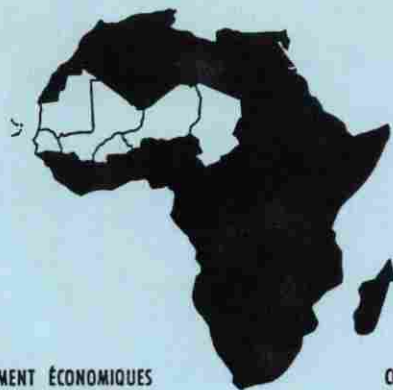


3486



OCDE/OECD

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

CILSS

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

CLUB DU SAHEL

Document No. 7

DOCUMENT A EMPORTER AU COLLOQUE
(Ne sera pas redistribué sur place)

DISTRIBUTION LIMITEE
AUX PARTICIPANTS



MISSIONS ET MOYENS DES OFFICES CEREALIERES
COMME INSTRUMENTS DES POLITIQUES CEREALIERES

par Soumana TRAORE

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CEREALIERES
DANS LES PAYS SAHÉLIENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

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

REPUBLIC OF CAPE VERDE



MISSIONS ET MOYENS DES OFFICES CEREALIERES
COMME INSTRUMENTS DES POLITIQUES CEREALIERES

par Soumana TRAORE

Les idées exprimées et les faits exposés
dans cette étude le sont sous la responsa-
bilité de son auteur et n'engagent pas
nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou
le CILSS.

TABLE DES MATIERES

Résumé	3
Introduction	4
1.- MISSIONS DES OFFICES CEREALIERES	6
1.1. L'approvisionnement	11
1.2 Le stockage	14
1.3 La distribution	14
2.- LES MOYENS DES OFFICES	16
2.1 Ressources financières	16
2.2 Ressources humaines	17
2.3 Equipements	18
2.4 Autres moyens	19
3.- PERSPECTIVES DU MARCHÉ CEREALIER ET MISSIONS DES OFFICES	20
3.1 Au stade de l'Offre	20
3.2 Au niveau de la demande	21
3.3 Perspectives d'intervention des Etats	21

ANNEXES (distribuées à Mindelo) :

- OPVN
- OFNACER
- ONC
- CSA/Sénégal
- CSA/Mauritanie

R E S U M E

Différentes missions ont été assignées aux offices céréaliers à leur création qui vont de - l'organisation de la commercialisation des produits vivriers et de soutien de la production locale - à la constitution de stocks régulateurs - la transformation des produits vivriers - à la gestion de l'aide alimentaire.

Toutes ces missions devaient contribuer à la réalisation de l'objectif d'autosuffisance alimentaire.

- L'exécution des missions confiées aux offices se heurte à différents problèmes qui sont à la fois d'ordre structurel et conjoncturel.
- . Au plan structurel, bien des décisions influant directement sur l'activité des offices échappent totalement au contrôle de ces organismes (période d'achat - prix au producteur - prix au consommateur - recours à l'aide - centre d'intervention etc...)

Les Etats ne peuvent faire face que de manière très limitée au financement des coûts des offices et le fonctionnement des offices est assuré en quasi totalité par les aides extérieures.

- . Au plan conjoncturel, l'office n'a que peu de prise sur son niveau d'intervention (quantités à collecter ou à mettre sur le marché) et peut difficilement établir des programmes pluri-annuels.
- Aux offices sont imposés des objectifs difficilement conciliables d'équilibre budgétaire et de paix sociale.

Il en résulte que les objectifs liés aux activités des offices sont à la fois démesurés et ne tiennent pas compte des poids et de l'importance des autres composantes des politiques cérésières (conditions de production - données du marché international - niveaux de revenu et habitudes de consommation etc...). La volonté néanmoins d'atteindre coûte que coûte des résultats plus sociaux qu'économiques engendre des coûts très élevés d'intervention.

Les politiques de restructuration des offices sont aujourd'hui plus guidées par le souci de "limiter les dégâts" en réduisant les activités des offices que par la mise en oeuvre d'une nouvelle approche plus cohérente et plus conforme aux exigences d'une politique cérésièrè, et le problème d'accroissement de la production reste donc entier.

INTRODUCTION

La faiblesse des ressources financières locales, la limitation en personnel national qualifié et la mobilisation quasi totale de l'assistance extérieure au profit du secteur public dans les premières décennies de l'indépendance ont contribué à conférer à l'Etat le rôle du principal Agent Economique dans la plupart des pays sahéliens. La conception et la mise en oeuvre des projets et opérations d'envergure de développement relèvent encore aujourd'hui de la Puissance Publique.

Des impératifs d'organisation et de gestion ont souvent été à la base d'une certaine déconcentration et décentralisation et ont favorisé la création d'offices, d'organismes et sociétés étatiques et para-étatiques.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la création dans les années 1965-1970 de la plupart des offices céréaliers sahéliens avec pour mandat principal l'organisation des marchés nationaux des céréales par le contrôle des circuits de collecte, d'approvisionnement et de distribution.

Les interventions des offices devaient, de manière implicite, contribuer à la réalisation des objectifs d'auto-suffisance alimentaire par des effets d'entraînement sur la production, liés à une meilleure organisation de la commercialisation.

Différents travaux et analyses, dont ceux du colloque de NOUAKCHOTT en 1979 sur la Politique Céréalière dans les Pays du Sahel, ont par la suite révélé les limites des seules actions de commercialisations et replacé les mandats des offices céréaliers dans le cadre plus spécifique des politiques céréalières qui se doivent de mettre en oeuvre des actions plus cohérentes et coordonnées aux différents stades de la production, de la commercialisation et de la consommation.

- au stade de la production, une politique de prix incitatifs assortie de garantie d'achat.
La manipulation des prix devra cependant prendre en compte le maintien d'un équilibre écologique déjà précaire.
Des mesures d'accompagnement portant sur le crédit agricole, la recherche de technologies appropriées de même que la promotion d'activités nouvelles en milieu rural devraient contribuer à la nécessaire mutation du système cultural.
- Au stade de la commercialisation, une ouverture du marché céréalier à tous les agents économiques et la promotion des groupements et structures professionnels de base en milieu rural pour favoriser un contrôle plus large des producteurs sur ce circuit.

L'amélioration des infrastructures de transport, la mobilisation des crédits de campagne et de financement des stocks villageois relèvent des mesures d'amélioration de l'environnement.

- au stade de la consommation, la promotion d'activités de transformation industrielle ou artisanale pour une meilleure présentation des produits, et des mesures de protection des marchés nationaux.

La présente note introductive dans le cadre du deuxième colloque sur les politiques céréalières et plus spécifiquement, dans le cadre de l'atelier sur le rôle de l'Etat dans l'organisation des marchés céréalières, s'attachera à présenter les missions assignées aux offices et les conditions de leur exécution, et ce en rapport avec les politiques céréalières définies.

Il s'agira essentiellement de relever les exigences liées aux missions des offices et d'analyser les changements intervenus ou l'évolution des idées sur le rôle des Offices depuis le colloque de NOUAKCHOTT.

1.- MISSIONS DES OFFICES CEREALIERES

Les pays sahéliens membres du CILSS se sont tous dotés d'organismes chargés d'influer de manière significative sur les marchés nationaux des céréales.

Sous des dénominations diverses et avec des différences plus ou moins importantes dans l'énoncé de leurs objectifs, les missions de ces organismes sont pratiquement les mêmes :

Tous ont été créés dans un même but : permettre, par leur action, la réalisation de l'objectif d'auto-suffisance alimentaire

<u>Pays</u>	<u>Dénomination</u>	<u>Objectifs principaux</u>
<u>BURKINA FASO</u>	OFNACER Office National des Céréales	- approvisionnement du marché - régulation du marché - gestion de l'aide
<u>CAP-VERT</u>	EMPA Empresa Publica de Abastécimento	- commercialisation de tous les produits - transactions commerciales avec l'extérieur - distribution des produits
<u>GAMBIE</u>	GPMB Gambian Produce Marketing Board	- commercialisation des pro- duits agricoles et dérivés - transformation de ces pro- duits
<u>MALI</u>	OPAM Office des Produits Agricoles du Mali	- régulation du marché - gestion de l'aide - constitution de stocks de sécurité - ravitaillement des zones
<u>MAURITANIE</u>	CSA Commissariat à la Sécurité Alimentaire	- encouragement à la produc- tion - commercialisation des céréales - gestion des dons
<u>NIGER</u>	OPVN Office des Produits Vivriers du Niger	- amélioration de la produc- tion - commercialisation des pro- duits - stockage
<u>SENEGAL</u>	CSA Commissariat à la Sécurité Alimentaire	- régulation du marché - gestion des dons - gestion du stock de réserve

TCHAD

ONC
Office National
des Céréales

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - stabilisation des prix - distribution des céréales - stock de réserve |
|---|

En se référant aux objectifs majeurs qui ont modelé les structures des Offices, on peut retenir deux éléments essentiels de leur mission : la commercialisation de la production locale et la gestion de l'aide alimentaire.

a) La commercialisation de la production locale

Compétence statutaire de tous les Offices céréaliers sahéliens, cette activité a pour objectif principal la relance de la production céréalière par :

- l'encouragement du producteur : avec des garanties d'achat à des prix "rémunérateurs",
- la protection du consommateur par la régulation du marché céréalier.

Certains Offices ont bénéficié de monopoles d'Etat pour l'exécution de ce mandat. Indépendamment du bien-fondé des analyses liant l'accroissement de la production à l'efficacité des actions de commercialisation, les implications de cette activité sont fort complexes et exigent des Offices la maîtrise d'une série d'informations, la mobilisation d'importantes ressources humaines et matérielles et une coordination parfaite avec les autres intervenants en amont et en aval des activités de commercialisation.

Nous retiendrons pour l'essentiel :

- au stade de la collecte des produits
 - l'information sur les disponibilités à commercialiser et leur localisation
 - sur les périodes optimales d'achat (point de vue producteur) et les coûts de production
 - sur l'état des réseaux routiers et
 - la maîtrise des moyens de collecte, de transport, de stockage (ressources financières - équipements - personnel - infrastructure de stockage etc...)
 - des moyens et méthodes de gestion liés à ce genre d'activité.
- au stade de la distribution
 - l'information sur : les besoins de consommation, leur localisation, et leur évolution dans le temps
 - la situation des produits concurrents et les "capacités financières" des demandeurs.
 - la maîtrise (ou tout au moins l'information sur) des circuits d'approvisionnement et de distribution.

b) La gestion de l'aide alimentaire

Prérogative des Offices, la gestion de l'aide alimentaire a pour but de "garantir" la sécurité alimentaire, de se prémunir des risques liés aux calamités, d'assurer une juste répartition des dons et aides alimentaires et de permettre l'approvisionnement des zones déficitaires et des populations "nécessiteuses".

Une autre prérogative de la Puissance Publique consiste en la gestion des fonds provenant de la vente de certaines aides alimentaires, et aussi en le "contrôle" de l'aide alimentaire pour limiter ses effets inhibiteurs sur la production locale.

Cette activité de gestion des aides alimentaires implique entre autres choses :

- la connaissance (prévision) des besoins d'aide et la nature des besoins par zone
- l'information et la connaissance des mécanismes et des centres de décision, de recours, de mobilisation et d'acheminement des aides
- la maîtrise des circuits et moyens d'acheminement et de distribution des aides

Des différentes approches qui pouvaient être considérées pour faire face aux exigences de ces missions des Offices, à savoir :

- la collaboration avec des structures, services et autres agents économiques pouvant contribuer à l'exécution des tâches concernées
- la création d'une capacité d'intervention interne propre aux Offices,

la seconde option a, dans la plupart des cas, prévalu.

Les différentes raisons avancées sont liées :

- aux habitudes et pratiques de cloisonnement des administrations
- à la méfiance vis-à-vis du secteur privé, considéré à priori comme spéculateur
- aux options d'intervention et de gestion de certains donateurs qui souhaitent "isoler" leur input, etc...

Cette option de création de réseaux propres aux Offices pour la commercialisation, le stockage et la distribution des céréales, oblige l'Office à s'organiser comme une ENTREPRISE avec ses exigences en moyens d'exécution, notamment au niveau des postes suivants :

- personnel
- infrastructure de stockage
- parcs de véhicules de transport
- crédit de campagne ou fonds pour la commercialisation.

L'environnement socio-économique dans lequel évolue l'Office, notamment les modes de production agricole caractérisés par une multitude de petits producteurs et de points de collecte, la faiblesse des réseaux de transport et de communication alliée à la nécessité politique de couvrir l'ensemble du territoire, détermineront entre autres facteurs l'importance des moyens à mobiliser.

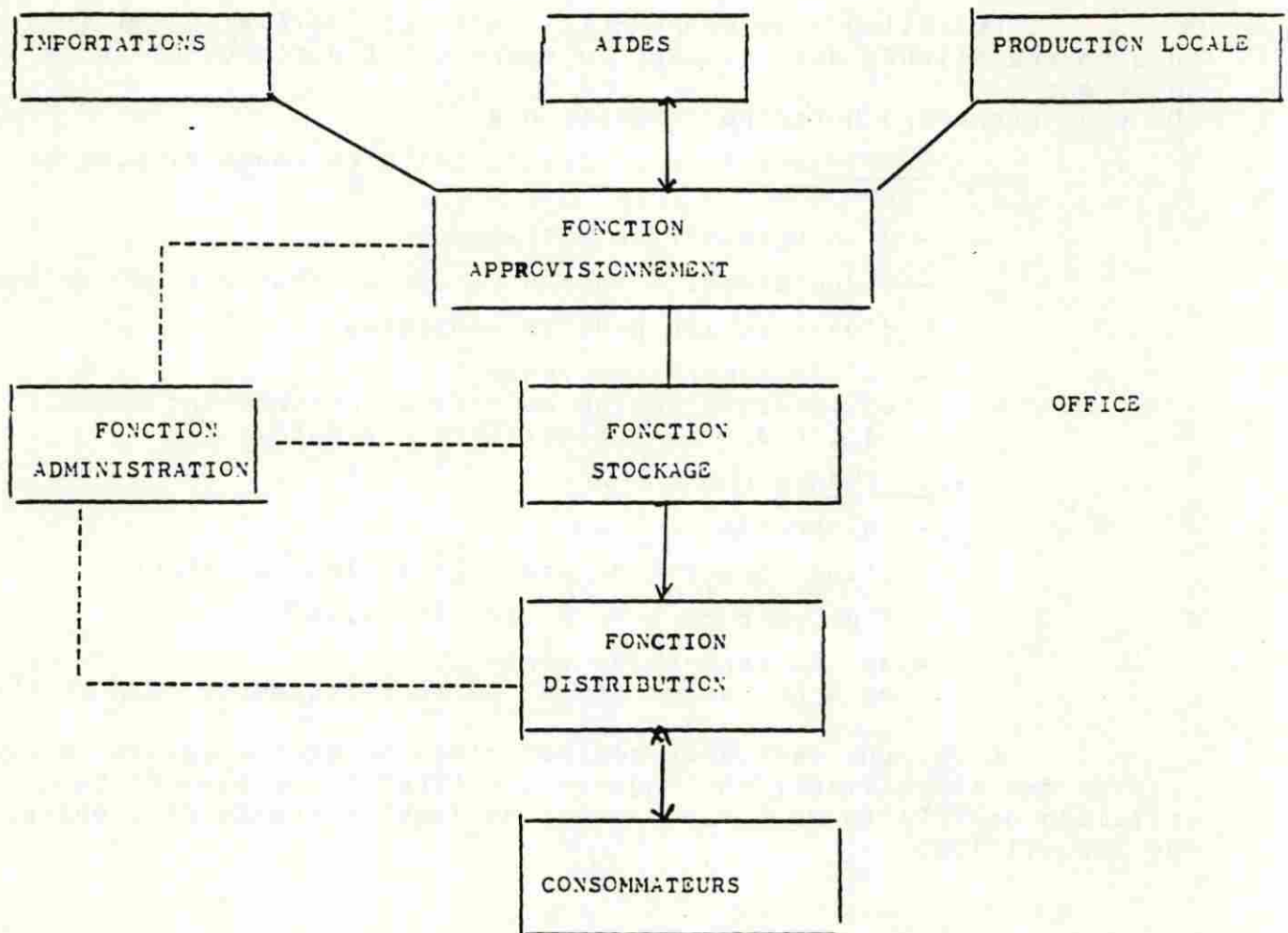
Le colloque de NOUAKCHOTT avait déjà révélé la faiblesse des moyens alloués aux Offices, eu égard à l'importance de leurs missions.

On peut néanmoins noter par exemple que :

- l'OPVN avant sa restructuration en cours dispose en 1986,
 - d'un effectif de 431 agents
 - d'une capacité totale de stockage de 208.000 tonnes
 - d'un parc lourd de 71 véhicules
 - de 179 centres de vente et enregistrant un coût de fonctionnement annuel de l'ordre de 1,8 milliard de FCFA.
- l'OFNACER dispose de :
 - 387 agents
 - d'une capacité de stockage de 109.000 tonnes
 - d'un parc de près de 70 véhicules
 - de 180 centres de vente et d'un budget annuel de fonctionnement de 1,3 milliard

L'ONC qui redémarre ses activités compte 52 agents, enregistre des immobilisations (magasins, entrepôts) de plus de 500 millions de FCFA et un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 200 millions.

STRUCTURE FONCTIONNELLE TYPE DES
OFFICES CEREALISERS



1.1 L'approvisionnement

C'est à travers sa fonction approvisionnement que l'Office devrait réaliser l'un de ses principaux objectifs, le soutien et la relance de la production locale par une garantie d'enlèvement à des prix rémunérateurs. Cependant à l'analyse des résultats, on constate que la situation n'a que peu évolué depuis le colloque de NOUAKCHOTT, et c'est essentiellement par les apports extérieurs (importations-aides) que cette fonction est assurée.

Pourquoi ?

Outre le constat du faible développement sinon de la stagnation de la production locale, les raisons sont fort nombreuses. Pour l'essentiel les plus couramment avancées peuvent être appréhendées à l'analyse sommaire des exigences de la fonction d'approvisionnement.

a) Chaîne d'opérations liée à cette fonction :

- . Détermination des besoins et/ou des disponibilités
- . Décision d'achat ou de vente et niveaux de prix
- . Recherche de financement
- . Commande officielle
- . Enlèvement des marchandises
- . Transport
- . Livraison
- . Paiement
- etc...

Ces opérations peuvent dans la réalité se succéder dans un ordre différent.

b) Les intervenants

A chaque stade peuvent intervenir des acteurs différents, appartenant soit à l'Office, soit à une autre organisation. On peut distinguer :

* Les acteurs externes à l'Office

- le producteur local de céréales
- le producteur extérieur (importation-aides alimentaires)
- l'Etat (fixation de prix, accord d'importation)
- les banques et autres sources de financement
- le transporteur privé
- le transitaire etc...

* Les acteurs au sein de l'Office

- la Direction Générale
- la Direction Commerciale
- le service comptable
- le service technique
- etc...

La multiplicité des acteurs et des éléments de la chaîne d'opérations liée à cette fonction pose le problème des centres de décision. Par ailleurs, l'Office évolue dans un environnement juridique, politique, économique, géographique etc... qui s'impose à lui et peut offrir aussi bien des opportunités favorables à l'exécution de ces tâches que des contraintes.

Par exemple, la décision d'achat (quantité-prix, période, etc) ne relève dans aucun des pays de la seule compétence de l'Office. Certains "Offices" ne sont du reste que la simple ramification d'un Service, sans autonomie véritable de gestion.

La décision de vendre (prix-quantité-période etc...) relève, à l'autre bout, de milliers sinon de millions de producteurs dans tous les pays sahéliens. Le constat, à l'analyse des résultats des campagnes de commercialisation des différents Offices, montre à l'évidence qu'il n'y a pas concordance entre les stratégies de l'Office et celle du producteur. Les principaux points d'achoppement relèveraient :

- de la période d'achat

La plupart des Offices, malgré des améliorations récentes, démarrent la campagne d'achat de céréales locales avec quelque retard sur les dates "habituelles" de vente des producteurs et arrêtent également d'acheter "trop tôt".

Outre les difficultés de coordination entre les Ministères et services concernés, le décalage proviendrait tant du faible niveau des fonds de commercialisation que des longs délais d'obtention et de mise en place de ces fonds.

- des niveaux de prix pratiqués

Les prix pratiqués par les Offices sont en général des prix fixes pour toute la campagne et les mêmes sur toute l'étendue du territoire.

Le prix "rémunérateur" a souvent été établi en majorant quelque peu les prix pratiqués par les commerçants privés en début de campagne. Outre le fait que cette approche ne prend pas en compte les variations de prix en cours de saison, ni les pratiques des producteurs qui étalent leur vente sur une période

généralement plus longue que la campagne officielle, ces prix n'intègrent que rarement les coûts de production.

L'incitation à produire par les prix suppose la maîtrise d'un minimum de données concernant l'environnement économique et les coûts de production, et ce d'autant que l'on cherche par ailleurs à favoriser l'utilisation d'inputs modernes pour intensifier la production. Il est vrai que la connaissance des coûts de production, si précise soit-elle, n'aura d'intérêt que si cette donnée est déterminante et peut servir de base à la fixation du prix au producteur. Dans la pratique, c'est plus par rapport aux "possibilités" du consommateur et à l'état des autres produits concurrents que sont fixés les prix à la production et cette approche s'impose tout autant aux commerçants privés.

Les augmentations de prix officiels au producteur des dernières campagnes résultent d'une volonté certaine de relance de la production céréalière. Cependant les options économiques libérales qui sous-tendent ces approches de "vérité des prix" interdisent également, sinon limitent fortement toute subvention aux intrants.

Un prix officiel élevé mais sans moyens de le faire appliquer (par des achats significatifs) n'a en pratique que peu d'effets, surtout quand l'on enregistre de bons résultats de production comme en 1985/1986. Les prix du marché dans ce cas sont souvent inférieurs, de près de moitié des prix officiels.

Dans tous les cas, les prix officiels n'ont que peu varié. Ils ont enregistré un taux de croissance moyen annuel entre :

- 1970 et 1985 de 13,5%	pour le Burkina-Faso
13,5%	pour le Niger
12,8%	pour le Mali

- Les quantités traitées par les Offices

Malgré les incertitudes sur les disponibilités commercialisables, l'on reconnaît que les Offices n'en traitent qu'une faible partie. Faiblesse des moyens financiers, pratiques d'achat et obligation du respect d'un prix "bas" à la consommation contribuent à limiter le niveau d'intervention des Offices .

En 1979, on estimait que les Offices ne commercialisaient en moyenne que de l'ordre de 2 à 5% des productions céréalières locales et 30% des quantités commercialisées.

L'OPVN a commercialisé en 1985/1986 43.600 tonnes, soit 2,8% de la production disponible et 19% du négociable,

L'OFNACER 2,6% de la part disponible et 13% de la part commercialisable avec près de 40.000 tonnes collectées.

Le CSA/Sénégal a commercialisé pour la même période 22.000 tonnes, soit environ 12% du disponible commercialisable. Pour la même période, les importations céréalières se chiffraient à 18.000 tonnes pour le Niger, 200.000 tonnes pour le Burkina Faso et près de 600.000 tonnes pour le Sénégal.

Le niveau d'intervention des Offices dans la collecte des produits locaux n'a que peu varié depuis le colloque de NOUAKCHOTT et la tendance d'un accroissement des importations semble se maintenir.

1.2 Le stockage

Les Offices sont chargés principalement d'assurer deux types de stockage :

- les stocks régulateurs pour stabiliser les cours du marché céréaliier national,
- les stocks de sécurité pour faire face aux déficits de production et autres calamités.

Ces stocks, nous le rappelons, alimentés pour l'essentiel par des céréales importées (aides et importations commerciales), bénéficient de moyens et techniques modernes pour desservir les centres urbains et les zones déficitaires.

La stabilisation des cours supposerait une influence de l'Office tant au niveau des achats locaux qu'au niveau de la distribution des produits.

La constitution des stocks de sécurité à des "conditions économiques" suppose également la prise en compte des autres alternatives d'approvisionnement par rapport aux coûts de stockage. Du fait que les Offices ne commercialisent qu'une faible partie des céréales locales, leur action pour la stabilisation des cours n'intervient qu'au niveau des consommateurs urbains par le biais des importations.

Les capacités de stockage installées sont plus souvent fonction des besoins de sécurité que des exigences de régulation du marché. Cette approche peut limiter, faute de moyens de stockage, le niveau d'intervention des Offices dans la commercialisation des produits locaux.

1.3 La distribution

Protéger le consommateur de la spéculation sur les prix des céréales et garantir son approvisionnement régulier relèvent des prérogatives des Offices.

Les pratiques d'auto-consommation en milieu rural limitent, de fait, le rôle des Offices dont les interventions concernent essentiellement les consommateurs urbains (sur le plan commercial) et les populations des zones déficitaires. La fonction distribution est principalement assurée, tout comme les précédentes (approvisionnement-stockage), à partir des importations et des aides alimentaires.

Les limites imposées aux Offices sur le report des coûts de commercialisation relativement élevés sur le consommateur, renforcent la tendance déjà constatée par le colloque de NOUAKCHOTT, d'un développement des importations et d'une modification des habitudes alimentaires en faveur des produits importés.

Les prix officiels à la consommation n'ont enregistré d'augmentation significative que depuis deux à trois ans et très souvent, dans le cadre de politiques d'ajustements structurels avec l'appui du FMI et de la Banque Mondiale. Les niveaux d'augmentation sont dans tous les cas insuffisants pour résorber les déficits accumulés par la plupart des Offices, même s'ils peuvent dans certains cas couvrir les charges d'exploitation liées à la commercialisation des céréales locales.

- l'OPAM par exemple enregistrait un déficit de 2,8 milliards de FCFA au 31 août 1981, de 1,4 milliard en août 1983 et de 1,25 milliard de FCFA au 31 août 1984. On estimait en 1985 les pertes de l'OPAM à 20.000 FCFA par tonne de céréales collectée.
- sur les opérations de commercialisation de céréales locales, l'OPVN enregistrait des pertes de 2 milliards de FCFA en 1980 et de près de 500 millions en 1981.

Les missions assignées aux Offices apparaissent dans la plupart des cas comme des "missions impossibles" si l'on se réfère aux facteurs d'importance qui conditionnent leur succès, facteurs qui relèvent de la conception et de l'organisation des politiques de développement et dont la gestion échappe totalement aux Offices.

Si dans la plupart des pays, l'on ne remet pas encore en cause l'existence des Offices, la tendance est de limiter leurs compétences et bien souvent, leur action à la seule gestion de l'aide à travers les stocks de sécurité. Ces nouvelles approches justifiées presque toujours par le manque de ressources financières, font rarement le lien entre le désengagement des Offices et le rôle à conférer aux autres intervenants pour soutenir la production et la consommation locales.

L'urgence qui semble résider dans le souci "d'équilibrer" la gestion des Offices au risque de limiter considérablement leur domaine d'intervention, s'explique en partie par le mode de financement des activités des Offices.

2.- LES MOYENS DES OFFICES

Des objectifs souvent mal définis mais toujours ambitieux ont été fixés aux Offices dont la réalisation nécessitait la mobilisation de moyens conséquents. La mauvaise définition des objectifs a évidemment ses conséquences sur l'appréciation des moyens à mettre en oeuvre, à telle enseigne qu'il est aujourd'hui difficile malgré plus de dix ans d'expérience de situer le niveau d'intervention optimal d'un Office pour maintenir, par exemple, un prix donné au producteur.

Il est probable que les options monopolistes et de contrôle total du marché céréalier par l'Etat ont été révisées moins au nom d'une remise en cause de leur justesse que par le manque de moyens à faire appliquer certaines de leurs composantes; sinon comment expliquer la libéralisation de la collecte pour les céréales locales et l'exercice du monopole d'Etat sur les importations et la distribution du riz par exemple ?

2.1 Les ressources financières

Les variations des quantités de céréales locales collectées par les Offices relèvent moins d'une approche stratégique ou tactique que de la disponibilité de fonds de commercialisation.

- le CSA/Sénégal a mobilisé près de 2 milliards de FCFA en 1985/86 pour une collecte de 22.000 tonnes de céréales locales
- l'OFNACER devrait disposer d'un fonds de campagne de près de 10 milliards de FCFA pour porter son taux d'intervention à 40% du disponible commercialisable au niveau de production actuel (1 à 1,3 million de tonnes).
Si l'objectif de 2 millions de tonnes de céréales arrêté par les autorités politiques pour la prochaine campagne est atteint, les besoins de financement de l'OFNACER seront multipliés en conséquence.
- l'OPVN a dû mobiliser plus de 4 milliards de FCFA en 1985/86 pour collecter moins de 3% de la production disponible.

Les besoins de financement s'avèrent donc importants si les Offices veulent traiter des quantités significatives de la production locale. Ces besoins sont d'autant plus importants que la collecte est suivie d'une période de stockage et que la distribution

engendre des déficits structurels (coûts élevés liés aux pratiques des Offices, avec de bas prix à la consommation et des problèmes de débouchés).

Comment ces besoins sont-ils satisfaits ?

Les activités de l'Office sont financées presque en totalité sur des concours extérieurs : fonds de contrepartie - aides directes etc...

Malgré leurs attributions considérées comme fondamentales pour le développement rural, les Offices ne bénéficient ni de mesures spéciales de financement ni même des dispositions ordinaires du système financier national (avances de campagne - prêts, nantissements, etc...)

Dans certains cas cependant, les taxes prélevées par les Caisses de Péréquation ou de Stabilisation sur les importations sont en partie mobilisées pour le financement des activités des Offices.

La relève des concours extérieurs est difficile à envisager dans un contexte qui ne laisse aucune possibilité d'auto-financement à terme des activités des Offices.

Le paradoxe actuel réside dans le fait que pour disposer de plus de fonds pour collecter les céréales locales, les Offices doivent vendre (importations-aides) le plus de céréales importées.

S'il est vrai que le financement du développement dans les pays sahéliens repose en grande partie sur les concours extérieurs, celui des activités dites "commerciales" ne devrait être envisagé que sous forme ponctuelle.

Ces différentes considérations qui justifient les limitations imposées aux Offices au profit des commerçants ne font que reporter le problème de fond.

Les commerçants auront-ils accès au crédit bancaire et dans quelle proportion ?

2.2 Ressources humaines

Les Offices comptent pour la plupart un effectif relativement élevé d'agents dont les critères de recrutement ne prennent pas toujours en compte la spécificité des tâches qui leur sont confiées.

Ce phénomène, bien que n'étant pas particulier aux Offices, joue un rôle certain dans les résultats de ces entreprises.

Le niveau de formation académique ou d'engagement politique a souvent servi de base pour le recrutement des agents ou pour leur perfectionnement.

L'Office en tant qu'entreprise devrait être appréhendé selon ses "capacités de gestion" par la mise en oeuvre de dispositifs adéquats : système d'information, de contrôle, de procédure comptable et par la mobilisation d'un personnel capable d'exécuter les tâches qui lui sont confiées.

Ni les spécificités des Offices, notamment la dualité d'une juste rémunération des producteurs et d'un bas prix à la consommation, ni la chaîne des opérations ne sont prises en compte dans les systèmes de gestion appliqués aux Offices qui relèvent, pour certaines, de la comptabilité publique, pour d'autres, d'un système commercial classique.

Le personnel d'encadrement et de décision provient pour la plupart, de l'Administration et est souvent peu préparé aux tâches spécifiques des Offices.
L'Office est considéré comme un centre névralgique des politiques alimentaires et le choix du premier responsable et de bien des agents relève souvent de considérations plus politiques que techniques.
Le statut du personnel de manière générale reste ambigu : fonctionnaires - contractuels - avec peu de perspectives de promotion.

Il résulte de toutes ces considérations, beaucoup d'erreurs de gestion qui affectent les résultats des Offices : pertes au transport et au stockage, vols et détournements, coûts élevés de manipulation des sacs, etc...

Des efforts sont engagés par certains Offices qui se traduisent par une meilleure gestion des stocks.
Entre 1981 et 1983, l'OPAM a réduit le coût de la manipulation des sacs de céréales de 15 FCFA à 6,5 FCFA/kg.

En 1981 l'OPAM perdait 17% des céréales en transport et stockage					
En 1982	"	"	12%	"	"
En 1983	"	"	7%	"	"
En 1984	ne perd que		5%	"	"

Ces 5% se décomposent en 2% au stockage et 3% en cours de transport. Il doit être possible selon certaines analyses de gagner encore 1% sur les pertes au stockage ce qui contribuerait à diminuer le déficit de l'OPAM de près de 50 millions FCFA.

2.3 Équipement - Matériel

Beaucoup d'investissements ont été consentis aux Offices pour créer des capacités importantes de stockage et mobiliser des moyens de transport.
L'entretien et la mobilisation de ces infrastructures et équipements pèsent également d'un poids énorme sur le fonctionnement des Offices.

L'option d'une autonomie des moyens de transport, encouragée par différents dons de véhicules de toutes marques, a permis de constituer des parcs importants auprès des Offices, mais a engendré également des problèmes difficiles de gestion et quelquefois de gaspillage des ressources.

L'option semble aujourd'hui en faveur d'un recours aux transporteurs privés, en limitant au "strict minimum" le parc des véhicules des Offices.

Ces décisions, outre la prise en compte d'une meilleure utilisation des ressources sur le plan national, peuvent être liées à l'amélioration du réseau routier mais aussi à la réduction des concours extérieurs aux Offices.

L'OPVN compte réduire près du tiers son parc de véhicules dans l'optique d'une limitation de ses attributions à la gestion d'un stock de sécurité de 80.000 tonnes.

2.4 Autres moyens

Les Offices ont bénéficié de dispositions juridico-politiques leur conférant pendant un certain temps différents monopoles (collecte, vente, etc...) Cet arsenal juridique s'est révélé très souvent inadapté à la réalité et a contribué à créer ou renforcer des réseaux parallèles rendant difficile la collaboration avec les autres agents économiques impliqués dans les activités des Offices.

3.- PERSPECTIVES DU MARCHE CEREALIER ET MISSIONS DES OFFICES

Globalement, les tendances du marché céréalier constatées lors du colloque de NOUAKCHOTT se sont maintenues : accroissement des importations alimentaires, stagnation sinon irrégularité de la production locale.

Les politiques céréalières devaient sinon renverser la tendance, du moins contribuer à un accroissement de la production et de la consommation de céréales locales.

3.1 au stade de l'offre

- l'accroissement de la production reste toujours subordonnée à l'adoption de techniques intensives et les paquets technologiques de l'intensification sont toujours faits de composantes extérieures et par conséquent, chères;
- la part la plus importante de la production reste, comme par le passé, soumise aux aléas climatiques dont l'une des conséquences, la désertification, accentue la pression sur les terres cultivables (sans modification majeure des techniques d'exploitation);
- le financement de l'intensification se heurte aujourd'hui plus que par le passé aux thèses défavorables aux subventions, thèses du reste liées à la faiblesse des capacités internes de financement;
- la conjonction des phénomènes de migrations internes (vers les zones sud) et des difficultés d'accès au crédit peuvent limiter sinon la production nationale de céréales, du moins les excédents commercialisables, d'autant que les problèmes de prix et d'organisation des marchés (garanties d'enlèvements) restent entiers.

L'offre d'origine extérieure reste abondante et risque de connaître un certain développement, lié à la mobilisation de plus en plus importante de l'opinion internationale sur les problèmes du Sahel.

Les efforts des groupes organisés et indépendants des gouvernements et l'élargissement du cercle des donateurs contribueront à maintenir le niveau élevé des aides alimentaires (ONG-pays scandinaves etc...). Il faut dire que les fréquences des accidents climatiques tendent à maintenir "la demande d'aide" (sécheresse, inondations, sauteriaux, etc...).

3.2 au niveau de la demande

Si la demande alimentaire croît avec la population qui augmente à un rythme relativement élevé, on peut considérer qu'une part importante est satisfaite à travers l'autoconsommation. Le déplacement massif des populations et du cheptel des zones sahéliennes nord vers les zones sud, bien qu'elles contribuent à augmenter la pression sur les terres cultivables, limitera dans un premier temps les échanges entre zones rurales et renforcera l'autoconsommation. La demande sera, plus que par le passé, concentrée en milieu urbain.

Indépendamment des habitudes acquises et favorables aux produits importés, les politiques d'austérité en cours dans la plupart des Etats tendent à limiter le pouvoir d'achat des salariés, donc de la grande masse des urbains. L'accentuation de certaines contraintes de niveau de vie en milieu urbain, dont celles relatives aux problèmes d'énergie pour la cuisson des aliments, favoriseront la consommation d'aliments "peu demandeurs en énergie". Les prix (à la consommation) de céréales locales, bien que considérés comme bas, seront pénalisés par les dépenses afférentes à la transformation de ces produits. La demande solvable se singularisera donc par sa localisation et par ses exigences, présentement non entièrement prises en compte par l'offre des produits locaux.

3.3 Perspectives d'intervention des Etats sur le Marché céréalier

Elles doivent être appréciées en fonction des objectifs que l'Etat se proposait d'atteindre à travers l'organisation des marchés céréaliers. Les fluctuations de la production, qui ont des répercussions sur les prix à la production et à la consommation, demeureront vraisemblablement une donnée constante de l'agriculture sahélienne tant qu'elle sera dominée par les cultures pluviales et les techniques actuelles de production. Quelles sont les chances de succès des politiques de développement agricole en cours ?

L'Office sera-t-il à même d'absorber les surplus de production en année d'abondance, et maintenir sinon les niveaux des prix au producteur, du moins la garantie d'enlèvement ? En année "normale" le marché céréalier fonctionne sans trop de distorsions et l'on peut affirmer que le producteur bénéficie des variations à la hausse des prix. Le rôle de l'Office (de l'Etat) devrait contribuer à renforcer la capacité de stockage du producteur pour lui permettre un contrôle plus soutenu du marché.

En année de fortes chutes de la production, à quel niveau doit se situer l'intervention de l'Etat pour ne pas briser le rythme de la production locale par une limitation des prix au producteur (notion de groupe vulnérable) ?
Le commerce privé ne peut-il faire face aux demandes engendrées par les déficits de production ?

L'Etat, à travers ses Offices, ne peut collecter les surplus qu'avec la possibilité de les placer à des conditions avantageuses, que ce soit pour la constitution de stocks de sécurité ou pour l'approvisionnement des urbains, au risque de compromettre son intervention.

Dans le premier cas, les niveaux de stocks prennent-ils toujours en compte les coûts de stockage et les opportunités d'approvisionnement sur les marchés extérieurs ?

Dans le second cas, la concurrence des produits d'importation doit être prise en compte pour adapter les produits locaux aux besoins du consommateur.
L'Etat doit promouvoir la recherche et la diffusion de technologies alimentaires en conformité avec les besoins des consommateurs.
L'Office peut-il jouer ce rôle ?
L'Etat est-il à même (compte tenu des différents accords internationaux) de pénaliser les produits d'importation concurrents des produits locaux ?

Le Sénégal mène des expériences dignes d'intérêt dans la recherche de technologies alimentaires plutôt que de "protection" des céréales locales par des limitations des volumes d'importation.

Il est évident que les missions initialement confiées aux Offices débordaient largement leurs compétences parce qu'elles se situaient dans des domaines échappant totalement au contrôle de ces organismes.

Les interventions des Offices se situant dans une chaîne d'actions liées, le réalisme imposera de plus en plus la concentration avec les autres partenaires, pour la mise en oeuvre des politiques céréalières.

Cette approche, si elle limite (en fonction d'une bonne gestion des ressources) les interventions directes des Offices, peut par contre éprouver la cohérence des mesures envisagées et amener chacun des acteurs à agir dans le sens de l'objectif commun d'auto-suffisance alimentaire.

La tendance actuelle de repli des Offices ne procède malheureusement pas de cette vision, et tente par des mesures ponctuelles de résoudre un problème de fond qui semble avoir échappé aux promoteurs de ces institutions.