelaient une réflexion du CILSS pour l'adapter aux enjeux de l'avenir. Aussi son Secrétariat a-t-il entrepris avec l'appui du Secrétariat du Club du Sahel et sur décision du Conseil des Ministres de l'Agriculture tenu à Nouakchott en avril 1995, d'animer un vaste processus de réflexion prospective et de débat sur les priorités du développement dans les pays sahéliens, par et avec les Sahéliens, appelé " Sahel 21 ".

B. L'originalité de la réflexion

" Sahel 21 " est un vaste processus de réflexion qui est parti de l'exploitation et de la synthèse des nombreuses études prospectives régionales, techniques ou sectorielles, faites sur l'avenir du Sahel. Il s'est

ensuite poursuivi en donnant la parole aux Sahéliennes et aux Sahéliens pour qu'ils expriment leur vision, leur ambition, leur engagement et se dotent d'un dessin collectif à travers des débats nationaux décentralisés ayant regroupé tous les grands acteurs : Etats, sociétés civiles, partenaires du développement... Dans ce large débat, une place spécifique est accordée à l'examen de la question du développement rural qui intéresse une large proportion des sahéliens (60 à 80 % de la population est rurale selon les pays) et dont la contribution à l'économie, si elle décroît progressivement, reste décisive dans les performances économiques globales.

L'exercice n'a pas été du tout repos, ni facile, parce qu'il est nouveau mais aussi du fait que l'agriculture sahélienne fait l'objet d'analyses contradictoires où s'affrontent l'afro-pessimisme et l'afro-optimisme.

En dépit des difficultés, les auteurs sont convaincus qu'il est aujourd'hui fondamental d'intégrer dans toutes les réflexions la vision, les appréciations des sociétés sahéliennes sur le présent et les priorités de l'avenir, car ce sont elles qui doivent orienter puis prendre en charge les changements nécessaires à l'avenir.

De ce fait, il était important de commencer avec une telle démarche, relativement novatrice au niveau national. L'exercice a ses limites et il est certainement perfectible. Il a toutefois eu le mérite d'être mené au bout.

C. Les objectifs de Sahel 21 et la place de cette synthèse

Sahel 21, et l'analyse des transformations du monde rural en particulier, visent deux objectifs majeurs :

- parvenir à l'issu des débats décentralisés nationaux à l'élaboration d'un nouveau contrat de société dans lequel tous les acteurs s'identifient : Etat, société civile, partenaires au développement et dans la mise en œuvre duquel tous s'engagent ;
- partager avec les autres organisations régionales et sous régionales les visions, les aspirations et les ambitions des Sahéliennes et des Sahéliens pour le 21ème siècle, de sorte que chacune apporte ses compétences spécifiques à la réalisation de ces ambitions.

Trois soucis majeurs sous-tendent donc cette synthèse régionale :

¹ Le CILSS rassemble les pays suivants (d'ouest en est) : Cap-Vert, Sénégal, Gambie, Guinée Bissau, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad.



- le souci de rendre compte de la façon la plus fidèle possible des réalités du Sahel telles qu'elles sont exprimées par les Sahéliennes et les Sahéliens ;
- le souci d'articuler dans un ensemble cohérent et réalisable le futur désiré et les ambitions des Sahéliennes et des Sahéliens pour le 21ème siècle ;
- le souci, enfin, d'aller à l'essentiel pour éviter de produire un document trop volumineux dont l'exploitation serait difficile.

Au-delà de cette introduction, le présent document est composé de trois parties :

- le bilan rétrospectif qui décrit les grandes lignes des évolutions passées et donne les prolongements les plus probables de ces transformations à l'avenir ;
- Agriculture 21, qui traduit le projet exprimé par les Sahéliennes et les Sahéliens pour l'avenir de leur agriculture et en déduit les implications pour les différents groupes d'acteurs, en particulier par référence aux évolutions tendancielles.
- les recommandations, qui proposent les actions prioritaires à mettre en œuvre pour faire suite à l'exercice.

II. LE BILAN RÉTROSPECTIF ET SES PROLONGEMENTS

A. Le bilan diagnostic : des distorsions entre les évolutions économiques et les évolutions sociales

1. Les transformations sociales : la coutume confrontée à l'économie marchande

a) Une population en pleine croissance

La première caractéristique de la population sahélienne est sa croissance rapide : entre 1960 et 1990, le taux de croissance naturel des pays sahéliens a été de 2,7 % par an, ce qui représente en moyenne un doublement tous les 25 ans.

La deuxième caractéristique de la population sahélienne dans les dernières décennies, a été sa remarquable mobilité : les sahéliens se sont fortement déplacés, entre zones rurales, des campagnes vers les villes, des pays enclavés vers les pays côtiers et même hors du continent.

Les conséquences pratiques de ces deux caractéristiques peuvent être résumées comme suit :

- la population des pays sahéliens est extrêmement jeune : plus de la moitié de la population a moins de 20 ans. Transformer cette masse de jeunes en citoyens productifs à l'orée du 21ème siècle est le plus grand des défis auxquels sont confrontés les pays sahéliens et, à travers eux, leurs partenaires en coopération ;
- du fait des flux migratoires, alors que tous les pays sahéliens ont à peu près les mêmes taux de croissance naturelle (à l'exception du Cap-Vert, qui présente une natalité beaucoup plus faible que la moyenne), les taux de croissance démographique réels sont fortement différents : sur la période 1960-1990, ils varient de moins de 2 % pour les pays enclavés à plus de 3 % pour certains pays côtiers (Sénégal et Gambie). En moyenne régionale, la croissance démographique des pays sahéliens, y compris les migrations, s'établit à 2,2 %/an sur la période 1960-1990 ;
- dans tous les pays, l'urbanisation a progressé rapidement, du fait d'un mouvement de population des campagnes vers les villes ;
- la migration ne touche pas toutes les catégories de la même façon. Elle est plus développée chez les jeunes hommes, pour lesquels on note un creux démographique pour les catégories comprises entre 15 et 35 ans ce qui pose des problèmes de main d'œuvre agricole dans certaines zones ;
- on note de fortes disparités de l'évolution démographique au sein même des espaces ruraux : alors que certaines zones "pionnières" connaissent des taux de croissance démographique soutenue, parfois supérieurs à 3 % par an (exemple de certaines zones de culture de coton), les zones les plus défavorisées voient leur population stagner, voire diminuer.
- au plus fort de la crise économique, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, il semble que les flux migratoires ont fortement ralenti, voire se sont inversés dans certains cas,



avec des retours des pays côtiers vers les pays sahéliens, et des capitales vers les petites villes et le milieu rural. L'évolution de ces mouvements depuis la dévaluation du F. CFA et la reprise qui l'a accompagnée n'est pas bien connue.

b) Les sociétés rurales changent rapidement

Les sociétés rurales ont également été caractérisées par des changements sociaux rapides. Là encore, les causes de ces changements sont multiples : l'introduction des cultures de rente, la monétarisation crois-

tableau n° 1 : croissance démographique totale et croissance de la population rurale dans les pays sahéliens, période 1960-1990

Pays ²	CPV	SEN	GMB	GNB	MRT	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
pop. 1995 en millions	0,4	8,3	1,1	1,1	2,3	9	10,8	9,3	6,5	48,8
part de la pop. rurale 1995 ³	65%	56 %	53 %	60 %	71 %	78 %	77 %	82 %	73 %	71 %
croissance pop. totale 60-95, %/an	1,6	3,2	4,1	2,1	2,3	1,8	1,7	2,4	2	2,2
croissance pop. rurale 60-95, %/an	0,8	2,5	3	1,3	0,8	1,1	1,1	2	1,2	1,5

source : Cerpod et Walips

- au total, la croissance démographique dans les campagnes a été moins rapide que la croissance naturelle : pour l'ensemble du Sahel, elle se chiffre en moyenne à 1,5 % entre 1960 et 1990. En dépit du mouvement massif d'urbanisation et de son corollaire, " l'exode rural ", la croissance démographique en milieu rural reste significative. Le monde rural reste majoritaire dans les pays sahéliens et devrait continuer à l'être au delà de l'an 2000 dans la plupart des pays ;

sante des sociétés et leur confrontation avec la rationalité du marché ; l'affirmation d'un droit colonial, puis national, largement établi sur des références externes aux sociétés, et parfois contradictoire avec les pratiques coutumières, par exemple dans le domaine foncier ; le développement des moyens d'information du grand public, en particulier au travers du développement des radios et, plus récemment, des télévisions ; les migrations et, plus généralement, la facilité croissante pour se déplacer au sein de l'espace

tableau n° 2 : part de la population rurale et de l'espace recevant moins de 600 mm de précipitations moyennes

	MRT	CPV	NGR	TCD	MLI	SEN	BKF	GMB	GNB	CILSS
% espace	100	100	97	84	80	45	21	0	0	84
% pop rurale	100	100	84	31	41	44	15	0	0	48

Source : Club du Sahel⁴

Il est plus difficile de faire des distinctions au sein des populations rurales. On peut toutefois distinguer les populations selon la répartition par grandes régions climatiques.

sahélien ; la multiplication des intervenants, nationaux et étrangers, dans le milieu rural...

L'influence de ces divers facteurs est très variable selon les pays, les régions et les groupes considérés.

² Dans les pages qui suivent, on utilise les abréviations suivantes : CPV = Cap-Vert, SEN = Sénégal, GMB = Gambie, GNB = Guinée Bissau, MRT = Mauritanie, MLI = Mali, BKF = Burkina Faso, NGR = Niger, TCD = Tchad

³ La population rurale est la population qui vit dans des agglomérations de moins de 5000 habitants. La population agricole est la population dont l'activité dominante est l'agriculture, l'élevage et/ou la pêche. Le concept " agricole " est donc économique, alors que le concept " rural " est un concept géographique ; les deux catégories représentent des ordres de grandeurs voisins, mais elles ne se recoupent pas totalement car les petites villes hébergent encore une grande quantité d'agriculteurs et, réciproquement, une part significative de la population de certaines zones rurales ne tire plus la majorité de ses revenus de l'agriculture. Population agricole et population rurale sont données pour 1995 d'après une définition uniforme de la population urbaine dans la région. Les chiffres sont donc parfois différents des statistiques fournies dans les rapports nationaux, qui sont basées sur des définitions nationales différentes.

⁴ d'après les données Walips et Orstrom, en données moyennes par arrondissement. Travail réalisé par V. Autissier (1996)



On peut toutefois esquisser certaines évolutions qui semblent se répéter dans les divers pays :

- la monétarisation et les échanges se sont fortement développés, parallèlement à une baisse de l'autoconsommation : même dans les groupes ruraux les plus modestes, une part significative de la consommation est désormais monétarisée. Ceci est vrai pour l'alimentation comme pour la consommation non alimentaire ;
- du fait d'une plus grande ouverture sur les marchés et d'une plus grande information, les biens et services considérés comme essentiels par les populations sont en augmentation en ce qui concerne l'alimentation, la santé, l'éducation, le logement, l'habillement... ;
- ces changements sont particulièrement significatifs chez les jeunes et les femmes, qui traditionnellement étaient dans une large mesure soumis aux arbitrages des chefs de famille, et qui réclament de plus en plus fortement la satisfaction d'une partie de leurs besoins individuels ;
- par ailleurs, les sources de revenus du monde rural sont de plus en plus diversifiées : diverses enquêtes sur le monde rural sahélien réalisées dans les années 1980 montrent que les revenus hors exploitation agricole varient de 20 à 64 % du revenu total (moyenne arithmétique 39 %⁵). Les revenus restent néanmoins souvent liés à la production agricole (salariat dans d'autres zones agricoles, transformation, commercialisation..)⁶ ;
- pourtant, nombreuses sont les familles qui n'arrivent pas encore à satisfaire leurs besoins les plus élémentaires : nourriture saine et suffisante, santé, éducation... La malnutrition reste élevée, la mortalité infantile est forte et l'espérance de vie demeure une des plus basses du monde, inférieure à 50 ans dans la majorité des pays ;
- parce qu'ils sont responsables d'assurer les besoins fondamentaux de la famille, mais aussi de maintenir sa cohérence, les chefs de famille sont soumis à de fortes pressions ;
- la capacité d'accéder à des revenus suffisants, agricoles ou non agricoles, devient un facteur déterminant dans la capacité de maintenir une cohésion au sein des familles, en satisfaisant à la fois les besoins fondamentaux et les aspirations privées des divers membres ;

⁵ Reardon, 1994

⁶ la diversification croissante des revenus ruraux hors de l'agriculture explique pourquoi les écarts entre ruraux et urbains restent modérés (dans un rapport de 1 à 2 ou 1 à 3 en général) : si les ruraux se partageaient seulement la plus value agricole et toute celle-ci, le rapport du revenu rural au revenu urbain serait en moyenne de 1 à 7 !



d) *Le rôle des femmes est de plus en plus reconnu mais les changements concrets sont lents*

La reconnaissance du rôle des femmes dans le développement a largement progressé dans les dernières années du fait de la lutte des femmes sahéliennes et de l'appui soutenu qu'elles ont reçu dans ce domaine de la communauté internationale. Leur rôle dans la production rurale et sa diversification est reconnu et, plus encore, leurs fonctions dans le stockage, la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

Pourtant, leur rôle n'est pas toujours correctement reflété par les statistiques. En outre, elles ne sont pas toujours prises en compte par l'encadrement, elles ont moins de droit que les hommes pour l'accès aux intrants et crédit, elles n'ont généralement pas accès au statut de " chefs d'exploitation " et ne peuvent de ce fait s'occuper de leur champ que sous l'autorité d'un homme. En bref, elles sont toujours sous tutelle et elles éprouvent donc des difficultés à faire valoir leur point de vue dans les processus formels de décision. Dans les zones de forte émigration où de nombreuses femmes exercent de fait le rôle de chef d'exploitation on assiste pourtant dans certains cas à une évolution des pratiques coutumières.

Mais c'est surtout dans les situations nouvelles, qui ne sont pas codées par la coutume que les femmes arrivent le plus aisément à faire valoir leurs droits. Ainsi, les groupements féminins disposant d'une reconnaissance administrative parviennent à obtenir l'attribution formelle de terres auxquelles elles n'auraient pas eu accès individuellement. De même, le rôle des femmes est plus reconnu dans les situations d'agriculture périurbaine et dans les aménagements d'initiative " externes ", où la tradition cède la place à des rationalités plus modernes et plus nettement marchandes. Mais même dans ces cas, il continue à exister des discriminations (par exemple, dans le cas de l'Office du Niger au Mali).

Au total, les femmes sont de plus en plus conscientes de leurs droits, elles ont plus de combativité pour les faire respecter : leur situation s'améliore, mais lentement alors qu'elles aspirent à des changements plus rapides et plus radicaux.

e) *Les jeunes sont acquis aux innovations techniques et désireux d'améliorer leurs conditions de vie*

Les jeunes sont un autre groupe spécifique important (la majorité de la population moins de 20 ans),

dont la situation (en fait, celle des jeunes hommes pour l'essentiel) se compare un peu avec celle des femmes : ils n'ont accès au foncier que de façon temporaire, et sous la tutelle du chef de famille élargie, leur pouvoir de décision est limité ainsi que leur implication dans la gestion des richesses produites. Eux aussi prennent conscience de leur rôle dans la production et la création de richesse, eux aussi affirment plus fortement leur volonté de responsabilité et de rémunération individualisée de leur travail. Eux aussi, enfin, contournent les résistances de la coutume (et des chefs de famille) par la création d'organisations de droit moderne, à vocation essentiellement économique (en particulier les GIE et autres associations de producteurs).

La différence avec les femmes (surtout si elles sont mariées et ont de jeunes enfants), c'est que les jeunes sont plus mobiles, ils ont moins de charges domestiques à assurer, ils trouvent plus facilement à vendre leur force de travail sur les marchés extérieurs, en ville ou comme manœuvres agricoles. C'est ce qui pousse les chefs de famille à leur faire plus facilement des concessions : plus d'autonomie économique lorsque c'est possible (on laisse plus de temps aux jeunes pour cultiver leurs champs privés) mais aussi plus de responsabilités dans les choix techniques de production des parcelles familiales, plus de liberté pour les choix personnels, plus de responsabilités dans les structures collectives modernes... En revanche, les problèmes spécifiques aux jeunes ont besoin d'être identifiés et mieux ciblés, à l'instar de ceux des femmes.

Il reste que, en dépit des concessions faites aux ambitions de la jeunesse, celle-ci se trouve souvent frustrée dans sa volonté de consommation et de liberté individuelle par les fortes contraintes économiques et sociales de la vie rurale. La propension reste donc forte, chez les jeunes sahéliens, à aller vendre leur force de travail en ville ou à l'étranger. On note également de façon croissante chez les jeunes filles le développement du travail urbain, notamment comme employées domestiques.

On souligne souvent l'aspect négatif de ces migrations, vues comme un appauvrissement et un échec du monde rural. Au-delà du fait qu'il s'agit souvent d'un arbitrage économiquement rationnel sur le plan individuel, et auquel il est donc difficile de s'opposer, il faut considérer que nombre de



migrants, temporaires ou définitifs, envoient dans leur zone d'origine des fonds importants, qui au minimum permettent de satisfaire des besoins essentiels, mais également, dans bien des cas, participent aux investissements productifs.

f) Les organisations paysannes connaissent un essor qui s'est accéléré récemment

Après bien des déconvenues, en particulier liées aux tentatives d'organisation dirigiste du monde rural dans les années 60 et 70, on voit émerger aujourd'hui des signes encourageants du développement d'organisations réellement représentatives du monde rural.

Cette évolution est une contribution extrêmement positive aux transformations de l'agriculture. Elle reste toutefois confrontée à certains obstacles :

- la multiplicité des types d'organisations (associations, groupements, fédérations, GIE, coopératives, syndicats...) et, dans le même temps, l'absence d'un statut fonctionnel pour ces organisations ;
- une atomisation des organisations à travers les territoires, avec souvent des implantations à caractère strictement local ;
- une confusion fréquente entre les fonctions de caractère professionnel et celles à caractère social ;
- le manque de gestionnaires compétents et la faiblesse financière de ces organisations, les privant de moyens d'intervention ;
- l'absence d'organisation faîtières capables de fédérer les diverses organisations locales pour renforcer leurs capacités de négociation.

Sur ce dernier point, la plate-forme régionale des ruraux du Sahel et ses relais nationaux constituent

une nouvelle donne dans le paysage institutionnel. En se donnant pour mandat explicite de former et informer les paysans et leurs responsables aux enjeux du développement, elle contribuera à accroître leur capacité d'organisation et leur pouvoir de négociation, en synergie avec les chambres d'agriculture qui se mettent en place dans les différents pays.

g) La population est insuffisamment armée face aux enjeux du développement

Au total, on retiendra que la population rurale sahélienne est confrontée à un double défi : répondre à une croissance démographique rapide, qui accroît régulièrement les besoins et la pression sur les ressources naturelles, tout en effectuant rapidement la transition entre un monde dominé par la coutume et les stratégies de subsistance, aujourd'hui profondément déstabilisé, vers un monde dominé par le cadre institutionnel des Etats et les forces des marchés, qui peine encore à émerger. Tandis que la croissance démographique s'affirme comme un enjeu durable pour les prochaines décennies, on peut dire que les sociétés sont en plein changement culturel. Elles ont encore devant elles des choix importants à faire sur le type de société qui se prépare, et les valeurs qui la sous-tendront.

Face à ce double enjeu, les populations sont encore mal armées : le niveau général de formation (alphabétisation, formation supérieure, formation technique) reste bas même s'il progresse, la situation sanitaire reste précaire. Quant au débat sur les transitions sociales en cours, et sur leurs développements souhaitables, il reste peu développé si on le compare, par exemple, à l'importance pris par les débats politiques.

tableau n° 3 : les niveaux de formation restent très faibles

alphabétisation des + de 15 ans en 1990	CPV	SEN	GMB	GNB	MRT	MLI	BKF	NGR	TCD
Total	47	32	25	31	28	23	15	22	23
hommes	65	52	39	50	47	41	28	40	42
femmes	29	25	16	24	21	24	9	17	18

source : Cerdod, 1995.



De ce fait, le changement social ne se fait pas dans la perspective, même vague, d'un projet commun. Il se limite à la somme de stratégies de " débrouille individuelle " plus qu'à une mutation collective assumée...⁷ Une des fonctions de l'exercice Sahel 21 est justement d'ouvrir et de soutenir le débat sur les directions souhaitables du changement.

2. Les évolutions techniques et économiques privilégient le court terme

a) Les systèmes de production restent fortement dépendants des ressources naturelles

La première caractéristique de l'économie rurale sahélienne, c'est qu'elle reste extrêmement dépendante des ressources naturelles.

On rappelle que la production végétale (et pastorale qui en découle) dépend de trois facteurs : l'ensoleillement, qui fournit l'énergie nécessaire à la photosynthèse, les éléments minéraux (N, P et K), indispensables à la vie et à la croissance de la plante, et l'eau enfin, qui sert à la fois directement au métabolisme de la plante et fait aussi office de véhicule aux éléments minéraux contenus dans le sol.

L'ensoleillement et la température ne posant pas de problème au Sahel, si ce n'est parfois par leur excès, c'est la disponibilité effective de l'eau et des éléments minéraux indispensables à la plante qui détermine le potentiel de production. Le Sahel est moins chanceux pour ces deux éléments : l'eau, on le sait, est peu abondante et irrégulière à l'exception de plusieurs grands bassins fluviaux et de la partie sud de certains des pays ; quant aux sols, ils sont relativement pauvres en éléments minéraux et le renouvellement naturel de ces minéraux (essentiellement par dépôts chimiques et éoliens) est relativement faible.

Les systèmes de culture se sont adaptés à ces paramètres, en développant en général deux types de champs :

- des zones d'accumulation (autour des villages et dans les bas-fonds), où la concentration en matière organique et minéraux est forte, et la capacité de rétention d'eau également, qui peuvent de ce fait recevoir durablement des cultures relativement intensives ;

- des zones où la culture entraîne un épuisement progressif des sols, qui est compensé par un temps de repos (la jachère), d'autant plus long que le sol est appauvri et que le processus de renouvellement des éléments minéraux est lent. Typiquement, au Sahel, il faut compter 4 à 5 ans de jachère pour 1 an de culture pour retrouver des propriétés agricoles convenables.

Quant aux systèmes d'élevage, ils sont pour l'essentiel basés sur la production des zones non cultivées (jachères et zones incultes, ou zones sahéliennes où les précipitations sont trop faibles pour la production agricole) et la valorisation des résidus de culture. Ils sont fortement dépendants de l'accès à l'eau et, accessoirement, à la nourriture pendant la longue saison sèche.

Les systèmes traditionnels ont remarquablement tiré parti des potentialités sahéliennes, combinant zones de cultures intensives et extensives, développant une grande variété de produits et de modes de production adaptés aux divers scénarios climatiques... Ils ont réussi à trouver un compromis avec une nature relativement hostile, complétant la sécurisation permise par la diversité des modes de production par des stratégies permettant de faire face aux mauvaises années : migrations, complémentarité entre pasteurs et agriculteurs, mobilité des troupeaux, entretien de stocks pluriannuels, etc.

b) La maîtrise des paramètres naturels de l'agriculture (eau et sol) reste faible

Toutefois, si les systèmes traditionnels ont appris à composer avec la nature sahélienne, à limiter le risque sur les productions, et à prévoir néanmoins les situations de pénurie... Ils sont restés très exclusivement basés sur les facteurs naturels de production. De ce point de vue, la situation a encore peu évolué : face à des précipitations toujours incertaines, la maîtrise de l'eau reste très limitée ; et face à la pression croissante sur les ressources naturelles, les efforts de recyclage de la matière organique restent insuffisants et les apports d'engrais de synthèse sont insignifiants : en moyenne, 5 à 6 kg d'engrais par hectare sont apportés annuellement aux sols sahéliens, alors que ceux-ci sont naturellement carencés en éléments nutritifs, particulièrement le phosphore, et pauvres en matière organique..

⁷ Il faut tempérer cette affirmation en soulignant que rares sont les pays, à travers le monde, qui réussissent à gérer le dialogue sur les changements sociaux. Un tel débat semble toutefois particulièrement important au Sahel, du fait de la rapidité des mutations et de l'importance des liens sociaux dans le fonctionnement des sociétés.



Aussi l'agriculture sahélienne reste-t-elle très fortement dépendante des conditions naturelles de la production et de leurs fluctuations dans l'espace et dans le temps, alors que celles-ci se sont dégradées au cours des 20 dernières années (saturation croissante des sols, dégradation de la pluviométrie).

(1) Un faible développement de l'irrigation

Du fait de la forte dépendance envers des précipitations très variables, le niveau de production reste lui-même très variable, autant au niveau des familles qu'au niveau des pays. L'irrigation a progressé au cours des dernières décennies, mais à un rythme moins rapide que ce qui était prévu par les divers plans nationaux et les programmes de première génération du CILSS. A l'heure actuelle, seul un quart des superficies potentiellement irrigables est aménagé, et ce pourcentage n'évolue plus que très lentement. Seul le Cap-Vert a mis en valeur l'ensemble de son potentiel d'irrigation.

dépendent très largement pour le développement de l'irrigation des financements externes. Les bailleurs de fonds, de leur côté, considèrent que, dans plusieurs pays de la région, les conditions de rentabilité des aménagements hydro-agricoles ne sont pas réunies et montrent une réticence croissante à financer de tels aménagements. Le rythme des aménagements a donc largement ralenti depuis une dizaine d'année et les aménagements publics ont cédé pour l'essentiel la place aux aménagements villageois et, plus récemment, privés.

(2) Un très faible développement des engrains

Par ailleurs, du fait de la forte dépendance envers les éléments minéraux présents dans le sol, la culture intensive reste limitée aux espaces " traditionnels " de concentration (zones autour des villages, bas-fonds) et, plus récemment, à certaines cultures de rente, en particulier le coton, qui bénéficient de filières d'approvisionnement et de crédits adaptés et

tableau n° 4 : potentiel et superficies aménagées pour la culture irriguée

* 1000 ha

Pays	CPV	SEN	GMB	GNB	MRT	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
potentiel irrigable	3	400	80	281	221	560	164	270	935	2914
sup. irriguée	3	141	15	42	113	200	46	78	113	751
% du potentiel	93%	35%	18%	15%	51%	36%	28%	29%	12%	25%

source : FAO

Dans leur ensemble, les gouvernements sahéliens restent très attachés au développement de l'irrigation ; toutefois, en raison des coûts particulièrement élevés des aménagements hydrauliques, ils

permettent de rentabiliser l'emploi des engrains. L'essentiel du développement de la production se fait toutefois encore par extension des espaces cultivés, avec peu ou pas d'intrants.

tableau n° 5 : consommation d'engrais par hectare cultivé dans les pays du CILSS moyenne en kg d'éléments nutritifs/ha 1979-1981

	total	cultures d'exportation	cultures vivrières
Burkina Faso	2	25	<1
Gambie	10	-	10
Mali	5	56	<1
Mauritanie	5	-	<1
Niger	1	10	<1
Sénégal	10	53	<1
Tchad	1	-	<1

source : FAO ; données non disponibles pour le Cap-Vert et la Guinée Bissau



c) *Les ressources naturelles se dégradent sous la pression d'une utilisation croissante et d'une gestion inadéquate*

Depuis trente ans, l'essentiel de l'accroissement de la production agricole au Sahel s'est ainsi fait par accroissement des superficies cultivées. Le développement des superficies s'est fait au pro rata des besoins pour l'alimentation, c'est à dire approximativement au rythme de la croissance démographique, et au pro rata des opportunités de marché pour les produits d'exportation (en particulier le coton, qui a connu un développement spectaculaire).

Dans ces conditions, le développement de la production finit par se heurter d'abord à une réduction des jachères, qui compromet le renouvellement de la fertilité naturelle des sols, puis à une limite pure et simple des terres cultivables, à partir desquelles la croissance démographique entraîne une baisse des terres disponibles par tête : c'est le cas au Sénégal, par exemple, dont les rapports soulignent les problèmes particulièrement aigus de fertilité des sols.

La Gambie et le bassin arachidier du Sénégal constituent des cas avancés de saturation de l'espace, du fait de leur peuplement dense et de l'ancienneté de la culture d'arachide. Ils illustrent bien une tendance qui est à l'œuvre au travers de l'ensemble du Sahel et qui, dans tous les pays, affecte au moins certaines régions (plateau Dogon, plateau Mossi, pays Haussa...).

Cette tendance se traduit par une diminution des espaces forestiers et des réserves foncières et une diminution parallèle des espaces pastoraux dans les zones agricoles, renforcée par le développement des troupeaux des agriculteurs. Dans une première période, l'élevage, notamment bovin s'est trouvé de ce fait repoussé vers le nord, mais la sécheresse l'a repoussé à nouveau vers le sud, multipliant les conflits. Dans les deux périodes, la concurrence entre agriculture et élevage s'est également cristallisée autour des fleuves et autres points d'eau.

Face à cette saturation croissante des ressources, deux comportements complémentaires ont été observés :

• d'une part, certains producteurs limitent au maximum les pertes d'éléments minéraux sous culture, en luttant contre l'érosion et en maximisant le recyclage par une bonne intégration de l'agriculture et de l'élevage et tentent de développer au

maximum les processus naturels d'accumulation minérale dans le sol (fixation symbiotique, capture du ruissellement ou des suspensions éoliennes, remontée des éléments profonds par l'agro-foresterie...). Dans ce cas, le premier facteur de production mobilisé est du travail et du savoir-faire ;

- d'autres producteurs recourent à l'achat d'intrants extérieurs au terroir : engrains, boues et composts urbains... Dans ce cas, il s'agit plutôt de mobiliser du capital, et toujours du savoir-faire pour le valoriser.

Dans tous les cas, l'intensification, c'est à dire l'augmentation des intrants par unité de surface, qu'il s'agisse de travail qualifié ou de capital, ne se produit pas partout : elle dépend des conditions de valorisation des facteurs de production face aux alternatives, rurales ou non. Cette valorisation se mesure selon deux critères au moins : sa contribution à la sécurité alimentaire de la famille et sa contribution aux revenus. Elle dépend de deux paramètres qui sont abordés successivement ci-après : l'évolution des marchés des produits agricoles, et celle de l'économie au sens large.

d) *Les marchés se développent mais leur la taille reste limitée*

Avant d'examiner les divers types de marchés, il est intéressant de se pencher sur la structure des PIB agricoles des pays sahéliens, qui donnent une idée de la contribution des diverses productions (hors forêts) à la création de richesse "agricole".

Ce tableau amène à souligner plusieurs faits, parfois insuffisamment pris en compte :

- l'importance de la pêche dans les pays côtiers, qui bien que comptabilisée dans le secteur primaire ne profite généralement pas aux ruraux (il s'agit pour une grande part d'une pêche industrielle ou d'une pêche artisanale de base urbaine) ;
- l'importance de l'élevage dans tous les pays, puisqu'il ne représente jamais moins de 17 % du PIB agricole. Cette importance amène à souligner, a contrario, le peu d'intérêt qui a été accordé à ce secteur par les politiques économiques ;
- l'importance somme toute limitée des cultures de rente traditionnelles (arachide et coton), qui ne représentent que 11 % de la valeur ajoutée agricole. On doit toutefois souligner que ces activités



tableau n° 6 : structure des PIB agricoles en 1990

secteur	CPV	SEN	MRT	GMB	GNB	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
années	1992	1995	1995	1995	1995	1994	1992	1993	1995	1995
source	compta. nat	compta. nat	compta. nat	compta. nat	est.	compta. nat	compta. nat	compta. nat	est.	est.
pêche	27	15	32	8	1	3	1	1	6	7
agriculture sens strict	58	47	15	61	63	64	65	62	65	57
dont coton et arachide	0	13	0	21	3	14	12	1	11	7
élevage	12	35	51	23	25	28	26	31	20	30
forêts	4	4	2	8	11	5	9	6	9	6

source : banque mondiale et comptabilités nationales. Chiffres recalculés à partir de définitions homogènes.

jouent un rôle très supérieur à leur part dans le PIB agricole du fait qu'elles sont (presque) totalement monétarisées, constituent des sources de revenus à l'exportation pour les gouvernements et ont des effets d'entraînement importants (industries de transformation primaire, valorisation des tourteaux...).

(1) Les exportations vers les marchés mondiaux se diversifient lentement

L'agriculture marchande a longtemps été considérée sous l'angle exclusif des grands produits d'exportation, coton et arachide pour l'essentiel. C'est que ces filières de production présentaient un intérêt clair et partagé des principaux intervenants, du fait de prix mondiaux particulièrement rémunérateurs par rapport aux coûts de production locaux, qui autorisaient un partage des marges entre l'ensemble des acteurs. Les filières coton et arachide ont donc tout à la fois permis de dégager des revenus substantiels pour les producteurs, contribué à leur fournir un équipement et des savoir-faire nouveaux, et également fourni d'importantes ressources aux divers gouvernements à travers le contrôle, direct ou indirect de la commercialisation, permettant d'entretenir les administrations techniques et de dégager des revenus pour d'autres utilisations. Jusqu'à présent, en particulier à la faveur de la dévaluation, les filières d'exportation continuent à dégager d'appreciables bénéfices pour les gouvernements sahéliens, après avoir connu des passages déficitaires au cours des années 1980.

Les produits " de rente " constituent pour les paysans une source de revenus appréciable et relative-

ment sécurisée, puisque les prix en sont annoncés avant la campagne, que les intrants sont fournis à crédit par l'acheteur, et que la production se vend normalement dans de bonnes conditions. Il reste que l'attrait du gain rapide d'argent par les cultures de rente a pu parfois conduire à des abus, notamment la dégradation de certains terroirs faute d'investissement dans des opérations de maintien de la fertilité.

Depuis les indépendances, les produits exportés vers les marchés mondiaux se sont peu diversifiés : le coton et l'arachide continuent à monopoliser les exportations agricoles ainsi que la pêche pour les pays côtiers ; certains produits ont même pratiquement disparu (sisal). Les pays sahéliens sont donc particulièrement vulnérables du fait qu'ils dépendent d'un petit nombre de produits. La diversification commence à se réaliser, mais elle reste timide, et doit faire face à une concurrence féroce, du reste du continent, mais aussi des autres zones tropicales en développement (Amérique latine, Asie, Maghreb et Moyen-Orient). Au compte des produits de diversification, on peut noter : la noix de cajou (qui est même un poste essentiel pour la Guinée Bissau), les fruits et les légumes vers le marché européen, la gomme arabique, le sésame, les épices... Il s'agit d'une somme de petits marchés, qui ne représentent pas autant que les grandes filières d'exportation mais permettent de répartir les risques et dégagent, ponctuellement, de fortes valeurs ajoutées.

Les événements récents sur les marchés européens de la viande créent une demande spécifique pour des sources de protéines végétales (niébé fourrager) et le décollage économique des pays d'Asie pourrait



signifier plus généralement une croissance rapide à moyen terme de la demande d'aliment bon marché pour le bétail (maïs, cossettes de manioc), tous produits que la région serait à même de produire.

Dans tous les cas, si les marchés internationaux sont importants et en développement constant, ils posent le problème de la compétitivité des produits sahéliens, qui suppose que non seulement les coûts, mais aussi la qualité et le calendrier de la production s'adaptent à des marchés de plus en plus exigeants.

(2) L'approvisionnement des marchés nationaux progresse dans le Sahel intérieur mais reste difficile dans le Sahel côtier

développement des échanges et de l'aspiration à une consommation plus variée : celle-ci peut se traduire par un recours accru aux importations alimentaires (farine de blé pour le pain et les pâtes, café, lait concentré...) ; mais elle se traduit également par le développement rapide de nouveaux produits qui s'échangent dans les pays, parfois même entre zones rurales : c'est notamment le cas du riz, des divers légumes et tubercules, des bananes plantain ;

• le mouvement d'urbanisation : si celle-ci se traduit en partie par un recours aux importations et si les villes, en particulier les plus petites, continuent à produire une part significative de leur

tableau n° 7 : part de l'alimentation dans les dépenses totales au Burkina Faso selon la classe de revenus

quintiles de population urbaine	1er	2ème	3ème	4ème	5ème
achat alimentaire (%)	31	36	39	41	34
autoconsommation (%)	22	15	11	5	1
total (%)	53	51	50	46	35

Source : Profil de pauvreté au Burkina Faso. INSD Fev.1996

A l'opposé des marchés mondiaux se trouvent les marchés nationaux des pays sahéliens. Ceux-ci restent dominés par l'auto-approvisionnement des populations, mais ils connaissent tout de même un développement constant, sous une double influence :

• un développement général de la volonté de diversité alimentaire, qui s'inscrit dans la foulée du

approvisionnement, l'augmentation de la proportion d'urbains par rapport aux producteurs (ruraux) constitue la première étape de la division du travail entre la production agricole au sens large et le reste de la production de biens et services. Elle constitue la première et la plus proche des opportunités marchandes pour les ruraux sahéliens.

tableau n° 8 : structure du marché agro-alimentaire intérieur des pays sahéliens

	MRT	SEN	GMB	GNB	CPV	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
importations ⁸	146	385	68	24	39	115	103	120	26	1029
exportations	37	185	14	12	2	249	108	58	125	793
balance	+109	-199	-54	-12	-37	+134	+5	-62	+99	-236
valeur des export agro-alim/										
valeur des imports agro-alim.	25%	48%	21%	50%	5%	217%	105%	48%	481%	77%
part de l'approvisionnement national (calories)	46 %	51 %	36 %	76 %	25 %	90 %	93 %	90 %	93 %	80 %
nombre de non agriculteur par agriculteur = marché potentiel	0.5	0.6	0.6	0.4	0.6	0.3	0.3	0.2	0.4	0.4

source : données FAO, Walps et nos calculs

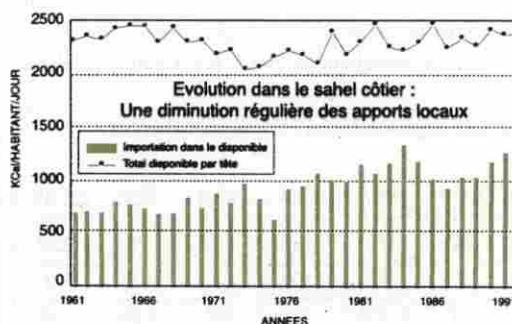
⁸ en millions de dollars US, moyenne pour 1988-1991



L'alimentation constitue une part essentielle des dépenses des urbains, plus de 50 % pour la majorité des ménages urbains sahéliens. Même si on considère que la moitié environ de ces dépenses vont sur des frais intermédiaires (transport, transformation, stockage, marge des commerçants), on conçoit que l'alimentation urbaine constitue une activité économique de premier plan dans les pays sahéliens et une opportunité pour les producteurs ruraux.

Comme le montre le tableau de la page précédente et le graphe ci-dessous, une part significative, en valeur, du marché intérieur est toujours prise par les importations du reste du monde. C'est tout particulièrement vrai pour les pays sahéliens côtiers. C'est beaucoup moins évident pour les pays de l'intérieur qui, fournissant déjà plus de 90 % de leur besoins caloriques ne peuvent guère espérer de gains significatifs sur leur marché intérieur, du moins pour la base calorique : ce sont les produits de diversification (lait, sucre, blé...) qui constituent la majorité des importations pour ces pays)

figure n° 1: progression du disponible calorique et contribution des importations, par habitant, dans le Sahel côtier et le Sahel intérieur

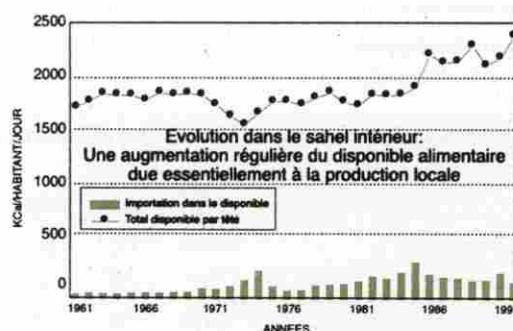


En dépit de sa croissance rapide, le marché alimentaire intérieur des pays sahéliens reste encore limité, du fait de la proportion encore modeste d'urbains, de leur pouvoir d'achat plus modeste encore et également de l'importance de la production alimentaire des urbains eux-mêmes. Mais en cas de développement économique général, il devrait connaître un développement très soutenu.

(3) Les marchés régionaux restent actifs pour les produits traditionnels et s'ouvrent à de nouveaux produits

A mi-chemin entre les marchés nationaux et les marchés mondiaux se trouvent les marchés régionaux. Ils concernent tout particulièrement les pays sahéliens de l'intérieur, qui ont face à eux le très important marché des pays du golfe de Guinée, de la Côte d'Ivoire au Cameroun, qui totalisent 70 % de la population régionale, 80 % du PIB régional, et 80 % de la population urbaine, et secondairement, le déficit des pays sahéliens côtiers. Ce marché concerne avant tout les vivriers : viande, céréales et niébé traditionnellement et, de façon croissante, les fruits, légumes et tubercules.

L'élevage est le produit roi du commerce régional : c'est un commerce ancien et basé sur le solide avantage comparatif que le climat accorde aux pays sahéliens face aux pays côtiers, pénalisés par les maladies endémiques des bovins. Les exportations de bétail vers le marché régional font partie des trois premières ressources d'exportation pour le Mali, le Burkina, le Niger, le Tchad et la Mauritanie. Après avoir été très sérieusement concurrencé par les importations de viandes surgelées européennes, il a retrouvé ses parts de marché à la faveur d'une réduction des subventions européennes, d'une politique



d'importation plus restrictive des grands consommateurs côtiers et de la dévaluation du franc CFA. Toutefois, l'offre sahélienne ne suffit pas à répondre à la demande des pays côtiers, qui va continuer à croître rapidement, en particulier si la reprise économique dans cette zone se confirme, ce qui risque de rouvrir le problème de la concurrence des importations sur les marchés finaux.



Le mil et le sorgho disposent également d'un marché où ils n'ont guère de concurrence dans les pays côtiers, du fait de l'importante diaspora sahélienne dans ces pays et de la difficulté de se procurer ces produits sur les marchés mondiaux. Les flux, mal comptabilisés, semblent très significatifs, vers les pays sahéliens côtiers (les consommateurs dakarois identifient communément le mil malien sur leurs marchés) comme vers les pays du golfe de Guinée.

Le maïs et le riz disposent également de gros marchés potentiels, mais il s'agit cette fois de produits qui sont pleinement exposés à la concurrence du marché mondial. Si les pays sahéliens affirment progressivement la compétitivité de leur production de maïs, produit à très bas coût dans les zones cotonnières, essentiellement handicapé par les coûts de mise en marché, leur compétitivité est bien moins évidente en ce qui concerne le riz, exposé aux mêmes coûts de mise en marché, mais qui requiert en outre des investissements importants dans les modes actuels de production.

Enfin, il existe un marché florissant de produits spécifiques, traditionnels ou plus récents : niébé, oseille de Guinée⁹, oignons, poissons séchés et fumés, souchet¹⁰... qui, même s'ils sont peu comptabilisés constituent apparemment une activité économique appréciable.

Les marchés régionaux sont, de toute évidence, une perspective de premier plan pour les pays sahéliens de l'intérieur, qui sont quasiment autosuffisants et potentiellement excédentaires pour plusieurs produits vivriers ; cet enjeu est beaucoup moins net pour les pays sahéliens côtiers (à l'exception peut-être des produits de la pêche) car ceux-ci sont confrontés à leur propre déficit et sont éloignés du grand marché du golfe de Guinée et, au contraire, à

leur plus grande proximité des marchés mondiaux, et européen en tout premier lieu, qui donne une plus grande compétitivité aux produits importés.

e) *La place de la production agricole baisse dans le PIB tandis que celle du secteur agro-alimentaire évolue lentement*

Comparée à la population qu'elle occupe, la part de l'agriculture dans l'économie est relativement modeste, et elle tend à baisser structurellement, se situant désormais entre 10 et 50 % selon les pays, pour une moyenne régionale de 30 %. L'agriculture continue néanmoins à assurer une part substantielle des recettes d'exportation.

Il est plus difficile de se faire une idée de l'importance du secteur agro-alimentaire au sens large (production agricole et tous les services d'amont et d'aval qui lui sont liés) ; on en a néanmoins tenté une estimation. La valeur ajoutée induite par la production primaire représente environ 26% du PIB total.

En fin de compte, la contribution du secteur agro-alimentaire à la balance des paiements est mitigée : les produits agricoles restent dominants dans les exportations, mais une part très significative des importations est destinée directement (aliments) ou indirectement (intrants, énergie, véhicules) au fonctionnement des filières agro-alimentaires.

La balance des paiements pour les produits agricoles est négative pour 6 des 9 pays du CILSS, le déficit s'élargissant à 25% en moyenne pour l'ensemble du CILSS. Seuls le Mali, le Burkina Faso et le Tchad ont une balance commerciale agricole positive.

Du fait de l'importance de l'alimentation dans les structures des budgets des populations urbaines, les performances du secteur agro-alimentaire condi-

tableau n° 9 : part de la production primaire et de ses effets induits en 1990

Pays	CPV	SEN	MRT	GMB	GNB	MAL	BKF	NGR	TCD	CILSS
agriculture en % PIB 95	10	20	31	20,5	50	40	31	37,5	45	31,5
effets induits en % PIB 95	8,5	21,5	35	22	36,5	30	19,5	23	42,5	26
total secteur agro-alimentaire ¹¹	18,5	41,5	66	42,5	86,5	70	50,5	60,5	87,5	57,5

source : Club du Sahel, à paraître

⁹ encore appelé bissap ou dâ.

¹⁰ encore appelé aya ou tiger nut, culture développée au Niger pour le marché du Nigeria.

¹¹ La valeur ajoutée du secteur agro-alimentaire inclut toutes les opérations de transport, commercialisation, transformation, stockage, taxes des exportations... Estimations renommées selon une méthode uniforme au plan régional. B. Ninnin, pour le Club du Sahel à paraître.



tionnent dans une large mesure le prix de base de la main d'œuvre non agricole. C'est dire l'importance persistante de ce secteur, tout particulièrement dans les pays sahariens de l'intérieur.

On manque toutefois d'informations complémentaires pour mieux cerner l'impact de la production agricole sur l'économie en général. Pour aller plus loin dans le débat, il serait intéressant de connaître :

- le bilan pour les finances de l'Etat du secteur agricole, et sa répartition (taxes et autres recettes moins investissements et subventions) ;
- le taux d'investissement théorique et pratique de l'aide dans le secteur rural.

f) Les services suppléent inégalement à la réduction de certaines activités traditionnellement assurées par les Etats

Le rôle de l'Etat a été important dans certaines zones (cultures de rente) dans l'approvisionnement en équipements, en crédit et en intrants mais il n'a pas été durable. Depuis la disparition des services assurés par l'Etat et certaines sociétés parapubliques (en particulier les sociétés de développement arachidier), il y a une réelle carence de services dans ce domaine, en particulier sur le crédit à moyen terme, l'approvisionnement en intrants et l'équipement de production : on assiste ainsi dans certaines zones à des reculs du taux d'équipement et de l'utilisation des intrants.

En revanche, des services privés dynamiques apparaissent en aval de la production, dans le domaine de la transformation : développement des rizeries privées, des moulins de quartiers et petites minoteries.

ries, développement des produits séchés et des conserves, jus de fruits... Ceci amène à s'interroger sur la faiblesse des circuits d'approvisionnement : ceux-ci résultent-ils d'un mauvais fonctionnement des marchés ou d'une incapacité des ruraux de valoriser ces produits aux prix du marché ?

Enfin, face aux problèmes croissants d'entretien des infrastructures, on a assisté à un gel du développement des grands équipements (routes, aménagement hydrauliques) depuis les années 1980.

g) Les revenus des ruraux restent modestes en moyenne

Au regard de leur contribution à l'économie en général, les revenus des ruraux ont évolué en fonction des zones et des filières de production, mais restent globalement inférieurs à ceux des urbains, et marqués par une plus forte part d'auto-approvisionnement.

Cela s'explique en partie par le coût de la vie, qui est moins élevé en milieu rural qu'en ville (le passage en ville entraîne un surcoût des besoins de base allant de 50 à 100 % selon les enquêtes consultées). En revenus corrigés du coût de la vie, les ruraux restent toutefois défavorisés.

Enfin, le tableau ci-dessous rappelle que les revenus des ruraux sont de moins en moins exclusivement tirés de la production primaire et proviennent de façon croissante d'activités non agricoles.

tableau n° 10 : niveau et composition des revenus des ruraux et rapport avec les revenus urbains

Pays	CPV	SEN	MRT	GMB	GNB	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
revenu rural moyen en US\$ 1990	404	341	307	207	120	170	170	181	145	200
part de l'agriculture dans le revenu rural ¹²	46	66	69	69	95	92	78	73	63	76
revenu urbain / revenu rural	1.4	2.4	1.7	1	1.8	1.6	1.9	2.2	1.9	2.3
source : Club du Sahel										

¹² calculée comme la valeur ajoutée agricole par rural rapportée aux dépenses moyennes des ruraux dans chaque pays. Cette part est donc légèrement surestimée dans la mesure où elle attribue aux ruraux la totalité de la valeur ajoutée agricole sans tenir compte de la part produite en ville.



3. Une transformation du contexte politique et du rôle de l'Etat

a) De l'Etat entrepreneur à l'Etat gestionnaire

Lorsque les pays membres du CILSS accèdent à la souveraineté nationale, le contexte est caractérisé :

- au plan national, par un faible développement du secteur privé, la présence de quelques compagnies étrangères, un secteur industriel inexistant ou très peu développé, tandis que l'agriculture était partagée entre une fonction de subsistance très dominante et la production de cultures d'exportation (coton et arachide). Dans le domaine politique, les partis et les syndicats tentent de mobiliser les populations urbaines et rurales dans le cadre de partis uniques (de jure ou de facto) pour la construction nationale ;
- au plan international, les relations sont dominées par les rivalités est-ouest qui sous-tendent les rapports de coopération avec les pays nouvellement indépendants.

Dans tous les secteurs économiques ou presque, l'Etat intervient par la création d'entreprises publiques et de banques d'Etat. Il devient de ce fait le principal employeur du secteur "moderne". Cette période d'"Etat dirigiste" a également été marquée par des subventions dans le domaine agricole et la création d'organisations paysannes de type coopératif, soumises à un contrôle étatique rapproché.

Dans un contexte de crise économique internationale et de chute des prix des matières premières agricoles, la mauvaise gestion et les performances médiocres ont fait que les entreprises d'Etat, à quelques rares exceptions près, sont devenues des gouffres financiers et des fardeaux pour les contribuables sahéliens.

A partir des années 1980, le recours à des politiques d'ajustement économique devient, pour les Etats et leurs partenaires au développement, la voie incontournable du rétablissement des équilibres financiers et budgétaires et, au-delà, du redressement économique.

Un partage des responsabilités s'effectue alors entre l'Etat et la société civile. Dans le secteur agricole, l'Etat se désengage des missions de production, de commercialisation, de transformation au profit du secteur privé et des organisations paysannes.

L'intervention de l'Etat se recentre sur la définition et l'orientation des politiques agricoles, la législation et la réglementation, à l'appui et au conseil aux producteurs ruraux. les subventions aux intrants et équipements agricoles sont supprimées. l'Etat de tradition "dirigiste", l'Etat "entrepreneur" entame ainsi, à partir des années 1980 et surtout dans les années 1990 un nouveau rôle : celui de facilitateur du développement, de gestionnaire du cadre d'activité dans lequel s'organisent les acteurs privés.

b) Le processus de démocratisation et l'émergence de nouveaux acteurs

Avec le concours des multiples ONG internationales puis, de façon croissante, nationales, avec les projets de gestion de terroir, les populations rurales ont appris à partir des années 1970 et surtout dans les années 1980 à organiser et gérer de façon autonome divers petits projets dans les domaines les plus variés : maraîchage, digues de retenues, banques de céréales, etc. Ainsi les populations ont-elles participé activement au processus de démocratisation.

Depuis, les organisations de producteurs revendentiquent de plus en plus un espace de liberté et leur participation à la définition des politiques agricoles, ainsi qu'à la planification de leur mise en œuvre. La plate-forme des organisations paysannes du Sahel, créée en 1995 et qui traduit cette dynamique représente un puissant potentiel de négociation.

Le secteur privé a aussi joué un rôle dans l'avènement du processus de démocratisation. Il affirme de plus en plus son identité et réclame une plus grande participation aux débats nationaux sur le développement et l'organisation de la société.

c) Le développement du processus de décentralisation

La décentralisation est un concept ancien dans la zone sahélienne. C'était déjà une des caractéristiques de plusieurs grands empires et royaumes de la zone à travers l'histoire. Et les Etats sahéliens contemporains ont très tôt ressenti la nécessité d'une décentralisation administrative. C'est le cas au Sénégal avec les communes rurales ou du Mali avec le concept d'exécutifs régionaux. Mais le besoin de consolider les jeunes Nations et de construire des Etats capables d'assumer leurs missions a débouché



sur des pratiques de fait centralisatrices qui ont ralenti l'application de politiques effectives de décentralisation.

Le contexte actuel est plus favorable au développement d'une véritable décentralisation et l'on constate d'ailleurs qu'à travers tout le Sahel ce concept s'enracine.

Il s'esquisse ainsi un nouveau partage de la charge du développement entre l'Etat, les collectivités territoriales et la société civile. La partie la plus délicate de ce nouveau partage concerne la répartition des ressources, qui doit nécessairement accompagner la redistribution des tâches. Dans ce domaine, l'évolution du partage des compétences fiscales sera un test de la volonté effective des Etats de faire avancer la décentralisation. En attendant, le processus, qui bénéficie d'une volonté politique affirmée des Etats et de l'appui des partenaires au développement, reste complexe. Il demande des efforts soutenus, y compris dans le domaine financier, de la souplesse et de l'imagination pour gérer les conflits qui peuvent naître.

d) L'intégration et la coopération régionales, priorités reconnues mais peu respectées

La circulation des produits agricoles dans l'espace sahélien et ouest africain est une pratique ancienne. Dès le 15ème siècle, des colporteurs marchands assuraient des échanges entre le nord et le sud : sel, cola, bétail, etc. Le développement des moyens modernes de transport et de communication a joué un rôle appréciable dans la dynamique de ces échanges et dans celle des déplacements de population.

Les Etats africains ont pris conscience très tôt de l'exiguïté de leurs territoires par rapport aux exigences du développement économique, donc de la nécessité de l'intégration et de la coopération. De 1959 à 1976, ils ont mis en place 32 organisations intergouvernementales couvrant des domaines divers, mais dont les objectifs concourent tous à la réalisation de l'intégration et de la coopération. Cependant, des obstacles divers n'ont pas permis leur plein développement, au rang desquels :

- la balkanisation de l'Afrique qui a créé chez les dirigeants un réflexe de défense de leur entité nationale. Au nom de la souveraineté, les intérêts de la région sont relégués en arrière plan et les

décisions, prises à l'unanimité dans les organisations régionales, ne sont que rarement mises en œuvre par les Etats ;

- le développement d'un nationalisme "exagéré" conforté par des lobbies extérieurs, qui a entraîné chaque Etat à financer ou attirer des industries étrangères à l'abri de lourdes protections. Par exemple, les industries textiles, de boissons, de chaussures, etc. se retrouvent à la fois au Burkina Faso, au Niger, au Sénégal, au Mali et dans les pays côtiers du golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Nigeria, Togo...), tandis que les pays qui n'en disposent pas préfèrent naturellement importer à bas prix du marché mondial plutôt que de s'approvisionner chez leurs voisins par "solidarité régionale" ;
- la multitude des organisations régionales qui créent des conflits de compétences, et des chevauchements d'activités : elle engendre gaspillage des ressources humaines et financières ;
- La multiplication des monnaies qui constitue un autre obstacle : la zone sahélienne compte trois monnaies différentes, la zone ouest-africaine neuf ;
- Enfin, l'influence externe des anciennes puissances coloniales et le clivage linguistique qui en résulte sont un dernier facteur ralentissant l'intégration pratique.

Les contradictions politiques, tant internes qu'externes, entravent encore l'avènement d'un grand marché ouest africain même si, dans la pratique, l'espace sahélien et ouest-africain est très ouvert. La fluidification accrue de l'espace régional, et une meilleure intégration économique restent des enjeux fondamentaux pour le 3ème millénaire.

e) La répartition des rôles entre l'Etat et les différents acteurs est encore en cours de définition

Au total, les trente cinq dernières années auront été pour les Etats sahéliens une période d'expérimentation et d'apprentissage. Certaines politiques peu adaptées aux sociétés et économies sahéliennes ont été coûteuses en argent et en énergies, souvent avec la caution des agences d'aide. Elles auront tout de même contribué à préparer de nouvelles politiques, une nouvelle conception du rôle de l'Etat qui commence à s'exprimer actuellement.

Si la nécessité de repenser le rôle de l'Etat par rapport aux dynamiques économiques et sociales



internes est généralement bien acceptée, il reste encore beaucoup de flou sur les tâches que les divers Etats devraient assumer à l'avenir, et celles qui seraient mieux gérées localement ou, au contraire, au niveau de la région, dont il pourrait déléguer la gestion à ces niveaux.

4. Evolution de l'aide et du contexte international

L'aide au Sahel s'est faite, depuis les indépendances, dans un contexte international diplomatique et économique très fluctuant, qui a entraîné une série de changements de cap. On résume, ci-dessous, les grandes phases de cette évolution.

a) Les grandes étapes de l'aide

Les pratiques de l'aide ont partiellement répondu à l'évolution du contexte intérieur des pays sahéliens, et partiellement également à des considérations qui leur étaient plus extérieures, en particulier liées à l'évolution des contextes diplomatique et commercial internationaux :

- après les indépendances, l'aide est dominée par les bilatéraux ; diversifiée dans sa nature et ses objectifs, elle appuie essentiellement la diversification économique par une tentative d'industrialisation menée par l'Etat "entrepreneur", par des interventions publiques ou parapubliques et la fourniture d'une importante assistance technique ; l'affrontement est-ouest donne un poids important à l'aide, qui sert d'instrument stratégique pour les deux blocs ;
- à partir de 1970, l'aide multilatérale se développe ; à la suite de la sécheresse de 1973, elle s'oriente plus nettement vers le financement de la production au travers des grands projets de développement rural intégré, la gestion des ressources naturelles et le développement des infrastructures ; les premières ONG se développent, mais les Etats continuent à être les opérateurs principaux de la relation d'aide ;
- à partir du début des années 1980, avec les ajustements structurels, le monopole des Etats dans la mise en oeuvre de l'aide est remis en cause dans la pratique : tandis que les Etats sont soumis aux contraintes de l'ajustement structurel, les bailleurs de fonds développent des partenariats diversifiés, notamment au travers des ONG, de la coopération décentralisée et des approches du type " ges-

tion de terroir ". Même s'il ne représente qu'une minorité des flux financiers, ce mouvement de diversification débouche sur un renforcement pratique de la société civile et l'encourage à demander plus de responsabilités.

- depuis la fin des années 1980, l'expression de la société civile s'est beaucoup renforcée ; même si des progrès restent à faire pour améliorer la participation des populations aux projets locaux, une nouvelle étape est franchie en associant de plus en plus les organisations de la société civile aux choix stratégiques sur l'aide. L'aide balance entre une cogestion croissante avec les pays et la multiplication des priorités thématiques, qui réduit au contraire sa capacité d'écoute.

b) L'aide n'a pas toujours répondu aux préoccupations des Sahéliens

L'aide n'a pas toujours répondu aux préoccupations des Sahéliens. Malgré les efforts entrepris pour rendre l'aide plus orientée vers le développement des pays, il faut relever que les choix des priorités d'intervention des donateurs n'ont pas toujours été ceux des Sahéliens. La détermination des orientations de l'aide a bien souvent été du ressort des donateurs et dans le contexte de la compétition Est-Ouest, les critiques des Sahéliens n'ont bien souvent pas été suffisamment prises en compte dans la philosophie de l'aide.

Un des reproches faits également à l'aide, est qu'elle a souvent contribué, sous le couvert de bonnes intentions, à déconnecter les économies africaines des réalités économiques internationales en favorisant un endettement disproportionné, puis en mettant sous tutelle les économies, enfin en donnant la priorité au social sur l'économique, contrairement à ce qui s'est fait avec l'Asie dans les années 50. Il est admis aujourd'hui de part et d'autre que l'aide doit évoluer vers un partenariat prenant mieux en compte les intérêts des deux parties.

c) Une période d'interrogation

Ces dernières années ont vu monter les interrogations au sein des agences de coopération, sous la double influence de la crise financière au nord, qui a réduit les ressources, et de la difficulté croissante à vendre la fonction de coopération aux décideurs des



pays industrialisés, au regard de ses résultats imparfaits et souvent difficiles à mesurer. La Banque mondiale, le système des Nations Unies, la coopération européenne au travers de la renégociation de la convention de Lomé, et la plupart des coopérations bilatérales passent par une phase de doute et d'interrogation, dont ils sortiront sans doute transformés.

En fait, c'est l'ensemble des relations des pays du nord avec l'Afrique en général et le Sahel en particulier qui est en débat dans un contexte de globalisation où l'Afrique apparaît de plus en plus comme " le dernier défi du développement " ; un des enjeux de la réflexion sur l'aide est justement de résister son rôle dans l'évolution de la relation globale (économique, politique et culturelle) des pays développés avec ceux du Sahel.

B. Les tendances majeures d'évolution du monde rural sahélien

Cette deuxième partie résume les évolutions les plus probables et les défis, persistants ou nouveaux, auxquels devraient être confrontés les pays sahéliens dans les décennies à venir, tels qu'ils s'expriment dans les rapports techniques et les rapports des pays¹³.

1. Un accroissement de la compétition économique et sociale

a) La saturation progressive des ressources naturelles rend l'intensification incontournable pour éviter leur dégradation irréversible

Un nombre croissant de zones vont être confrontées à la saturation des ressources naturelles renouvelables (impossibilité d'étendre l'espace agricole, dégradation de la fertilité) : face à cette saturation, l'intensification est indispensable pour éviter une dégradation des ressources.

Cette augmentation de la densité de population rurale va poser de façon croissante un problème de la régulation de l'accès aux ressources, et de conflits entre utilisateurs (grands et petits, urbains et ruraux, agriculteurs et pasteurs...) ; d'où le défi de l'adaptation des codes fonciers qui peut contribuer à prévenir ou limiter les conflits.

Plus encore que par le passé, du fait d'une plus grande monétarisation et d'une plus grande mobi-

lité des facteurs de production, le développement d'une dynamique d'intensification dépendra de la rentabilité et du coût relatif de ces facteurs : terre, eau, travail et capital, ainsi que des alternatives d'emploi de ces facteurs hors de la production agricole ou du monde rural.

tableau n° 11 : superficies cultivables en 1980 et 2010, en ha par habitant

Pays	disponibilités	
	1980	2010
Burkina Faso	1.7	0.7
Cap Vert	0.1	0.1
Gambie	0.9	0.5
Guinée Bissau	2.5	1.3
Mali	2.4	1
Mauritanie	0.9	0.4
Niger	2.2	0.9
Sénégal	1.7	0.7
Tchad	3.8	1.5

source : FAO

b) La compétition pour l'accès aux ressources encourage les spécialisations mais entraîne des inégalités croissantes entre régions et entre individus

Plus la compétition est aiguë sur des marchés plus fluides et toujours relativement étroits, plus ses effets vont entraîner des différenciations dans les évolutions.

Ces différences toucheront les diverses régions, en fonction de leurs ressources, de leur risque climatique, de leur proximité des marchés ou au contraire de leur enclavement. En fonction de tous ces paramètres, on devrait voir apparaître des spécialisations régionales. Celles-ci seront d'autant plus nettes que les marchés seront à la fois des débouchés fiables pour les productions, mais aussi des sources fiables d'approvisionnement pour les besoins essentiels et que les populations pourront se spécialiser dans le domaine où elles ont le plus grand avantage comparatif, plutôt que donner la priorité à la production de leur autoconsommation.

¹³ On se doit de souligner que cette partie est souvent peu développée dans les rapports nationaux, ceux-ci passant souvent directement du diagnostic de la situation passée à l'avenir souhaité, sans en définir auparavant les contraintes. L'explicitation des tendances spontanées doit être renforcée à l'avenir pour encourager l'expression d'un projet plus réaliste, parce que plus au fait des contraintes auxquelles il doit répondre.



On notera que cette spécialisation régionale est déjà active en ce qui concerne les régions les plus septentrionales où la production de bétail, qui dispose d'un avantage comparatif certain, est traditionnellement utilisée pour financer l'achat des céréales. Il semble qu'elle se développe plus largement aujourd'hui¹⁴.

Si la spécialisation devrait permettre à chaque région de trouver certains produits pour lesquels elle dispose d'avantages comparatifs, toutes les régions ne disposent pas du même potentiel, a fortiori quand on ramène celui-ci à la population. On devrait donc voir se creuser l'écart entre les régions les plus dynamiques, intégrées de façon croissante dans l'économie de marché et la division du travail, et les régions moins favorisées, qui resteront plus fortement dominées par les stratégies de subsistance. Ces dernières risquent de s'appauvrir au fur et à mesure de la saturation des ressources, si elles ne dégagent pas les moyens financiers de l'intensification.

La différenciation devrait également aller croissant entre individus au sein des diverses régions. Plusieurs recherches ont montré que la capacité des producteurs de valoriser leur travail et leur terre varie avec le niveau de risque auquel ils sont confrontés. Plus le risque est élevé et menace la reproduction de la famille, plus on priviliege la prudence et la sécurisation d'un "minimum vital" sur l'optimisation des facteurs économiques et l'investissement. A contrario, les exploitations qui sont mieux protégées du risque (grandes familles où le risque de maladie a un moindre impact, familles disposant de revenus non agricoles, familles disposant d'un équipement lui permettant de semer plus vite et de mieux valoriser les précipitations, etc.), plus elles peuvent optimiser l'utilisation de leurs ressources. Ces facteurs sont d'ores et déjà à l'origine d'une importante différenciation entre familles rurales et de marginalisation de certaines d'entre elles.

Plus les conditions naturelles du milieu deviennent difficiles et renforcent le risque, plus les ressources deviennent rares et nécessitent des investissements complémentaires, plus les facteurs de production sont monétarisés et demandent une optimisation économique, plus la différence entre les exploitations les mieux dotées et celles les plus vulnérables se développera rapidement.

¹⁴ Par exemple, on dispose de témoignages dans la région du Yatenga d'un développement des productions adaptées à la sécheresse et à bonne valeur ajoutée (niébé, arachide, sésame) permettant de financer des achats de céréales.

¹⁵ On a en moyenne, à l'heure actuelle, trois petites filles pour chaque mère. Même si ces filles font moins d'enfants, leur nombre va compenser, dans un premier temps, les effets de la baisse de fécondité de chacune d'entre elles. Il faut souligner que, en dépit des résolutions prises par les Etats sur la maîtrise démographique, les rapports donnent un point de vue mitigé sur l'urgence de ce problème: certains pays soulignent la nécessité de freiner l'accroissement pour éviter la saturation excessive des ressources naturelles, d'autres pays, moins densément peuplés, voient encore dans la croissance démographique une source de main d'œuvre, et donc de richesse.

c) *La croissance démographique et l'urbanisation se prolongent à un rythme soutenu*

Même si on observe depuis quelques années une diminution du nombre d'enfants par femme, la croissance démographique ne pourra pas ralentir sensiblement avant plusieurs décennies du fait de l'extrême jeunesse de la population¹⁵; un doublement de la population reste l'hypothèse la plus probable avant l'an 2020.

La tendance à la migration des Sahéliens vers les pays côtiers du Golfe de Guinée restera élevée, du fait des perspectives économiques a priori plus favorables de ces zones, mais le développement éventuel d'obstacles à l'immigration dans les pays d'accueil, voire des reflux massifs en cas de crise politique majeure, restent possibles et font peser une grande incertitude sur l'évolution des niveaux finaux de population.

Enfin, l'urbanisation est également appelée à se développer, mais à un rythme incertain : rapide en cas de fort dynamisme économique (fort appel démographique des villes) ou en cas de crise agraire sérieuse (exode rural forcé des populations les plus dépourvues), plus lent en cas de croissance économique lente et de stagnation agricole. On donne à la page suivante les niveaux de population sahéliennes et les taux d'urbanisation dans les pays à l'horizon 2020 selon deux scénarios contrastés.

d) *Une société de plus en plus monétarisée, de plus en plus ouverte sur le monde*

Dans tous les cas, l'urbanisation croissante, le développement probable des infrastructures de transport, le développement des marchés en particulier l'augmentation de la proportion d'urbains qui seront nés en ville et auront moins de liens directs avec le milieu rural, vont tendre à renforcer la monétarisation de l'économie.

Du fait de l'accroissement des volumes traités, du développement des compétences, du développement des techniques modernes d'information et de finance, les transactions économiques vont être de plus en plus fluides et rapides.

Face à l'accélération des transactions et à leur caractère de plus en plus anonyme, les notions de contrat

**tableau n° 12 : Deux scénarios contrastés à l'horizon 2020**

populations exprimées en millions d'habitants. pop = population totale ; rur = population rurale

Pays	CPV	SEN	MRT	GMB	GNB	MLI	BKF	NGR	TCD	CILSS
pop 1995	0,4	8,5	2,3	1,1	1,1	9	9,6	8,5	8,1	48,5
rur. 1995	0,3	4,8	1,2	0,7	0,8	7,0	7,4	7,0	5,9	34,4
tx urbains 90	35	44	47	40	29	22	23	18	27	29
pop 2020 A	0.54	17	4.1	2.6	1.8	14.4	15.2	13.6	9.5	78.74
rur. 2020 A	0.23	6.5	1.3	1.1	1	9	9.6	9.7	5.2	43.63
tx urbains 20A	57 %	62 %	68 %	58 %	44 %	38 %	37 %	29 %	45 %	45 %
pop 2020 B	0.65	15.6	4.3	2.3	1.9	16	17.1	15.6	10.4	83.85
rur. 2020 B	0.43	8.2	2.0	1.2	1.3	11.7	12.6	11.3	7	55.73
tx urbains 20B	34 %	47 %	53 %	48 %	32 %	27 %	26 %	28 %	33 %	34 %

source : Club du Sahel

er de propriété vont progressivement devenir des enjeux fondamentaux, avec charge aux Etats d'en imaginer des modalités pratiques fonctionnelles et de les faire appliquer.

Le développement croissant des flux intérieurs et le besoin de facilitation (infrastructure et fluidité et sécurité du transport) et de recours publics (établissement et respect du droit) créeront un rôle nouveau et rapidement croissant pour les Etats. Si les Etats arrivent à jouer correctement ce rôle, ce sera pour eux une source croissante de légitimité et de ressources via la taxation des flux du commerce intérieur.

Le développement des technologies de l'information accélérera la globalisation des informations, renforcera l'ouverture au monde des Sahéliens mais aussi leur envie de variété et de diversité, tandis que les migrations de main d'œuvre resteront très difficiles hors du continent, en particulier pour les moins qualifiés.

e) L'inconnue de l'offre d'emploi non agricole

Face à la différenciation croissante et à la nécessité de développer l'investissement pour maintenir les revenus et les niveaux de production, l'évolution de l'emploi non agricole est une variable cruciale : une offre d'emploi non agricole bien développée aura en effet un double intérêt :

- de donner une porte de sortie à ceux qui sont acculés par l'épuisement de leur sol, la réduction de leur domaine foncier et/ou l'impossibilité d'investir ;

- de créer une demande solvable de biens agricoles marchands pour ceux qui restent dans la production, leur donnant par là même des sources de revenus.

Une partie de cet emploi non agricole se développera en milieu rural, autour de la production agricole : services d'approvisionnement, de stockage, de transformation, de commercialisation, de location et d'entretien des matériels, de formation et d'information, etc. Ces activités constituent déjà une source importante de revenus pour les populations rurales.

Une autre partie se fera plus probablement en ville, soit par nature (activités administratives) soit par structure : activités supposant l'accès à des infrastructures modernes (banque, transport, communication, énergie...), activités nécessitant l'accès à des marchés importants pour des économies d'échelle (industries).

Dans tous les cas, le volume et le niveau de rémunération de l'emploi non agricole sera un paramètre fondamental de l'évolution de l'économie agricole.

f) Un accroissement de la compétition économique qui entraîne un durcissement social

Au total, on peut esquisser trois scénarios :

- un scénario très optimiste de croissance dynamique, d'accumulation agricole et de diversification économique. Dans ce scénario, on a simultanément croissance et diversification de la produc-



tion agricole pour le marché régional et international. La production par agriculteur augmente rapidement, ce qui permet simultanément de réinvestir une partie des bénéfices dans l'entretien et le renouvellement de la fertilité des sols et de l'équipement agricole et de réduire les marges bénéficiaires par unité de produit. La baisse progressive du prix de la matière première agricole favorise le développement d'une économie agroalimentaire dynamique d'amont et d'aval. On assiste par ailleurs au développement d'une économie non agricole performante, qui propose des produits et de services urbains diversifiés et compétitifs en échange des produits ruraux. C'est un scénario optimiste, mais dont les conditions de mise en place sont nombreuses et loin d'être toutes rassemblées aujourd'hui : formation à tous les niveaux, transparence et efficacité des circuits économiques, maîtrise des risques climatiques et économique, mobilisation de l'investissement régional et international, etc. ;

- un scénario de blocage et d'enfermement dans une économie agricole peu diversifiée coincée par l'épuisement des ressources. Dans ce scénario, l'agriculture reste dominée par l'auto-provisionnement du monde rural, tandis que les exportations sont lourdement taxées pour financer des économies urbaines qui s'approvisionnent largement sur la base d'importations à bon marché. Le monde rural ne dispose pas de suffisamment de ressources pour subvenir à ses besoins et simultanément investir dans le renouvellement de la fertilité des sols et l'équipement agricole. La productivité des sols baisse, ce qui oblige les ruraux à consacrer une énergie croissante à leur propre approvisionnement et à réduire leurs surplus, entraînant une spirale de dégradation et d'appauvrissement. Ce scénario repoussoir est le plus défavorable ; il est peu probable pour l'ensemble du Sahel, car on voit dès aujourd'hui apparaître des zones de dynamisme, urbain et rural, qui rendent une crise généralisée peu vraisemblable ;
- enfin, le troisième scénario est un scénario de croissance lente, où la croissance agricole et la diversification économique se font mais ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins des populations et résultent dans de fortes tensions sociales et le creusement des disparités entre zones dynamiques et zones exclues du processus de crois-

sance. Ce scénario " intermédiaire ", qui combine, selon les régions et les pays, les deux scénarios précédents est, à l'heure actuelle, le scénario le plus probable.

Dans tous les cas, il est vraisemblable que la compétition économique va se renforcer, entraînant un durcissement social, et posant le problème de la régulation politique et sociale de communautés humaines et de marchés de grande taille, c'est à dire relativement anonymes, face auxquels la coutume sera de moins en moins opérante, sauf si elle évolue rapidement.

2. L'issue incertaine de l'évolution des processus de régulation

a) Apprendre à réguler les mécanismes du marché

De plus en plus les divers facteurs de production seront monétarisés, ainsi que les principales fonctions sociales. Le marché dispose de grandes vertus, en favorisant la mobilisation des énergies individuelles, mais il peut aussi déboucher sur des excès. C'est pourquoi, sous toutes les latitudes et à toutes les époques, les sociétés qui ont su faire le meilleur usage du marché ont appris à le gérer. Le marché doit ainsi être vu comme une institution, mue par des rationalités internes fortes, mais aussi par des choix politiques.

Les Sahéliens et leurs gouvernements doivent prendre la mesure des forces économiques à l'œuvre dans la région et faire des choix stratégiques pour canaliser ces forces vers la réalisation d'objectifs communs qui laissent ces forces s'exprimer mais en maximisent le bénéfice collectif.

b) L'affirmation du politique et le développement des contre-pouvoirs

La période à venir devrait témoigner du développement de la politique dans les Etats et de la représentation démocratique. Il est à peu près acquis désormais que les pratiques politiques qui ont prévalu dans les années 60 ou 70 dans plusieurs pays de la région se reproduiront difficilement, du fait d'une exigence croissante de bonne gouvernance des populations et d'une fluidité croissante de l'information qui limite de fait l'exercice absolu du pouvoir et favorise l'alternance.



Face au développement croissant du fait politique, et à la multiplication des enjeux électoraux, qui rendront les responsables plus sensibles aux demandes dont ils feront l'objet, il est probable que les principaux intérêts économiques (ruraux, mais aussi entrepreneurs, transporteurs, urbains...) s'organisent pour faire valoir leurs droits dans le jeu politique.

c) Un changement des politiques et une redistribution des rôles entre acteurs

En réponse à la multiplication des centres secondaires de pouvoir : villes, régions, groupes professionnels, etc., il est probable que l'Etat va évoluer vers un recentrage de ses fonctions, rétrocédant un nombre croissant de tâches aux collectivités locales par la décentralisation, ou bien aux acteurs économiques, par son désengagement. En revanche, de nouveaux besoins de régulation vont apparaître, du fait même de la multiplication des acteurs et de leurs échanges.

Les choix nécessaires sont peu explicités dans les rapports nationaux : ceux-ci soulignent en effet que la décentralisation devrait beaucoup progresser mais, dans le même temps, ils attendent énormément des Etats : éducation, santé, infrastructures, subventions, protection...

Or il faut reconnaître que les moyens dont disposent actuellement les Etats aux plans économique et humain ne permettent pas de prendre en charge toutes les tâches qui leur sont attribuées. Les partager avec d'autres acteurs pourrait être perçu par les Etats comme la perte à court terme d'une partie de leur pouvoir. Mais il s'agit pour eux de faire le pari de renforcer leur légitimité à moyen terme par des services mieux rendus. Les Etats doivent faire des choix pragmatiques et sélectionner avec soin les missions dont ils conserveront l'exclusivité. Les populations doivent, quant à elles, être prêtes à accepter la responsabilité entière : décision, exécution et financement, des fonctions dont elles réclament la décentralisation ou la cogestion avec l'Etat. C'est un des grands défis de l'avenir.

d) Le défi du maintien des solidarités

Face au développement de la politique nationale et des groupes d'intérêts, face au poids croissant de

l'économie, la majorité des ruraux, dont les revenus resteront modestes et qui restera encore largement orientées vers l'autoconsommation, aura probablement des difficultés à faire valoir ses intérêts et ses préoccupations, en particulier sociales.

C'est un défi pour les Etats dans leur mission politique, de favoriser une redistribution équitable des revenus entre zones riches et zones plus pauvres. Il est prévisible et normal que les groupes qui produisent des surplus économiques réclament une part croissante de leur plus value. La capacité et la volonté des Organisations rurales de prendre la mesure du fossé qui existe entre les ruraux et de gérer les destins différents des différents groupes ruraux en leur sein, seront déterminantes pour la sauvegarde de leur unité et de leurs actions solidaires face aux autres acteurs.

Quant aux gouvernements, malgré les sérieuses difficultés que cela comporte, ils devront concevoir et mettre en oeuvre des mesures qui favorisent l'essor des zones plus pauvres, développent la culture de partage et consolident la cohésion et l'unité nationales. C'est dans ce contexte que les populations pourraient se fixer un objectif minimum commun dans les domaines de l'éducation et de la santé. L'émergence ça et là dans certains pays des centres de santé communautaires (CESCOM) et des écoles communautaires de base constituent des indices encourageants. Mais l'approfondissement de la décentralisation pourrait exacerber la différenciation entre régions riches et régions plus pauvres. C'est un sujet de débat incontournable qu'il faudra mener avec courage, esprit démocratique et d'équité dans le souci de promouvoir la solidarité et de prévenir de douloureuses fractures sociales. Les solidarités communautaires traditionnelles recèlent encore sans doute des potentialités dans ces domaines.

3. Intégration régionale : un potentiel élevé

Le potentiel de coopération et de développement des synergies au sein de la région ouest-africaine est élevé : les pays voisins du CILSS au sein de l'Afrique de l'ouest ont une population 3 fois supérieure à celle du CILSS, et un PIB total qui est 7 fois supérieur. Il faut souligner que les enjeux de la coopération économique sont orientés selon un axe intérieur-côte, dans la pratique, lie les divers



pays sahéliens de l'intérieur aux pays côtiers du golfe de Guinée, et le Mali au groupe des pays sahéliens et côtiers.

L'évolution de la coopération régionale va largement dépendre de l'évolution et de la volonté politique des grands pays côtiers, qui constituent le cœur économique de la région : Nigeria, Ghana et Côte d'Ivoire pour l'essentiel, Guinée en ce qui concerne les pays sahéliens côtiers. Toutefois, les pays sahéliens unis peuvent par leur capacité d'initiative, à travers le CILSS notamment, avoir un grand poids dans les évolutions régionales. En effet bien que les Sahéliens représentent une minorité par la population et dans l'économie de l'Afrique de l'Ouest, leurs potentialités sont importantes (élevage, pêche, mines, textiles, possibilités d'équipement hydro-électric etc...) et le dynamisme de leurs hommes d'affaires est reconnu dans toute l'Afrique au Sud du Sahara. Cependant, la mise en valeur de ces potentialités dans un véritable processus d'intégration régionale et la défense des intérêts spécifiques de la sous-région exigeront des peuples sahéliens un dynamisme encore plus élevé.

Enfin, les sahéliens et les Ouest-africains en général placent de grands espoirs sur les grandes unions économiques de la région : la CEDEAO qui offre un cadre géographique cohérent et l'UEMOA qui doit constituer une étape vers la réalisation de l'objectif d'intégration régionale.

Aujourd'hui encore plus que jamais, l'avenir de la région est au renforcement de l'intégration et de la coopération. Les potentialités, les capacités et les opportunités existent, mais il importe de réaliser les conditions nécessaires dont les plus essentielles sont : *la prise de conscience* que le monde du 21^e siècle est au regroupement en des ensembles plus cohérents et plus forts pour le combat de l'avenir (le développement), *la foi* en l'intégration comme exigence et possibilité pour le développement des économies et enfin *la volonté politique* pour traduire en actes concrets et réels les décisions prises.

Dans une telle hypothèse, l'espace de production agricole et industriel serait réorganisé en spécialisant des pays ou des groupes de pays selon leurs potentialités.

L'intégration régionale réelle exige également la mobilité des capitaux pour la pleine réalisation des avantages comparatifs potentiels distribués dans l'es-

pace sahélien et Ouest-africain. Aussi est-il indiqué de promouvoir le développement d'entreprises conjointes (joint ventures) entre opérateurs économiques des pays sahéliens et leurs partenaires (clients et fournisseurs) des pays non sahéliens de l'Afrique de l'Ouest. Des codes des investissements et un environnement financier (bancaire) appropriés constituent des instruments incitatifs à cet effet.

L'objectif serait d'abord de satisfaire un marché potentiel de près de 200 millions de consommateurs et ensuite de chercher des créneaux porteurs et compétitifs pour le marché international. Mais avant d'y parvenir, il faut lever les entraves multiples et diverses qui freinent l'avènement de l'intégration. Il s'agit d'un combat de longue haleine, difficile, mais nécessaire qu'il faut mener avec détermination et confiance en la victoire finale.

4. Vers une nouvelle coopération internationale

a) Pour l'aide, de nouvelles modalités et de nouveaux partenariats

La justification de l'aide publique dans les opinions publiques des pays donateurs reste forte, en particulier pour les populations les plus démunies, pour la préservation de l'environnement ou encore la prévention de certaines évolutions qui ne sont pas souhaitées par les pays riches (développement des trafics, accroissement de la pression migratoire) et la sauvegarde de certains liens économiques et politiques. En revanche, les méthodes de l'aide sont actuellement remises en question et devraient déboucher sur des changements relativement profonds des pratiques.

L'aide devient de plus en plus multipolaire : les partenaires se multiplient dans les pays sahéliens mais aussi du côté de l'offre de financements et de services : les collectivités locales du nord, les entreprises, les organisations professionnelles viennent de plus en plus s'ajouter aux traditionnelles ONG, bureaux d'études et autres agences d'exécution.

Si cette diversification se met en œuvre avec rigueur, c'est une source de richesse importante (financière, mais aussi par ses apports d'expérience), qui augmente les chances d'une coopération plus étroite. Mais la multiplication des intervenants peut également déboucher sur une cacophonie, multiplier les conflits d'intérêts et de compétence.



C'est donc la capacité, au nord comme au sud de développer un partenariat responsable qui décidera de la qualité de l'aide et, partant, de la pérennité des flux.

b) Au-delà de l'aide, développer les partenariats économiques

En raison des évolutions et insuffisances de l'aide rappelés en page 17 paragraphe b, les milieux économiques des pays riches expriment une défiance certaine pour les économies sahéliennes, à l'exception d'entreprises qui ont su s'attirer les bonnes grâces financières de leurs gouvernements et/ou un statut particulier de la part des gouvernements locaux;

Or, ni l'investissement intérieur, ni, a fortiori, l'aide internationale ne pourront apporter à l'Afrique en général et aux pays sahéliens en particulier les investissements et les savoir-faire dont ils ont besoin pour préparer son avenir, en particulier dans la perspective d'un scénario de croissance soutenue. L'aide au sens strict (les transferts financiers publics) sera probablement liée de façon croissante à l'ensemble des relations d'échange entre pays du nord et pays sahéliens au sein de politiques de coopération, dont la composante économique sera probablement importante : c'est par exemple une direction très clairement affirmée par la coopération américaine. La relation de coopération englobera l'ensemble des flux d'informations culturelles et techniques (dans les deux sens) et des flux financiers, publics ou privés à destination du Sahel. C'est à l'amélioration de l'ensemble de ce dispositif de relation nord-sud que le Sahel doit consacrer ses efforts

Cette approche et le débat nécessaire sur la dette publique des pays sahéliens, problème souligné avec force par plusieurs rapports et réunions et dont des solutions semblent aujourd'hui s'esquisser, devraient amener à redéfinir les relations des pays sahéliens avec les banques de développement et avec le secteur privé international pour recréer les conditions d'un investissement privé extérieur.

III. Agriculture 21 : le futur désiré de l'agriculture sahélienne

A. Le futur désiré

Dégager une image de l'avenir de l'agriculture sahélienne telle que les sahéliens la souhaitent est un aspect essentiel de l'exercice Sahel 21. Des débats nationaux décentralisés aux fora nationaux, en passant par les débats sectoriels, les Sahéliens ont tenté de donner de leur agriculture du 21ème siècle une image différente de celle qui se dégage du bilan rétrospectif.

- Au plan socio-économique et politique les sahéliennes et les sahéliens appellent de leurs voeux un Sahel fédéré, démocratique, pacifique, en bonne santé physique et morale, productif et compétitif, capable de maîtriser sa croissance démographique, un Sahel intégré au reste de l'Afrique de l'Ouest.
- Au plan de la gestion des ressources naturelles, l'image du Sahel est celle d'un espace plus vert grâce à la participation et aux efforts des populations valorisant leur savoir et savoir-faire endogènes et des technologies appropriées agro-sylvopastorales et halieutiques.
- L'intensification des productions est le rêve fort des sahéliens qui renvoie à : l'amélioration et le maintien de la fertilité des sols, la maîtrise de l'eau, la protection et défense des cultures ; la protection du cheptel, l'approvisionnement adéquat des producteurs en équipement et intrants agricoles et vétérinaires, le développement d'une recherche participation capable d'induire des systèmes de production garantissant une agriculture productive et durable.
- Les Sahéliennes et les Sahéliens placent au centre des processus de réalisation de leur rêve, l'organisation, la formation et la responsabilisation des paysans, agissant en synergie avec tous les acteurs impliqués par les transformations de l'agriculture.
- Le Sahel du 21^e siècle fait une place plus importante à la femme garantissant sa participation au processus de prise de décision, son accès à la propriété foncière ; au total une femme, formée, informée et libérée des préjugés et des lourdes tâches d'une division inéquitable du travail.



- Les jeunes sahéliens aspirent pour le 21^e siècle à une éducation et enseignement de qualité leur garantissant une qualification et une meilleure adéquation formation/emploi. L'école doit être une valeur de référence, accessible à tous y compris aux filles. Ils revendentiquent un dynamisme de plus en plus opérant pour faire face aux enjeux de l'avenir. Ils rêvent d'une agriculture moderne, productive et capable de rendre la campagne attractive.
- Le producteur/paysan sahélien du 21^e siècle doit s'adapter aux exigences du marché par une amélioration de la productivité et une diversification des productions, un paysan suffisamment formé et organisé pour faire face au challenge de la mondialisation et conquérir de nouvelles parts des marchés sous-régional, régional et mondial.
- Les opérateurs économiques rêvent d'un Sahel où ils tiennent une place importante dans le développement économique, social et culturel, un Sahel où l'aménagement du territoire et la création d'un environnement institutionnel permettent une saine concurrence et stimulent la compétitivité au plan national, régional, international.
- L'Etat dans le Sahel du 21^e siècle cesse d'être un Etat entrepreneur pour devenir un Etat promoteur du développement, assurant efficacement ses fonctions régaliennes et un bon arbitrage entre les acteurs.

Une synthèse des rapports nationaux et dans les groupes cibles, résumant les futurs désirés, les ambitions et orientations prioritaires et les stratégies et rôles des acteurs est donnée en annexe A sous forme de tableau

B. Six ambitions pour l'agriculture sahélienne

Au-delà de ces introductions prises dans quelques rapports des pays et des groupes cibles, la lecture attentive des rapports amène à rassembler les principales idées exprimées en six ambitions essentielles qui sont, par ordre d'importance :

- Augmenter de façon durable et valoriser la richesse produite en milieu rural
- Réduire l'incidence du risque climatique, par une meilleure maîtrise de l'eau
- Développer la représentation des intérêts du monde rural

- Freiner ou empêcher la marginalisation des groupes et régions défavorisés
- Se préparer à faire face aux défis du long terme, en particulier en développant le capital humain et en aménageant le territoire
- Réaliser l'intégration régionale

Pour chacun de ces thèmes, on rappelle brièvement, à la lumière des diagnostics précédents, les principales contraintes auxquelles les ruraux ou les pays font face et on évoque la façon dont ces contraintes pourraient être réduites ou contournées.

Il faut souligner, en introduction, que la liste des implications résultant des priorités exprimées par les pays est extrêmement longue et qu'elle ne peut certainement pas être totalement mise en oeuvre, en tout cas dans un premier temps. Il en découle que des choix doivent être faits sur ce qui est prioritaire mais aussi, par voie de conséquence, sur ce qui est moins prioritaire et doit donc être laissé de côté dans un premier temps. C'est l'explicitation de ces choix dans chaque pays et l'organisation de débats sur ces choix nécessaires qui est l'enjeu principal de la suite de l'exercice.

1. Augmenter de façon durable et valoriser la richesse produite en milieu rural

C'est la première priorité exprimée dans les rapports nationaux. Il n'existe pas une recette simple pour obtenir ce résultat. Il faut plutôt envisager un ensemble de mesures visant à lever les principaux blocages à l'expression du dynamisme économique des populations. Parmi ces mesures, on trouve :

- rechercher une meilleure productivité des sols, ce qui suppose le maintien ou l'amélioration de leur fertilité ;
- renforcer la capacité de production, ce qui suppose un accès aux ressources naturelles, aux techniques et intrants de production et la recherche permanente d'un bon équilibre entre agriculture, élevage, forêts et ressources halieutiques ;
- assurer une meilleure maîtrise de la variabilité de la production, ce qui suppose le développement de l'irrigation et de pratiques culturales adaptées ;
- améliorer l'accès aux marchés, ce qui suppose de développer les marchés existants et d'explorer de nouveaux marchés, de réduire les coûts de trans-



saction, en particulier en améliorant les infrastructures, et de diminuer les risques économiques sur les marchés ;

- favoriser la diversification des marchés et des modes de production, afin de permettre aux diverses régions et aux divers groupes sociaux de s'affirmer sur certains segments de marchés ;
- améliorer la capacité de réponse des producteurs aux marchés, ce qui suppose de renforcer leur information, leur capacité de négociation et leur capacité d'investissement ;
- enfin, développer l'activité non agricole, en milieu rural ou en milieu urbain, de façon à développer le nombre des acheteurs de produits agro-alimentaires et leur pouvoir d'achat.

a) Entretenir et développer le potentiel de production

Un des tout premiers problèmes mentionnés par les ruraux est celui de la dégradation de leur outil de production et des difficultés qu'ils rencontrent pour s'équiper et investir. Parmi les solutions à apporter, on retrouve régulièrement les éléments suivants :

(1) Encourager une gestion durable de la fertilité des sols

La baisse de la capacité productive des sols est une préoccupation très largement exprimée dans les rapports nationaux. Elle est le résultat naturel d'une occupation croissante de l'espace et d'une diminution des temps de jachère qui n'est que partiellement compensée par le développement des techniques de conservation et de restauration des sols ou l'usage des engrains ; en conséquence, les rendements diminuent, ce qui entraîne une augmentation des superficies cultivées.

Tous les rapports soulignent qu'il faut :

- encourager l'exploitation intégrée du trio agriculture, élevage et forêt ;
- mieux valoriser et transposer les savoir-faire traditionnels ou nouveaux pour le maintien ou la reconstitution de la fertilité des sols, notamment de leur taux de matière organique, la maîtrise de l'érosion... (zay, diguettes, fosse fumière ou à compost, etc.) ;

- développer l'utilisation progressive et complémentaire des intrants ;

- envisager des programmes plus importants de bonification des sols là où ils sont trop profondément dégradés.

Mais cette évolution nécessite des capitaux (pour les intrants), des savoir-faire (pour l'optimisation de l'utilisation des ressources) ou encore de la main d'oeuvre en saison sèche (pour les travaux anti-érosifs) : il faut que ces facteurs existent, mais aussi qu'ils ne soient pas employés ailleurs. Ces éléments doivent être pris en considération pour une amélioration de la productivité.

(2) Porter une attention particulière à la production forestière et de l'élevage

Les productions des arbres et de l'élevage sont deux postes importants de revenus pour les ruraux sahéliens, qui sont souvent moins pris en considération que la production agricole au sens strict du fait de leur moindre visibilité et de la complexité des modes de production ou d'appropriation, qui interdisent les solutions simples. Pourtant, la valorisation optimale du potentiel marchand de ces produits, et de leurs synergies agronomiques avec les cultures est certainement une voie pour améliorer durablement la rentabilité globale des systèmes de production.

Les forêts constituent une ressource capitale pour les sahéliens en raison de leur utilité dans le contrôle de l'érosion, la fertilisation des sols, l'alimentation animale et humaine, la pharmacopée traditionnelle, etc. La productivité des forêts naturelles est limitée, en particulier dans les zones les plus arides, et la plupart des essais de reboisement à grande échelle n'ont guère connu de succès en dépit des moyens importants qui leur ont été consacrés. Pour limiter la pression sur les forêts naturelles, il faut, tout en encourageant les économies d'énergies et le développement des énergies alternatives, renforcer l'intérêt des ruraux à assurer une bonne gestion des forêts naturelles et à planter et entretenir les arbres dans les zones cultivées, par le choix d'espèces à haute utilité locale ou valeur marchande.

Quant à la production animale, elle tient une place importante dans les revenus des ruraux et dans les dépenses alimentaires des urbains. Elle est une source de nourriture importante par sa qualité et sa



diversité : viandes rouges, volaille, œufs, lait... Les pays sahéliens de l'intérieur sont tous exportateurs de viande rouge, mais tous les pays restent importateurs de lait et la production de volaille et d'œufs peut encore largement progresser. C'est donc un marché pour lequel tous les pays disposent de marges de progrès substantielles à l'avenir. Compte tenu des atouts naturels des pays sahéliens mais aussi de la nécessité pour les pays exportateurs de faire face à la concurrence extérieure, les actions d'amélioration de l'élevage doivent porter sur une exploitation plus judicieuse des espaces pastoraux et une meilleure intégration avec l'agriculture dans les zones humides, le développement des cultures fourragères et des aliments du bétail, le renforcement de la santé vétérinaire, le développement de l'aviculture, la formation des opérateurs et l'assainissement des circuits de commercialisation.

(3) Expliciter les droits fonciers des divers utilisateurs

Les régimes fonciers actuels sont ambigus. Ils résultent de la superposition d'un droit coutumier et d'un droit administratif, qui dans l'ensemble sécurise peu les investissements à moyen terme. Dans ce domaine, il faut chercher un équilibre entre le maintien de l'accès au foncier de ceux qui en dépendent pour leur survie et disposent des droits d'usage locaux et la capacité d'accès à la terre des agriculteurs les plus dynamiques, ou des entrepreneurs agricoles ou encore des migrants des zones défavorisées qui ont besoin d'espaces croissants pour valoriser correctement leur savoir-faire et/ou leurs capitaux. Il existe un vaste accord sur le fait que la situation actuelle, dans laquelle nombre d'utilisateurs des ressources ressentent leur occupation comme précaire, est particulièrement problématique et que, quelle que soit l'option retenue, des évolutions permettant de renforcer les droits d'usage sont indispensables.

Les pasteurs ont du mal à faire valoir leurs droits sur le foncier, car leur utilisation de l'espace est rarement reconnue comme une " mise en valeur " d'autant plus que la propriété d'animaux se développe chez les agriculteurs. Pourtant, l'exploitation pastorale reste la meilleure valorisation de nombreuses terres, en particulier dans les zones sahéliennes et la sauvegarde de droits des pasteurs sur

l'ensemble de leur parcours (y compris leurs zones de repli au sud) est la condition d'une valorisation optimale de ces zones.

Enfin, il faut essayer de modifier le rôle de l'arbre dans le foncier : le droit à planter attestant souvent du plus haut niveau de droit sur la terre, il en résulte une réticence forte des ayant droits à laisser les utilisateurs courants de la terre planter des arbres, même quand ceux-ci auraient des raisons économiques ou écologiques de le faire.

(4) Améliorer la qualité et la fiabilité des services à l'agriculture : conseil agricole et marché des intrants

Compte tenu des mutations rapides auxquels sont contraints les pays sahéliens à l'avenir, la recherche a un rôle de premier plan à jouer pour initier et soutenir certaines évolutions. Pour pouvoir jouer pleinement ce rôle, il est essentiel que la recherche soit correctement connectée à ses utilisateurs : producteurs, industriels, consommateurs, en les associant en permanence à la définition de ses objectifs pratiques. En particulier, il faut encourager la transition des méthodes classiques de vulgarisation vers une pratique du conseil agricole, qui fait appel aux capacités techniques croissantes des ruraux et leur propose un éventail de solutions techniques adaptées à la diversité de leurs situations

La mise en place de pratiques techniques améliorées se heurte également à la difficulté d'accès aux intrants. Ceux-ci sont soit trop exclusivement liés à une culture de rente (coton ou arachide), soit en marché libre mais ils sont alors souvent difficiles à trouver et considérés comme trop chers, en particulier pour leur usage sur les cultures vivrières. Dans l'ensemble, les rapports soulignent que la disparition des sociétés publiques a entraîné une dégradation de la situation en ce qui concerne les intrants, le secteur privé n'ayant que très imparfairement pris le relais.

Les ruraux soulignent par ailleurs leur difficulté à trouver des intrants adaptés à leurs besoins : les Sénégalais, par exemple, s'étonnent que la même formule d'engrais soit proposée aux paysans de toutes les régions du Sénégal depuis 20 ans ! La fiabilité des intrants est également questionnée par les ruraux : semence, dosage des engrains... La confiance n'est pas toujours au rendez-vous. Or,



dans une région où la saison de culture est très courte et ne laisse pas le droit à l'erreur, les ruraux soulignent qu'ils n'investiront dans les intrants que s'ils maîtrisent raisonnablement l'ensemble des risques inhérents aux modèles intensifs : si, au risque climatique se rajoute celui d'engrais mal dosés ou de semences inadaptées ou périmées, ils ne peuvent pas se lancer dans des modes de cultures intensifs, trop risqués.

Pour les produits nouveaux et/ou peu répandus, il est parfois nécessaire d'envisager des démonstrations et des formations pour permettre une bonne identification et une bonne valorisation de ces intrants, clef de leur développement durable. C'est par exemple le cas des produits phytosanitaires.

(5) Réduire les pertes dans les cultures et le stockage, en particulier par la protection intégrée des végétaux

Les études du CILSS ont montré que les pertes pendant la production et sur les produits stockés représentent au Sahel 20 % de la production en moyenne, soit quasiment l'équivalent du déficit calorique des pays de la région. Il y a là, de toute évidence, une marge de progression rapide dont le potentiel est souvent sous-estimé. Malheureusement, il y a eu des excès dans la lutte contre les ennemis des cultures, quand les produits étaient bon marché du fait de fortes subventions : ceux-ci étaient utilisés sans discernement, parfois à très haute dose, créant des dommages sur la santé de la population et l'environnement. Le désengagement de l'Etat de ce secteur et la hausse des prix qui en est résulté ont créé une incitation pour une utilisation plus parcimonieuse des produits, un bon entretien du matériel et surtout la recherche de méthodes préventives traditionnelles pour limiter la prolifération, en association avec les techniques modernes. Cette approche de "protection intégrée des végétaux" qui cherche à maîtriser les ennemis des cultures en plus grande "complicité" avec les systèmes de production nécessite certes un bon niveau de compétence technique, mais permet simultanément des économies substantielles sur les produits et des gains d'efficacité. Elle doit être développée.

Enfin, il n'est pas superflu de rappeler que les zones les plus arides des pays du Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad) constituent le lieu majeur de repro-

duction des criquets : il est dans l'intérêt des pays sahariens mais aussi dans l'intérêt collectif des pays menacés par ce fléau (Maghreb, Arabie, Sahel oriental...) que les pays sahariens disposent de moyens réguliers de suivi de l'évolution des criquets et de lutte précoce contre leur prolifération : formation des ruraux à l'identification et à la destruction des espèces nuisibles, moyens de prospection et de lutte précoce pour les zones peu accessibles...

(6) Trouver une solution durable au problème du financement et à la formation du capital agricole

L'évolution de l'équipement des exploitations agricoles en matériel de culture attelée est lente et irrégulière : elle a été forte dans certaines régions et à certaines époques, généralement en lien avec le développement des cultures d'exportation. Les années 70 ont vu se développer des politiques d'équipement massif à crédit, qui ont abouti dans la plupart des pays à la faillite du crédit agricole, beaucoup de producteurs n'ayant pas remboursé la totalité de leurs crédits. On assiste aujourd'hui dans plusieurs régions à une baisse du niveau d'équipement, du fait de l'usure du matériel et de la difficulté pour les ruraux de les remplacer. Seules les zones cotonnières continuent à voir progresser régulièrement leur niveau d'équipement. On voit dans ces zones apparaître une offre de matériels locaux, moins solides mais aussi beaucoup moins chers, qui répondent bien à la demande paysanne en évitant des investissements trop importants.

Dans les régions qui ne bénéficient pas de programmes spéciaux, les ruraux soulignent la difficulté de se procurer ce matériel, même pour les ruraux les plus aisés : le matériel est trop coûteux pour être acheté aux conditions du crédit local, le marché du matériel est trop peu développé pour que des commerçants se lancent dans de telles opérations.

La plupart des rapports soulignent l'importance d'une reprise de l'équipement agricole : celui-ci permet en effet d'augmenter la production par une augmentation des superficies cultivées (ce qui lui est parfois reproché) mais aussi de mieux valoriser les rares précipitations par des semis plus rapides et des sarclages plus nombreux. Plusieurs rapports soulignent également l'importance d'une recapitalisation des sols, en particulier dans les pays de forte densité démographique : Sénégal, Burkina Faso...



Les crédits de campagnes sont également souvent mentionnés comme un des problèmes qui se pose de façon aiguë aux ruraux. Les circuits financiers locaux fonctionnent avec des taux très élevés, qui interdisent dans bien des cas l'investissement agricole et, en général, la prise de risques. Il est donc conclu qu'il faut développer un crédit "moderne" bon marché, bonifié le cas échéant pour répondre aux contraintes spécifiques de l'accumulation agricole. Les échecs cuisants de plusieurs programmes de crédit montrent toutefois que ce n'est pas une tâche facile. Si cela fonctionne bien autour des cultures de rente, c'est parce que les paramètres des filières sont bien maîtrisés ce qui n'est pas encore le cas pour la production de vivrier.

Toutefois le développement des caisses d'épargne et de crédit, qui semble s'accélérer dans la plupart des pays pourrait offrir une intermédiation à moindre coût vers les marchés financiers, permettant de combiner les taux peu élevés des marchés modernes et les relations locales qui sont la base de la durabilité du système.

(7) Aider les jeunes et les femmes à trouver des formes de travail agricole qui répondent à leurs attentes sans déstructurer les exploitations

La circulation croissante d'information et la monétarisation croissante des sociétés amènent les groupes qui étaient auparavant sous la tutelle des chefs de familles, les femmes et les jeunes, à réclamer de plus en plus d'autonomie de décision et de revenus. Les exemples d'éclatement d'exploitations familiales sont nombreux, et se traduisent par une moindre maîtrise agricole (les exploitations qui disposent de moins de terres et de moins de main-d'œuvre ont une moindre souplesse d'adaptation).

Bien que la façon d'y parvenir soit difficile à définir, il semble nécessaire de trouver une solution au problème que pose les aspirations de jeunes et des femmes à plus d'autonomie et de revenus face aux modalités actuelles du travail agricole et de sa rémunération au sein des familles rurales. C'est une condition pour pouvoir continuer à mobiliser durablement la force des jeunes et des femmes sans perdre les atouts des grandes familles. Les radios rurales, dont les débats recueillent une audience sans cesse croissante, peuvent probablement contribuer à une telle évolution en abordant

régulièrement ces problèmes et en évoquant les solutions innovantes trouvées par certaines familles.

Concernant les femmes, plusieurs rapports soulignent que des progrès rapides peuvent être faits en émancipant les femmes d'une partie de leurs tâches domestiques les plus fatigantes, à commencer par le pilage et les corvées d'eau. Le développement des moulins, les progrès de l'hydraulique et de l'énergie domestique dans les villages permettent en effet aux femmes d'avoir plus de temps pour leur propre production, sans faire défaut au champ du chef de famille.

b) Développer des marchés plus stables et plus diversifiés

Les rapports soulignent généralement la difficulté de bien vendre à laquelle sont confrontés les producteurs ruraux : insécurité sur les prix et les volumes, prix trop bas, transactions peu fiables, délais de paiement trop longs...

(1) Explorer systématiquement les nouveaux marchés

La première façon de limiter les risques, pour l'agriculture sahélienne est de diversifier ses produits et ses marchés : il reste encore d'importants créneaux à prendre ou reprendre, sur les marchés intérieurs, régionaux et mondiaux, comme en témoignent par exemple les hausses sensibles de prix de certains produits maraîchers à certaines périodes de l'année, ou encore les carences alimentaires qui signalent un manque de produits frais et de viande. Les pays sahéliens doivent développer un esprit de conquête des marchés, explorer plus systématiquement les marchés potentiels de l'agriculture sahélienne et développer un esprit de (re)conquête des marchés intérieurs. Pour cela, il faut encourager le développement de la rationalité marchande chez les producteurs, c'est à dire le développement d'une production explicitement destinée au marché, et dont les choix se font en fonction du client. Réciproquement, il faut encourager sans relâche la consommation des produits locaux chez les populations sahéliennes ; même si les prix jouent un rôle important dans les choix des populations, il est clair également que les responsables peuvent donner



l'exemple dans ce domaine; il serait souhaitable par exemple de promouvoir systématiquement les produits du cru dans les réceptions et autres occasions officielles. Le CILSS applique déjà une telle politique pour ses propres réunions.

Plusieurs pays évoquent la nécessité de se protéger contre les importations pour les produits les plus stratégiques des pays sahéliens (en particulier le riz), tandis que d'autres insistent sur le fait que les pays devraient se donner les moyens d'attaquer, devant les institutions compétentes, les pays développés qui, en subventionnant leurs propres agriculteurs, ne respectent pas les règles de libre concurrence qu'ils imposent aux pays sahéliens. Plus généralement, les Sahéliens souhaitent un renforcement des contrôles afin d'éviter l'entrée et la revente frauduleuse de produits nocifs ou périssables ou de basse qualité.

Par ailleurs, il serait souhaitable d'encourager l'émergence d'une classe de producteurs capables de fournir des produits aux normes internationales, c'est à dire assurant une très bonne maîtrise de la qualité et des calendriers, le respect de cahiers des charges stricts, etc. ; ce groupe ne sera de toute évidence qu'une minorité au début, mais la conquête de nouveaux marchés d'exportation est à ce prix, et ces agriculteurs peuvent avoir un rôle important dans l'expérimentation et la diffusion des innovations.

(2) Améliorer l'accès aux marchés et réduire les coûts de transaction en particulier en développant les infrastructures

De l'avis général, les coûts de transaction handicotent le développement du commerce agro-alimentaire. Ces coûts sont liés aux contraintes structurales (les faibles densités supposent un grand linéaire de routes par habitant) ; l'accroissement rapide des agglomérations fait que les infrastructures de distribution (marchés...) ne suivent pas toujours les besoins... mais ils sont également liés aux taxes, formelles et informelles affectant les commerçants et leurs outils (marchés, véhicules, carburants...).

La plupart des rapports recommandent le développement des infrastructures routières dont la nécessité est reconnue.

Par ailleurs ils recommandent le développement des divers types de transport, en particulier les moyens

de communication inter-Etats. Il faudrait également s'interroger sur les modalités de la levée des barrages sauvages qui sont présentés dans les rapports comme une fatalité : ces barrages qui, au vu de tous, ponctionnent les transporteurs depuis des années ne donnent pas un signe encourageant aux opérateurs économiques.

Enfin, les opérateurs soulignent que les transports de marchandises vers les marchés mondiaux sont particulièrement coûteux, ce qui pénalise les exportateurs de produits agricoles.

(3) Réduire le risque économique

La forte variabilité des marchés régionaux et internationaux, et la diversification encore limitée des produits vendus sur ces marchés font que le risque économique encouru par les producteurs ou commerçants agro-alimentaires est particulièrement élevé.

Des gains importants pourraient être obtenus d'une réduction des aléas économiques sur les marchés agro-alimentaires. On estime en effet, que pour qu'une innovation se diffuse en milieu rural africain, il faut que sa rentabilité soit très élevée (100 % la première année, selon la FAO), et son risque d'échec très faible (moins d'une ou deux fois sur 10) : cette très forte exigence de rentabilité traduit à la fois un coût d'opportunité élevé du capital investi, et la prise en compte d'un risque économique important, qui rend toujours incertaine la valorisation des gains de production. Une diminution du risque économique autorise l'utilisation de technologies dont la rentabilité est plus limitée, tout particulièrement dans les zones humides où le risque climatique est faible, ce qui élargit considérablement le référentiel technique dans lequel les producteurs peuvent puiser. A son tour, cet élargissement du référentiel technique permet de développer la production, qui entraîne une baisse des prix (compensée, pour les innovateurs, par une progression des volumes). Cette baisse des prix autorise à son tour plus de transformation des produits sans qu'ils ne deviennent hors de portée des consommateurs et permet également de développer de nouveaux débouchés (par exemple l'alimentation animale), qui contribuent à leur tour à stabiliser le marché... On a là l'esquisse de ce que pourrait être un cercle vertueux de croissance agricole. Avec deux réserves toutefois :



- on ne sait pas encore comment stabiliser durablement les marchés des produits agro-alimentaires, notamment du fait de l'étroitesse des marchés ; la CMDT avait, dans les années 80, lancé un programme d'achat de maïs à prix garanti : elle a dû abandonner le programme après deux ans faute de pouvoir écouler ses produits ; en revanche, quand les débouchés sont solvables et le marché étendu, comme c'est le cas pour le coton, une forte réduction des risques permet d'atteindre des taux de croissance élevés sur des longues périodes, comme c'est le cas au Mali et au Burkina Faso ;
- cette évolution, qui se dessine en tendance (la stabilisation des marchés ne ferait que l'accélérer) pose le problème de ceux qui n'ont pas la capacité d'innover (manque de moyens financiers, manque de formation, accès au foncier insuffisant...) et qui voient le prix des produits baisser sans pouvoir compenser cette baisse par une augmentation des volumes qu'ils produisent.

Les rapports nationaux évoquent la nécessité de cette stabilisation, souvent sous l'égide de l'Etat. L'expérience en la matière est plutôt négative, faute d'avoir opté pour des solutions réalistes.

A défaut d'une stabilisation complète des marchés, il est possible d'encourager le développement de commerçants spécialisés en agro-alimentaire et la contractualisation de la relation offre-demande que ce soit pour la diversification des filières d'exportation (fruits et légumes par exemple) ou pour les filières de transformation locale : dans ces deux cas, les opérateurs économiques ont intérêt à développer la contractualisation car ils ont besoin de qualité et de régularité de leur approvisionnement ; l'Etat peut donner l'exemple à partir des marchés publics. Par exemple, en Sierra Leone l'administration attribue sous contrat d'approvisionnement local l'ensemble des marchés de la restauration collective officielle (écoles, universités, administrations, prisons...) ;

Enfin, il faut commencer à réfléchir aux formes que pourraient prendre des assurances agricoles même si, dans les conditions particulières du Sahel, du fait de risques particulièrement élevés, la mise en place d'un tel processus sera probablement une affaire de longue haleine. De tels systèmes pourraient commencer en lien avec le crédit, sur des opérations dont le risque est maîtrisé, par exemple une assurance sur les animaux de trait obtenus à crédit,

moyennant un suivi vétérinaire (tenté au Mali et au Burkina).

(4) Aider chaque groupe et chaque région à exprimer ses avantages comparatifs et si nécessaire à en acquérir de nouveaux

Si la conquête des marchés et le développement des échanges sont des objectifs importants, largement cités dans les rapports, ils ne toucheront pas tous les producteurs de la même façon : les producteurs les plus aisés en toucheront des bénéfices supérieurs à ceux qui sont toujours à la recherche de leur propre approvisionnement. Pour que la plus grande partie des ruraux trouvent des opportunités qu'ils peuvent saisir, il faut probablement encourager une spécialisation progressive de ces producteurs vers des produits mieux adaptés à leurs conditions de production que les céréales, à l'instar des pasteurs des zones sahéliennes qui exploitent au mieux leur zone avec le bétail, puis vendent ce bétail pour acheter des céréales. Il est important d'identifier des produits à haute valeur ajoutée, résistant à la sécheresse, peu périssables, demandant une grande quantité de main d'œuvre, etc.. qui peuvent être développés dans ces zones.

C'est le cas pour l'élevage, qui rassemble toutes ces caractéristiques et dont le potentiel (élevage transhumant, élevage bovin sédentaire, petits ruminants, volaille...) doit être systématiquement développé. C'est également le cas pour d'autres produits, que l'on voit se développer dans les zones difficiles : sésame, arachide, niébé, souchet, qui résistent relativement bien à la sécheresse, oignon, légumes séchés (tomates, poivrons, échalotes) qui du fait de leur valeur peuvent être transportés sur de grandes distances...

Concernant les producteurs les plus vulnérables, il y a également des pistes à explorer pour encourager le développement de la production, l'amélioration des revenus et pour commencer, limiter les risques de surendettement :

- limiter les ventes des exploitations déficitaires, qui les entraînent souvent dans une spirale d'endettement : ces ventes étant souvent causées par un manque de liquidités, elles peuvent être remplacées par des petits crédits adaptés pour la soudure (pour éviter l'endettement) ou des aides au stoc-



kage (pour éviter la vente précoce quand les prix sont bas) ou un mélange des deux : les banques de céréales villageoises qui jouent un peu ce rôle sont citées dans plusieurs rapports ;

- sécuriser l'épargne monétaire, de façon à mieux la dissocier de l'appareil de production : en effet, le bétail et les stocks vivriers jouent un rôle décisif dans la prévention des risques, et souvent ne sont vendus que pour faire face à un événement imprévu (maladie, décès...) et non pas en fonction de la configuration du marché. Une épargne monétaire plus fiable permettrait à certains producteurs de mieux profiter des variations saisonnières de prix, en vendant lorsque les prix sont élevés, ce qui contribuerait également à réguler le marché.

c) Développer les synergies entre développement rural et développement économique général

Avec une agriculture qui représente l'activité principale des deux tiers de la main d'œuvre et contribue pour un tiers au produit intérieur brut et l'économie non agricole qui occupe, symétriquement, un tiers de la population et les deux tiers du PIB, développement rural et développement général sont étroitement liés au Sahel. Les Sahéliens ne peuvent pas se développer sans une agriculture dynamique, mais l'agriculture ne peut pas à elle seule fournir toutes les ressources dont l'économie a besoin et elle a besoin d'une demande dynamique.

Le passé a montré la très grande fluidité des facteurs de production : l'investissement et les travailleurs les plus dynamiques sont allés et iront de plus en plus vers les activités les plus rentables et les moins risquées : pour pouvoir conserver ses éléments dynamiques et "stopper l'exode rural", ce que réclament plusieurs rapports, l'agriculture sahélienne doit leur donner des occasions de valoriser leurs compétences et leur dynamisme, sans priver les plus modestes de leur source de revenus : c'est seulement par un développement d'une grande diversité d'opportunités économiques que l'on peut s'approcher d'une telle situation.

(1) Développer les synergies entre marché intérieur et exportations

Le développement de l'approvisionnement intérieur est souvent abordé de façon déconnectée du déve-

loppement des exportations. Cette segmentation des marchés contribue à augmenter le risque sur ceux-ci, en limitant leur taille. Il est au contraire souhaitable de développer les synergies entre marché intérieur et exportations, régionales et vers les marchés mondiaux.

Par exemple, la Gambie utilise son marché intérieur comme amortisseur des risques des marchés internationaux pour les produits à haute valeur ajoutée : fruits et légumes. Les produits qui ne peuvent pas être exportés sont d'abord dirigés vers les hôtels de la côte, puis vers le marché local. A chaque fois, le prix perçu par les opérateurs est approximativement divisé par deux, mais il contribue à limiter les pertes sur les produits les plus périssables.

Réciproquement, l'exportation d'une partie de la production des vivriers peut être une façon de stabiliser le cours de ces produits : c'est un enjeu qui se pose, à l'heure actuelle, pour les céréales du Mali et du Burkina Faso.

(2) Encourager le développement et les performances des activités d'amont et d'aval

Les rapports soulignent à la fois la difficulté des ruraux à vendre leurs produits et le besoin croissant d'approvisionnement des villes. Rien ne sert de produire si l'on n'est pas sûr de vendre. Le développement de la production suppose donc de se préoccuper de l'ensemble des filières agro-alimentaires, amont et aval, jusqu'aux consommateurs. Le succès, souvent cité, des sociétés cotonnières tient dans une large mesure à leur totale maîtrise des contraintes en amont (crédit, intrants) et en aval (achat) des producteurs : complètement sécurisé sur le plan économique, le producteur n'a plus, alors, qu'à gérer les risques techniques de la production agricole.

Si la région suit un chemin classique de croissance et de diversification économique, alors les activités autour de la production agricole sont appelées à se développer. Mais pour que cela soit possible, et du fait du pouvoir d'achat limité des populations, la valeur ajoutée agro-alimentaire ne doit pas se traduire par un relèvement des prix des produits finaux : elle doit accompagner une baisse du prix de la matière première, compensée pour les producteurs par une augmentation des volumes mis en marché.



Cette évolution doit se faire progressivement, essentiellement sur la base d'une sélection naturelle des opérateurs économiques les plus performants qui vont naturellement émerger du lot : il existe en effet, aujourd'hui, une multitude de petits opérateurs sur la transformation des produits qui constituent un extraordinaire vivier de dynamisme et d'innovation. C'est sur ce groupe qu'il faut baser la dynamique de progrès. Des entreprises de taille supérieure viendront éventuellement par elles-mêmes sur le marché quand celui-ci sera suffisamment développé.

Les services en amont de la production sont pour l'instant moins développés, mais on assiste à leur progrès là où la création de richesse est suffisante pour justifier leur activité : fabrication d'attelages dans les zones cotonnières, développement de la médecine vétérinaire privée, bureaux d'étude pour la réalisation de petits ouvrages hydrauliques... Cette offre de service devrait se développer à l'avenir mais pose le problème de la réponse à apporter aux demandes rurales en attendant que le secteur privé offre des services adéquats. Il faut dans ce cas trouver des formes d'intervention publiques qui sont compatibles, voire encouragent l'émergence d'un secteur privé. Les projets de développement local, par exemple, peuvent jouer un rôle d'amorçage de ces services en sécurisant un marché initial de taille suffisante pour permettre des investissements significatifs (formation, acquisition de technologies...).

(3) Développer une offre de produits et services de consommation adaptés aux besoins et aux moyens des ruraux

Enfin, les progrès de l'offre rurale dépendent de ce que les ruraux vont recevoir en échange de leur offre de produits. Si ce qui leur est offert par les villes se résume à la redistribution de produits importés (fripes, produits manufacturés très bon marché importés d'Asie) après que les villes aient prélevé sur les recettes d'exportation les besoins de leur propre consommation, alors l'offre de produits agricoles va rapidement se trouver limitée par la capacité d'importation des économies nationales de biens à offrir en contrepartie de l'offre agricole. Si, en revanche, la ville offre des biens (intrants de production et biens de consommation) et des services variés (éducation,

santé, services financiers, recherche, information) de qualité et basés essentiellement sur des ressources internes, alors il n'y a pas de limite à l'accroissement des échanges intérieurs autres que le financement des consommations intermédiaires en produits importés (transport, énergie...). Il faut donc veiller à une progression relativement équilibrée, au moins sur le moyen terme, de la division du travail entre producteurs, transformateurs et offreurs de biens et services complémentaires maximisant dans tous les cas la valorisation des ressources locales.

d) Hierarchiser les facteurs de blocage pour les progrès à court et moyen termes

La croissance économique en général, et agricole en particulier, est un problème complexe. Une stratégie de croissance s'accommode mal de traitements sectoriels cloisonnés. Il est beaucoup plus efficace de raisonner en termes de facteurs limitants pour les progrès à court et à moyen termes. Il faut donc identifier, pour chaque région et chaque filière, en lien avec les opérateurs concernés (producteurs, commerçants, transformateurs, exportateurs...) les divers facteurs de blocage des progrès à court et moyen terme et débloquer les processus de création de richesse tout en se préparant à répondre aux défis du moyen terme, en particulier dans les domaines où les solutions sont lentes à aboutir : recherche variétale, expérimentations technologiques, réformes institutionnelles, mise en place des grandes infrastructures...

D'une façon générale, plus les enjeux sont locaux et/ou à court terme, plus il faut laisser les acteurs s'en occuper, en créant les conditions d'une bonne négociation entre les parties prenantes : bonne information partagée, forum neutre de débat, médiations et arbitrages de l'Etat en cas de conflit ; en revanche, plus les problèmes deviennent abstraits parce qu'ils concernent de grands groupes et/ou le long terme, plus il revient à l'Etat, avec l'appui international le cas échéant, d'en assumer la charge.

2. Réduire l'incidence du risque climatique, en particulier par une meilleure maîtrise de l'eau

La haute priorité accordée à ce thème n'est pas vraiment une surprise, puisqu'il répond à la contrainte première partagée par les pays sahéliens : l'aridité et



le risque de sécheresse. La plupart des pays mentionnent la nécessité de développer l'irrigation, soit par les grands aménagements, soit par les petites retenues. En revanche, peu de rapports mentionnent les possibilités pratiques de limiter le risque lié aux sécheresses en s'inspirant des méthodes traditionnelles. Enfin, le risque de sécheresse majeure et les stratégies par lesquelles il faudrait y répondre ne sont presque jamais mentionnés dans les rapports.

a) Améliorer la maîtrise de l'eau

(1) Faire un bilan des performances et des possibilités des diverses formes de maîtrise de l'eau

Les pays sahéliens ont un important potentiel de terres irriguées : près de 3 millions d'hectares. Seule une proportion limitée est mise en culture (25 % environ), proportion qui progresse très lentement, l'essentiel des financements publics concernant des réhabilitations. Les zones aménagées connaissent des succès très variables d'un pays à l'autre. On assiste également au développement des aménagements villageois et des périmètres privés.

La mobilisation du potentiel que constituent les grands fleuves sahéliens représente un rêve partagé par la plupart des sahéliens, mais aussi un réel défi pour les gouvernements sahéliens et la communauté internationale.

Par ailleurs, l'attention se porte de plus en plus sur les aménagements de bas-fonds et les petits barrages. Il s'agit de petites retenues dont l'aménagement permet un contrôle relatif de l'eau sur des superficies allant de quelques hectares à quelques dizaines d'hectares. Ces techniques ne sont pas nouvelles, mais elles connaissent à l'heure actuelle un

tableau n° 13 : coûts des divers types d'aménagement et superficies concernées

type d'irrigation	coût en milliers de F.CFA/ha
submersion contrôlée	100-250
petits barrages (type Burkina Faso)	1000
maîtrise totale SAED	1000-2000
SOSUCO	1400
Mauritanie	2500
Vallée du Niger (Niger)	3400

source : FAO

grand développement, à la faveur de la multiplication des organisations locales. Les petits aménagements relèvent en effet d'une technique de gestion beaucoup plus décentralisée : ils n'ont pu se développer qu'au fur et à mesure que les capacités de gestion locale et les canaux de financement décentralisés se sont mis en place. Ils concernent potentiellement de grandes superficies : ainsi, la CMDT mentionne une superficie aménageable en bas-fonds de 300.000 hectares dans la zone Mali-sud. Plusieurs centaines de petites retenues ont été aménagées au Burkina Faso.

Plusieurs pistes s'offrent donc pour améliorer la maîtrise de l'eau. La première des choses à faire, est une bonne revue des documents qui mentionnent les potentialités qui s'offrent dans les pays pour les divers types de maîtrise de l'eau, les coûts de leur mise en œuvre pratique, les modalités de gestion (de l'eau, des productions, de l'accès au foncier aménagé) qui peuvent y permettre une bonne valorisation économique et sociale.

Bien qu'une importante littérature ait été produite sur ces sujets dans plusieurs pays, les informations sur l'irrigation sont peu mentionnées dans les rapports nationaux et ne semblent guère sortir du cercle des spécialistes du sujet : il se pose donc, dans un premier temps, un problème de mise à disposition de l'information pour bien mesurer les possibilités et les enjeux en matière de gestion de l'eau.

(2) Accorder une priorité politique et financière pour une politique accrue de l'eau

Lorsqu'une information de qualité sera rassemblée, il sera nécessaire de rouvrir une négociation pratique sur les modalités et le financement d'une maîtrise accrue de l'eau et sa place dans le développement des pays sahéliens.

Les types d'aménagement ont évidemment une fonction très variable en matière de développement. Les grands schémas d'aménagements ont un rôle structurant dans l'économie de régions souvent peu favorisées par ailleurs (vallée du fleuve Sénégal, delta du Niger). Ils jouent donc un rôle



important dans l'aménagement du territoire et la gestion des équilibres politiques internes des pays. Mais ces aménagements demandent de longues études, ils sont coûteux et placent de ce fait les pays sahéliens sous le pouvoir de décision des principales sources de financements.

Les petits aménagements ont un impact plus diffus, mais néanmoins important : ils contribuent à recharger les nappes phréatiques, ils renforcent les capacités de gestion locale, ils complètent la culture pluviale et permettent de prolonger la période de culture au delà de la saison des pluies ; ils permettent une diversification des revenus...

Le degré de priorité politique et financière accordée à la maîtrise de l'eau et le type de maîtrise adapté aux diverses situations nationales et locales doivent faire l'objet d'une négociation dans les pays et au sein de la région, puisque se pose également un problème du partage de ressources limitées ; ils doivent également être mis en balance avec les stratégies alternatives de réduction du risque climatique (cf. ci-dessous). Ils doivent enfin faire l'objet de négociations approfondies avec la communauté des bailleurs de fonds, car il semble que c'est un des domaines où les divergences entre les Sahéliens et leurs partenaires internationaux sont les plus importantes.

b) *Préserver et développer les stratégies traditionnelles de gestion du risque climatique*

Les ruraux sahéliens ont historiquement développé, dans leurs diverses régions, des stratégies, des techniques et des savoir-faire leur permettant de faire face aux risques climatiques élevés de la région. Ces stratégies continuent à offrir un potentiel important de progrès pour les ruraux qui vivent dans les régions arides et n'ont pas accès à l'irrigation. Dans ce domaine, trois pistes sont à suivre :

- bien prendre en compte les stratégies déjà développées par les populations pour faire face au risque climatique et éviter de les compromettre si l'on n'apporte pas d'alternative durable (par exemple dans la gestion de l'accès du bétail transhumant à l'eau pendant la saison sèche) ;
- encourager le transfert de savoir-faire, de techniques et de variétés entre régions arides, et de celles-ci vers les régions touchées plus récemment par l'assèchement de leur climat. Ce transfert se

fait en partie spontanément, mais il peut être largement accéléré en développant les échanges paysans entre zones aux problèmes similaires, ou à plus grande échelle par l'usage des radios rurales et autres médias ;

- développer la recherche sur des systèmes de production adaptés aux zones de forte incidence du risque climatique ; en effet, les schémas d'intensification généralement proposés pour les pays sahéliens sont peu opérants dans ces zones (par exemple, les engrains azotés renforcent le risque de stress hydrique)... En particulier, il faut continuer à analyser et tester les formes possibles de valorisation des vastes pâturages sahéliens (perpétuation ou évolution des pratiques de transhumance), compatibles avec leur écologie fragile et les changements du contexte économique et social de ces régions.

c) *Mieux intégrer le risque de crise climatique majeure dans les politiques de développement*

Les évolutions climatiques sont incertaines, mais le risque de sécheresse majeure est toujours réel. Ce risque est généralement traité à part des enjeux de développement, par des structures spécialisées sur les crises alimentaires : prévision climatique, alerte précoce, gestion des stocks de sécurité et distribution d'aide alimentaire. C'est à dire que ces cellules se soucient "seulement" d'éviter les famines et assez peu de le faire en minimisant la déstabilisation que la sécheresse et les interventions qui en découlent apportent aux systèmes économiques et sociaux.

Il convient de renforcer encore la prévision des crises, mais il faudrait également que le risque climatique soit mieux incorporé dans les politiques de développement agricole et rural, en particulier le souci de sauvegarde, au-delà des personnes, de l'appareil de production en cas de sécheresse majeure. Des scénarios de gestion de crise devraient être discutés avec les ruraux et les opérateurs en milieu rural.

3. Développer la représentation des intérêts du monde rural

Les politiques de développement rural doivent gérer des contraintes simultanément au plan national (équilibres économiques et politiques) et au plan



local. Cela pose le problème des intermédiaires entre le niveau local et le niveau national, permettant de trouver des solutions satisfaisantes aux deux niveaux. Ces intermédiaires doivent assurer une série de fonctions économiques et sociales. Après une phase où l'Etat a assuré l'essentiel de cette fonction d'organisation, puis une autre où projets et ONG ont à leur tour tenté de jouer ce rôle, la situation se caractérise aujourd'hui par la multitude des structures, et l'émergence des structures émanant directement du monde rural. Les plates-formes rurales mises en place dans les divers pays à l'issue de la conférence de Praia, sous l'égide du CILSS, peuvent favoriser une telle évolution.

a) Développer la représentation des intérêts économiques des ruraux

Ces intérêts sont relativement vastes et hétérogènes, et ils supposent probablement l'émergence et le développement d'une série d'organisations spécialisées :

- organisations techniques, visant à améliorer le niveau de formation et de connaissance technique des producteurs, et à faire l'interface avec les organisations de recherche et/ou de vulgarisation et les promoteurs privés de produits et matériels agricoles ;
- des organisations économiques, contribuant à améliorer les conditions de l'approvisionnement en intrants et de mise en marché des produits des producteurs agricoles ;
- des organisations financières, enfin, contribuant à financer les crédits de campagne, ceux d'équipement qui font fortement défaut aujourd'hui et également à sécuriser et valoriser l'épargne du monde rural.

Il existe aujourd'hui un grand nombre d'initiatives dans ces domaines dans la plupart des pays, qui témoigne de l'ampleur des enjeux et de la multiplicité des intérêts en jeu, mais pose également le problème de la sélection des expériences les plus utiles, et de la structuration de ces mouvements afin qu'ils puissent mieux contribuer aux décisions nationales qui influent sur les actions du terrain. Seul le Sénégal, au travers du CNCR, dispose d'un mouvement national structuré, qui commence à sérieusement participer à des négociations politiques et macro-économiques.

Deux visions s'affrontent dans ce domaine : certains pensent qu'il faut laisser le temps aux mouvements des producteurs ruraux de se développer localement, de laisser leurs responsables acquérir une expérience ayant de les pousser à se fédérer au niveau national, ce qui pose le problème de savoir qui peut témoigner des intérêts ruraux dans les arbitrages politiques en attendant que cette fédération se fasse naturellement ; d'autres pensent qu'il faut créer des structures nationales (ou encourager leur création) et les engager dans un processus de renforcement progressif de leur représentativité. Cette approche "proactive" est plutôt privilégiée dans les rapports nationaux. Ses détracteurs font valoir qu'elle risque de se traduire par un détournement d'objectif, en devenant un outil aux mains des responsables politiques et administratifs nationaux.

Les plates-formes rurales dont le principe a été décidé lors de la réunion de Praia en 1994 et qui se sont formellement constituées en 1996 peuvent contribuer à une rencontre des responsables locaux et des diverses filières, et favoriser ainsi l'émergence de mouvements nationaux fonctionnels. Mais elles doivent d'abord renforcer leur reconnaissance et leur visibilité dans les pays : par exemple, elles sont encore peu mentionnées dans les rapports nationaux.

Dans tous les cas, il est souhaitable de donner aux organisations à vocation économique des cadres juridiques favorables à l'explicitation de leurs fonctions, pour éviter le flou ; de favoriser la transparence de gestion de ces organisations (choix des responsables, modes de financement) ; de donner à ces organisations la possibilité de se regrouper à des niveaux supérieurs, d'encourager le pluralisme au sein de mouvements de grande ampleur...

b) Développer la représentation des intérêts sociaux des ruraux

Les dix dernières années ont révélé très largement la difficulté éprouvée par les Etats de prendre en charge les fonctions sociales de base en milieu rural (santé, éducation). Réciproquement, les projets de développement local et de gestion de terroir ont montré la capacité des populations de base à prendre en charge tout ou partie de ces services sociaux sur leurs propres ressources, selon leurs propres modalités. Ces deux évolutions simultanées ont permis à l'idée de décentralisation de rapidement progresser dans le



Sahel. Elle s'est traduite dans la pratique par un renforcement de la décentralisation au Sénégal, et un mouvement de grande ampleur au Mali, où les anciens arrondissements administratifs ont cédé la place à près de 700 communes rurales. Le mouvement est plus profond, et devrait donner lieu à de nouvelles progressions de la décentralisation dans les années à venir. C'est dans la perspective de la préparation d'une décentralisation inévitable que doivent être situées les actions des ruraux à caractère social. Dans cette perspective :

- favoriser et soutenir les organisations paysannes à caractère social, (santé, alphabétisation) et à vocation culturelle (promotion de la culture du terroir, théâtre pédagogique) qui préparent le terrain aux futures collectivités locales ;
- aménager les monopoles de services public de l'Etat pour y encourager le développement d'initiatives privées complémentaires ;
- développer les situations de responsabilité, de gestion directe d'activités et de fonds, afin de créer une expérience, de susciter l'émergence de compétence mais également de développer le contrôle social de la gestion locale ;
- organiser les statuts des organisations à vocation sociale afin de maximiser leur fonction de transition vers les collectivités locales décentralisées ;
- diffuser l'information sur les diverses expériences de décentralisation, qu'elles soient anciennes (Sénégal) ou plus récentes (Mali) et entamer la réflexion sur les modes de financement des activités locales (taxation).

c) Associer largement les ruraux aux instances techniques et économiques qui les concernent

Il faut s'habituer à faire des organisations de producteurs des partenaires à part entière, mais aussi les tenir comptables de leurs engagements. Seule une attitude associant confiance dans les capacités des ruraux à défendre leurs intérêts et exigence peut permettre de maximiser l'efficacité des services pour le développement comme des politiques agricoles.

De ce fait, il est souhaitable d'associer régulièrement les organisations de producteurs aux instances techniques et économiques qui les concernent au premier chef : détermination de la politique agricole et

des PASA, politiques liées aux intrants et aux marchés, formation et vulgarisation.

Du fait de l'exigence croissante d'associer les organisations de producteurs aux processus de décisions publiques, on a un premier risque qui est de multiplier les réunions formelles sans implication réelle. Pour éviter ce biais, les organisations doivent se voir confier un pouvoir de négociation, qui doit être proportionnel à leur capacité à faire appliquer les accords auxquels elles contribuent. Il faut également faire attention de ne pas surcharger une poignée de responsables, au risque de les déconnecter de leur activité de base, et de ne pas non plus jouer la division entre ceux-ci.

d) Professionnaliser l'interface avec le monde paysan

Il est évident que, de plus en plus, les organisations des ruraux, que ce soit celles qui défendent leurs intérêts professionnels ou celles qui défendent leurs intérêts sociaux sont appelées à gérer directement les relations avec les autorités publiques, les agences d'aide et, de façon croissante, les autres opérateurs économiques.

A ce stade, les organisations de ruraux n'auront plus besoin d'intermédiaires, mais plutôt de conseillers spécialisés pour les aider à améliorer leur fonctionnement.

En attendant ce stade ultime de l'organisation du monde rural, des intermédiaires sont toujours nécessaires pour lier les ruraux aux enjeux "macro" (élaboration des lois, relations avec les agences d'aide, vente sur les marchés internationaux...). Ce rôle est pour l'essentiel rempli par l'administration et par les ONG qui ont, chacune, joué un rôle important dans ce domaine. Ces intermédiaires sont, en quelque sorte, en concurrence pour ce rôle, sur la base de légitimités différentes : souveraineté pour l'administration, proximité du terrain pour les ONG.

Il convient de sortir progressivement de ce débat et de juger plutôt les divers intermédiaires sur des critères techniques : la qualité et le prix de leurs interventions et surtout la mesure dans laquelle, en jouant leur rôle d'intermédiaire, ils renforcent (ou non) la capacité à terme des organisations rurales d'assumer ce rôle. Il existe en effet un risque significatif, en particulier dans la relation d'aide, de confis-



cation de la parole paysanne par ceux qui en sont les médiateurs. Ce risque a été signalé dans certains rapports nationaux.

e) Renforcer la place du développement rural en tant qu'enjeu de politique intérieure

Il y a de nombreuses évolutions possibles pour le monde rural sahélien. Plusieurs d'entre elles peuvent apparaître souhaitables, aucune n'est parfaite, beaucoup sont inquiétantes. Il est donc important que ces futurs possibles soient débattus ainsi que les mesures politiques qu'ils supposent.

Dans ce domaine, il serait souhaitable de renforcer la place que tient le monde rural dans les débats politiques. Cela devrait être relativement aisément dans les élections locales, où l'on voit d'ailleurs augmenter les candidatures d'animateurs de mouvements locaux aux fonctions politiques.

Cela doit aussi être fait au niveau des débats nationaux, où le monde rural tient une place très inférieure à son poids dans la société et même dans l'économie. Les organisations nationales d'agriculteurs et de ruraux doivent s'efforcer d'obtenir l'expression de propositions concrètes de la part de leurs responsables.

4. Freiner la marginalisation des groupes et régions défavorisés

La solidarité des Sahéliens envers les groupes et les régions les plus démunis s'exprime dans de nombreux rapports. Toutefois, les causes des difficultés de ces régions et, surtout, de ces groupes ne sont pas toujours clairement diagnostiquées ce qui fait qu'on ne voit pas toujours quelles mesures y apporteraient des réponses spécifiques et leur permettraient de faire des progrès plus rapides que la moyenne.

a) Quelle solidarité avec les régions les plus défavorisées ?

Les régions défavorisées du Sahel souffrent en général d'une ou plusieurs contraintes majeures : forte aridité, fort enclavement, fortes contraintes agronomiques... Il s'agit souvent, également, de zones à la marge des pays où il existe des tensions sociales et politiques, voire des conflits. La notion de zone "défavorisée" ne reçoit pas de définition explicite

dans les rapports et mériterait d'être éclaircie.

Les populations de ces régions ont déjà, en général, développé des stratégies pour compenser les handicaps de leur région : la première chose à faire est de les aider à mettre en œuvre ces stratégies et à les adapter aux variations de la conjoncture et, pour commencer, de maintenir un climat de paix civile qui permet à ces stratégies de fonctionner. Le programme de réhabilitation du nord du Mali, soutenu par de nombreux partenaires, est à cet égard très intéressant à suivre.

Il faut évidemment appuyer ces zones lorsqu'elles disposent d'opportunités économiques mais n'arrivent pas à les valoriser. Mais, malheureusement, nombre de ces zones souffrent d'un faible potentiel économique (ramené à la population) et de contraintes structurelles fortes. Se pose donc la question d'un appui structurel aux zones dont le potentiel économique et les perspectives de croissance sont plus faibles que la moyenne. Certains pensent qu'il faut y investir "à perte" pour des raisons politiques et sociales, quand d'autres pensent qu'il faut plutôt investir dans les zones dynamiques et laisser les populations organiser elles-mêmes les transferts vers les régions moins favorisées à travers les emplois saisonniers et les envois de fonds des migrants.

Il faut appuyer ces zones qu'elles disposent ou non d'opportunités économiques car il est du devoir des pouvoirs publics de s'occuper des différentes régions de la nation sous peine de compromettre l'unité nationale.

La coopération internationale qui a permis aux Sahéliens de faire face au drame de la sécheresse, du fait de la sensibilité de la communauté internationale à la lutte contre la pauvreté, devrait pouvoir s'engager dans un appui de longue durée aux zones les plus défavorisées. Naturellement les conditions et modalités devraient être discutées et arrêtées au regard de la nouvelle conception des rapports entre les sahéliens et leurs partenaires de coopération.

b) Que faire pour les familles les plus pauvres ?

La pauvreté rurale est généralement présentée dans les rapports nationaux comme un phénomène affectant le monde rural de façon relativement uniforme, tandis que plusieurs rapports techniques soulignent



au contraire la forte différenciation sociale en cours dans le monde rural, c'est à dire le processus selon lequel des ruraux deviennent plus riches tandis que d'autres deviennent plus pauvres.

Par exemple, le rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté au Burkina Faso souligne que les plus pauvres des ruraux (les 20% de la population rurale dont le revenu est inférieur à 27.000 F.CFA par an ayant dévaluation) constituent 30% de la population des régions les plus défavorisées (nord et sud-est) mais aussi 15 % des régions les plus riches (zones cotonnières). La pauvreté n'est donc pas seulement liée à la création générale de richesse.

Il est évident que le diagnostic que l'on porte sur la pauvreté rurale (phénomène touchant collectivement le monde rural ou phénomène de différenciation au sein du monde rural) conditionne le type de solution que l'on peut lui apporter. En particulier, si la première lecture débouche naturellement sur la recommandation d'augmenter la création de richesse en milieu rural, la deuxième lecture invite à se préoccuper de la nature de la croissance économique autant que de son rythme, en particulier de sa capacité à créer de l'emploi et à faire circuler largement les richesses.

En dépit de l'importance accordée dans les discours, au nord comme au sud, à la pauvreté rurale, il faut reconnaître que le problème est encore mal décrit, et plus encore ses solutions. Il semble qu'il se renforce constamment, à la fois du fait du relâchement de certaines solidarités coutumières, du fait de la raréfaction des facteurs de production, qui rend plus difficile leur accès et même du fait de l'intervention des projets, dont les apports sont généralement mieux valorisés par les plus aisés.

En dépit de l'ampleur et de la gravité du problème de l'extrême pauvreté, il faut donc rester modeste dans les ambitions sur ce thème, car il est extrêmement difficile de changer les paramètres qui commandent cette évolution. On peut néanmoins essayer de réduire les risques principaux auxquels sont exposés les plus modestes : crédits de soudure (pour éviter le surendettement), leur donner des formations... Il faut peut-être, également, se préparer à soutenir ceux qui ont perdu leur terre ou leurs troupeaux en travaillant avec les organisations de producteurs les conditions minimales du salariat agricole.

Là encore, les collectivités locales seront certainement appelées à jouer un rôle important en relais des

solidarités traditionnelles pour gérer ces problèmes, qui sont essentiellement des problèmes de proximité.

5. Se préparer à faire face aux défis du long terme, en particulier en développant le capital humain et en aménageant le territoire

Un des objectifs du processus de réflexion Sahel 21 est de préparer les Sahéliennes et les Sahéliens à aborder le 21^e siècle avec plus de confiance et plus d'atouts. Former la jeunesse et les adultes, aménager le territoire constituent des défis majeurs pour les Sahéliens, les pouvoirs publics et les agences de coopération.

a) Développer le capital humain

(1) Former les jeunes et les adultes

La formation générale et technique des populations rurales, adultes et jeunes, hommes et femmes, surtout dans les langues nationales est souvent mentionnée comme une priorité. Qu'elles servent sur place ou qu'elles soient valorisées par une émigration¹⁶, les formations sont toujours utiles aux populations. Dans le même temps, les systèmes de formation actuels ont du mal à répondre à la demande : les formations proposées sont souvent inadaptées aux besoins des sociétés sahéliennes, l'enseignement dans les langues nationales est encore peu développé, les coûts unitaires de formation sont très élevés par rapport au revenu national et, de ce fait, les budgets d'éducation sont insuffisants.

Pour répondre aux besoins de formation généralisée des ruraux, c'est donc tout le système éducatif qui doit être ausculté. La Gambie ou le Tchad qui ont organisé des systèmes d'éducation plus proches de la demande rurale pourraient certainement fournir des exemples intéressants, ainsi que plusieurs expériences de formation organisées spontanément par les populations.

Enfin, il convient d'encourager les formations qui contribuent à développer l'esprit d'entreprise et d'innovation.

(2) Améliorer la santé

Il est bien difficile de penser à l'avenir quand on n'a aucune maîtrise sur sa santé et que l'on risque de tomber malade et d'être incapable de travailler pendant la courte saison des pluies.

¹⁶ Ainsi un projet au nord du Burkina propose les mêmes formations depuis 5 ans, car les personnes formées s'en vont régulièrement valoriser leurs compétences en d'autres lieux.



Une bonne santé est un préalable fondamental du développement : elle détermine la capacité de travail des individus, elle joue sur leur capacité à valoriser pleinement une nourriture absorbée. Au-delà, la perception du long terme, et les comportements qui en découlent (notamment en matière d'investissements à long terme) sont certainement influencés positivement par une meilleure maîtrise de la santé, qui réduit globalement le risque auquel sont exposées les familles rurales.

Or, les statistiques sanitaires au Sahel, et particulièrement en milieu rural, restent extrêmement médiocres.

L'amélioration de la santé doit continuer à être une préoccupation majeure. En milieu rural, elle passe par une plus grande information, par l'éducation, par l'accès à l'eau potable, aux soins primaires et aux médicaments essentiels (initiative de Bamako sur les médicaments génériques), un meilleur suivi des mères et des enfants... Elle passe également par une coopération plus étroite entre la médecine "moderne" et la médecine "traditionnelle" qui a une grande influence en milieu rural.

Si certaines maladies, comme le sida, présentent toujours des difficultés techniques et financières fortes pour leur prise en charge locale, d'importants progrès sont encore possibles, aujourd'hui, avec des techniques simples : vaccination, lutte contre le paludisme et les maladies diarrhéiques, meilleure qualité de l'eau, accès aux médicaments génériques... Il faudrait commencer par généraliser ces mesures de base en milieu rural.

b) Préparer le territoire et la société aux défis du 21ème siècle

On a souligné tout au long de ce rapport que les populations s'adaptent spontanément aux changements rapides de leur environnement. Mais ces adaptations se font en général dans des conditions difficiles, en réaction aux contraintes de cet environnement ; elles privilient naturellement le court et le moyen termes et les rapports de proximité (famille, village, ethnie...) sur les enjeux, beaucoup plus abstraits, qui concernent le long terme et les grands espaces. Un des rôles fondamentaux des Etats est d'inciter les populations à prendre en compte ces enjeux dans leurs arbitrages quotidiens.

(1) l'Etat, dépositaire des enjeux du long terme

Dans ce contexte, le rôle de la politique est d'identifier les solutions les plus favorables à la collectivité, en tout cas celles qui se rapprochent le plus du projet exprimé par ces populations, à long terme et sur l'ensemble de l'espace national (voire au delà). Dans des situations complexes comme celles des pays sahéliens, l'optimum collectif ne saurait en effet être réduit à la somme des optimisations individuelles : cette dernière n'est, au mieux, qu'un pis-aller.

Le rôle de la loi, des choix d'aménagement du territoire et plus généralement de la planification est donc d'infléchir les arbitrages locaux de sorte qu'ils intègrent mieux l'intérêt collectif, et contribuent mieux à la réalisation du projet commun, tout en conservant leur dynamisme propre.

On doit souligner que, pendant longtemps et parfois encore aujourd'hui, la loi ou la norme se sont tellement éloignées des réalités des populations qu'elles ont perdu leur caractère de référence collective, pour devenir une source d'arbitraire. En déduire que la loi et la volonté politique qu'elle traduit doivent s'effacer devant les arbitrages quotidiens des populations est une sorte d'extrémisme inverse.

Il faut en fait chercher des consensus sociaux sur des voies de progrès réalistes, et faire de la loi, des choix économiques encore ou de l'aménagement du territoire une incitation à la mise en œuvre de ce projet collectif. Ce travail de pédagogue du long terme est une des missions principales de l'Etat.

(2) L'Etat, gestionnaire des équilibres dans l'espace national

La plupart des pays sahéliens sont caractérisés par l'extrême diversité écologique, économique et sociale de leur territoire. Cette diversité est une permanence des pays sahéliens, mais elle change de nature avec les évolutions des sociétés sahariennes : elle peut être une source de richesse, si les diverses zones échangent entre elles, ou une source de conflits si les différences se creusent sans mécanisme de compensation. Elle appelle des rééquilibrages permanents, à travers les flux de population ou la redistribution d'une partie de la richesse nationale.

L'Etat a un rôle majeur dans ces évolutions à travers l'aménagement du territoire, qui est la traduction, dans l'espace, du projet de société.



6. Réaliser l'intégration régionale

L'intégration régionale est très largement mentionnée dans les rapports nationaux. Explicite : on le comprend comme le développement d'un espace démographique, économique et social commun.

a) Une évolution nécessaire et inévitable

L'intégration régionale est une réalité ancienne pour les populations et continue à fonctionner dans la pratique : dès que l'économie le justifie, les populations se déplacent ou échangent dans l'espace régional, qu'elles y soient autorisées ou non. En revanche, en dépit des déclarations d'intention, les politiques nationales formelles n'accordent qu'une faible priorité aux enjeux régionaux.

Pourtant, la nécessité de l'intégration régionale ne fait aucun doute. Elle est rendue nécessaire par l'évolution du contexte international : la globalisation et l'émergence des blocs régionaux sur l'ensemble de la planète, mais elle est également rendue indispensable par l'exiguïté des territoires et des marchés nationaux des pays sahéliens.

Les enjeux de l'intégration régionale se heurtent toutefois à la réticence de certaines administrations qui voient la régionalisation comme une perte de pouvoir sur les évolutions dans l'espace national, ainsi qu'à certains opérateurs économiques qui ne pourraient faire face à la concurrence des pays de la région. Aussi, si le discours des pays sahéliens est régional depuis l'origine, la pratique a vu assez généralement les gouvernements privilégier les intérêts nationaux à court terme aux intérêts à plus long terme de la région. Les pays ne respectent pas toujours les engagements auxquels ils ont souscrit dans leurs organisations régionales (comme la libre circulation des produits locaux et des personnes dans la CEDEAO), ou bien les appliquent sans enthousiasme¹⁷. Des pays voisins prennent des options contrastées sur les grands choix économiques, sans se préoccuper des mouvements inévitables de contrebande qui en résultent que ce soit pour les intrants ou pour les produits alimentaires.

b) Rationaliser le dispositif existant

La création de multiples organisations régionales n'a

généralement pas fait avancer d'avantage l'intégration : on se retrouve aujourd'hui avec un dispositif complexe, des organisations intergouvernementales coûteuses en ressources humaines et financières, peu coordonnées, qui élaborent et font voter des textes parfois contradictoires entre eux, et souvent fortement décalés de la réalité.

Pour une plus grande efficacité, il serait souhaitable de rationaliser le dispositif existant, en encourageant le rapprochement et éventuellement, à terme, la fusion de certaines organisations régionales.

Il faudrait également rationaliser les textes existants, dans un premier temps en supprimant les dispositions mutuellement contradictoires et, surtout, en les adaptant aux situations du terrain.

c) Identifier des thèmes prioritaires répondant à des intérêts partagés des pays

Pour progresser dans la pratique, l'intégration régionale doit être basée sur les intérêts partagés des populations et de leurs gouvernements.

L'intégration doit donc être promue sur la base des thèmes qui peuvent apporter des intérêts à l'ensemble des parties nationales simultanément. On peut lister, parmi ces thèmes :

- une meilleure maîtrise des migrations et de leurs effets ;
- une meilleure utilisation des écoles et universités au niveau régional pour la formation des cadres, en adéquation avec le marché du travail ;
- de plus grandes synergies entre les systèmes nationaux de recherche, déjà en bonne voie avec la Coraf et l'Insah) ;
- la planification, la réalisation et l'exploitation des grandes infrastructures régionales (énergie, transport, communication, aménagements hydrauliques...)
- le développement des échanges commerciaux, en particulier agro-alimentaires ;
- le développement de relations coordonnées aux marchés internationaux, pour les importations et les exportations et les négociations internationales
- la promotion des industries régionales de transformation.

¹⁷ A l'exemple de ces opérateurs béninois qui, pour exporter du nord Bénin vers le Niger doivent aller chercher à Cotonou un certificat d'origine de leur produit.



C. Implications : rôles et stratégies des divers acteurs à l'avenir

Cette partie résume, pour les grandes catégories d'acteurs, les implications des priorités thématiques mentionnées ci-dessus. On ne s'étonnera donc pas d'y retrouver un certain nombre d'idées déjà évoquées dans les pages précédentes.

1. Les ruraux et leurs organisations

Tous les rapports s'accordent à dire que les ruraux et leurs organisations doivent désormais occuper le devant de la scène. Toutefois, les rapports ne semblent pas envisager que cela puisse donner lieu à des conflits d'intérêts et de compétence entre les ruraux et l'Etat (qui est supposé représenter les intérêts de toute la Nation et non pas seulement des ruraux), voire entre les ruraux eux-mêmes (entre agriculteurs et pasteurs, entre zones "riches" et zones "pauvres", entre migrants et zones d'accueil potentielles...).

S'il est légitime et souhaitable que les ruraux et leurs organisations prennent des responsabilités croissantes, cela n'enlèvera rien aux sérieuses contraintes auxquelles sont confrontés les pays sahéliens, et à la nécessité de faire des choix difficiles entre les priorités. Si elles souhaitent réellement participer à une cogestion du développement rural, les organisations rurales, comme celles des autres acteurs, doivent donc se préparer à être une force de proposition face à des choix difficiles et à leur mise en œuvre, au-delà d'un légitime lobby pour défendre leurs intérêts auprès des gouvernements.

a) Remettre les ruraux au centre du développement rural

Face à la force des rationalités privées des ruraux, l'expérience montre que les interventions des Etats comme des agences de coopération ne jouent qu'à la marge : elles ne peuvent que rarement changer radicalement les évolutions constatées sur le terrain. Il faut donc rendre aux paysans, agriculteurs et éleveurs, la conscience de leur puissance et se rendre compte que tout changement de la situation passe d'abord par les évolutions de leurs comportements, ce qui leur donne des droits mais aussi des responsabilités. C'est ce qui a été amorcé, au niveau local, avec les nombreuses initiatives de réalisation d'infrastructures de santé, d'éducation ou d'hydraulique,

puis les projets de gestion de terroir et, plus encore, de développement local.

Il est temps d'entamer une évolution parallèle au niveau national et régional. Cela passe par l'appui à la structuration d'organisations de grande envergure et l'implication des ruraux dans les débats sur les grands choix stratégiques. Cela passe aussi par une plus grande attention des donateurs aux résultats de ces débats : le débat trop exclusif sur les priorités du développement entre donateurs et gouvernements doit à l'avenir accorder une place croissante aux groupes constitués à l'intérieur des sociétés sahéliennes (groupes socioprofessionnels, lobbies des régions, etc.).

b) Encourager les ruraux à définir leurs ambitions par rapport à tous les acteurs du développement et non seulement face à l'Etat

Les ruraux et leurs organisations ont une attitude paradoxale par rapport à l'Etat : d'une part, ils lui réclament une plus grande autonomie, plus de confiance et de délégation de gestion ; d'autre part, ils en font le partenaire exclusif de leur projet de développement et lui demandent d'être fortement interventionniste sur leur environnement (régulation des marchés, des intrants, mise en place des services à l'agriculture et des infrastructures...).

A contrario, la volonté d'établir des relations directes avec les consommateurs, commerçants, entrepreneurs... qui constituent l'environnement direct des producteurs, n'apparaît pas nettement. Implicitement, la régulation des relations avec les autres acteurs est donc laissée à l'Etat. Cela s'explique par les pratiques anciennes d'intermédiation de l'Etat dans les relations commerciales entre acteurs et la méfiance traditionnelle des paysans vis-à-vis des commerçants. Mais l'accroissement des pouvoirs de négociation des organisations paysannes crée les conditions de rapports plus directs et plus équilibrés.

Dans leur vision du développement, les ruraux doivent progressivement mieux expliciter ce qu'ils veulent négocier avec l'Etat, et comment ils sont prêts à contribuer financièrement pour que l'Etat assume cette tâche, et ce qu'ils préfèrent discuter directement avec les autres groupes socioprofessionnels concernés, l'Etat n'étant plus alors qu'un recours.



Pour prendre un exemple concret, certains maraîchers, qui soulignent leurs difficultés à vendre leurs produits, expliquent qu'ils ne font pas de contrat de production parce qu'ils ne pensent pas avoir accès à des recours juridiques permettant de résoudre à bref délai leurs problèmes éventuels. Des formes de contrats de production adaptés aux petits et moyens producteurs pourraient passer par une adaptation des procédures de la justice pour une plus grande proximité (par exemple, redynamisation des audiences foraines) et la recherche de son financement ou par des accords fonctionnels entre représentants ruraux et représentants des opérateurs économiques.

c) *Promouvoir la gestion concertée des politiques de développement rural avec les ruraux*

En résumé, les ruraux ne demandent plus seulement à " participer " au développement rural, ils demandent d'en être les gestionnaires dans un réel partenariat avec les Etats et les autres acteurs économiques et sociaux, et le soutien discret des donateurs à ces processus. Cette évolution ultime ne fait que s'amorcer, mais progresse très rapidement dans certains pays, au Sénégal par exemple, et dans certaines filières particulièrement dynamiques. Il faut désormais que les interventions de politique agricole s'inscrivent dans cette perspective, qu'elles contribuent à renforcer cette évolution en faisant de chaque choix l'occasion d'une réflexion interne et d'un renforcement du mouvement des producteurs ruraux.

Cette évolution sera longue et rencontrera sans aucun doute des difficultés. Mais c'est la seule qui soit réellement porteuse de développement et d'un nouveau projet de société à long terme.

2. Les intermédiaires : encourager l'émergence d'un secteur privé dynamique dans le domaine agricole et alimentaire

a) *Favoriser la professionnalisation des structures d'appui*

Les fonctions d'appui aux dynamiques rurales doivent, de façon croissante, être confiées aux cadres et experts locaux mais cette délégation doit s'accompagner de plus en plus d'une relation contractuelle tripartite, entre le donateur ou l'Etat, les bénéficiaires ruraux et la structure intermédiaire (ONG, bureau

d'étude, structure de conseil...). L'évaluation de la qualité des prestations doit mieux tenir compte de la satisfaction des utilisateurs potentiels, et moins de celle des financeurs, qui détiennent aujourd'hui la quasi totalité du pouvoir dans cette relation.

C'est seulement par une telle discipline que l'on peut espérer passer progressivement de structures d'intermédiaires du développement, dépendant principalement des financements publics, à des structures d'appui commanditée par les ruraux eux-mêmes et vivant sur la création et la circulation locale des richesses.

b) *Développer les partenariats, en particulier dans le domaine économique*

Une autre façon de rapprocher les fournisseurs de services et les producteurs ruraux est d'encourager leur association dans des opérations à bénéfice mutuel : on a ainsi mentionné précédemment les contrats de livraisons de produits agricoles entre commerçants et transformateurs et producteurs. Dans un esprit similaire, le CNCR entend devenir actionnaire du crédit agricole sénégalais ; certains groupes paysans recrutent des cadres commerciaux qui sont rémunérés en fonction des prix qu'ils obtiennent pour les produits des ruraux ; un consortium d'organisations paysannes de plusieurs pays sahéliens a créé une structure pour l'exportation des produits agricoles, qui a réussi, par exemple, à faire remonter substantiellement les prix de marché pour la noix de cajou en Casamance... De tels partenariats doivent être encouragés, car ils sont fortement porteurs d'avenir et encouragent une meilleure compréhension mutuelle entre le monde de la production agricole, et ses contraintes naturelles, et le monde des affaires et ses contraintes économiques.

c) *Encourager l'investissement du secteur privé dans le secteur agricole et alimentaire*

Il est indispensable que la relance de la production agricole soit relayée par les investissements du secteur privé, pour l'approvisionnement des producteurs ou la commercialisation et la transformation des produits agricoles.

La gamme des services privés à l'agriculture est particulièrement large, et fait appel à des entrepreneurs



aux profils très différents. Il faut donc garder une approche large de ce secteur privé : il peut s'agir aussi bien d'artisans locaux ayant ou non développé et modernisé leur offre de production (puisatiers, forgerons...) que de services de proximité demandant des savoir-faire nouveaux (meuniers, infirmiers vétérinaires, conseillers agricoles...) que d'activités de plus grand rayon d'action : approvisionnement urbain, exportations, transformation industrielle.

Il est indispensable que la politique menée par les Etats vis-à-vis du secteur agro-alimentaire inspire suffisamment la confiance pour que ces opérateurs osent se lancer dans des investissements ou des formations en ayant un espoir raisonnable de les valoriser correctement. Les commandes publiques peuvent être utilisées comme levier pour aider certains de ces opérateurs à se lancer : il est donc important que ces commandes prennent des formes adaptées aux capacités des divers entrepreneurs y compris ceux qui démarrent, comme c'est le cas, en ville, des projets de type " Agétipe "

3. L'Etat

a) Assurer prioritairement les fonctions essentielles de l'Etat

Les attentes des populations vis à vis des Etats sont immenses. Elles ne peuvent qu'être déçues. Pour prévenir ces déceptions, les Etats sahéliens doivent concentrer leurs moyens sur leurs fonctions essentielles et assurer pleinement ces fonctions. Ils doivent ainsi mettre en place un cadre fonctionnel permettant aux populations la réalisation des projets individuels : sécurité, justice (respect de la propriété et du contrat), mise en place des infrastructures, fluidité des échanges, transparence et libre accès aux informations, gestion du cadre macro-économique et de la monnaie... Dans le domaine rural, cela concerne en particulier : la politique foncière, la recherche et la mise en place des technologies, la formation, la gestion aux frontières des prix agricoles, etc.

En revanche, pour toutes les fonctions pour lesquelles il ne dispose pas d'un avantage comparatif évident, l'Etat doit de préférence favoriser leur mise en œuvre directe par les groupes concernés, et se poser en recours et médiateur des conflits qui naîtront entre les acteurs.

b) Animer le débat sur les choix économiques et sociaux

Une des principales missions de l'Etat est de s'assurer que les enjeux du développement à long terme sont bien pris en compte ; il défend également le point de vue des citoyens dans les grands accords internationaux (conventions internationales, accords commerciaux). Cette prise en compte suppose que des choix doivent être faits. Pour cela, les Etats doivent analyser et vulgariser les alternatives possibles dans les choix, souligner les contraintes à prendre en compte, animer le débat et finalement prendre des décisions et assurer leur suivi.

L'Etat doit ainsi aider à expliciter un projet collectif aussi internalisé que possible et rendre des arbitrages qui contribuent à rapprocher la communauté nationale de son projet collectif, lequel ne saurait se limiter aux choix quotidiens des acteurs privés.

Ces choix doivent se traduire, par une politique d'aménagement du territoire, de transformation progressive des institutions, par le niveau de priorité relative accordé à l'économique, au social et à la culture... Ces choix seront difficiles, mais ils sont nécessaires car ils peuvent, malgré tout, contribuer à réduire le coût économique et social des transitions en cours. Ils doivent être bien préparés.

4. Les organisations régionales et sous régionales

La naissance de multiples organisations intergouvernementales a traduit la volonté des dirigeants ivoiriens d'unir leurs forces pour résoudre les problèmes économiques, sociaux et culturels des populations dans un cadre plus vaste. Mais la multiplicité de ces organisations, les doubles emplois, les lourdes charges financières pour les Etats et l'insuffisante manifestation de volonté politique ont constitué des contraintes majeures.

Les implications des enjeux décrits plus haut peuvent se ramener pour les OIG à : une bonne gestion des courants migratoires ; une plus grande ouverture effective du grand marché régional aux produits agricoles ; la réalisation de grandes infrastructures d'hydraulique et de transport à l'échelle régionale ; la promotion à l'échelle régionale d'industries d'amont et daval de la production agricole ; la formation et la recherche.

Les courants migratoires ont jusqu'ici joué un rôle important dans le développement des pays d'accueil



et de départ. Malgré l'acceptation générale des migrants dans les pays d'accueil à ressources importantes, les difficultés économiques pourraient induire le développement d'un sentiment de rejet des étrangers. Aussi est-il urgent d'appliquer les conventions et traités relatifs à la libre circulation des personnes et des biens adoptés aussi bien par l'UEMOA que par la CEDEAO. Le Tchad constitue un cas particulier puisqu'il n'est pas membre des OIG d'Afrique de l'Ouest. Au-delà des bénéfices qu'il peut tirer des OIG d'Afrique Centrale ou communes à certains Etats d'Afrique Occidentale et Centrale (CBLT, CMAAOC), on pourrait imaginer dans le cadre du maintien et du renforcement de la solidarité sahélienne des dispositions particulières permettant la libre circulation des Tchadiens et de leurs biens dans les autres pays du CILSS. Du reste l'évolution de la Communauté Economique Africaine (CEA) de l'OUA devrait dans le long terme apporter des solutions à ces questions.

L'ouverture des frontières des pays membres de l'UEMOA à la libre circulation des produits du cru est très favorable au développement agricole. L'application effective de cette mesure demandera une lutte efficace des Etats contre toutes les entraves officielles ou officieuses qui pourraient limiter la portée de la mesure.

La CEDEAO représente certainement le cadre géographique le plus fonctionnel pour le développement à long terme de la région ouest-africaine ; mais elle est aujourd'hui particulièrement peu fonctionnelle elle-même. C'est dans son espace que devrait être discuté la cohérence régionale des choix économiques et politiques, ainsi que la cohérence des choix agricoles avec l'appui de la CMAAOC. Le CILSS doit aider les pays sahéliens à défendre leurs intérêts politiques, économiques et agricoles au sein de ces fora mais aussi à être des forces de proposition pour l'avancée pratique de l'intégration régionale.

5. Le CILSS

Le CILSS a eu le mérite de lancer le processus de réflexion Sahel 21 qui a permis de mobiliser les Sahéliens et de créer les conditions d'un nouveau contrat moral avec la communauté internationale.

Il lui revient de gérer avec intelligence et large

ouverture la suite de cette phase active de réflexion. On attend de sa part des engagements concrets dans les domaines suivants :

- l'appui à la participation des représentants de la société civile à l'élaboration des politiques nationales. Des échanges réguliers entre ces représentants au niveau régional sahélien pour assurer leur renforcement mutuel ;
- le développement de la concertation avec les autres OIG en vue de rassembler leur expertise et leurs moyens pour la réalisation des ambitions de transformation de l'agriculture sahélienne au sein de l'Afrique de l'ouest ;
- la recherche de solutions durables aux problèmes spécifiques liées à l'aridité des pays sahéliens, en particulier la transhumance, la maîtrise de l'eau et le risque de crises climatiques ;
- l'appui aux pays pour mieux prendre en compte la dimension hommes femmes dans le développement ;
- l'appui aux pays pour promouvoir une gestion durable des ressources naturelles et une sécurité alimentaire accrue et acquérir et mettre en œuvre les savoirs et les techniques qui peuvent y contribuer.

a) *La coopération internationale*

b) *Une coopération plus ciblée et plus prévisible, facteur de stabilité*

La conception de l'aide doit évoluer pour induire de véritables changements. L'aide doit disparaître radicalement pour faire place à une coopération définissant les intérêts et les obligations des parties en présence. Il est important que la coopération se fixe sur un certain nombre de domaines clefs et que ces domaines fassent l'objet d'engagements contractuels de long terme rassemblant plusieurs donateurs. Plus encore que pour les Etats, ces domaines doivent concerner prioritairement quelques thèmes stratégiques dont la rentabilité directe est faible à court terme (éducation, santé, recherche, investissements de fond dans la fertilité des sols) ou dont le bénéfice est diffus dans l'espace (communications, grands aménagements...).



c) Une mise en œuvre souple, basée sur la confiance et l'exigence

Au sein de ces thèmes prioritaires, la mise en œuvre de la coopération doit être plus souple, elle doit accorder plus de place aux choix des sahéliens et à leurs priorités, sa mise en œuvre doit faire appel prioritairement aux compétences locales. La nouvelle conception de la coopération doit s'accompagner de rigueur, transparence, respect réciproque des engagements pris. Les sahéliens se doivent particulièrement de faire des efforts dans les apports financiers pour traduire concrètement leur volonté de faire respecter les priorités établies. En fait, il s'agit pour eux de promouvoir une coopération à bénéfices mutuels.

d) Une coopération qui favorise l'innovation économique et sociale

A côté de ces appuis structurels, la coopération doit aussi donner la possibilité de tester des modes d'organisation et de production nouveaux, en prenant en charge la part de risque inhérente à ces innovations. Elle peut ainsi avoir un effet démonstratif et contribuer au lancement de dynamiques qui seront ensuite capables de se reproduire de façon autonome. Elle doit contribuer à réduire les risques pesant sur les économies, en aidant à amortir les chocs extérieurs, accélérer les transitions mais sans déconnecter durablement les économies de leur environnement international. A l'exception des secteurs stratégiques mentionnés plus haut, l'aide doit se limiter à des subventions limitées en volume et en durée et dont la finalité pratique est clairement définie. Elle doit éviter les subventions qui empêchent les ajustements nécessaires et rendent ceux-ci encore plus difficiles lorsqu'ils deviennent incontournables. En outre, il faut compter avec les risques réels de désengagement subit de donateurs, que ce soit pour des désaccords de fond avec les pays partenaires ou pour des raisons de contraintes budgétaires internes.

e) Conjuguer les apports de la coopération des banques internationales de développement et du secteur privé international dans une coopération à bénéfices mutuels

L'aide publique est bien trop limitée en volume pour fournir l'ensemble des capitaux extérieurs dont ont

besoin les pays sahéliens pour financer leur développement. Elle doit donc servir de catalyseur, de facilitateur en contribuant à mettre en place les conditions d'un accès renouvelé des pays et des opérateurs sahéliens aux sources de financement internationales. Ces sources sont soit publiques, à travers les grandes banques internationales de développement, soit privées, à travers l'investissement direct. Le groupe des jeunes exprime ses préoccupations face à l'endettement à long terme des pays sahéliens, qui fait peser une lourde hypothèque sur la capacité de la génération future à faire face aux défis auxquels elle sera confrontée. Mais l'on peut faire observer qu'un endettement sélectif bien ciblé sur des investissements stratégiques créent les conditions d'un développement sécurisé et durable pour les générations futures.

Réciproquement, les pays donateurs ont trop souvent déconnecté les intentions louables qu'ils affichent dans leur politique d'aide du reste de leurs interventions, commerciales en particulier. A quoi sert, en effet, de financer des programmes de développement de l'élevage ou de la riziculture quand les mêmes pays donateurs subventionnent les exportations des mêmes produits vers les pays sahéliens ou vers leurs débouchés des pays du golfe de Guinée ? Les pays donateurs doivent eux aussi renforcer leur cohérence dans ce domaine, et les pays sahéliens doivent les y inciter.

IV. Recommandations

L'exercice Sahel 21 a mobilisé depuis son lancement en novembre 1995 les différentes composantes de la société sahélienne. Il représente aujourd'hui un espoir, l'amorce d'un processus de débat au sein des sociétés sur leur propre projet de développement ; ce processus n'est pas exempt de difficultés, car les populations, confrontées à la gestion de leurs problèmes quotidiens, n'ont pas l'habitude de penser aux enjeux de long terme et doivent se familiariser avec cette forme de pensée ; mais il a montré la très grande soif d'expression, la capacité de diagnostic et le potentiel de proposition des populations, de leurs structures et des cadres nationaux. Sahel 21 est aussi un exercice pour les pouvoirs publics et les partenaires au développement qui doivent s'efforcer à interroger les sociétés sur le choix de leur projet de destin.

Il ne faut pas laisser retomber cette dynamique et cet



espoir : les Chefs d'Etats réunis à Banjul doivent prendre position sur ces premiers résultats et décider des suites à leur donner. Ces suites peuvent prendre deux formes : certaines priorités ressortent assez fortement pour qu'on puisse d'ores et déjà envisager de se donner les moyens de leur apporter une réponse cohérente et rapide ; d'autres choix s'esquissent, mais n'apparaissent pas encore mûrs : il faut poursuivre le débat dans les pays et au niveau régional avec les partenaires au développement sur ces choix.

A. Rassembler les forces autour des priorités de Sahel 21

Les idées qui ressortent des travaux sur les transformations de l'agriculture ne sont pas neuves. Elles permettent toutefois de recentrer les efforts sur un certain nombre de thèmes qui apparaissent comme clairement prioritaires.

La première des priorités pratiques, à la suite de ces travaux de réflexion, est de tenter de réorganiser les forces existantes et de créer des synergies autour de thèmes fédérateurs, en particulier en mobilisant les décideurs politiques et les partenaires de coopération. Dans un deuxième temps, il faudra identifier clairement les problèmes pour lesquels il n'existe pas de réponse satisfaisante dans les pays et organiser la réponse à ces problèmes, le cas échéant avec l'appui international.

Les débats menés à Praia amènent à proposer 7 thèmes fédérateurs spécifiques au monde rural. D'autres thèmes importants : gouvernance, éducation, santé, démographie, diversification économique occupent également une place importante dans les rapports sur le monde rural. Ils sont abordés dans la vision globale Sahel 21 et nécessitent des solutions globales de la part de l'ensemble des sociétés. Les ruraux doivent évidemment jouer pleinement leur rôle dans la recherche de ces solutions.

1. Augmenter la maîtrise de l'eau et améliorer la fertilité des sols

C'est l'objectif qui ressort le plus clairement des débats. Les producteurs sahéliens ont exprimé avec force le besoin d'une plus grande maîtrise de leur outil de production, qui passe par une maîtrise de ses paramètres naturels, à commencer par l'eau, et par un accès sécurisé à la terre, une terre restaurée dont

la fertilité est constamment renouvelable. Sur ces thèmes, les participants souhaitent que des progrès tangibles soient réalisés rapidement, par un accord entre responsables politiques et bailleurs de fonds.

2. Développer les infrastructures

Le développement des infrastructures, en particulier de transport, est un autre thème qui reçoit une grande unanimité dans les débats. Les infrastructures sont une condition du développement des échanges et, par conséquent, de l'augmentation des revenus du monde rural et de l'intensification agricole : de bonnes infrastructures permettent aux producteurs ruraux de payer moins cher leurs intrants et de mieux vendre leurs produits et ils permettent également d'abaisser les prix des produits pour les consommateurs urbains. Là encore, des progrès rapides sont souhaités.

3. Renforcer la sécurité foncière

La sécurité foncière est un objectif fort, mais plus controversé dans ses modalités. Le débat reste en effet ouvert entre les partisans d'une privatisation rapide du foncier, susceptible de doper l'investissement agricole, ceux qui souhaitent au contraire freiner le processus de concentration des terres aux mains d'une minorité de propriétaires fonciers pour limiter le nombre des paysans sans terre et ceux, enfin, qui pensent qu'il faut se contenter de suivre une tendance naturelle, mais progressive, de sécuriser l'accès à la terre pour tous les producteurs sans entraver l'évolution vers la privatisation des terres. Quel que soit l'option retenue, il faut prendre des décisions pour éclaircir le statut du foncier, la situation actuelle dans laquelle les producteurs doutent du statut de leur terre, étant la plus néfaste pour l'investissement agricole.

4. Développer des mécanismes de financement approprié de la production et de sa valorisation

La production et sa valorisation (stockage, mise en marché, transformation) se heurtent très régulièrement à des difficultés de financement : crédit inaccessible, ou trop cher pour les investissements souhaités. Dans bien des cas, cela conduit à une mauvaise valorisation de la production, qui pénalise l'investissement et peut



même entraîner les producteurs dans une spirale d'endettement. Il est indispensable de trouver des solutions à ce problème, en misant sur les forces propres des acteurs : caisses d'épargne et de crédit, contrats de production entre acheteurs et producteurs, etc. et en améliorant le fonctionnement et l'accès au crédit formel, en particulier pour les investissements de moyen terme (équipement agricole, aménagements...).

5. Renforcer la décentralisation et la dynamique des organisations de la société civile

Dans les rapports nationaux comme dans les débats, il est largement reconnu que l'essentiel de l'effort de développement viendra des producteurs agricoles et des entrepreneurs du secteur agricole et alimentaire et que la bonne gestion des ressources naturelles, comme des services de proximité suppose une implication des collectivités locales. Par ailleurs, les collectivités et les organisations socioprofessionnelles ont besoin de temps pour se former et faire leur apprentissage de la défense des intérêts économiques et sociaux des groupes qu'ils représentent. C'est pourquoi il est important de saisir toutes les occasions qui se présentent pour appuyer, former et renforcer les structures représentatives des acteurs du développement rural : organisations paysannes, de femmes, de jeunes, des élus locaux, des organisations du secteur privé, des utilisateurs d'une même ressource, etc.

6. Développer des structures de service et de contrôle de la qualité des produits

Pour jouer pleinement leur rôle, ces acteurs doivent toutefois bénéficier d'un accès à des intrants de qualité, et en temps opportun. C'est pourquoi, il est recommandé de mettre en place ou renforcer des structures de contrôle de la qualité des produits ; des structures de production pour que les semences et les intrants soient disponibles en qualité ; et de renforcer les services de protection et de défense des productions. Ces diverses structures, dont le statut doit être négocié au cas par cas dans les pays doivent être un lieu propice à la coopération entre acteurs : recherche, conseil agricole, producteurs, opérateurs économiques.

7. Renforcer la maîtrise des rapports de coopération

Enfin, il s'exprime clairement dans les rapports et

les débats la volonté d'une nouvelle relation qui ne soit plus d'assistance, mais de coopération : une coopération basée sur la confiance et le respect mutuel, la recherche d'intérêts communs à long terme, le développement des partenariats. Une coopération dont l'aide publique ne serait plus qu'un des multiples aspects, aux côtés des échanges scientifiques, techniques, culturels et humains, et de l'investissement privé. L'émergence d'une telle forme de coopération nécessite, de part et d'autre, des changements de comportement ; il nécessite une meilleure information, et des débats publics sur les relations entre les pays sahéliens et les pays de l'OCDE ainsi que les autres pays donateurs.

B. Questionner les politiques et prolonger le débat dans les pays et dans la région

Pour respecter l'esprit et la philosophie qui ont sous-tendu Sahel 21, une restitution des résultats du forum doit être faite à la société sahélienne dans chaque pays, ainsi qu'aux autres agences intergouvernementales concernées par ces résultats.

Cette synthèse fait des constats, elle pose également de grandes questions : quel équilibre entre l'économique et le social, entre les groupes et les régions les plus riches et les plus défavorisées ? Comment renforcer la complémentarité entre villes et campagnes ? Quel rôle pour l'Etat ? Quelle contribution à la gestion du développement pour les organisations rurales et les collectivités locales ? Quel avenir pour le foncier ou encore pour la fiscalité rurale ? etc.

Il est souhaitable que le débat soit prolongé dans les pays à la lumière de ces constats et de ces questions. Il est nécessaire de confronter les priorités effectives des pays, telles qu'elles apparaissent dans les choix de politique économique et sociale, en particulier agricole, avec le futur désiré tel qu'il est exprimé dans le pays et dans la région dans son ensemble.

Cela devrait permettre simultanément de recentrer les ambitions de Sahel 21 par une meilleure prise en compte des contraintes des politiques, mais aussi de mettre en évidence les différences de perspectives entre pays voisins qui nécessitent des concertations, ou encore d'identifier des marges de progrès et d'augmentation de la cohérence dans chaque pays autour des principales ambitions mentionnées par les débats sur les transformations de l'agriculture.



V. Annexes : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

1. Documents nationaux

- a) *Sahel 21, documents sur les transformations de l'agriculture*
- Document de synthèse national du Burkina Faso
 - Document de synthèse national du Cap-Vert
 - Document de synthèse national de la Gambie
 - Document de synthèse national de la Guinée Bissau
 - Document de synthèse national du Mali
 - Document de synthèse national de la Mauritanie
 - Document de synthèse national du Niger
 - Document de synthèse national du Sénégal
 - Document de synthèse national du Tchad

b) *Autres documents nationaux*

Compte-rendu des débats de la plate-forme des organisations paysannes du Sénégal

Compte-rendu des débats de la plate-forme des organisations paysannes du Mali

2. Documents produits par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel

a) *Documents CILSS*

- Synthèse des documents proches sur la problématique des systèmes de production au Sahel
- Synthèse des documents proches sur les filières agro-alimentaires
- Synthèse des documents proches sur la protection phytosanitaire intégrée au Sahel
- Synthèse ferap sur les obstacles aux échanges régionaux
- Compte-rendu de la réunion régionale Sahel 21 des femmes à Nouakchott, avril 1997
- Compte-rendu de la réunion régionale Sahel 21 des jeunes à Ouagadougou, mai 1997
- Compte-rendu de la réunion régionale Sahel 21 de la plate-forme paysanne à Ouagadougou, mai 1997

- Compte-rendu de la réunion régionale Sahel 21 des opérateurs économiques à Ouagadougou, mai 1997

- La GRN/LCD au cœur des grands défis du Sahel au 21ème siècle

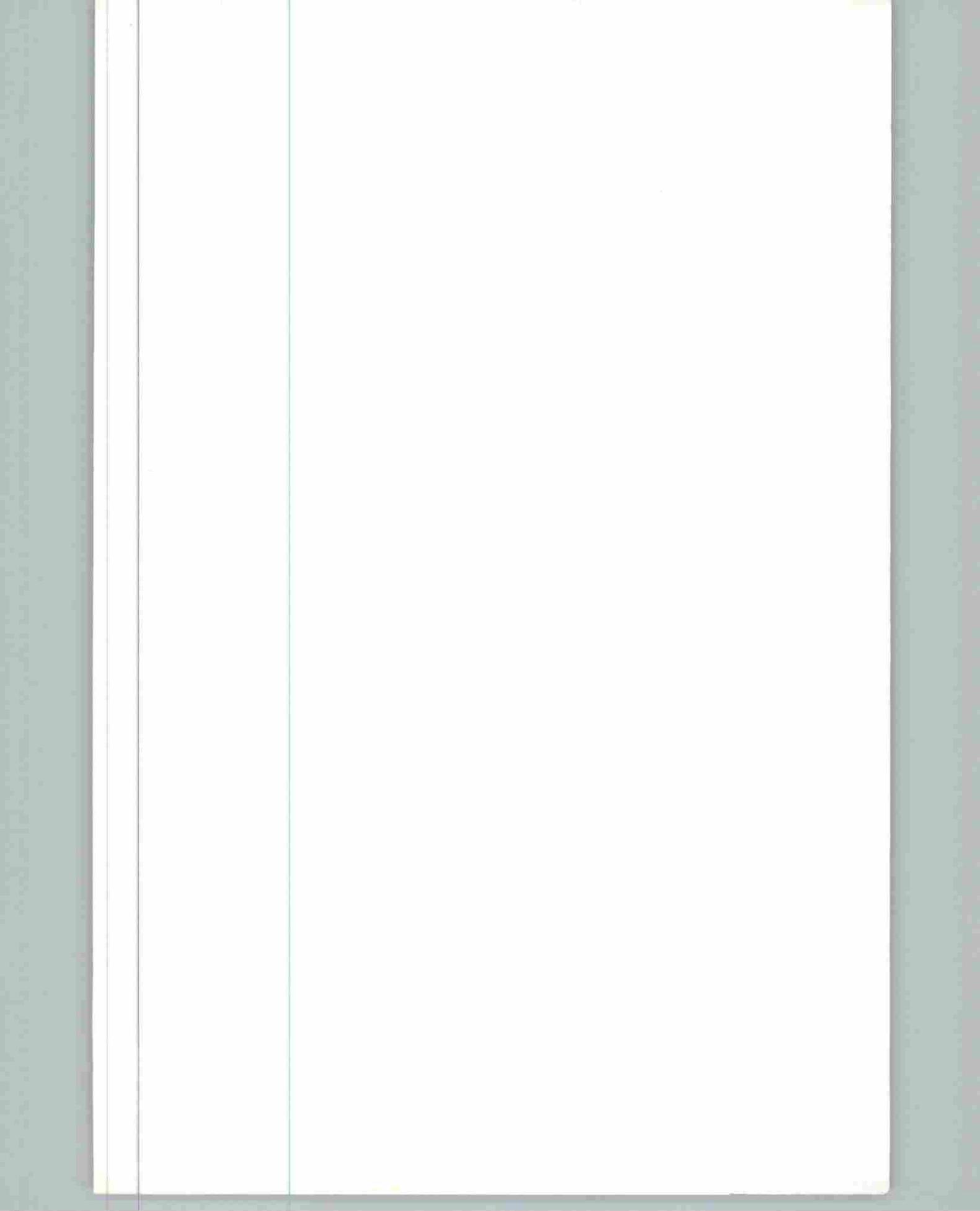
b) *Documents du Club du Sahel*

- Performances du secteur agricole et redistribution de la population en Afrique de l'ouest, document de travail n°14, WALTPS, OCDE, JM Cour, 1993.
- Eléments de vision économique prospective : l'Afrique de l'ouest à l'horizon décennal. Dial/Club du Sahel, OCDE, 62 pages, D. Naudet, 1993
- Géographie économique du milieu ouest-africain : marchés, peuplement, agriculture, routes. Eléments de modélisation 1960-1990. Document de travail n°4, WALTPS, OCDE, B. Ninnin 1994
- Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'ouest (Waltps), 1994
- Les transformations de l'agriculture ouest-africaine, S. Snrech, 1995
- Situation actuelle et dynamique d'évolution des ressources naturelles au Sahel, V. Autissier, 1996
- Le rôle de l'agriculture dans la croissance économique au Sahel, V. d'Agostino, 1996
- Evolution des disponibilités caloriques en Afrique de l'ouest, commentaires des données FAO, MC Lebret, 1996
- Enjeux à long terme de la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'ouest, S. Snrech, 1996
- Contribution à Sahel 21, notes sur les changements sociaux, la gestion de terroir, le pastoralisme et la transformation des systèmes de production agricole, R.M. Rochette
- Compte-rendu de la réunion coopération 21 de Washington, avril 1997
- Analyse des structures économiques du secteur agricole des pays sahéliens et scénarios d'évolutions, B. Ninnin, à paraître



3. Autres sources documentaires

- Bricas Nicolas & R. Sauvinet, 1989 - La diversification de la consommation : une tendance de l'évolution des styles alimentaires au Sahel, OCDE-Club du Sahel. 27 pages
- Coulibaly Bakary S. et O.N. Coulibaly, 1990 - Pratiques paysannes en matière d'échanges de sécurité alimentaire. Zones de Koutiala et de Ségou. IER, Bamako, IRAM, Paris
- Decosse Philipp, 1992 - Structural Change in the Gambian Agriculture : Stagnation or Silent Transformation ? USAID, Gambia
- Delgado Christopher L., 1991 - Cereals protection and agricultural development strategy in the Sahel. revue Food Policy, avril 1991
- Denève Robert, 1994 - Sahel-Sahel. Une vision controversée. Etudes de l'UICN sur le Sahel, UICN- programme Afrique de l'ouest, Gland, Suisse. 64 pp.
- Dugué Patrick, 1989 - Possibilités et limites de l'intensification des systèmes de culture vivrières en zone soudano-sahélienne. Le cas du Yatenga. CIRAD, 350 p.
- EPAT/Winrock International, 1993 - Agricultural Transformation in Africa, A round-Table Discussion, Winrock International Institute for Agricultural Development, 208 pages.
- FAO, 1997 : Réflexion sur l'avenir du Sahel au sein de l'Afrique de l'ouest en particulier sur les transformations de l'agriculture, N'Golo Traoré et Jean-Paul Sawadogo, 1997
- Gaye Matar, 1991 - Les cultures céréaliers dans le bassin arachidier: motivations et contraintes chez les producteurs, document de travail ISRA-Kaolack, CRDI, Ottawa, Canada
- Hopkins Jane and Philippe Berry, nov 1994 - Determinants of land and labor productivity in crop production in Niger, IFPRI
- Lavigne Delville Philippe, 1988 - Soudure et différenciation sociale : essai d'analyse au Sénégal oriental, note Amira, série abordages, n°7, 20 pp.
- Lecaillon J., C. Morrisson, H. Schneider et E. Thorbecke, 1987 - Politiques économiques et performances agricoles dans les pays à faible revenu, étude du Centre de Développement, OCDE
- Little Peter and C. Dolan, 1993 - Labor relations and trading in the peri-urban areas of Banjul, The Gambia.
- Milleville Pierre & al., 1995 - Stratégies et comportements des agriculteurs les plus pauvres vis-à-vis de l'intensification agricole et de la préservation des ressources naturelles dans les pays de l'Afrique de l'ouest, FAO, Rome (document provisoire)
- Ministère de la Coopération, 1996 : La relance du secteur élevage dans les pays de la zone franc après la dévaluation
- Pieroni Osvaldo, 1989 - Le paysan, le sorgho et l'argent, CILSS/ATI, Ouagadougou, 138 pages
- PRASET, CILSS-Club du Sahel : pastoralisme et développement au Sahel, contribution à Sahel 21, Ouagadougou mars 1997. R.M. Rochette
- Reardon Tom, 1994 - La diversification des revenus au Sahel et ses liens éventuels avec la gestion des ressources naturelles par les agriculteurs, in Promotion de systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique soudano-sahélienne, pp 205-217
- Sanders John H., B. Shapiro & S. Ramaswany (coord.), 1996 - The economics of agricultural technology in semiarid Sub-Saharan Africa, the John Hopkins Library Press, Baltimore and London, 304 pp
- Sawadogo Kimseyaga, T. Reardon & K. Pietola, 1995 - Mécanisation et offre agricole dans le Sahel : une analyse de la fonction de profit des exploitations agricoles, revue d'économie du développement, 2/1995, pp.57-91.
- Témé B., H. Breman & K. Sissoko, 1996 : L'intensification au Sahel, mythe ou réalité, compte-rendu du séminaire IER/AB-DLO, décembre 1995
- Van der Pol Floris et F. Giraudy, 1994 - Etude sur la relation entre pratiques d'amélioration des sols et variables socio-économiques dans la zone Mali Sud, KIT-IER-CMDT, Club du Sahel-OCDE
- Viestra Gerben, I. Dembele, B. Tangara, S. Samaké, K. Diarra et A.S. Traoré, 1994 - La perception des paysans de la dégradation des sols et des politiques pour la combattre, KIT-IER-CMDT, Club du Sahel-OCDE.



nov. 30



CILSS

Comité Permanent Inter-Etats de lutte contre la Sécheresse au Sahel
Permanent Inter-States Committee for Drought Control in the Sahel

Secrétariat exécutif

Executive secretariat:

Tél : (226) 30 67 58/59

Fax : 30 67 57 - E-mail : cilss@fasonet.bf