

4110



OCDE/OECD

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

CLSS

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

CLUB DU SAHEL

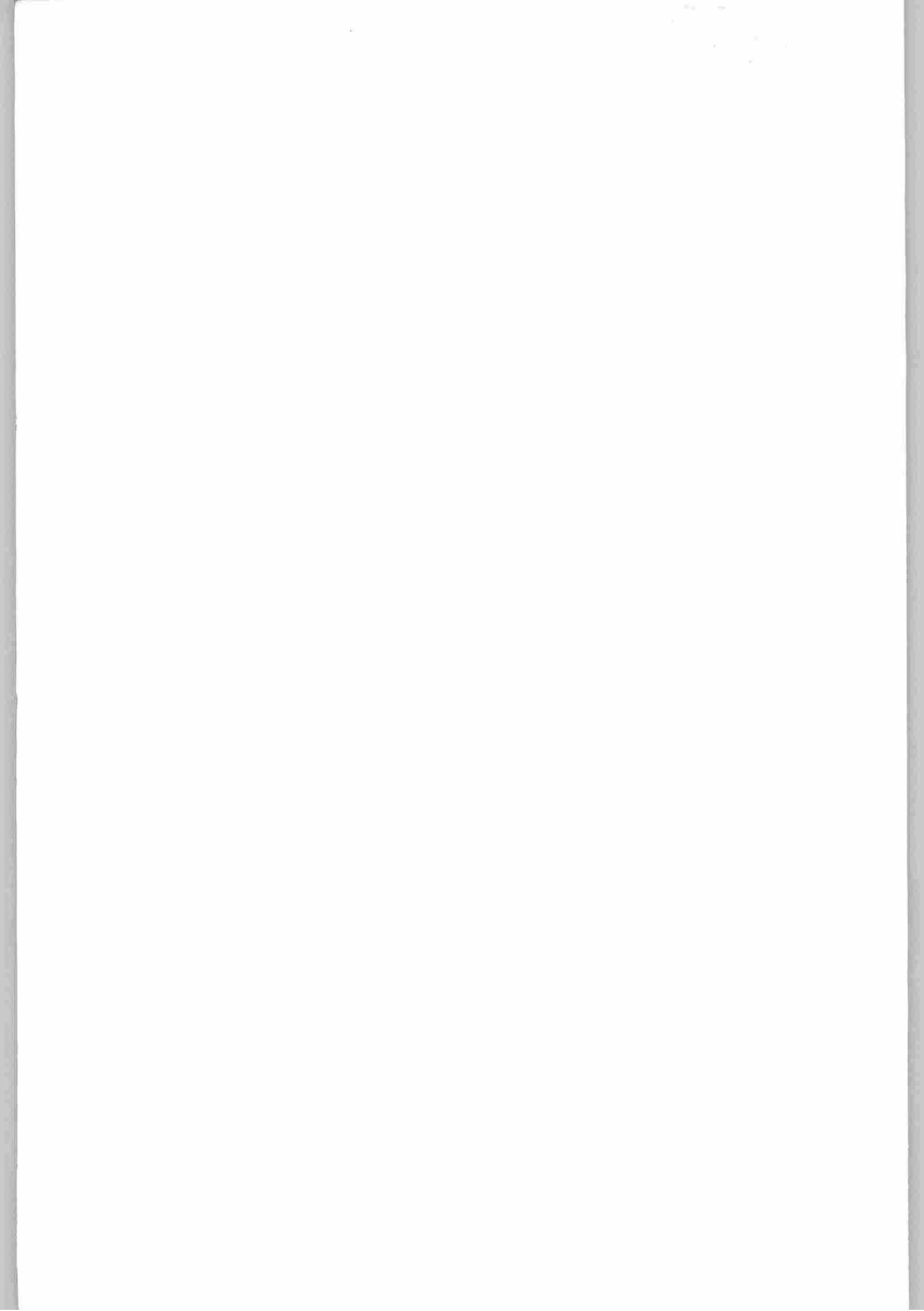
Document provisoire n° 1 pour diffusion restreinte
aux membres du Groupe de réflexion inter-donateurs
La Haye, 17-19 décembre 1990

Dossier introductif pour la réunion du Groupe de réflexion

La Haye, 17 - 19 décembre 1990

D/90/352
Novembre 1990

Diffusion restreinte



DOSSIER INTRODUCTIF
POUR LA
REUNION DU GROUPE DE REFLEXION

La Haye, 17 au 19 décembre 1990

TABLE DES MATIERES

	Pages
- Ordre du jour proposé	3
- Présentation des documents de travail	5
- Synthèse des réflexions du Secrétariat du Club du Sahel en 1990	9
- Résumé des conclusions du Séminaire sur l'avenir de l'agriculture au Sahel (Montpellier, 11-13 septembre 1990)	25
- Résumé des conclusions du rapport annuel sur l'Aide publique au Développement vers les pays du Sahel	33
- Plan de travail pour 1991 de la Cellule BAD (CINERGIE) [doc D/90/355]	39
- Projet de programme de travail sur la production et les échanges de produits d'élevage en Afrique de l'Ouest [doc D/90/354]	47
- Rapport d'activités du Club en 1990	51
- Les espaces d'échange et interface avec les marchés mondiaux	51
- La restauration et la préservation du capital foncier et écologique	57
- La Charte de l'aide alimentaire aux pays du Sahel	61
- L'Etat et la société civile	63
- le secteur privé	65
- la décentralisation	73
- Organisation d'un système international intégré d'information sur le Sahel (S3IS)	81
- Approche nouvelle du rôle coordonnateur du CILSS et du Club du Sahel	83
- Compte rendu de la réunion extraordinaire des donateurs CILSS au programme Agrhymet (Bruxelles, 23-25 octobre 1990)	85

REUNION DU
GROUPE DE REFLEXION INTER-DONATEURS
LA HAYE

17, 18, 19 décembre 1990

(Lieu : Kurhaus Hotel - La Haye-Scheveningen)

PROJET D'ORDRE DU JOUR

DIMANCHE 16 DECEMBRE

- 19h00 COCKTAIL DE BIENVENUE
- 20h00 DINER DES CHEFS DE DELEGATION

LUNDI 17 DECEMBRE

- 09h00 OUVERTURE DE LA REUNION ET ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR
- 09h30 REFLEXIONS GENERALES SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT: BILAN ET PERSPECTIVES
- 13h00 DEJEUNER
- 15h00 L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT 1990-2000, EVOLUTION DES POLITIQUES A LA LUMIERE DES FAITS NOUVEAUX
 - Cette session sera présidée exceptionnellement par le Ministre de la Coopération au Développement des Pays-Bas, Monsieur Jan Pronk.
- 17h00 FIN DES TRAVAUX DE LA JOURNEE

MARDI 18 DECEMBRE

- 09h00 ESPACES REGIONAUX D'ECHANGES ET INTERFACE AVEC LES MARCHES MONDIAUX
 - Rapport d'exécution des travaux en cours.
 - Adoption du programme de travail de la Cellule BAD pour 1991.
 - Adoption des termes de références de l'étude sur l'élevage.

- 12h30 DEJEUNER
- 15h00 TOUR D'HORIZON DE L'EXPERIENCE DANS LE SAHEL DE QUELQUES INSTITUTIONS NEERLANDAISES, PROPOSE PAR LA DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
- 17h15 COCKTAIL OFFERT PAR LE MINISTÈRE

MERCREDI 19 DECEMBRE

- 09h00 Rapport d'activité du Club en 1990 et perspectives pour 1991
 - Gestion des ressources agricoles et écologiques, dont rapport sur l'état d'avancement des travaux concernant le suivi de Ségou au niveau national.
 - Charte de l'aide alimentaire.
 - L'Etat et la société civile (secteur privé et décentralisation).
- 12h30 DEJEUNER
- 14h00 LES ACTIVITES DU CILSS/CLUB EN 1991
- 15h30 CONCLUSIONS DE LA REUNION
- 16h30 DIVERS
- 17h00 FIN DES TRAVAUX

PRESENTATION DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

&

(Commentaires sur l'ordre du jour proposé)

Le Groupe de réflexion qui s'est réuni à Montpellier, en décembre 89, avait alors décidé d'adopter le plan de travail du Club comme un programme de deux ans, valable pour les années 1990 et 1991. Ce programme a aussi fait l'objet de discussions approfondies au sein du Club, lors de la réunion au sommet de Bissau. De ce fait, il n'y a pas de programme de travail nouveau à l'ordre du jour des discussions de cette année. Le Groupe avait prévu de mettre à profit cette prochaine réunion pour concentrer les discussions sur les fondements et les orientations principales des programmes d'aide au cours de la décennie à venir. Ainsi l'ordre du jour proposé s'articule autour de quatre périodes de discussions.

Lundi 17 décembre

REFLEXIONS GENERALES SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT : BILAN ET PERSPECTIVES

La matinée est consacrée aux divers bilans de la décennie qui vient de s'écouler : bilan de la situation au sein des pays, bilan analytique de l'APD. La session de l'après-midi complètera les discussions du matin en se focalisant sur l'APD : évolution des politiques à la lumière des faits nouveaux.

Afin d'alimenter la réflexion, le Club a commandé plusieurs travaux en 1990. Des efforts particuliers ont été faits pour préparer des bilans analytiques fouillés ainsi que des synthèses globales. Un bilan socio-économique est publié en deux parties et comprend des chapitres sur l'éducation et l'industrie par Roger Pons, sur l'agriculture, par S. Snrech et sur la population et la santé ainsi que sur la situation macro-économique par une équipe de l'Université d'Orsay dirigée par J.J. Gabas. Enfin, M. J. Giri a préparé une synthèse globale, intitulée "Les années 1980 dans le Sahel, un essai de bilan" (doc D/90/353).

Le rapport annuel du Club sur l'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS (doc D/90/349) a été étoffé à la demande du Groupe de réflexion pour permettre de mieux comprendre les tendances lourdes qui ont marqué celle-ci au cours de la décennie des années 80. On trouvera un résumé des principales conclusions en page 29.

En septembre 90, le Club s'est associé au CIRAD à l'USAID et au Ministère de la Coopération pour co-commanditer un séminaire de chercheurs sur l'avenir de l'agriculture sahélienne, traitant en particulier des enseignements et des perspectives des recherches économiques. Ce séminaire s'est déroulé à Montpellier du 12 au 14 septembre et aura permis de mettre ensemble les fruits des expériences et des recherches de provenances diverses : du Sahel d'abord, de l'Europe, mais aussi de l'Amérique du Nord. Un résumé des conclusions du séminaire de Montpellier (doc CR/90/68) a été préparé pour le bénéfice des participants du Groupe de réflexion par M. Griffon ; il peut être trouvé en page 23.

D'autres documents contribuent à enrichir les débats du Club, ceux-ci étant mis à la disposition par l'un ou l'autre des membres. Cette année les Pays-Bas ont contribué à faire avancer la réflexion en prenant l'initiative d'organiser une consultation à Maastricht sur le futur de l'aide. Le compte rendu de Maastricht a été rendu disponible pour la réunion du Groupe ; il constitue l'un des documents de référence.

Comme en 89, le Secrétariat du Club a convié autour des membres du secrétariat du Club, des représentants du CILSS et de la Cellule CINERGIE, ainsi que des consultants afin de réfléchir sur l'ensemble des travaux et des découvertes en cours. La synthèse des réflexions du Club en 1990¹ sert d'introduction aux débats du premier point de l'ordre du jour: "Réflexions générales sur les politiques de développement : Bilan et perspectives".

Mardi matin, 18 décembre

ESPACES REGIONAUX D'ECHANGES ET INTERFACE AVEC LES MARCHES MONDIAUX

La matinée sera consacrée à la discussion des activités opérationnelles concernant ce très important domaine d'intervention au sein du Club et du CILSS. Un bref rapport d'exécution des travaux en cours servira d'entrée en matière. Le Groupe sera ensuite appelé à discuter de deux activités spécifiques du programme de travail qui n'avaient pu être introduites en décembre 89 :

- Adoption du programme de travail de la Cellule BAD (CYNERGIE) pour 1991. Le document de discussion est en page 35 (doc D/90/355).
- Adoption des termes de références du programme d'études sur l'élevage. Le document de discussion est en page 43 (doc D/90/354)
- Il n'est pas prévu de session de discussions après le déjeuner de mardi: l'après-midi est réservé à une visite des institutions néerlandaises oeuvrant au Sahel. Cette visite est organisée par le Ministère des affaires étrangères.

Mercredi matin, 19 décembre

Cette session sera consacrée au rapport d'exécution du programme de travail ~~en cours~~ :

LA RESTAURATION ET LA PRESERVATION DU CAPITAL FONCIER ET ECOLOGIQUE

CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

ETAT ET SOCIETE CIVILE : SECTEUR PRIVE ET DECENTRALISATION

Après-midi

¹ En addition à M. J. Giri, MM. M. Katsumata, M. Griffon, B. Waisfisz, J. Igue et G. Gagnon se sont joints au Secrétariat du Club ainsi qu'au représentant du CILSS, M. I. Ba et de la Cellule, M. Brah Mahamane pour réfléchir sur les thèmes structurant les travaux du CILSS et du Club. La synthèse de ces réflexions rédigée par M. H. Josserand et M. Jean-H. Guilmette, ainsi que les "arguments" préparés par les experts, sont distribués séparément (doc. No LH/90/2).

LES ACTIVITES DU CILSS/CLUB EN 1991

Cette session pourra être consacrée aux méthodes de travail conjointes entre les secrétariats du CILSS et du Club. Le document de discussion sera distribué séparément à la suite de la réunion du Groupe de Ouagadougou pour le 15 novembre.

Nota Bene :

* Il n'y a que cinq sessions de travail entre le lundi 17 et le mercredi 19. Les discussions de chaque thème ne devraient pas normalement déborder au-delà de chacune des sessions.

** Comme par les années passées, le nombre de consultants sera réduit au minimum. Afin d'enrichir nos débats nous prévoyons d'inviter MM. Giri, Griffon (??).

*** Comme par les années passées, les petits déjeuners et trois déjeuners pourront être utilisés pour des discussions de petits groupes intéressés par un sujet particulier : l'attitude que les bailleurs de fonds intéressés adopteront face à l'OMM concernant Agrhymet. Le déjeuner du 18 a été prévu pour cela. L'ordre du jour de ces déjeuners de travail sera discuté lors du dîner des Chefs de délégation du lundi soir.

***** Toutes les réunions auront lieu à l'Hôtel Kurhaus.

LE BARON ROGER ET LE GOUVERNEUR PROTET

.....Le premier projet de développement des années 1820 se situe dans la vallée du Sénégal. La tentative de culture du coton et de l'indigo pour l'exportation sur des terres louées dans la vallée du fleuve est menée sous l'autorité du Baron Roger, Gouverneur de la colonie du Sénégal. Ce premier essai d'implantation de techniques importées se solde par un échec total. Quelques années plus tard, il sera impossible de retrouver un seul pied d'indigo au Sénégal.

L'inspecteur, envoyé de Paris pour faire ce que l'on appellera aujourd'hui une mission d'évaluation et comprendre pourquoi on a dépensé en vain l'argent public, évoque des thèmes que l'on aura l'occasion de réentendre quelques fois par la suite. On a introduit des cultures nouvelles sans expérimentation préalable suffisante ; on a bien établi un "jardin d'essais" mais avec des crédits trop chichement mesurés et on a manqué de persévérence. Le climat n'a pas été assez pris en compte et "le vent brûlant du désert" a ravagé les cultures. La politique inadaptée du Gouverneur a amené les colons à "cultiver la subvention plutôt que le coton". Et surtout le projet s'est heurté à l'extrême difficulté à se procurer des ouvriers en temps utile parmi une population non agricole et "surtout paresseuse". Traduisons : les paysans du cru n'ont pas du tout été motivés.

On supposera à ce premier échec ce qui fut longtemps, pour employer le langage aujourd'hui à la mode, une "success story" : le développement de l'arachide au Sénégal et en Gambie. L'exportation de l'arachide démarre vers 1850, bien avant que ne s'effectue la véritable colonisation de la région. Il s'agit, comme dans le cas du projet du Baron Roger, de répondre à une demande extérieure, mais la réponse cette fois-ci n'est pas induite de l'extérieur et il n'y a pas de tentative de greffe de techniques importées. L'arachide est probablement une plante d'origine américaine, mais elle a bien voulu accepter d'être cultivée par les méthodes traditionnelles sahéliennes et elle est entrée depuis un certain temps dans les systèmes locaux de production. Son développement se fait sans plans préconçus, sans jardin d'essais, sans innovations technologiques, sans subventions. Le gouvernement colonial se limite à financer (par des emprunts) les modestes infrastructures de transport nécessaires pour évacuer la production. Et les paysans ci-devant paresseux se mettent à faire de l'arachide, ils arrivent même en masse de l'actuel Mali et de la Guinée pour travailler dans le bassin arachidier. Le Gouverneur Protet écrit en 1847 : "les arachides sauveront le pays". Entendons : elles procureront des revenus acceptables aux paysans, de belles marges aux commerçants et de bonnes taxes à l'administration. C'est ce qu'elles ont fait, avec une belle constance, pendant presque un siècle et demi.

Deux approches du "développement" : l'une, celle du Baron Roger, où l'on cherche de façon volontariste à planter des techniques importées, en principe plus efficaces que les techniques ancestrales ; l'autre, celle du Gouverneur Protet, où l'on se limite à ouvrir un marché et à laisser les producteurs en tirer parti à leur guise. Les politiques mises en œuvre depuis les époques lointaines jusqu'à l'an 1990 ont-elles innové et se sont-elles beaucoup écarté de l'une ou l'autre de ces approches ?.....

Finalement, la méthode du Baron Roger s'avère un excellent moyen de dépenser beaucoup d'argent pour peu de résultats. L'autre est moins coûteuse et conduit à des résultats meilleurs mais dont on s'aperçoit bien des limitesen plus d'un siècle, pratiquement rien n'a changé dans les méthodes de culture. Il n'y a eu aucune augmentation de la productivité des hommes : la productivité des terres elle a baissé, car on ne rend pas aux terres ce qu'elles ont donné et elles s'épuisent.En 1952, Portères qualifiera ce système de production "d'agriculture de rapine". Cette stagnation de la productivité du travail dans un monde où une fraction croissante de l'espèce humaine augmente régulièrement son efficacité condamne à terme le système. Il arrivera nécessairement un jour où l'arachide sahélienne ne sera plus compétitive, mais il faudra attendre les années 1980 pour que ce jour arrive.....

Avec les politiques qu'ils ont mises en œuvre, les gouvernements et agences d'aide n'ont pas réussi, à quelques rares exceptions près et qui se sont avérées non généralisables (comme la filière coton), à mettre en place le cadre qui permette à la nouvelle dynamique des sociétés rurales sahéliennes de s'exprimer vigoureusement et d'entrainer l'économie vers la croissance. Des ajustements structurels ont essayé de mettre en place ce cadre, par, selon l'expression d'un économiste de l'USAID, "une révolution imposée du dehors". A ce jour, ils n'y sont pas parvenus et comme on a encore rarement vu une société humaine céder à une révolution imposée du dehors, il paraît douteux qu'ils y parviennent. La révolution peut-elle venir d'ailleurs que des sociétés sahéliennes elles-mêmes ?

Quand adviendra cette révolution et quand sera-t-il possible de mettre en place un cadre où les producteurs puissent à la fois spontanément répondre à la demande du marché (l'approche du Gouverneur Protet) et adopter des techniques plus performantes (l'approche du Baron Roger) ?.....

**SYNTHESE DES REFLEXIONS DU SECRETARIAT
DU CLUB DU SAHEL EN 1990
LA HAYE, 17-19 DECEMBRE 1990**

AVANT-PROPOS

 En chinois, on représente la notion de "crise" par deux idéogrammes juxtaposés: l'un signifie "danger" et l'autre "opportunité". Il est intéressant de constater que la sagesse chinoise confère aux crises, (économiques, sociales, politiques) ces deux caractéristiques, apparemment contradictoires.

 Depuis quelques années, on parle beaucoup de "l'Afrique en crise". Certes, le Sahel, et le reste de l'Afrique de l'Ouest ont subi des chocs successifs dont on ne semble pas voir la fin, liés aux termes de l'échange, à l'endettement, aux crises politiques internes, aux crises alimentaires, etc.

Nous nous sommes particulièrement efforcés, au cours de l'année écoulée, de tirer les enseignements de la dernière décennie et de prendre la mesure des "dangers" qui guettent le Sahel, tout en cherchant à déceler les "opportunités" dissimulées au sein des crises, intimement mêlées aux dangers.

Nous avons jugé utile, pour nous affranchir de nos mythes, nous libérer des "carcans" de nos raisonnements, de rassembler des experts de provenances diverses (Afrique, Europe, Amérique et Asie) et de les faire confronter leurs vues et positions sur un terrain multidisciplinaire. Le séminaire de Montpellier sur l'avenir de l'agriculture sahélienne, en a été un exemple. Nous pensons avoir fait oeuvre utile en contribuant à "mettre en marché" des idées plus sobres, moins dogmatiques, et, comme l'a dit Michel Griffon dans sa conclusion au séminaire, d'avoir aidé à "la fin des certitudes".

Au sein du Secrétariat du Club, nous avons poussé plus loin la réflexion afin de tirer des conclusions opérationnelles utiles à nos partenaires sahéliens et aux agences. Nous avons demandé à quelques uns des experts associés depuis longtemps aux recherches du Club (J. Giri, M. Griffon, J. Igué) de présenter un "argument", un résumé de leurs vues sur un sujet de l'ordre du jour. D'autres experts, plus récemment associés au Club (M. Katsumata, B. Waisfisz, G. Gagnon) ont réagi aux idées exprimées par les premiers. Ces propos ont servi d'introduction aux discussions. La liste des participants, et leurs documents sont annexés à ce compte-rendu.

La synthèse qui suit fait état de ces réflexions et de nos analyses. Nous continuerons à chercher des solutions concrètes aux problèmes de la décentralisation et de l'intégration régionale. Toutefois, nous invitons tous les partenaires en développement (agences, ONG, et institutions) à oeuvrer dans ces domaines avec patience et, surtout, beaucoup de prudence.

Jacques Giri a démontré avec élégance et persuasion, que "de nombreuses greffes venant de l'extérieur ont été rejetées par les sociétés sahéliennes parce qu'elles ne correspondaient pas aux réalités culturelles du Sahel. L'expérience des ajustements structurels démontre la persistance de l'idée que des recettes jugées efficaces dans des sociétés occidentales s'appliquent tout aussi bien ailleurs".

On peut espérer qu'avec une meilleure compréhension de notre part, avec la poursuite de la "révolution discrète" dans les sociétés sahélienne, les greffons bien adaptés se multiplieront. Toutefois, il n'y aura pas de développement au Sahel sans prise en mains par les sahéliens eux-mêmes.

INTRODUCTION

La réflexion actuelle sur le développement sahélien procède ad réductio, à partir de quelques prémisses. Une prémissse majeure est que plusieurs préalables essentiels à la mobilisation des populations sahéliennes pour un développement largement partagé et durable ont fait défaut : investissements de fond dans les ressources humaines, système politique représentatif et stable, redistribution des gains économiques en rapport avec la contribution de divers groupes sociaux.

Cependant, les sociétés sahéliennes manifestent une volonté de réorientation profonde de leur organisation politique, des objectifs et idéaux qu'elles veulent se donner et projeter. Dans les pays donateurs l'opinion publique exige plus de transparence, de cohérence et d'efficacité dans les politiques de coopération. Les approches dogmatiques ou "mécaniques" ont clairement atteint leurs limites.

Les discussions du groupe ont donc gravité autour de deux grandes catégories d'interrogations:

- Les sociétés sahéliennes pourront-elles procéder aux changements fondamentaux inévitables? Comment, et qui en seront les principaux acteurs ?
- Comment les grands enjeux politiques, économiques, vont-ils influer sur la pertinence, la marge de manœuvre, l'impact possible des agences de coopération ?

LE BILAN DES ANNEES 1980 DANS LE SAHEL ET LES GRANDES TENDANCES ACTUELLES

Pour engager la discussion, J. GIRI a proposé un résumé en dix points du document de synthèse qu'il a préparé (Les années 1980 dans le Sahel. Un essai de bilan. D/90/353). On trouvera ci-après ces dix points et les principales réactions qu'ils ont suscitées. La réponse de M. Katsumata à son exposé est annexé à ce document.

1. Les changements intervenus dans les pays côtiers

On a assisté au cours des années 1980 à un ralentissement de la croissance puis à de véritables effondrements dans les économies des pays côtiers de l'Afrique humide. Ces pays attiraient depuis des décennies la main d'oeuvre sahélienne et servaient de débouchés à plusieurs de leurs produits. Les migrations vers ces pays ont donc diminué et il est même possible qu'elles aient changé de sens vers la fin de la décennie. Les transferts de fonds vers le Sahel ont aussi considérablement chuté.

EVOLUTION ET CONTEXTE

Divers bilans sont unanimes sur le fond: pour la majorité des populations africaines, le niveau de vie s'est d'abord amélioré, puis a stagné au cours des trois dernières décennies.

Au début des années 1960, l'Afrique comptait 10% de la population, et 12% des revenus des pays en voie de développement. En 1988/89, sa population représentait 12% de celle de ces pays, avec seulement 7% des revenus. Le taux de croissance est demeuré très élevé (3,1% par an); on note aussi que la forte croissance urbaine s'est maintenue, sinon accrue.

Les bouleversements politiques et économiques actuels présagent d'importantes transformations. Les relations entre états Africains et pays donateurs vont évoluer en fonction des ajustements géopolitiques internationaux et de la dynamique politique Africaine.

Les conséquences de la faillite des économies à planification centralisée resteront en avant-scène. L'affrontement entre grands blocs géopolitiques cédera le pas à la concertation et, dans certains domaines, à une convergence d'intérêts plus marquée. L'attention des pays européens va s'axer davantage sur l'unification allemande et sur les nombreux problèmes d'équilibres internes à la CEE. Une réduction de 10 pour cent du budget militaire des pays de l'OTAN permettrait de doubler leur aide publique au développement. Cependant, vu la probabilité de crises régionales, la concurrence pour les ressources du "peace dividend" sera vive.

Les écarts de croissance économique vont probablement s'élargir. D'après les tendances dans les principales régions en développement, on estime qu'à la fin du siècle l'Afrique abritera 30 pour cent des pauvres des pays en développement par rapport à 16 pour cent en 1985.

L'Afrique continuera de ressentir les fluctuations du marché international. La crise du Golfe, par exemple, va provoquer certains ajustements dans l'économie énergétique mondiale. Les pays africains exportateurs nets de pétrole et de gaz naturel (Algérie, Nigéria, Gabon, Congo, Angola) pourront en bénéficier. Les pays importateurs nets devront essayer de profiter de toute relance économique chez leurs voisins plus favorisés.

Les pays du Sahel ont suivi les grandes tendances continentales, dans un environnement climatique et économique encore plus difficile.

2. La "révolution discrète" des sociétés sahéliennes

Les changements dans les sociétés rurales sahéliennes se sont accélérés au cours de la décennie. Les comportements individualistes se sont renforcés. La famille élargie traditionnelle s'est davantage déstructurée et la famille nucléaire comme unité de production a gagné beaucoup de terrain. On a assisté dans certaines provinces à la naissance d'un salariat agricole, hier encore impensable au Sahel où l'échange de travail réciproque était pratique commune. Dans d'autres provinces, on a vu une véritable explosion des initiatives collectives. C'est en fait une véritable "révolution discrète" qui est en cours.

Cette "révolution discrète" a suscité bien des interrogations. N'est-elle pas due davantage à la sécheresse et à l'environnement économique qu'à un changement des valeurs? On a insisté en particulier sur les valeurs de solidarité qui restent fortes et très vivaces tant en milieu rural qu'en milieu urbain, et sur les interactions parfois subtiles entre individualisme et sens de la collectivité qu'on peut déceler dans le comportement des individus les plus dynamiques. Des "cas hybrides", tel l'émergence de "fonctionnaires entrepreneurs" ont été cités comme exemples.

3. La "course à la terre"

En réponse à l'augmentation de la population rurale active et à la sécheresse, on a assisté dans beaucoup de provinces à une véritable "course à la terre" qui a bien des chances de se poursuivre tant qu'il restera des terres disponibles. Globalement, on a assisté à une extensification de l'agriculture: la surface cultivée par actif agricole a augmenté, l'application de fumure animale a régressé. Le développement de la culture attelée a davantage favorisé l'augmentation des surfaces cultivées qu'un accroissement de la productivité du travail.

La mise en culture de terres marginales, le moindre soin accordé aux nouvelles défriches, ont contribué à l'érosion et à la dégradation de la fertilité des sols. Dans les cas extrêmes, certaines populations, les migrants en particulier, ont pratiqué une véritable "agriculture de rapine".

Cette "course à la terre" a provoqué une réduction des espaces pastoraux, contribué au déclin de l'élevage traditionnel et à l'apparition de nouvelles formes d'association agriculture-élevage: les cultivateurs détiennent une part croissante du troupeau. Les conflits cultivateurs-pasteurs, et entre éleveurs, se sont multipliés. L'exode de troupeaux vers les zones soudano-guinéennes s'est affirmé. Enfin, la concurrence croissante des viandes congelées (fortement subventionnées à l'exportation) sur certains marchés côtiers a davantage déprimé l'élevage régional.

4. L'intensification dans les zones "pleines"

Dans les provinces où il n'y a plus de terres disponibles, on a vu se développer des méthodes de culture plus intensives, plus économies de capital foncier. Mais l'équilibre atteint y est fragile, sans cesse remis en cause par la croissance démographique. Il est peut-être possible d'amplifier cette tendance à l'intensification. Encore faudrait-il que l'environnement économique et le régime foncier ne soient "pas systématiquement défavorables" aux producteurs.

Au total, en dépit des efforts déployés, des changements constatés, la révolution attendue dans l'agriculture sahélienne ne s'est pas produite: les rendements culturaux, très bas, sont restés étroitement dépendants de la pluviométrie. La productivité humaine est restée tout aussi faible. Seuls quelques "îlots" de progrès (le coton, le maraîchage) émergent de cet "océan de morosité".

5. Les limites de la libéralisation

La décennie a été marquée par une intense réflexion sur les politiques agricoles. Dans les faits, les doctrines libérales ont inspiré la majeure partie des changements. La libéralisation, notamment la suppression des monopoles d'Etat, est généralement jugée comme positive, mais elle a vite atteint ses limites et n'a manifestement pas provoqué la mutation attendue de l'agriculture sahélienne, ni même un début de mutation.

Les discussions sur la libéralisation ont apporté quelques nuances. D'abord, il s'agit là d'un processus à peine engagé : dans le cas du Mali, elle n'a véritablement débuté qu'en 1989. Il est encore tôt pour juger de ses effets, d'autant que son objectif premier n'était pas d'augmenter la productivité, mais d'améliorer les circuits de commercialisation.

Les pays et leurs partenaires étrangers ont souvent pris "libéralisation" pour "réduction du rôle de l'Etat", confondu réformes en tant que moyens, et réformes comme objectifs. De meilleures politiques de prix, par exemple, sont des conditions nécessaires mais non suffisantes : il faut y adjoindre des termes de l'échange plus favorables au secteur rural, l'accès aux technologies et aux intrants plus productifs, des marchés relativement stables et efficents, un encadrement technique adapté.

6. La désindustrialisation

Le Sahel s'est désindustrialisé au cours des années 1980. Les entreprises n'ont pu s'adapter à une concurrence extérieure brutalement imposée par la plus grande libéralisation. Le contexte économique de l'Afrique de l'ouest au début des années 1990, ainsi que les disparités monétaires, favorisent une poursuite du phénomène.

Ce constat a provoqué deux réactions contraires. L'une a mis l'accent sur la perte séche en capital physique et humain qui en résulte pour le Sahel. L'autre rappelait l'inadéquation du secteur industriel sahélien. Axé sur l'import-substitution, fortement protégé, il créait peu de valeur ajoutée réelle, n'encourageait pas la production locale de biens intermédiaires. Il avait donc un impact très limité sur l'emploi, les revenus, la formation. Selon certains membres du groupe : "la disparition d'un secteur si inadapté n'est pas une grosse perte".

7. La montée de l'informel

La montée de l'informel a touché pratiquement tous les secteurs d'activité au cours des années 1980. Elle résulte sans doute de l'inadéquation du cadre juridique, fiscal, et financier imposé aux entreprises, et des politiques poursuivies : le secteur informel a occupé la place laissée vacante par un secteur formel en faillite.

Cependant, il convient de distinguer entre l'informel des petits métiers et services, ayant peu d'influence économique et politique, et l'informel à grande échelle, avec qui les élites ont appris à composer et à tisser des relations complexes.

En outre, la meilleure adaptation aux sociétés sahéliennes, la flexibilité, le dynamisme, ne garantissent pas une haute productivité au secteur informel. Les tentatives faites pour accroître la productivité, ou pour situer les entrepreneurs dans un environnement plus favorable rencontrent toujours de sérieuses difficultés.

Les débats sur ce sujet ont été nourris. Les participants ouest Africains ont souligné que le secteur informel est mieux adapté aux besoins locaux, qu'il correspond davantage à la mémoire et à la conscience collectives des populations. Ils ont rappelé sa capacité historique de jouer un rôle social aussi bien qu'économique. Le cas de l'éducation primaire au Togo a été cité

en exemple. Dès 1975 ce pays avait un taux de scolarisation comparable à ceux du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, alors que l'Etat Togolais investissait proportionnellement très peu. La scolarisation primaire, et même secondaire, était devenue "une industrie de services privée".

D'autres participants, par contre, ont noté le caractère fondamentalement innovateur de ce secteur: l'informel n'a pas systématiquement repris à son compte, par "basculement", les activités du secteur formel. C'est l'expression d'un dynamisme économique réel "qui sort du lit de la rivière", un laboratoire qui, en combinaison avec la croissance urbaine est à l'origine de tout développement économique².

Le groupe n'a pas voulu pour autant occulter la difficulté d'une relance économique par le biais de l'informel. Par exemple :

- Certains acteurs du secteur informel ont longtemps entretenu des relations avantageuses avec l'appareil d'Etat. Ce groupe d'intérêt, puissant allié d'élites gouvernementales qui luttent pour leur survie, va-t-il laisser compromettre sa situation de rente ?

- Les grandes contraintes économiques s'appliquent aussi à l'informel: cherté du crédit, coûts de transaction élevés, augmentation de la parité du Franc CFA par rapport aux autres monnaies dans la région, interface avec le marché mondial.

8. L'échec des ajustements structurels

La décennie 1980 aura été celle des programmes d'ajustements structurels (dont on attend toujours un bilan objectif). Les grands agrégats économiques sont peu fiables, souvent contradictoires. Il est urgent pour tous ceux qui participent à la définition des politiques économiques et à leur mise en oeuvre, de disposer d'instruments de mesure moins aléatoires, de mieux se concerter sur l'évolution globale des économies. Les gouvernements sahéliens et les agences d'aide ont réussi à s'entendre pour procéder chaque année à l'évaluation de la situation alimentaire au Sahel. La même concertation sur l'évolution macro-économique ne serait pas nécessairement une mauvaise chose.

En attendant un bilan global, on admet d'abord que les ajustements structurels ne sont pas parvenus à rétablir tous les grands équilibres économiques. Certes, ils ont eu des résultats positifs, en matière d'équilibres budgétaires par exemple, mais les économies du Sahel sont aujourd'hui plus dépendantes que jamais de la Communauté internationale. Il est douteux que les conditions d'une nouvelle croissance soient donc réunies.

Un effort de rétablissement des grands équilibres économiques était indispensable. Les ajustements structurels ont donné un choc peut-être salutaire aux Etats sahéliens, tout en créant des souffrances qui n'ont jamais été évaluées de façon précise et objective. Cependant, les promoteurs de cette "révolution imposée du dehors" ont sous-estimé les réactions de la Communauté internationale et, surtout, des sociétés sahéliennes, peu préparées pour ces changements radicaux. Il était visiblement illusoire de penser qu'elles se laisseraient imposer une telle révolution sans réagir.

Le débat sur les ajustements structurels a révélé plusieurs paradoxes et questionnements. Le contexte culturel et institutionnel, tout autant que la très grande fragilité écologique de la région, invitent à une réflexion prudente et mesurée sur la poursuite de l'ajustement. N'a-t-on pas prêté à "l'individualisme", à l'initiative privée spontanée, des vertus qu'ils ne possèdent pas? Pour certains, et contrairement aux idées reçues, l'individualisme est le résultat plutôt que le moteur de la croissance économique. Pour d'autres, c'est un concept occidental détaché de la réalité. Comment intérioriser et surtout adapter des changements qui paraissent essentiels, mais

² Jacobs, Jane "Rise and Death of Great American Cities".

LES EFFETS DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL SUR L'AGRICULTURE AU SAHEL

A priori, l'ajustement structurel a une logique favorable à l'agriculture. L'accroissement de la productivité est un objectif fondamental ; la modification des prix relatifs, un instrument. Cependant, il n'a pas toujours eu l'effet attendu. La productivité ne semble pas avoir augmenté. L'application d'un PAS dépend d'une combinaison de choix, d'arbitrages politiques. Au séminaire de Montpellier, P. Guillaumont et M. Raffinot ont tenté d'expliquer, chacun à sa manière pourquoi ces programmes n'ont pas eu les effets escomptés.

1) Dévaluer ou non ?

La dévaluation a été dans plusieurs pays un élément essentiel des PAS, mais elle n'a pas été efficace à 100 % :

- la hausse des prix-frontières entraîne ou permet souvent une augmentation sur les taxes plutôt que sur les prix reçus par les producteurs ;
- elle induit souvent une inflation générale, or, le prix d'un produit agricole n'augmente en termes réels que si le prix des autres biens augmente moins vite.

2) Libéralisation du commerce intérieur et des prix

La distorsion de nombreux prix est réelle, mais leur instabilité pénalise toute tentative d'épargne et d'investissement, choses essentielles au développement. Il importe donc d'assurer une certaine stabilité des prix, sans pour autant les déconnecter des tendances des prix mondiaux. Ces objectifs contradictoires doivent être poursuivis en dehors des circuits du trésor public, ce qui ne simplifie pas la tâche.

3) Réduction du déficit budgétaire

Le rétablissement des équilibres implique une augmentation des recettes et une diminution des dépenses. Mais l'expérience a démontré que cette réduction touche davantage les crédits d'investissement que les dépenses courantes, les dépenses de fonctionnement que la masse salariale. Ceci compromet l'accès aux intrants, la recherche, le crédit, l'infrastructure. Bref, "si on ne peut pas dire que les PAS aient eu des effets catastrophiques, il est difficile de parler de succès", surtout si on considère l'impact social de l'ajustement structurel, car aucune mesure ne peut avoir que des effets positifs sur tous les groupes concernés.

Certes, pour être significatifs, des gains de productivité nécessitent de meilleures politiques, et prennent du temps. Mais ils dépendent aussi d'une infrastructure adéquate, de conditions minimales de santé, d'alphabétisation, d'une recherche et vulgarisation adaptées.

qui sont affectées par les valeurs et les traditions des collectivités ? A quelle vitesse et selon quelles séquençs? Quels efforts d'imagination devront être consentis pour concevoir une sortie "douce" de la crise actuelle? Pour rétablir la confiance indispensable entre gouvernants et gouvernés ?

Enfin quel devrait être le rôle des Agences d'aide dans ce processus? Plusieurs choix sont encore possibles. Mais comment expliquer aux opinions publiques des pays donateurs que l'aide fait souffrir plutôt que soulager? La finalité de celle-ci n'est-elle pas de diminuer les souffrances ?

9. La Crise des Systèmes Educatifs

La diminution des ressources budgétaires a entraîné une dégradation des services publics, non compensée par la montée de l'informel. La situation est préoccupante dans bon nombre de domaines, y compris la santé, mais elle est sans doute le plus critique dans l'éducation.

Le système actuel semble incapable de scolariser plus du tiers d'une classe d'âge: le taux d'analphabétisme ne va donc baisser que très lentement et va tendre vers les 70%. Or, on n'a jamais observé dans l'histoire du monde moderne de véritable développement économique dans une société ayant 70% d'analphabètes. De plus, les individus formés par ce système sont inadaptés aux besoins de sociétés se réfugiant dans un informel à faible productivité. La grande masse de la population est consciente de cette inadéquation et a perdu confiance dans le système éducatif.

Par contre, les tentatives de réforme du système (par exemple le transfert de ressources d'un enseignement supérieur très coûteux vers un enseignement de base démunis) rencontrent des blocages au sein des sociétés. Les expériences en la matière du régime Sankara, ou plus récemment du projet Education-III au Niger, ont été citées comme exemples instructifs.

Le groupe a été unanime pour souligner qu'il sera très difficile de combler le retard accumulé: sur la base de la croissance démographique, en l'an 2025 la productivité du travail devrait être multipliée par six et la production par trois fois et demi. Un effort considérable et soutenu, en ressources financières et humaines, sera indispensable. Et encore les résultats seront longs avant de se faire sentir.

Verra-t-on avant la fin du siècle l'émergence de technologies intensives en main d'œuvre non scolarisée? Le dynamisme entrepreneur Africain surmontera-t-il le manque d'éducation formelle? Rien n'est moins certain.

10. Greffes et rejets

L'histoire de l'aide au Sahel au cours des dernières décennies peut se lire comme la chronique d'essais de greffes d'éléments provenant des sociétés occidentales sur les sociétés sahéliennes. Cette histoire est faite de quelques réussites et de beaucoup d'échecs dûs à des réactions de rejet.

Les sociétés sahéliennes évoluent vite, tout en gardant des caractéristiques propres. Notre compréhension des sociétés sahéliennes a aussi beaucoup évolué, encore que l'histoire récente des ajustements structurels montre combien est persistante l'idée que des recettes qui peuvent être efficaces dans les sociétés occidentales doivent l'être aussi ailleurs. On peut espérer qu'avec un approfondissement de notre compréhension, les greffes réussies deviendront plus nombreuses. Ceci étant dit, la poursuite de la "révolution discrète" au Sahel est à la fois regain d'espoir et rappel qu'il n'y aura pas de développement au Sahel "sans prise en mains par les sahéliens eux-mêmes".

Le bilan, nécessairement partiel, est sombre. L'écart et le déséquilibre entre le Sahel et le reste du monde, la vulnérabilité et la dépendance alimentaires, ont persisté au cours de la décennie 1980-90. Cependant, il comporte aussi des aspects positifs ou encourageants sur lesquels il importe de capitaliser.

D'abord, un accroissement de la production agricole demeure possible. Des travaux récents et faisant autorité sur la fertilité des terres, indiquent que ces sols pourraient produire des récoltes au moins 5 fois supérieures aux niveaux actuels.

Les pays du Sahel et les donateurs se concertent davantage. Ils admettent et confrontent plus franchement les problèmes du développement, y compris ceux qu'ils ont contribué à créer ou à exacerber.

L'intégration régionale informelle devient mieux comprise, reconnue, acceptée. L'objectif commun tend à sa valorisation, et à la recherche d'avantages mutuels spécifiques.

Enfin, la "révolution discrète" modifie le comportement des individus et la réponse des sociétés au changement et à la modernité: émancipation croissante des jeunes ménages, multiplication de groupements villageois très différents des anciennes structures.

Depuis plusieurs années un consensus s'est dégagé sur la grande hétérogénéité des systèmes de production et d'échanges, et des structures sociales. Bien canalisée, cette hétérogénéité représente un atout majeur, une ressource pour le développement régional. Les participants ont voulu prendre en compte et valoriser cette ressource, traitant particulièrement de deux grands éléments de stratégie de développement: la décentralisation et les échanges régionaux.

III. ELEMENTS DE SOLUTIONS POUVANT EMANER DES SOCIETES SAHÉLIENNES

A. LA DECENTRALISATION, UN ASPECT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE D'ENSEMBLE

L'Etat et la Société Civile

Michel Griffon a introduit les discussions sur le thème de la décentralisation. Le contenu de sa présentation ainsi que la réponse de B. Waisfisz sont annexés au présent document. Une vignette en détaille quelques éléments.

Le défi de la société sahélienne est de taille. La forte poussée démographique continuera à augmenter la demande pour des biens et des services publics. Comment répondre à cette demande accrue alors que la capacité fiscale des Etats demeure extrêmement faible, que les services publics actuels ne parviennent pas à la satisfaire? Dans les conditions actuelles, les programmes d'ajustement structurel "classiques" ne pourront seuls relancer les économies.

Dans un système décentralisé, une partie de la demande privée serait satisfaite par le secteur informel. Pour les dépenses "centrales" le budget de l'Etat serait alimenté par les recettes fiscales sur les exportations et sur les transactions des entreprises du secteur formel. Les dépenses décentralisées d'intérêt public seraient pour leur part financées par les charges perçues directement auprès des utilisateurs.

Bien des questions demeurent encore sans réponses définitives pour le groupe, par exemple:

- Une gestion décentralisée est-elle véritablement plus efficace et plus économique qu'une gestion centralisée? Ne fait-on que camoufler "dans la masse", l'absence de biens et services collectifs ?

Si la décentralisation peut entraîner une perte d'économies d'échelle, on peut rétorquer que les ressources nécessaires à une action locale sont plus facilement mobilisables et mieux adaptées quand la gestion est locale.

Il faut cependant admettre que le prélèvement fiscal et l'accumulation au niveau de l'Etat ont été historiquement plus faibles au Sahel qu'en Europe ou en Asie. Cette tendance a freiné la construction d'une épargne publique et le financement d'équipements collectifs depuis les périodes coloniales. L'indépendance des Etats n'a pu infléchir cette règle.

Le groupe a convenu que pour asseoir sa crédibilité, et assumer correctement les tâches légitimes qui lui incombent, l'Etat devra permettre l'émergence de nouveaux pôles de pouvoir politique et économique, et composer avec de nouveaux acteurs. Cette réorganisation apparaît selon les uns comme une "nouvelle politique d'ensemble", ou d'après les autres, un "projet de société". Quel que soit le cas, il s'agit bien de la création de systèmes politiques et économiques adaptés, de l'établissement de rapports nouveaux entre les villes et la campagne, d'une redéfinition des termes de l'échange entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Une telle réorganisation impliquerait également, pour être significative, l'établissement de nouveaux rapports avec les pays donateurs assurant l'adéquation des ressources extérieures (investissements physiques et humains) avec les nouveaux schémas sociaux.

Cette démarche suscite au moins trois questions fondamentales:

1) Qu'est-ce qui est susceptible de provoquer une telle remise en cause, un changement aussi fondamental ? Les révoltes urbaines actuelles apparaissent une expression désorganisée de frustration populaire face à un "Etat prédateur" ayant perdu beaucoup de moyens redistributifs pour affirmer sa légitimité, sa raison d'être. Pour amorcer des changements réels, il importe que les changements aient lieux à deux niveaux, que le parler ouest-africain exprime en raccourci: "ceux d'en bas n'en veulent plus ; ceux d'en haut n'en peuvent plus".

2) Les mécanismes classiques d'appropriation, d'affiliation par l'appareil d'Etat ne risquent-ils pas de réapparaître au niveau provincial, au niveau local ?

3) Quel type de gouvernement permet à l'Etat de jouer un rôle crédible d'arbitrage lorsque des groupements régionaux, voire locaux expriment leurs intérêts par la gestion, l'investissement humain et financier directs ?

Le groupe a apporté un premier élément de réponse: la promotion d'une dynamique interne s'appuyant sur des contre-pouvoirs dont la légitimité est largement reconnue par rapport à celle de l'appareil d'Etat actuel.

Cependant, la notion de contre-pouvoirs doit être explicitée et nuancée. Comme on l'a vu, les greffons importés "prennent" rarement. Quel sera le sort des expériences dites de "multipartisme" ? Il faut aussi distinguer entre deux types de contre-pouvoirs. Le premier tendrait au maintien de l'ordre établi, puisqu'il ne vise qu'à se substituer à l'élite en place. Le deuxième type favorisera plutôt, pour ses propres objectifs, une déstabilisation structurelle. Selon les cas, voire selon les circonstances, un groupe de contre-pouvoir classique (parti politique, syndicat, autorités traditionnelles) peut appartenir à l'un ou l'autre des deux types.

DECENTRALISATION : DEFINITIONS ET PRINCIPES DE BASE
Extraits de la présentation de M. Griffon.

Décentralisation :

Consiste pour le siège du pouvoir central, à donner certains pouvoirs aux collectivités locales.

Déconcentration :

Dissémination géographique des exécutants du pouvoir central.

Privatisation :

Transfert de la responsabilité pour certaines activités du secteur public au secteur privé, ceci pouvant s'accompagner de décentralisation géographique.

Décentralisation géographique :

Dans le secteur privé, dissémination des activités d'une industrie, d'un groupe d'affaires, ou d'une entreprise.

Principes de décentralisation :

- la nature des biens à gérer en mode décentralisé détermine leur type de gestion et l'échelle géographique appropriée de cette gestion ;
- la gestion des ressources nécessite donc une prise en charge par les bénéficiaires: responsabilisation, conception et application des modes de gestion, financement ou co-financement des charges ;
- le niveau d'engagement des usagers ou bénéficiaires est étroitement lié à leurs états de conscience sur ces biens, leurs rapports individuels avec ces biens, leurs relations sociales concernant ces biens, etc. toutes choses qui dépendent de l'idée, de la vision des choses que se fait la société.

Les discussions sur ces points ont constamment renvoyé à l'examen des valeurs propres aux sociétés ouest-africaines. Le groupe a convenu que la notion de développement n'est pas fondamentalement culturelle, mais un principe, un cadre symbolique, commun à toute société humaine. Toutefois, la culture influe sur la forme que prend ce développement, sur la définition du "bien" et de la "meilleure vie". Les valeurs interviennent surtout dans la définition idéale des moyens pour atteindre cet objectif, sur les sacrifices et les récompenses à partager entre les membres de la collectivité.

Les valeurs sahéliennes ne font pas obstacle "a priori" au principe du développement économique, mais peuvent mal se prêter à des instruments de croissance connus et testés dans d'autres sociétés. Les problèmes liés à l'accumulation et à la distribution sont au centre de ce débat puisqu'ils déterminent à la fois l'utilisation d'outils de croissance économique et les relations entre l'individu et la collectivité, ainsi qu'entre la collectivité et ses dirigeants.

Les participants ouest-africains ont rappelé le caractère à la fois hiérarchisé et collectiviste des sociétés sahéliennes. L'accumulation personnelle, à tous les niveaux de hiérarchie ne correspond pas aux valeurs acceptées traditionnellement. Certains individus peuvent contrôler des ressources, mais puisque leur pouvoir politique dépend d'une redistribution judicieusement équilibrée, on ne peut parler d'"accumulation". "Le chef ne peut demeurer chef et accumuler pour lui-même". Le pouvoir traditionnel est fortement contrôlé par des règles intransigeantes: "le pouvoir de l'empereur s'arrête aux limites du village"...

On a fait remarquer qu'un "projet de société" s'appuyant sur la "tradition et la mémoire collective", sera vraisemblablement en butte aux nouvelles expectatives et aux valeurs de la génération montante.

Comment alors adapter les schémas classiques aux nouvelles réalités? Et surtout, comment composer avec un environnement mondial impitoyable et en continual mouvement, mais incontournable?

B. VERS UNE APPROCHE PLUS INTEGRATIVE AU NIVEAU REGIONAL

J. Igué a introduit les discussions sur l'espace régional. Son document de présentation ainsi que la réponse apportée par G. Gagnon sont annexés au document.

Le groupe a établi d'emblée que les notions de décentralisation et d'intégration régionale sont liées et se renforcent mutuellement. On constate que les Etats actuels sont déconnectés des réalités historiques: "l'espace sahélien", par exemple, a toujours été composé de grands ensembles où florissaient les échanges avec d'autres grands ensembles (royaumes côtiers, Afrique du Nord), et des modes de gestion publique fortement décentralisés. La porosité des frontières, les flux de biens et de personnes ont tempéré les effets du morcellement politique, et contribué à "recoller les morceaux" des entités traditionnelles et de certaines ethnies.

Pour John Igué, l'intégration régionale à travers les échanges serait aussi un moyen de réconcilier la réalité ethno-culturelle de la région avec son découpage politique. Pour certains membres du groupe, des résultats concrets ont déjà été observé, notamment aux frontières du Nigéria où "l'extra-territorialité des groupes ethniques" et leurs interventions médiatrices auront permis d'éviter des conflits armés.

Plusieurs facteurs font encore obstacle à l'intégration régionale:

- La libéralisation des échanges régionaux réduirait encore plus les recettes fiscales.
- La majeure partie des flux céréaliers sont basés sur le contournement de politiques nationales disparates. A court terme, des politiques cohérentes et harmonisées ne réduiraient pas le besoin global d'importations alimentaires. Il faudrait qu'aux réexportations actuelles se substituent progressivement la production et l'échange de produits régionaux.
- Les disparités de systèmes monétaires continueront de créer des distorsions, même pour les flux de produits régionaux.
- Les pratiques et méthodes des agences d'aide militent contre une approche véritablement régionale. Le carcan "bilatéraliste" limite la souplesse essentielle à la recherche de solutions novatrices.
- Finalement, une ouverture à la concurrence internationale sans mécanismes compensatoires adaptés, risquerait de fragiliser encore plus l'économie des pays de la région.

Le groupe recommande donc une approche pragmatique et réfléchie. La concertation entre pays de la région devrait permettre de reconnaître et de valoriser davantage les complémentarités économiques structurelles, et les avantages comparés localisés. Comme le séminaire de Montpellier l'a démontré récemment, ceci permettrait aussi une sécurisation alimentaire accrue, et une plus grande stabilité des prix des produits primaires échangés dans la région, autres conditions importantes de gains de productivité. Les délais nécessaires à la concertation ne devraient aucunement retarder certaines actions d'appui à l'intégration régionale, en particulier les infrastructure de transports et de communication, qui ont un impact "structurant".

Enfin, on ne saurait trop souligner combien tout ceci dépend d'une plus grande cohérence entre l'appui au développement par les pays donateurs, et leurs propres politiques commerciales. Les subventions accordées aux exportations en provenance des pays de l'OCDE sont énormes (elles représentent neuf fois la somme de l'Aide Publique au Développement). Les distorsions économiques qu'elles créent ont un effet dévastateur sur la production agricole de l'Afrique de l'Ouest. Elles réduisent ainsi la marge de manœuvre indispensable à toute politique d'intégration régionale.

IV. CONCLUSION ET IMPLICATIONS POUR LE SECRETARIAT ET LES MEMBRES DU CLUB DU SAHEL

La première conclusion du groupe est que, pour les pays d'Afrique de l'Ouest, le risque d'une marginalisation s'est accru.

Il est urgent que les populations de ces pays prennent le contrôle de leurs destinées, sur la base de leurs valeurs propres.

Bien que l'impulsion ne puisse provenir que de la base dans chaque pays, les participants ont souligné que toute solution significative et durable devra largement dépasser le cadre national. Les notions de nouvelle politique d'ensemble, de décentralisation, et d'espace régional sont liées, interdépendantes.

Parallèlement, l'appui continu des pays donateurs sera essentiel pour promouvoir et appuyer la dynamique interne. Ce sera en premier lieu une question de ressources. Le groupe notait que le développement des pays d'Asie du sud est (dans un contexte bien plus favorable) s'était appuyé sur des transferts financiers considérables. Cependant, ce sera aussi une question d'attitudes et d'outils adaptés à la métamorphose qui est en cours.

Les participants ont donc encouragé tous les acteurs concernés à admettre l'échec des "grandes certitudes", la futilité d'une approche technico-idéologique. Pour que leurs contributions au développement sahélien soient plus efficaces, ils devront faire preuve de davantage de pragmatisme et de flexibilité, tant au plan national qu'au niveau régional.

Le récent séminaire CIRAD/Club du Sahel à Montpellier recommandait que les efforts futurs s'orientent vers des approches plus empiriques, moins idéologiques du développement sahélien. Les discussions sur la dévaluation du Franc CFA, par exemple, ont montré qu'il est possible de traiter ouvertement d'un sujet sensible. Au cours des dernières années, les débats sur des points délicats sont progressivement passées d'une polémique théorique à des réflexions plus réalistes et mieux informées des effets possibles sur les pays sahéliens et leurs partenaires côtiers.

Cette tendance doit se poursuivre. Convenons avec Mr. J.Eriksen, commentateur au séminaire de Montpellier que :

"Puisqu'une dévaluation du Franc CFA est probablement l'événement macro majeur à l'horizon, il serait ironique que la seule contribution du Club et de ses membres donateurs soit de procéder à une évaluation ex-post des effets de cette dévaluation au cours d'un séminaire international en 1998 ou en l'an 2000 !"

Dans la même logique, Montpellier marquait une étape vers une approche plus intégrative de disciplines appliquées au développement: agronomie, économie, sociologie rurale, écologie,etc. et de volonté de liaison plus efficace et étroite avec les décideurs.

En ce qui concerne les grandes lignes du programme du Club du Sahel, les implications sont claires. Nous continuerons à rechercher l'information pertinente pour énoncer correctement les problèmes, éclairer le dialogue, la concertation. Nous continuerons à renforcer toute volonté de traiter franchement, de manière non dogmatique, des questions difficiles et sensibles, telles que les relations Etat-société civile, la protection régionale, le changement de parité du Franc CFA.

En termes d'actions spécifiques, le Secrétariat du Club poursuivra avec les pays intéressés la promotion des espaces régionaux pour le développement économique et la sécurité alimentaire. Ce sera aussi le cas pour la décentralisation et les autres aspects des rapports Etat-société civile: gestion des ressources naturelles, secteur privé, etc. Pour ces travaux, nous tendrons à passer du stade descriptif à celui de l'analyse et de la prospective, renforçant son caractère multidisciplinaire et de collaboration internationale.

En ce qui concerne les agences de coopération, il est indispensable que celles-ci contribuent davantage, avec constance, et à long terme, au renforcement des "préalables" à la dynamique africaine du développement: éducation et santé primaires, infrastructure, maintien du capital en ressources naturelles, promotion du dialogue politique national et régional.

Sur les relations Etat/société civile, les actions des agences devront être souples et varier selon les cas: conseil, appui ponctuel technique, appui en ressources, solidarité économique, réduction des coûts sociaux de la restructuration socio-politique.

Pour appuyer les dynamiques locales il faudra développer une meilleure capacité de "repérer les faits porteurs d'avenir, les innovations qui fonctionnent dans les sociétés".

Le processus actuellement engagé est difficile. Il inaugure une longue période d'instabilité à laquelle il faut se préparer. Le rôle des agences d'aide doit se définir avec discernement: l'opinion publique peut difficilement concevoir que l'aide puisse exacerber les souffrances humaines plutôt que de les soulager.

Pour ce qui est de l'intégration régionale, l'accent doit d'abord porter sur le contenu avant de définir son cadre formel. la logique du travail engagé au niveau des sous-espaces paraît efficace. Des négociations bilatérales sur des points spécifiques d'intérêt mutuel constituent un bon commencement. Plusieurs participants ont cité des signes encourageants de la volonté des Etats de permettre aux autorités locales de se concerter et de négocier avec leurs homologues d'un pays voisin.

On devra progresser sur la valorisation des échanges régionaux (et sous-régionaux) sans attendre que le problème des relations avec le marché mondial soit entièrement et définitivement résolus. Il faut néanmoins reconnaître que celui-ci détermine en fin de compte le succès de l'intégration régionale.

La relation entre la décentralisation et l'intégration régionale est importante: des progrès sur ces deux fronts peuvent simultanément réduire les tensions entre groupes ethniques et contribuer à la paix sociale.

Si on veut éviter d'introduire de nouvelles "greffes" qui ne prendront pas plus que les anciennes, il importera d'admettre et de se garder de ses préjugés, de ne pas essayer d'imposer au Sahel une "vision idéale et désincarnée". En particulier, il convient de ne pas occulter l'hétérogénéité des systèmes uest africains, ni de se focaliser sur les ressemblances entre le Sahel et les autres pays. Au contraire, il faut mettre à plat les différences, les accepter, et valoriser au maximum le dynamisme qui s'en dégage.

L'émergence de nouveaux modes de coopération est indispensable ; on peut donc espérer que la pesanteur institutionnelle n'écrasera pas d'emblée ces nouveaux concepts :

"la possession tranquille de la vérité est un mal insidieux".

**RESUME DES CONCLUSIONS DU SEMINAIRE SUR
L'AVENIR DE L'AGRICULTURE AU SAHEL
(Montpellier, 11-13 Septembre 1990)**

Deux certitudes anciennes, deux modèles de pensée sont enracinés dans l'histoire de l'action publique dans les pays du Sahel, tout comme dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, Jacques Giri définit ainsi ces deux orientations :

- l'une, dès 1820 est celle du Baron Roger. C'est la voie du **volontarisme de l'administration**, l'option des grands projets publics ou privés, l'Etat est omnipotent, il est l'organisateur, souvent lui-même producteur,
- l'autre, dès 1850 est celle du Gouvernement Protais, qui se contente d'accompagner les dynamiques économiques existantes dans une **optique libérale**.

Des premiers temps de la colonisation jusqu'à aujourd'hui, intervention de l'Etat et libéralisation se seraient succédées dans le temps et auraient alimenté les débats d'experts. Les indépendances auront sans doute accentué la tendance interventionniste de l'Etat, mais les politiques récentes d'ajustement structurel l'ont réduite.

Ainsi, la question de l'intervention de l'Etat est toujours actuelle. Cependant, avec le temps, l'économie et les sociétés changent en grande partie sous la pression de la démographie. La population double tous les quarts de siècles tandis que l'urbanisation quadruple sur une même période. La densité de population rurale et agricole s'accroît accentuant la pression sur les ressources naturelles et dans certains cas leur dégradation. Faute de pouvoir vivre en permanence de l'agriculture, beaucoup d'agriculteurs migrent. Cette mobilité de la main d'œuvre, comme le développement des échanges frontaliers induisent une intégration économique "par le bas" dans l'ensemble de la région d'Afrique de l'Ouest. Parallèlement, des sociétés connaissent des révolutions discrètes : des différenciations sociales se créent dans les campagnes, la famille élargie se désagrège, mais aussi, il y a un foisonnement des initiatives locales.

Dans ce contexte de nouvelles questions ont surgi. Elles portent principalement sur l'efficacité des politiques économiques appliquées dans les années 80 : l'ajustement structurel et la libéralisation de l'économie, l'éventuelle dévaluation du Franc CFA, la constitution d'un espace régional d'intégration économique par le marché avec d'éventuelles protections. Des questions concernent la production agricole et les producteurs : peut-on accroître la production dans un tel contexte d'aléas climatiques et économiques ? Y a-t-il des avantages comparatifs pour certaines productions sahéliennes ? D'autres questions enfin sont d'ordre institutionnel : la décentralisation de l'Etat est-elle nécessaire ? Les organisations agricoles et rurales sont-elles une réponse au désengagement de l'Etat, se posent aussi des questions foncières auxquelles on tend à vouloir répondre par la seule généralisation de la propriété privée individuelle.

Quelles que soient les réponses, et que celles-ci oscillent entre la tendance interventionniste (et technocratique), ou la tendance libérale citée plus haut, il est clair qu'elles doivent être évaluées en tenant compte de leur validité et de leur recevabilité au regard des réalités économiques et sociales sahéliennes, ou du moins de ce que l'on en connaît. Cela limite déjà beaucoup le champ de ce qui est possible et relativise toutes les tentatives d'application de doctrines économiques.

A ce premier principe, il conviendrait d'en ajouter un second : les politiques économiques et sociales qui veulent faire évoluer radicalement les sociétés ne viennent jamais du dehors. Aussi, les bailleurs de fonds, en jouant un rôle important dans leur définition courrent-ils le risque de voir ces politiques rejetées même si elles leur apparaissent justifiées.

C'est bien la question qui est actuellement posée à propos des politiques d'ajustement structurel qui constituent le point de départ de la réflexion du séminaire.

Quels sont les effets des politiques d'ajustement structurel sur le développement agricole ?

Pour Patrick et Sylvianne Guillaumont, il convient d'abord de faire la différence entre les intentions de ces politiques, et leur réalité. La logique affirmée de l'ajustement structurel est favorable à l'agriculture. Mais les politiques réelles d'ajustement ne le sont généralement pas car elles résultent qu'une combinaison d'arbitrages entre les différents intérêts qui coexistent dans la société, et ces arbitrages sont inégalement favorables à l'agriculture.

L'ajustement structurel consiste à réduire le déficit de la balance des paiements courants par l'amélioration de la balance commerciale. Celle-ci doit résulter de la croissance économique. Pour cela on cherche à modifier les structures de la production pour favoriser les biens exportables ou biens substituables à l'importation. Il convient donc d'accroître la rentabilité de ces biens. Il y a pour cela deux voies :

- l'accroissement du **prix relatif** de ces biens ; cette voie se rapprocherait de la thèse libérale (Gouverneur Protais),
- l'accroissement de la **productivité** des facteurs de production et celle-ci pourrait se rapprocher des voies plus interventionnistes (Baron Roger).

La voie de l'accroissement du prix relatif a abondamment été utilisée en Afrique. Elle concerne en premier chef les produits agricoles (cultures de rentes, mais aussi cultures vivrières et élevage) qui sont abondamment échangés dans la région et à l'extérieur de celle-ci. L'ajustement structurel devrait donc logiquement se traduire par une augmentation des prix agricoles par rapports aux autres. Ce n'est pas toujours le cas, l'accroissement des prix relatifs peut s'obtenir de deux manières classiques :

- la **dévaluation**,
- la **libéralisation** des prix.

L'utilisation de la dévaluation ne prête pas à débat lorsque les taux de change sûrs sont très fortement appréciés. En revanche, dans les pays qui n'ont pas connu une trop forte appréciation de leur taux de change réel, il y a débat. C'est le cas des pays de la Zone Franc. Ceux-ci ont fait baisser leur taux de change réel entre autre par des politiques de désinflation.

Les effets sur l'agriculture de ces deux méthodes sont importants : dans le premier cas, le danger le principal est l'inflation car celle-ci crée de l'incertitude pour les producteurs ; dans le deuxième cas, la difficulté est d'arriver à obtenir des progrès de productivité dans les filières, ce qui pourtant a été fait pour le coton dans les pays du Sahel après 1987.

Pour Marc Raffinot, dans la majorité des cas, l'impact d'une dévaluation sur l'agriculture reste faible, ceci pour diverses raisons ; par exemple :

- les hausses potentielles de prix ne sont pas obligatoirement répercutées aux producteurs agricoles,
- l'accroissement du prix des intrants importés peut limiter l'avantage de ces éventuelles augmentations des prix,
- les Etats sont tentés de se saisir de la "prime de dévaluation" pour les finances publiques.

Quant à la libéralisation des prix, en Afrique de l'Ouest, les situations sont très différentes d'un pays à l'autre, selon que l'on veut corriger les distorsions de prix ou créer de meilleures conditions de productivité. Le bilan de ces mesures reste aujourd'hui encore incertain. Il faut certes prendre acte des dangers principaux instruments étatiques de stabilisation des prix car ils ont plus souvent servi à taxer l'agriculture qu'à la financer lorsque cela aurait été nécessaire (en cas de baisse des cours). Cependant, si l'on démontre que l'instabilité des prix freine l'innovation et la productivité (voir article de J.M. Boussard), alors, il faudra étudier de nouvelles formules de stabilisation des prix en conservant l'optique de libéralisation.

Si par ailleurs on considère que la phase de compression des dépenses budgétaires (qui est préalable à l'ajustement structurel) affecte souvent les investissements agricoles et le fonctionnement des services conditionnant la productivité agricole, on peut alors penser qu'il n'est pas du tout certain que les politiques d'ajustement pratiquées seront réellement favorables à l'agriculture même s'il faut considérer que les délais de réaction de l'agriculture sont longs et que les résultats pourraient être différés.

On nuancera cependant ce jugement en notant que les politiques réellement appliquées sont quelque fois très dissemblables d'un pays à l'autre, et que cette appréciation ne peut être que relative.

Au total, il y a aujourd'hui plus que des doutes quant à la validité des politiques d'ajustement structurel dans l'agriculture, en particulier dans les pays du Sahel.

Et puisque jusqu'à présent leurs effets sont peu probants, il convient de chercher des adaptations ou des issues nouvelles.

Pour Patrick et Sylvianne Guillaumont, comme pour Marc Raffinot, après ma phase de l'ajustement dans les prix relatifs, il faut maintenant de tenter de jouer sur l'accroissement de la productivité par des mesures spécifiques qui seraient bien sûr complémentaires à celles qui sont destinées à accroître les prix relatifs de l'agriculture.

Dès lors, la question qui a émergé dans les débats a été celle de la productivité.

On peut certes estimer que ce n'est pas une question nouvelle. Ce qui est nouveau, c'est qu'elle ressurgit au moment où l'on constate les limites des politiques d'ajustement et qu'apparaissent des doutes quant à la rapidité des effets réels des politiques de libéralisation, même si celles-ci sont de plus en plus admises.

En effet, la recherche de la productivité implique généralement des interventions de l'Etat, ce qui est contradictoire avec l'optique de libéralisation et de désengagement de l'Etat.

Par quels moyens peut-on accroître la productivité :

Pour Christopher Delgado, citant des travaux de l'IFPRI, il faut envisager la recherche des gains de productivité à tous les stades d'élaboration des produits le long des "filières". Les gains les plus importants peuvent être obtenus en réduisant les coûts de transport, ce qui nécessite une rigoureuse politique de financement des infrastructures routières.

Mais c'est la recherche de productivité au stade de la production agricole qui pose le plus de problèmes. L'innovation dans l'agriculture et la diffusion de techniques nouvelles reste une grande question donnant lieu à des débats d'experts.

La première question qui se pose est la suivante : **dispose-t-on des techniques adaptées aux défis actuels** ? Se référant à un travail de synthèse effectué par le Département des Systèmes Agraires du CIRAD, en collaboration avec Jean Michel Young, Pierre Marie Bosc et Patrick Garin, Peter Calkins montre qu'il existe un stock important de connaissances disponibles répondant aux principaux problèmes techniques posés. Beaucoup de ces connaissances sont déjà utilisées par les producteurs, mais certaines ne cadrent pas avec les stratégies des agriculteurs et des éleveurs, qui sont souvent des stratégies complexes (voir ci-après communication sur la prise en compte du risque dans l'agriculture).

Poursuivant le raisonnement, Peter Calkins propose un schéma d'analyse socio-économique de l'innovation qui met l'accent sur les conditions de l'adoption et de la diffusion de ces innovations. On observe en effet souvent que les facteurs de production (qui sont souvent indispensables à l'innovation) ne sont pas disponibles, ceci en raison de la défaillance des services à l'agriculture, par exemple : insuffisance des services semenciers, des livraisons d'engrais et de produits phytosanitaires, crédit peu disponibles... Ces services, autrefois publics, tendent à disparaître en raison du désengagement de l'Etat. Il est vrai qu'ils étaient souvent peu efficaces et qu'ils avaient engendré des déficits publics quelques fois très importants. Il reste qu'après leur disparition, il n'y a pas eu de substitution automatique par des réseaux privés et cette situation constitue une entrave grave à l'accroissement de la production agricole.

Ceci pose donc des questions institutionnelles. Si les privatisations -dans le secteur des services à l'agriculture notamment- ne permettent pas d'assurer la reconstitution du tissu économique, y a-t-il d'autres solutions ? Peut-on en particulier attendre que ces fonctions soient prises en charge par des organisations rurales issues des dynamiques locales (à l'échelle des villages par exemple) ce qui constituerait une réponse au désengagement de l'Etat ?

Marie Rose Maroïret répond positivement à cette question à la condition que les organisations rurales se créent sans contraintes. Les organisations les plus viables sont celles qui sont nées à partir d'initiatives locales. Mais il faut aussi des conjonctions de l'initiative locale et des sollicitations de l'extérieur, avec cependant le risque que les organisations ainsi nées ne trouvent leur justification que dans la nécessité opportuniste de se grouper pour bénéficier d'aides. Quoi qu'il en soit, la liberté d'association et la liberté d'expression apparaissent comme des nécessités préalables à l'organisation du monde rural, qu'il s'agisse de défendre ses intérêts ou de créer les services publics ou privés nécessaires au développement agricole et au développement local.

En respectant ces principes, l'Etat peut accompagner le mouvement en acceptant de décentraliser certaines de ces compétences. Sans préjuger des difficultés que rencontreront très certainement les politiques de décentralisation de l'Etat, on peut

cependant proposer quelques hypothèses pour en favoriser l'avènement. Il conviendrait pour cela de mieux faire le tri entre les services qui sont de nature publique et ceux qui sont de nature privées, qu'il s'agisse dans ce cas de services collectifs ou d'initiatives privées individuelles. Par ailleurs, il conviendrait aussi de répartir les services publics entre différents échelons de responsabilité territoriale, depuis des collectivités publiques villageoises jusqu'à l'Etat lui-même. Cela impliquerait bien sûr que l'Etat reconnaisse l'existence des collectivités publiques locales et que celles-ci jouissent d'une très large autonomie. Ces réflexions sont en cours. Elles devraient aboutir à proposer une plus grande diversité des modes d'organisation des institutions du monde agricole et rural, et permettre ainsi de sortir du débat trop souvent caricaturé : "Etat ou privatisation". Elles devraient aussi simplifier les questions du nouveau rôle de l'Etat.

A supposer que de nouveaux acteurs institutionnels puissent voir le jour pour créer des conditions plus favorables au développement agricole et rural (collectivités locales, services publics ou privés de crédit, d'approvisionnement, de formation, organisations de défense des intérêts), on peut s'interroger sur le temps qui sera nécessaire pour que s'opèrent des restructurations et pour qu'elles produisent des effets sur la croissance du secteur agricole et alimentaire.

Le problème de la croissance et de la productivité reste en effet central. Que l'on songe en effet que pour faire face aux besoins alimentaires dus à la progression démographique sans épidémie majeure et à l'urbanisation, les producteurs ruraux devront pendant les trente années qui viennent tripler les rendements et quadrupler la productivité du travail ! Une telle vitesse d'évolution devrait rester inédite dans l'histoire agraire. Elle rappelle certes les enjeux du développement agricole et alimentaire de l'Asie des années 50 mais la situation agraire sahélienne et ouest-africaine est beaucoup plus complexe que celle de l'Asie d'il y a 40 ans.

Un tel rythme de croissance suppose une grande capacité d'organisation des sociétés et en particulier du secteur agro-alimentaire et du domaine rural. La complexité des phénomènes en cause interdit à l'Etat d'avoir une attitude interventionniste et un trop grand pouvoir organisateur ce qui plaide à nouveau en faveur de la décentralisation.

Si la productivité restait globalement insuffisante, les populations des zones marginales migreraient pour rechercher des terres plus fertiles, ceci jusqu'à saturer ces dernières et à provoquer des concurrences foncières plus aiguës et des conflits dans l'utilisation des ressources naturelles. Cela s'observe déjà notamment lorsqu'il n'y a pas de possibilités d'intensifier la production, c'est-à-dire d'accroître les rendements et la productivité.

Certains ont vu dans les modes traditionnels de faire valoir de la terre un obstacle à l'investissement et donc à la recherche de productivité. L'idée se peu à peu fait jour qu'il fallait introduire le droit "moderne" de propriété privée de la terre. Le contrôle privé permettrait-il une meilleure gestion des ressources naturelles renouvelables ? Ce qui revient à dire, faut-il un marché de la terre, ceci dans une optique d'allocation optimale des ressources ?

A cette question, Jacques Faye répond en remarquant d'abord que les règles foncières traditionnelles sembleraient avoir permis par le passé une allocation satisfaisante des ressources au sol à l'échelle des villages. La pression sur l'utilisation du foncier créerait des conditions nouvelles. Ces conditions se rencontrent dans les zones agricoles denses et dans les zones périurbaines. Dans ces deux cas, l'existence d'un marché foncier semble inéluctable. L'existence d'un marché y éviterait d'ailleurs la prolifération de l'inévitale corruption favorisée par l'intervention administrative.

Pour autant, il faut se garder de conclure que la propriété privé et le marché de la terre seraient des solutions satisfaisante à l'actuel problème foncier. On peut en effet craindre qu'apparaissent des phénomènes de concentration de la propriété foncière libérant une main d'œuvre rurale à un rythme trop rapide pour que celle-ci soit employée dans d'autres secteurs.

D. Stryker signale ainsi que la faiblesse du développement industriel impose d'être prudent sur toutes les mesures faisant évoluer rapidement la demande d'emploi.

Outre cet argument, James Thomson, en se référant à la théorie des choix publics qu'il applique aux ressources naturelles, indique qu'il peut y avoir d'autres formes très variées d'appropriation et de règles permettant de bien gérer ces ressources et de favoriser les investissements productifs. Là aussi, il conviendrait de proposer des références pour sortir du débat trop caricaturé "propriété d'Etat ou propriété individuelle".

Plusieurs principes peuvent être édictés pour sortir de ce débat : différencier le caractère public du privé (individuel ou collectif) des ressources, et répartir la propriété qui doit rester publique entre différents échelons de responsabilité territoriale, depuis les collectivités publiques villageoises jusqu'à l'Etat lui-même. Enfin, la gestion sera d'autant plus efficace que les usagers en seront les responsables. On remarque le parallélisme avec la réflexion sur les services publics. Ces principes ne sont pas contradictoires pour l'essentiel avec les règles foncières traditionnelles. L'évolution du droit foncier devrait donc tenir compte de tous ces éléments, et le cadre juridique proposé par l'Etat doit rester suffisamment souple pour autoriser des régulations locales.

Mais des codes fonciers satisfaisants et une bonne organisation institutionnelle de l'agriculture ne suffiraient pas à eux seuls à permettre un accroissement de productivité. Les agricultures et l'élevage sahéliens sont en effet soumis à de nombreux risques.

Les producteurs s'y sont adaptés, mais ces stratégies anti-risques ne limitent-elles pas la productivité ?

Jean Boussard montre par une approche théorique que le risque et l'incertitude réduisent le niveau de l'offre et de la productivité.

Une amélioration des prix relatifs permettrait-elle aux producteurs d'accepter des risques plus grands ? Cela ne serait possible qu'avec des améliorations très substantielles. En effet, s'appuyant sur une nouvelle théorie du comportement des producteurs qui rend compte des cas quelques fois "aberrant" (élasticité négative) au regard de la théorie dite "élémentaire", Jean Marc Boussard considère que la réponse de la productivité agricole serait déterminée pour l'essentiel par la structure des facteurs fixes de production, laquelle ne pourrait changer qu'avec des modifications très favorables des prix relatifs. Ainsi la régulation de l'offre agricole par les prix serait moins efficace qu'on le croit habituellement - des producteurs à des politiques destinées à promouvoir la productivité.

Du double constat que l'offre agricole est relativement rigide et que le risque joue un rôle important, on peut conclure que le premier objectif d'une politique de prix agricoles serait de diminuer leur rentabilité, et que le deuxième serait d'améliorer très substantiellement les prix n'y ait pas réussi. Peut-on attendre de l'élargissement des marchés à l'ensemble régional d'Afrique de l'Ouest puisse y contribuer ? Comme cela est souvent proclamé ?

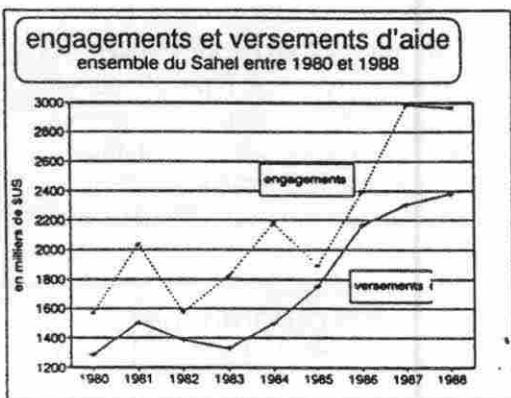
Josué Dioné, citant les travaux d'Ousmane Badiane (IFPRI) y montre que la globalisation de la production a un effet stabilisateur, mais celui-ci serait insuffisant pour réduire significativement les fluctuations de prix. Par ailleurs, même avec un marché sacrifié, l'ensemble Ouest Africain resterait importateur de céréales et devrait continuer à gérer les importations et aides alimentaires tout en ayant soin de ne pas ajouter à l'instabilité des prix. Il est clair, cependant, qu'il sera de plus en plus difficile à chacun des pays de gérer seul sa politique d'importations de produits agricoles.

Ainsi, les problèmes de politique agricole nationale seraient-ils peut-être transposés à l'échelle de la grande région. Christopher Delgado a analysé les principaux enjeux de l'évolution vers une politique régionale plus homogène. Il reprend ainsi le problème des prix relatifs en s'interrogeant sur les politiques des prix permettant d'orienter le choix des productions agricoles vers les biens exportables (afin de favoriser la croissance, ceci dans le schéma classique d'ajustement structurel). Il observe que les Etats n'ont pas la capacité fiscale suffisante pour gérer de manière volontaire les prix. Aucun Etat sahélien ne peut contrôler le prix des céréales et donc gérer les écarts de prix entre celles-ci et entre prix d'import et prix d'export. Si par ailleurs on considère que les céréales représentent la grande majorité de l'utilisation des revenus des ménages, cela conduit à penser que le coût du travail est fonction du prix des céréales, et donc que l'Etat ne contrôle en aucune manière la valeur du travail. L'influence des politiques de l'Etat sur le taux de change réel serait donc très faible. Ainsi, pour cette raison (qui s'ajoute aux raisons énoncées antérieurement), les dévaluations pourraient ne pas avoir beaucoup d'effets, mais cela n'interdit pas d'y recourir pour d'autres motifs notamment de fort déficit de la balance des paiements.

Au total, aucun des outils classiques permettant la manipulation des prix relatifs ne semble être considéré comme une panacée. Le problème des politiques permettant d'accroître reste donc entier. Mais on retiendra que c'est par la recherche de complémentarités systématiques entre les mesures améliorant les prix relatifs que l'on pourrait espérer agir sur la croissance, sans oublier bien sûr l'ensemble des mesures institutionnelles de libéralisation et de décentralisation de l'Etat.

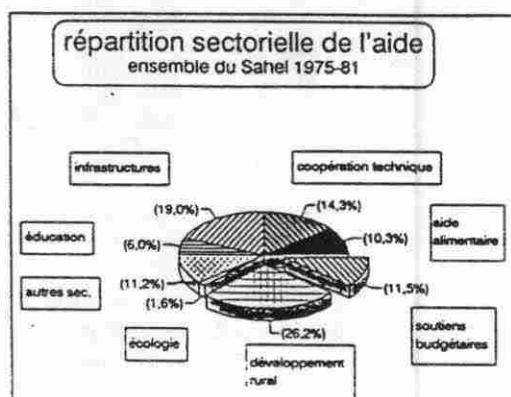
Faisant la synthèse des travaux et reprenant les conclusions de l'étude MADIA (Managing Agricultural Development in Africa), Uma Lele insistera sur le rôle multiple de l'Aide Publique au Développement dans les économies agricoles ouest africaines, rôle encore mal connu. L'aide intervient par exemple dans les choix d'investissement, dans la régulation économique et monétaire, dans les politiques d'aménagement du territoire, dans le soutien aux administrations mais aussi dans l'émergence d'organisations locales de développement cherchant à être plus autonomes par rapport à l'Etat. Dans le Sahel, cette aide est massive. Elle s'ajoute aux transferts privés effectués par les travailleurs immigrés. Au total, ces transferts jouent un rôle dans le financement de l'agriculture et du développement rural au point que l'on peut considérer que l'agriculture sahélienne ne pourrait sans doute pas vivre sans transferts. L'aide publique au développement constitue donc de plus en plus un instrument clé dans les débats d'orientation de politique économique qui ont été abordés dans ce séminaire.

RESUME DES CONCLUSIONS DU RAPPORT ANNUEL SUR L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT VERS LES PAYS DU SAHEL



Le volume global des engagements d'aide atteint 2,962 milliards de \$US en 1988 : on constate un doublement en huit ans. En dollars constants de l'année 1987, l'aide se situe à 2,7 milliards contre 2 milliards en 1980. Au cours de cette même période les versements d'aide ont été plus lents, et l'on constate un ralentissement dans le rythme des versements depuis 1985.

Plus de 80% de l'aide provient de dix donateurs, dont la France, la Banque Mondiale, le FED, les Etats-Unis, l'Allemagne, les Nations Unies et le Canada. L'intervention japonaise est croissante. Le désengagement des pays et institutions financières de l'OPEP est évident puisqu'ils financent moins de 4% de l'aide totale contre 16,5% en 1980.



Les principaux bénéficiaires sont le Sénégal (22% de l'aide des pays du CILSS en 1988), le Mali (19%), le Niger (16%), le Burkina Faso (12%), le Tchad (10,5%). Per Capital les Sahéliens reçoivent toujours plus que la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Au cours de cette décennie 1980, la croissance de l'aide a surtout bénéficié au Mali, Sénégal, Niger et plus récemment au Tchad ; on constate par contre une baisse de l'aide en faveur de la Mauritanie.

En 1987 et 1988 les apports privés et les autres apports du secteur public sont devenus négatifs. L'aide publique au développement est la principale (plus de 90 %) source de financement du développement.

Quant aux orientations sectorielles, l'évolution est résumée dans les deux graphiques ci-contre.

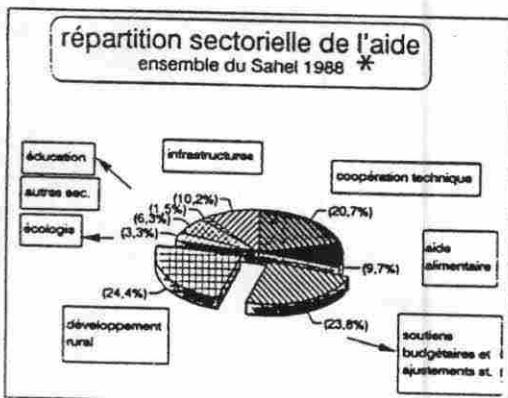
Tout d'abord, les secteurs en "*croissance rapide*"...

- les soutiens budgétaires et les ajustements structurels : ils représentent près de 24 % en 1988, contre moins de 12 % en 1975-81 ;
- la coopération technique passant de 14 % à 21 % en 1988 (elle recouvre aussi bien l'assistance technique hors projet que celle dans le cadre de projets).

Ensuite, les secteurs "*en perte de vitesse*"...

- les infrastructures (routes, ports, aéroports, communication, développement urbain) qui enregistrent en 1988 un volume d'aide de 10 % contre 19 % en moyenne entre 1975 et 1981 ;
- l'éducation qui voit sa part de l'aide passer de 6 % à 1,5 % en 1988 ;
- la santé dont l'aide atteint environ 1 % de l'aide totale en 1988 contre 3 % en 1975-81 ;
- l'aide au développement rural dans son ensemble qui marque un recul de 2 % au cours de cette période, passant de 26,2 % à 24,4 %

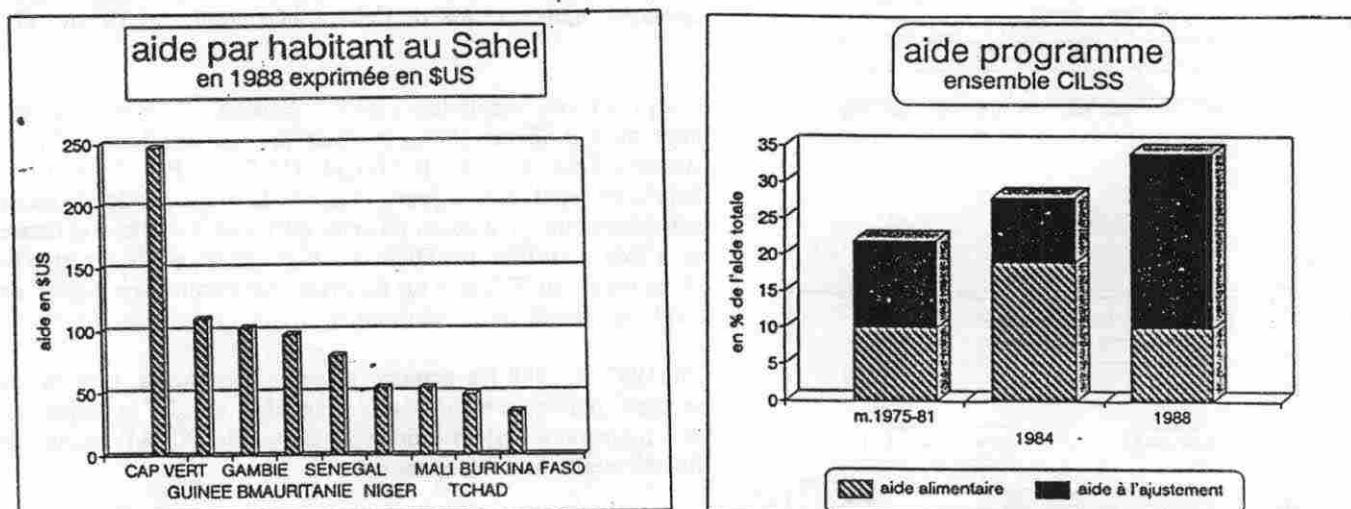
L'aide alimentaire représente en général 10 % de l'aide totale quelles que soient les années, sauf en cas de sécheresse où elle atteint jusqu'à 25 % de l'aide.



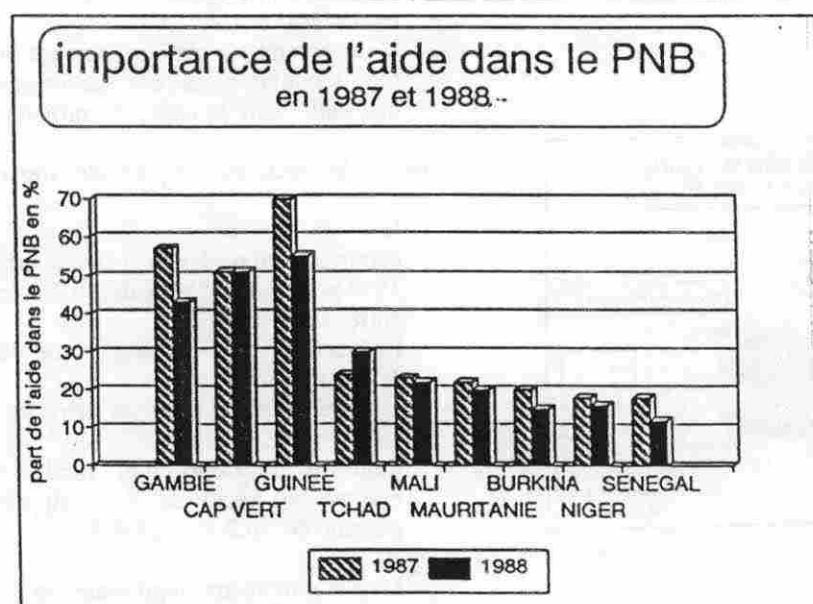
L'aide programme qui comprend dans le graphique ci-dessus l'aide à l'ajustement structurel, les soutiens budgétaires et l'aide alimentaire est une aide difficile à comptabiliser...

La distinction entre flux d'engagements d'aide projet et d'aide programme n'est pas toujours aisée. L'aide à un ajustement sectoriel peut recouvrir une action s'appliquant à un projet ; par exemple, la réhabilitation de périmètres agricoles au titre de l'ajustement du secteur rural. De même que l'aide octroyée dans le cadre de projet peut servir à financer essentiellement des intrants agricoles importés. Il n'y a pas unanimité entre bailleurs de fonds, et la répartition entre ces deux types d'aide peut impliquer une certaine marge d'erreur.

L'aide programme représente environ 25% de l'aide bilatérale du CAD pour l'ensemble des pays en développement, à la fin de la décennie 1980. Si le recours à ce type d'aide est croissant il ne va pas sans poser de questions relatives à son bien-fondé économique. Si à moyen terme il n'est pas possible de réduire ce volume d'aide-programme, il est nécessaire de maîtriser au mieux ses effets économiques. Pour les pays du CILSS cette aide est légèrement supérieure à ce que reçoit l'ensemble des pays en développement puisqu'elle atteint environ 30% de l'aide totale.



La mise en corrélation du PNB des membres du CILSS et des versements nets d'APD en provenance des pays industrialisés donne une indication sur le degré de dépendance des pays du Sahel à l'égard de l'aide extérieure. Au cours de la période 1975-88 la part de l'aide dans le PNB est variable selon les années ; elle oscille entre 14 et 22%.



En comparant les ressources extérieures totales au solde de la balance commerciale on constate le degré de dépendance à l'égard des ressources extérieures et notamment des apports concessionnels.

Ressources extérieures totales et balances commerciales				
	1982	1984	1986	1988
Burkina Faso				
APD	213	188	284	298
Autres ressources	43	0,4	1	6
balance				
commerciale	-338	-207	-387	-453
service de la				
dette extérieure	-17	-25	-32	-57
solde	-99	-45	-136	-206
Sénégal				
APD	285	368	568	568
Autres ressources	310,5	91	71	-94
balance				
commerciale	-478	-326	-390	-383
service de la				
dette extérieure	-170	-190	-339	-341
solde	-53	-57	-90	-250
Mali				
APD	210	320	372	427
Autres ressources	10	3	-7	-5
balance	-150	-197	-289	-261
commerciale				
service de la				
dette extérieure	-17	-32	-66	-71
solde	+53	+94	+10	+90
Niger				
APD	257	162	308	371
Autres ressources	50	-26	-12	-56
balance				
commerciale	-195	-15	-90	-134
service de la				
dette extérieure	-87	-118	-160	-183
solde	+25	+3	+46	-2
TOTAL quatre pays	-74	-5	-170	-368

Note : le solde de la balance commerciale = (exportations FOB - importations FOB) + solde du poste fret et assurances. Les "autres ressources" comprennent les apports privés et publics nets aux conditions du marché (source CAD/OCDE). Les données présentes dans la balance des paiements ne correspondent pas toujours à celles fournies par le CAD.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

Avec le recul dont on dispose actuellement sur la période d'aide au Sahel de 1975 à 1988, on peut distinguer trois grandes phases :

- Au milieu des années 1970 l'APD s'est orientée vers l'autosuffisance alimentaire. Pendant cette phase, les engagements d'aide au développement rural ont nettement augmenté, surtout pour les cultures irriguées. Cette croissance de l'aide s'accompagnait pourtant d'un certain scepticisme sur son efficacité, du fait de la difficulté à intervenir dans le secteur agricole.

- Au début des années 1980 la crise financière, l'ampleur des déficits, ont frappé les Etats sahéliens. Les bailleurs de fonds ont réorienté leur aide en conséquence ; financement de déficits budgétaires, annulation de dettes, restructuration des entreprises publiques etc. L'ajustement structurel est donc devenu une priorité pour bon nombre de bailleurs de fonds.

- la fin de la décennie 1980 marque un tournant dans la réflexion et la pratique des agences d'aide et des gouvernements sahéliens. Tous s'accordent sur la nécessité d'interventions structurelles, mais la nature de ces interventions évolue. Trois objectifs se dégagent clairement: 1) redéfinir les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile, 2) harmoniser les diverses actions du type aide programme, et enfin 3) favoriser l'intégration régionale en Afrique de l'ouest.

Bien entendu, la poursuite de ces trois objectifs sera difficile, tant pour les agences que pour les gouvernements. Les questions ci-après illustrent certains des interrogations auxquelles les agences vont se confronter.

Questions sur la redéfinition des relations Etat-société civile

Elle saurait se décréter de l'extérieur. Par contre, tout semble indiquer que la dynamique interne aux sociétés sahéliennes tend vers cette redéfinition. Deux grandes questions, interdépendantes, se dégagent:

- Quelle sera la nouvelle forme des relations Etat-société civile ? ;
- Quel rôle les agences d'aide joueront-elles pendant ce processus de redéfinition?

Sans intervenir sur la forme, les agences devront donc promouvoir et appuyer la dynamique interne aux sociétés. Seront-elles en mesure de "repérer les faits porteurs d'avenir, les innovations qui fonctionnent"?

Sur quelle base les agences feront-elles les choix entre le soutien budgétaire à court terme, et la contribution constante, à long-terme, au renforcement de préalables essentiels à la dynamique africaine du développement: éducation et santé primaires, infrastructure, maintien du capital en ressources naturelles, promotion du dialogue politique national et régional?

Enfin, comment les pays donateurs vont-ils gérer leurs appuis à certains groupes directement impliqués dans les grands changements sociaux qui se dessinent, en particulier dans le secteur informel. Quelle sera l'approche correcte à la réduction des coûts sociaux de la restructuration socio-politique?

Questions sur l'aide programme...

Ces questions tombent dans deux grandes catégories: les questions sur (i) le bien-fondé et l'orientation correcte de ce type d'aide, et (ii) la cohérence entre les actions des divers intervenants.

Admettons d'emblée que l'aide programme s'est accrue pour deux raisons :

- D'abord, pour satisfaire de façon "ponctuelle" certaines exigences budgétaires. Pour les principaux bailleurs de fonds il s'agit d'une aide budgétaire non affectée, un soutien direct au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOF), soutiens budgétaires, concours financiers.

- Ensuite, pour contourner les limites sur l'aide "projet" découlant de la faible capacité d'absorption de ces crédits, de la faible rentabilité des investissements.

Le problème est de savoir comment l'aide programme va, non seulement "boucher les trous budgétaires", mais aussi entraîner les changements nécessaires à une reprise rentable des gros investissements indispensables dans les secteurs productifs.

Le risque est réel que l'aide programme encourage la consommation privée et publique, qu'elle accroisse la dépendance des pays bénéficiaires.

Pour procéder à des arbitrages clairs et assurer la complémentarité, l'articulation, entre divers types d'aide, une plus grande cohérence entre actions des divers intervenants s'impose ; comment l'obtenir ?

Questions sur l'intégration régionale...

La plupart des agences d'aides désirent favoriser une véritable intégration des économies en Afrique de l'ouest.

La question est de savoir comment "penser régional" sans tomber dans les travers de projets régionaux institutionnellement "lourds". Ne devrait-on pas, au contraire, mettre l'accent sur le contenu de l'intégration régionale, avant de définir son cadre formel ?

Les mesures d'ajustement structurel sont prises dans un cadre national. Ceci est logique étant donné les problèmes nationaux de déficits budgétaires et de balances des paiements. Toutefois le cadre de référence économique ne devrait-il pas dépasser le national ? Parallèlement, une approche possible serait que les projets d'investissement implantés dans les différents pays s'appuient dès leur conception sur le marché régional.

Finalement, il y a la question de la cohérence entre politique d'aide et politique commerciale...

Comment l'aide peut-elle demeurer efficace lorsqu'une politique commerciale fournit simultanément le marché uest-africain en produits d'élevage et céréaliers à très bas prix ? Au même titre, la politique d'aide peut-elle être demeurer contradictoire avec une politique monétaire ?

**PLAN DE TRAVAIL POUR 1991 DE LA CELLULE BAD
(CINERGIE*)**

Le programme de travail de *CINERGIE* pour l'année 1990/1991 a pour cadre de référence le document du projet approuvé par la réunion des bailleurs de fonds qui s'est tenue au siège de l'OCDE du 11 au 12 mai 1990. Il comprend cinq parties essentielles :

- une introduction qui tente de situer le contexte international caractérisé par des efforts de regroupements, d'organisation d'espaces économiques, en Europe, en Asie et en Amérique Latine. Quelle place pour l'Afrique dans ce nouvel ordre de recherche de gain de productivité et de meilleure compétitivité ;
- un rappel des étapes pour mieux situer *CINERGIE*, qui s'inscrit dans la dynamique née à Mindelo ;
- des objectifs pour mieux préciser les axes autour desquels *CINERGIE* travaillera ;
- le mode d'action qui précise la démarche : créer la synergie entre les acteurs impliqués dans le processus d'intégration des économies nationales ouest africaines ;
- des activités programmées afin de mieux baliser le chemin à parcourir.

INTRODUCTION

La crise actuelle du développement des pays d'Afrique interpelle l'ensemble des acteurs de la coopération (institutionnels, chercheurs, planificateurs, privés et publics). Elle invite à des remises en question des modèles et des méthodes du développement, à changer de cap.

Les trois décennies passées ont fourmillé de démarches et de modèles prêts à porter ; tous ont conduit à des impasses et à des interrogations. Le bilan de 30 années de coopération montre les limites d'une réflexion et d'une action trop cloisonnées :

- cloisonnement de la pensée et de la décision dans le carcan des frontières des Etats. On a pensé et construit le développement sur une base quasi nationale, le régional étant considéré comme une variable secondaire ;
- cloisonnement au plan national entre acteurs, entre secteurs (on a pensé l'agriculture à côté de l'élevage, les cultures de rente contre les cultures vivrières...) ;
- cloisonnement entre la recherche et le développement (absence de fertilisation croisée) ;
- cloisonnement entre les champs et les écoles francophones, anglophones et lusophones ;
- cloisonnement entre les institutions régionales chargées de promouvoir l'intégration ;
- enfin, cloisonnement entre les agences d'aide, mieux outillées pour la coopération bilatérale.

* Cellule Internationale d'Etudes et de Recherches pour la Gestion de l'Information sur les Echanges Régionaux.

Ce cloisonnement a empêché les Etats et les agences d'accéder à une vision globale, réaliste et cohérente des actions de développement qui mettraient les politiques nationales en synergie avec les grandes tendances d'évolution de la région. Pendant ce temps, le monde bouge, la nouvelle donne montre l'importance des grands ensembles régionaux intégrés qui se constituent aujourd'hui :

- l'espace nord-américain s'est consolidé au travers du récent accord de libre-échange entre les Etats-Unis et le Canada ;
- l'espace européen se modifie et prend de l'ampleur, les grandes mutations en cours sont appelées à le transformer profondément ;
- l'espace asiatique poursuit sa montée en puissance faisant de l'Asie un pôle majeur de l'économie mondiale ;
- l'espace latino-américain se structure progressivement.

Quelle sera la place de l'Afrique dans ce nouvel ordre qui se dessine ? Quelle place laissera-t-on à l'Afrique si elle ne s'organise pas, si elle ne rassemble pas ses forces ?

L'Afrique doit commencer par compter sur elle-même, en renforçant d'une manière prioritaire ses propres axes de solidarité, en créant de véritables espaces économiques sous-régionaux et régionaux a déclaré Monsieur Abdou Diouf, Président de la République du Sénégal en juillet 1990, ajoutant : *L'intégration véritable de l'Afrique, de ses marchés, de ses produits, de ses monnaies est la voie pressante du salut.*

La création d'espaces économiques de concertation et d'échanges est une nécessité structurelle en Afrique de l'Ouest. En effet, les populations, les flux commerciaux, l'ensemble de la société civile n'ont jamais cessé de fonctionner selon une logique régionale ; les pouvoirs successifs n'ont jamais totalement réussi à lui substituer une autre logique basée sur les Etats-nations.

Aujourd'hui, ces Etats-nations sont en crise. Les économies nationales sont bloquées, les impasses sont nombreuses, tandis qu'une croissance démographique soutenue commanderait une forte croissance des économies. Les thérapies administrées, notamment les ajustements structurels, rencontrent des obstacles majeurs parce qu'elles sont elles aussi conçues et mises en oeuvre dans un cadre strictement national.

Le bouleversement en cours, l'implosion des systèmes mis en place, la nécessaire relance de l'économie et des systèmes productifs, imposent désormais de mener un réflexion globale, pragmatique pour la recherche d'un avenir de la région fondé sur une réelle solidarité et sur l'exploitation des complémentarités des économies nationales.

La mise en place de la cellule *CINERGIE* s'inscrit dans cette dynamique souhaitée. La cellule se crée dans le contexte de crise que connaissent les économies nationales, du recul de l'Afrique sur le plan international.

B. ETAPES DE MISE EN PLACE DE CINERGIE

La création de la cellule *CINERGIE* est le fruit d'un long processus de réflexion et de concertation. Le rappel des principales étapes du projet est nécessaire pour mieux cerner les objectifs et orienter le programme de travail de la cellule.

1. Colloque de Mindelo. En décembre 1985, le Colloque de Mindelo sur la problématique céréalière au Sahel avait recommandé d'étudier les conditions de mise en oeuvre d'un espace céréalier protégé. Les travaux engagés depuis Mindelo ont ouvert un large débat sur la compétitivité de l'agriculture sahélienne, sur l'opportunité de la protection, et enfin, sur la faisabilité d'une protection limitée au Sahel.

Les premières conclusions des travaux d'Elliot Berg et de Jacques Giri ont débouché sur la nécessité des espaces de concertation et d'harmonisation des politiques. Les travaux entrepris par l'équipe de l'IRAM-INRA-UNB sur les échanges informels et les périphéries nationales, ont marqué l'ouverture des travaux du CILSS et du Club sur les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

2. Le Séminaire de Lomé, organisé en novembre 1989, par le CILSS et le Club du Sahel, a marqué l'ouverture des réflexions aux pays côtiers du Golfe de Guinée. Le séminaire a mis en évidence des faits et proposé des analyses nouvelles :

- des espaces régionaux marchands existent déjà en Afrique de l'Ouest à travers les réseaux transnationaux et l'organisation commerciale des zones frontalières ;
- les politiques actuelles sont inadéquates car conçues dans des cadres autarciques limités par les espaces nationaux et déconnectées des réalités profondes de l'économie. Les politiques ne permettent pas aux productions locales de profiter pleinement des débouchés qui existent dans la région. Elles ignorent le fait que les Etats ne contrôlent pas leurs frontières. Elles ne tiennent pas compte des objectifs et des engagements auxquels les Etats ont souscrit au sein d'accords d'intégration sous-régionale. Il faut donc aborder l'intégration régionale d'une façon plus pragmatique, en favorisant par exemple, dans un premier temps, des accords de portée limitée entre un petit nombre de pays ;
- ainsi pourraient se constituer des sous-espaces régionaux, dans lesquels les gouvernements échangeraient des informations sur les productions, les courants commerciaux, l'évolution des mesures de politique sectorielle, etc. permettant à terme une plus grande cohérence des politiques intérieures et un réaménagement de l'interface entre les marchés locaux et le marché mondial.

Le séminaire a formulé des axes pour la poursuite des travaux ; il a notamment recommandé de créer une cellule chargée de promouvoir les échanges régionaux (entre pays sahéliens et pays de forêt d'Afrique de l'Ouest et du Centre).

3. Réunion du Groupe inter-donateurs des pays du Club du Sahel membres de l'OCDE - Montpellier, décembre 1989. Les résultats du séminaire de Lomé ont été portés à la connaissance du Groupe inter-donateurs du Club du Sahel. Ses membres ont salué les résultats et souhaité voir poursuivre l'analyse des réalités sur les échanges intra-régionaux et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre. Ils ont exprimé leur volonté de soutenir la création d'une structure légère informelle, si la BAD acceptait de l'accueillir.

4. Premiers entretiens avec le Président de la Banque Africaine de Développement. Conformément aux souhaits et voeux des rencontres de Lomé et de Montpellier, une mission exploratoire composée de Monsieur Brah Mahamane (Secrétaire Exécutif du CILSS), Monsieur Jean-H. Guilmette (Directeur du Club du Sahel) et Madame Anne de Lattre (Conseiller du Club du Sahel) a rencontré le Président de la BAD à Abidjan, le jeudi 18 janvier 1990. La mission a exposé au Président les idées et les propositions dans une note remise à la BAD. La mission a surtout demandé si la Banque pouvait envisager la possibilité d'être la structure d'accueil d'une cellule qui aurait pour mandat de promouvoir les échanges intra-régionaux et de contribuer au processus d'intégration des économies nationales des Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le Président Babacar N'Diaye a donné un accueil très favorable à cette proposition qui, selon ses propres termes "rejoint les objectifs fondamentaux de la Banque, objectifs d'intégration économique et de développement du commerce intra-africain". Il a donné son accord de principe à la création de la cellule et a prodigué des conseils pour aider à sa concrétisation.

5. Instances du CILSS, Conférence des Chefs d'Etat des pays membres, 9-11- février 1990. Une note intitulée "Possibilité d'une nouvelle initiative" a été rédigée et distribuée aux membres du Club du Sahel et aux Chefs d'Etat des pays membres du CILSS. L'accueil des instances du CILSS et du Club a été favorable et les deux instances ont engagé le CILSS et le Club du Sahel à poursuivre les démarches entreprises. Les deux instances ont insisté sur la nécessité d'engager les Etats africains dans un processus plus dynamique et plus adapté d'intégration des économies nationales.

6. Mission auprès de la BAD, mars 1990. Une seconde mission toujours composée de Monsieur Brah Mahamane, Secrétaire Exécutif du CILSS et de Madame Anne de Lattre, Conseiller au Club du Sahel, s'est rendue à Abidjan pour rencontrer les services de la BAD. Le but de la mission était de collecter les informations utiles et pratiques auprès des services :

- juridique,
- personnel,
- administratif et financier,
- matériel et logistique,

pour mieux formuler le programme de travail et le budget de la cellule.

A la fin de la mission, le Président Babacar N'Diaye a accordé une audience aux membres de la mission. Au cours de l'audience un compte rendu détaillé a été fait au Président sur l'état de l'évolution du projet de création de l'unité informelle au sein de la BAD. Un calendrier a été fixé pour la mise en oeuvre du projet :

- élaboration du projet (termes de référence, programme de travail, budget, etc.) avant fin mars 1990,
- envoi du projet élaboré à la BAD pour observations par ses services compétents. La Banque rédigera alors la note d'information au Conseil des Gouverneurs avant la tenue de la réunion des bailleurs de fonds de la Cellule en mai 1990, au siège de l'OCDE,
- démarrage probable de la Cellule juillet 1990.

7. Résultats de la réunion des bailleurs de fonds. La réunion des bailleurs de fonds s'est tenue au siège de l'OCDE les 11 et 12 mai 1990. La Banque Africaine de Développement était représentée par son directeur chargé de la coopération internationale.

Parmi les participants, quatre donateurs (le Canada, les Etats-Unis, la France et les Pays-Bas) se sont engagés à financer la Cellule durant sa phase expérimentale (30 mois).

La CEE a indiqué son intention de participer au financement des travaux de la Cellule. Le budget a été amendé en conséquence.

8. L'OCDE a reçu, durant l'été 1990, confirmation de l'engagement des quatre donateurs (Canada, Etats-Unis, France et Pays-Bas).

9. Mission auprès de la BAD du 13 au 17 août 1990. Monsieur Brah Mahamane s'est rendu au siège de la BAD pour étudier les modalités pratiques de mise en place de la Cellule. Toutes les difficultés ont été aplanies excepté :

- l'aspect juridique de l'accord BAD/OCDE, cadre du projet de la Cellule ;
- le préfinancement des actions avant la signature de l'accord.

10. Mission auprès de la BAD du 14 au 18 septembre 1990. Sur la base des contre-propositions de la BAD issues du premier projet d'accord envoyé par l'OCDE, de nouvelles propositions formulées par les services juridiques de l'OCDE ont été envoyées à la BAD avant la mission du 14 au 18 septembre. Monsieur Jean-H. Guilmette et Monsieur Brah Mahamane se sont rendu à Abidjan pour :

- finaliser l'accord cadre,
- obtenir de la BAD l'engagement de financer la Cellule avant la signature.

Au cours de l'audience que le Président Babacar N'Diaye a accordée le 18 septembre 1990, les conclusions suivantes ont été retenues :

- nécessité d'accélérer la finalisation de l'accord juridique ;
- urgence de faire passer le dossier de la Cellule au prochain Conseil d'Administration de la BAD prévu pour les 28 et 29 octobre 1990 ;
- possibilité de préfinancer la Cellule après l'examen du projet par le Conseil de la BAD.

Sur la base de ces conclusions, la mise en place de la Cellule a été reculée de quelques mois. Le temps ainsi dégagé a permis au responsable de la Cellule de préparer le programme de travail 1991, de participer à l'orientation des dossiers "Espaces régionaux" du CILSS/Club du Sahel et d'entamer des contacts politiques avec les autorités du Nigéria, du Bénin, du Togo, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal.

C. OBJECTIF DE LA CELLULE

L'objectif principal de *CINERGIE* est de promouvoir les échanges intra-régionaux entre les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, de proposer une nouvelle voie pragmatique d'intégration des économies nationales, fondée sur les faits, les réalités. Pour cela l'action de la Cellule s'appuiera sur trois axes principaux :

1. Améliorer la connaissance des échanges dans la région (importance et déterminants), diffuser largement ces informations. Dans ce cadre *CINERGIE* s'attachera à faire l'inventaire des connaissances sur les flux et leurs mécanismes, à identifier les obstacles à un développement des échanges. A cette fin *CINERGIE* mettra en place, en lien avec les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, un réseau rassemblant des personnes compétentes intéressées à l'avancement du processus d'intégration. Elle diffusera enfin toutes les connaissances nouvelles et informations utiles pour faire avancer le processus d'intégration des économies nationales.
2. Rapprocher les politiques des réalités. *CINERGIE* proposera aux décideurs politiques une évolution des politiques nationales vers une meilleure intégration régionale. Pour cela *CINERGIE* osera poser les problèmes tels qu'ils se présentent sans occulter aucune réalité. Elle mettra en exergue la nécessité de mettre en place des espaces régionaux vitaux pour un développement durable des économies nationales.

3. Créer le débat et imprimer une dynamique régionale. *CINERGIE* portera le débat sur le processus d'intégration économique partout où cela sera nécessaire en y impliquant l'ensemble des acteurs (Etats et sociétés civiles). Elle aidera au choix de politiques nationales mieux coordonnées, explorera des formes d'intégrations nouvelles. Elle organisera enfin un dialogue suivi entre les Etats et avec les agences de coopération afin de créer un consensus sur les modalités d'intégration des économies nationales.

D. MODE D'ACTION

En tant que structure informelle et légère, *CINERGIE* ne pourra se substituer à l'action des structures existantes. Son but n'est pas de faire mais de faire faire, il n'est pas de se substituer mais d'éveiller et de catalyser. Pour cela *CINERGIE* se dotera d'une politique volontariste de communication appuyée d'une gamme d'outils adaptés à savoir :

- les dossiers documentaires destinées à divers publics (hommes politiques, opérateurs économiques, média, organisations régionales africaines) ;
- les synthèses des travaux de recherches les plus utiles pour faire avancer le dialogue ;
- les réseaux de chercheurs et les bases de données facilitant la création de systèmes décloisonnés d'informations sur les échanges des pays de la région.

E. PROGRAMME DE TRAVAIL 1990/1991

Le programme de travail de la cellule *CINERGIE* se situe dans le cadre du dossier "espace régional" du CILSS et du Club du Sahel, ouvert depuis le colloque de Mindelo.

Le programme de travail de *CINERGIE* reflète la nature de la structure à mettre en place, une structure légère, informelle et souple ayant une fonction essentiellement politique. Les actions retenues pour sa première année d'existence doivent aussi correspondre à ses moyens et à son mode d'intervention. Pour cela *CINERGIE* s'investira dans cinq domaines :

1. Mise en place de la structure. Dans l'attente d'une finalisation de l'accord juridique devant lier l'OCDE et la BAD, on espère voir *CINERGIE* s'installer au siège de la BAD courant novembre 1990. Le responsable de *CINERGIE* s'attachera aussi à accomplir les tâches pratiques de mise en place effective, notamment :

- la mission exploratoire de sensibilisation des Etats côtiers notamment le Nigéria, le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire et le Sénégal,
- le développement du cadre administratif du projet,
- la réalisation de la plaquette conçue pour faire connaître *CINERGIE*,
- le recrutement du personnel cadre et d'appui.

2. Tournées nationales auprès des Etats de la région. Ces tournées dont l'objectif est de faire connaître et partager avec les Etats et les sociétés civiles les objectifs de *CINERGIE*, seront précédées par l'élaboration de dossiers techniques pertinents destinés aux politiques, aux média. Durant ces tournées *CINERGIE* :

- se présentera au plus haut niveau ;
- restituera les informations utiles collectées ;
- prendra le pouls de chaque pays sur le processus d'intégration des économies ouest-africaines ;

- participera aux réunions destinées à promouvoir le dialogue régional en Afrique de l'Ouest, notamment à la réunion des Ministres de l'Agriculture, prévue en mars 1991 à Dakar ;
- identifiera les relais possibles dans la communauté scientifique, politique et des média ;
- engagera un mécanisme de décloisonnement des personnes compétentes intéressées à l'avancement du processus d'intégration des économies nationales.

3. Rencontrer les principales organisations régionales concernées et participer aux initiatives de dialogue. *CINERGIE* entreprendra et poursuivra un dialogue ouvert avec les organisations impliquées dans la recherche de voies d'intégration des économies nationales africaines. Il s'agira notamment de la BCEAO, de la CDEAO, de la CEAC, de la CEAO, du CILSS et de l'UDEAC. *CINERGIE* sera présente aux instances de ces organisations pour faire prendre en compte la dynamique régionale telle qu'elle est pratiquée par les populations et les sociétés civiles.

4. Suivre et participer à l'orientation des travaux CILSS/Club du Sahel sur le dossier "espaces régionaux" dans la mesure où l'objectif de ses travaux demeurent de :

- découvrir et faire découvrir la réalité régionale ;
- élaborer des scénarios et modèles régionaux destinés à engager les Etats et les agences d'aide dans une dynamique nouvelle ;
- mettre en place des réseaux de compétences scientifiques, de décideurs dans les administrations nationales et les agences d'aide.

CINERGIE participera aux travaux en cours et valorisera les synthèses élaborées sur les sous-espaces ouest et est. *CINERGIE* participera activement à la Rencontre sous régionale organisée par le CILSS et le Club du Sahel sur "la dimension régionale des politiques alimentaires dans les pays de l'espace ouest".

En résumé, informée sur les différents travaux entrepris sur l'intégration régionale des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (travaux des organisations régionales africaines, travaux des agences d'aide bilatérales et multilatérales, travaux sous l'égide du CILSS et du Club du Sahel), *CINERGIE* fera la synthèse des travaux qui lui paraissent utiles pour faire progresser le dialogue. *CINERGIE* participera à l'orientation des travaux futurs sur l'intégration régionale. Elle pourra aussi entreprendre elle-même des études ponctuelles pour faire avancer la connaissance, éclairer les zones d'ombres.

Durant l'année 1991, *CINERGIE* mènera des activités pour connaître, faire connaître et partager avec les acteurs les connaissances nouvelles relatives au processus d'intégration des économies nationales. A cette fin, *CINERGIE* poursuivra et élargira les enquêtes sur les échanges céréaliers régionaux (programme CILSS-Club du Sahel) : diffusera largement les connaissances nouvelles (expliquer) ; identifiera les personnes compétentes (chercheurs - planificateurs) pour créer des relais efficaces (réseaux) ; organisera en tant que de besoins des réunions pour échanger les informations ; fera des enquêtes, des études ponctuelles sur certains produits qui font l'objet d'échanges régionaux ; suscitera des initiatives politiques à l'échelon des sous-espaces (Ouest, Centre et Est). L'objectif ultime de *CINERGIE* est d'encourager :

- la prise de conscience chez les décideurs, les acteurs économiques, de l'urgence d'une ouverture des économies nationales en adéquation aux dynamismes des échanges informels tels qu'ils se déroulent dans les périphéries nationales ;
- la prise en compte des faits, pour asseoir des mesures concrètes entre Etats pour une concertation et une harmonisation des politiques nationales.

CINERGIE s'est choisi une méthode de travail pragmatique ; une méthode démonstrative qui partira des faits, analysera et synthétisera les connaissances disponibles, posera les problèmes tels qu'ils sont, proposera des solutions pratiques. *CINERGIE* ne se substituera pas aux structures existantes, elle éveillera, catalysera et créera la synergie.

Suivi des actions. Un mécanisme de suivi des activités de *CINERGIE* sera mis en place. La BAD a souhaité voir se créer un comité consultatif regroupant les bailleurs de fonds de la cellule, l'OCDE et la BAD.

Ce groupe se réunira deux fois l'an. Sa première réunion examinera les aspects techniques (systèmes et procédures) de *CINERGIE*. Sa seconde réunion, en fin de chaque année se penchera sur le bilan des activités et le programme de travail de l'année suivante.

Ce comité consultatif fera rapport au Groupe de Réflexion Inter-donateurs du Club du Sahel qui se réunit une fois l'an.

**PROJET DE PROGRAMME DE TRAVAIL
PRODUCTION ET ECHANGES DE PRODUITS D'ELEVAGE
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

LA QUESTION

La question que l'on pose dans le document "Systèmes ouest africains de production et d'échanges en produits d'élevage" est de savoir **comment la redistribution des effectifs, et les changements observés dans les systèmes de production animale des quinze dernières années vont influer sur l'équilibre régional entre l'offre et la demande pour ces produits**. Ceci, bien entendu, étant donné le contexte de l'interface entre la région et le marché international.

Les informations nécessaires à cette analyse devront répondre à une définition commune, et pourront se ranger dans trois catégories principales:

1. SUR LES EFFECTIFS ET LES SYSTEMES DE PRODUCTION

- Evolution en nombre et dans l'espace, des effectifs, par espèce principale, par type d'élevage (sédentaire, transhumant, nomade) ;
- Evolution des systèmes d'exploitation, de la gestion des terroirs, du régime et de la distribution de la propriété des troupeaux ;
- Déterminants internes et externes de ces évolutions et tendances.

2. SUR LES ECHANGES ET LA CONSOMMATION

- Importations/exportations par pays, en quantités et prix ;
- Prix de la viande dans les pays du Sahel et de la côte, sur le marché mondial ;
- Flux entre le Sahel et la côte (enregistrés et non enregistrés) organisation des filières, coûts de transactions ;
- Consommation de viande et, plus généralement, de protéines animales.

3. SUR LES POLITIQUES, LEURS INSTRUMENTS ET LEURS EFFETS

- Importance relative du sous-secteur dans les comptes nationaux, dans les budgets d'investissement et de fonctionnement des pays de la région ;
- Inventaire des politiques spécifiques à l'élevage, ou qui influent directement sur la production, les flux de produits d'élevage ;
- Perspectives d'évolution du marché mondial, en particulier dans la CEE.

LE SYSTEME

Il repose sur le principe que la majeure partie de l'information descriptive existe déjà, mais qu'elle est morcelée, diffuse.

Ceci diminue la pertinence de cette information pour les utilisateurs: champ étroit de données cohérentes, peu d'analyses de grandes tendances dépassant le cadre national.

L'objet du système sera donc de recueillir rapidement les données principales, les assembler de façon cohérente, et les rediffuser vers les utilisateurs avec "valeur ajoutée".

Le système fonctionnera en réseau, créé et animé en phase de lancement par une association étroite entre le Secrétariat du Club du Sahel et le groupe élevage du réseau Stratégies Alimentaires, avec la participation du Secrétariat du CILSS.

La constitution de ce réseau impliquera l'identification de partenaires principaux, et des sources d'informations potentielles.

Comme tout réseau, il ne pourra fonctionner correctement que si ses éléments y trouvent un intérêt commun, et si leur appartenance valorise leurs propres travaux actuels ou leur ouvre de nouvelles perspectives.

Dans un premier temps, les animateurs du réseau établiront des contacts avec des partenaires principaux potentiels. Il s'agit de groupes qui ont déjà une approche fédérative de l'information et démontré un intérêt pour les aspects transnationaux en matière de produits d'élevage: grands instituts de recherche (IEMVT, CIPEA), organisations internationales ou intergouvernementales en Afrique de l'ouest (CEBV, CEAO, CILSS, etc.)

Un gros travail de rassemblement et de mise en cohérence des informations devra alors être accompli.

Comme premier type de feedback vers les éléments du réseau on rediffusera les données sur la situation actuelle, la valeur ajoutée résidant en la mise en cohérence des informations disparates et l'élargissement du cadre géographique de référence de chaque fournisseur d'informations.

Une fois que l'on disposera de davantage d'informations, y compris des séries dans le temps, on pourra rediffuser des données analysées et synthétiques, qui devraient être plus utiles aux membres du réseau.

A intervalle régulier, les membres du réseau les plus directement et activement impliqués se réuniront pour confronter leurs informations et analyses.

L'IMAGE

L'objectif est de pallier au morcellement de l'information, particulièrement dans les cas où une vision plus large est importante à la prise correcte de décisions.

Le domaine géographique de cette image régionale sera vaste, allant de la presqu'île du Cap-Vert jusqu'à la RCA ; couvrant pays sahéliens et côtiers. Il découle de la réalité des dynamiques régionales sur les produits d'élevage.

Bien entendu, cette image régionale apparaîtra progressivement et de façon très inégale: certaines zones et grands axes régionaux présentent de fortes concentrations d'effectifs et d'échanges.

Dans un premier temps, l'image régionale ressemblera donc plutôt à une mosaïque très incomplète, basée sur les données disponibles.

Les données de base porteront d'abord sur les effectifs par espèce principale, les ressources alimentaires, les principaux types de systèmes d'exploitation, les flux de transhumance et d'échanges, la consommation, les budgets, etc. (voir page 44).

Le traitement et la présentation des données seront nécessairement informatiques, et combineront la technologie gestion de base de données et cartographie analytique. Le logiciel EMA est un exemple parmi d'autres actuellement disponibles.

Dans un premier temps, l'image reflétera des données récentes, pour un point dans le temps. Progressivement, le champ des données actuelles disponibles s'élargira, et la constitution de séries dans le temps permettra une cartographie "dynamique" montrant l'évolution de certains indicateurs dans le temps et l'espace.

Il est très probable que pour des raisons pratiques d'analyse, de présentation, et de pertinence des données, le domaine comprendra plusieurs sous-espaces.

La diffusion de cette image parmi les membres du réseau pourra se faire régulièrement ou à la demande. Les supports seront tableaux et cartes imprimées (en couleur) et fichiers informatiques.

INFORMER LA DECISION

L'objet de ce travail est d'apporter de meilleures informations aux autorités nationales et à leurs partenaires (régionaux ou non Africains) dans la mesure où leurs décisions ont des ramifications transnationales.

Ces ramifications peuvent se situer en amont (impact de facteurs "externes" sur une politique nationale) ou en aval: effets de décisions sur des systèmes de production ou d'échanges fonctionnellement liés mais hors de la juridiction d'un Etat, d'une agence.

Dans un premier temps, le cadre de référence des informations ne sera élargi que par des données brutes. A partir d'un stade, cependant, les données pertinentes seront sous une forme plus synthétique, plus analytique. Certaines analyses possibles s'imposent par leur évidence, mais il faudra parfois identifier plus précisément les besoins de divers utilisateurs.

LA DYNAMIQUE

Le principe de fonctionnement du réseau a été exposé dans la partie "Système"; sa dynamique porterait essentiellement sur son élargissement progressif, et la mise en place de mécanisme de prise de relais.

L'élargissement progressif du système portera sur le nombre de membres du réseau, la quantité et le type de données traitées et leur domaine géographique. Il portera également sur la dimension temporelle (séries dans le temps), et les types d'analyses.

Tout ceci représente un travail à accomplir sur le moyen terme, mais qui ne peut évidemment pas devenir une responsabilité permanente des animateurs du réseau.

A partir d'une certaine masse critique d'informations, de dynamique entre membres du réseau, certains moyens de "passer le relais" devront être recherchés et développés.

RAPPORT D'ACTIVITES DU CLUB EN 1990

LES ESPACES D'ECHANGE ET INTERFACE AVEC LES MARCHES MONDIAUX

Pour plus de détails dans ce domaine, on se reportera aux documents d'appui de la réunion de La Haye, cités en référence.

1. Le contexte de ce dossier dans le programme CILSS/Club du Sahel

Les réflexions sur les espaces régionaux s'inscrivent dans le droit fil des travaux que le CILSS et le Club du Sahel mènent depuis leur fondation dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Dès le Colloque de Nouakchott, en 1979, les deux Secrétariats ont recommandé de réformer les politiques céréalières pour augmenter la production et la productivité, et améliorer les conditions de commercialisation des produits.

En 1986, le Colloque de Mindelo a constaté que les réformes prônées en 1979 n'avaient guère été appliquées, la permanence des sécheresses ayant conduit les Etats à adopter des mesures d'urgence pour gérer la pénurie, plutôt qu'à réformer le fond de leurs pratiques. Dans le même temps, un vent de libéralisme commençait à balayer les politiques interventionnistes, peu fonctionnelles et trop coûteuses pour des Etats désormais engagés dans les processus d'ajustement structurel. Le retour de bonnes récoltes, enfin, posait la question de la gestion des marchés céréaliers avec une acuité plus grande que jamais.

Dans ce contexte, les participants au Colloque de Mindelo ont fait diverses recommandations qui ont largement inspiré les travaux ultérieurs des Secrétariats du CILSS et du Club. La suggestion d'établir un code de bonne conduite chez les Sahéliens et les donateurs a débouché sur la Charte de l'aide alimentaire. Les deux Secrétariats ont poursuivi leurs efforts d'amélioration et diffusion des informations sur les marchés, et leurs recherche pour une redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et de la société civile dans la gestion de la commercialisation.

Mais c'est la réflexion sur l'espace céréalier régional protégé dont l'évolution a été la plus marquante, par la diversité des programmes et l'évolution des concepts qu'elle a entraînés.

D'une part, elle a débouché sur le programme régional de promotion des céréales locales (PROCELOS), et sur un renforcement de la capacité du CILSS à appuyer ses Etats-membres dans la définition de leur politique céréalière.

D'autre part, le débat d'idées a fortement évolué après Mindelo. Il s'est d'abord focalisé sur la question de la protection aux frontières de l'espace, avec une forte opposition entre adeptes de la recherche d'avantages comparatifs sur le marché mondial et protectionnistes, qui soulignaient l'aggravation des déséquilibres commerciaux et le caractère déloyal de la compétition avec les agricultures des pays développés. Le débat n'est sorti de l'impasse que parce que d'autres travaux ont apporté une information nouvelle sur le fonctionnement interne de l'espace céréalier régional, notamment à l'occasion du séminaire de Lomé.

2. Principaux résultats des travaux menés en 1989 et 1990

2.1 Les résultats du séminaire de Lomé :

Le séminaire de Lomé a marqué une nouvelle étape dans la réflexion entreprise par les deux Secrétariats qui, pour la première fois, a été ouverte aux pays côtiers du Golfe de Guinée. Les travaux présentés à Lomé, notamment le programme d'étude mené pour le CILSS/Club depuis 1987 par l'équipe INRA-IRAM-UNB, ont montré que :

- les échanges entre pays du Sahel et pays de la Côte existent de longue date et leur volume est important, mais ils ont été négligés car ils échappent aux comptabilités nationales.
- la circulation régionale des céréales importées (riz et farine de blé) est plus importante que celle des céréales locales, sous l'effet de la multiplication des stratégies de "réexportation" des pays côtiers ; les produits importés du marché mondial (céréales et viande en particulier) concurrencent donc à la fois les productions locales et les échanges de produits locaux.
- la disparité des politiques économiques des Etats d'Afrique de l'ouest (notamment des politiques monétaires, alimentaires et commerciales) détermine une grande partie des flux frontaliers actuels.

En résumé, un espace régional marchand existe déjà à travers les réseaux transnationaux et l'organisation commerciale des zones frontalières. Les politiques actuelles sont inadéquates car conçues dans des cadres autarciques limités par les espaces nationaux et déconnectées des réalités profondes de l'économie. Les politiques ne permettent pas aux productions locales de profiter pleinement des débouchés qui existent dans la région. Elles ignorent le fait que les Etats ne contrôlent pas leurs frontières. Elles ne tiennent pas compte des objectifs et des engagements auxquels les Etats ont souscrit au sein d'accords d'intégration sous-régionale. Il faut donc aborder l'intégration régionale d'une façon plus pragmatique, en favorisant par exemple, dans un premier temps, des accords de portée limitée entre un petit nombre de pays.

Ainsi pourraient se constituer des sous-espaces régionaux, dans lesquels les gouvernements échangeraient des informations sur les productions, les courants commerciaux, l'évolution des mesures de politique sectorielle, etc. permettant à terme une plus grande cohérence des politiques intérieures et un réaménagement de l'interface entre les marchés locaux et le marché mondial. A la suite du séminaire de Lomé, les travaux se sont organisés dans le cadre de trois pôles, dans lesquels des échanges plus denses dessinent des sous-espaces régionaux : le sous-espace "ouest", qui rassemble le Sénégal, la Guinée et tous leurs voisins, le sous-espace "est", centré autour du Nigéria, et le sous-espace "centre", organisé autour de la Côte d'Ivoire et du Ghana.

2.2 les travaux récents des équipes mobilisées par les deux Secrétariats :

En 1990, ces travaux se sont concentrés sur le sous-espace "ouest", qui regroupe la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal.

L'équipe INRA-IRAM-UNB

L'équipe a intensifié ses différentes enquêtes (sur les flux, sur les stratégies des commerçants et des producteurs, sur les politiques agricoles et commerciales).

Elle présentera fin 1990 un bilan-diagnostic de l'intégration régionale par les échanges au sein du sous-espace "ouest", et de ses conséquences pour les différents agents économiques. Ce bilan esquissera des mesures de politique agricole dans les différents pays, permettant une réorientation des échanges régionaux de façon à les rendre compatibles avec le développement (agricole) de chaque pays.

Elle présentera au début 1991 une ébauche de "scénario tendanciel", prolongeant les tendances actuelles, puis collaborera avec l'équipe AIRD et avec les deux Secrétariats pour s'interroger sur d'autres scénarios.

L'équipe AIRD

Le travail de l'AIRD consiste à évaluer les coût de production des filières de production à divers niveaux : au départ de la ferme, dans des marchés ruraux, dans des marchés de gros. Les résultats attendus concernent l'évaluation financière du système (est-ce que le système taxe, ou encourage, le producteur ?) et l'évaluation économique du système (quel est le gain pour la collectivité ?).

Le calcul peut-être réalisé pour une gamme de systèmes de production, avec diverses options (selon la région de production, les techniques employées, les modes de transformation. On peut enfin en déduire des lignes d'iso-CRD en fonction des coûts de transport.

L'équipe AIRD présentera début 1991 un premier rapport sur les avantages comparatifs, portant sur trois pays, Guinée, Mali et Sénégal. Elle participera également à la réflexion sur les scénarios.

Le Secrétariat du Club du Sahel a demandé aux équipes IRAM et AIRD de travailler en étroite concertation, pour tirer parti de leurs complémentarités. Les deux équipes ont d'emblée trouvé un grand intérêt à cette collaboration inédite, qui constitue un véritable défi tant leurs méthodes respectives sont différentes.

L'équipe ECDPM

Ce programme a pour but d'établir un dialogue et des concertations entre fonctionnaires du sous-espace "ouest" sur leurs politiques céréalières respectives. Une première réunion s'est tenue à Banjul. Cette réunion peut être considéré comme un succès pour diverses raisons :

- les 4 pays invités (Gambie, Mali, Mauritanie et Sénégal) ont répondu présent (malgré les problèmes que l'on sait dans leurs relations) et ils ont effectivement participé, de façon constructive, aux débats ; les participants ont souhaité étendre le processus aux deux Guinées ;
- les participants sont arrivés à un consensus pour traiter quatre thèmes : deux thèmes très concrets qui peuvent rapidement déboucher sur des mesures pratiques : les besoins d'information et l'harmonisation des réglementations en matière d'échanges céréaliers ; et deux autres thèmes qui nécessitent une réflexion de plus longue haleine, pour lesquels on se limitera donc dans un premier temps à des échanges d'informations : l'instrumentalisation des politiques céréalières et une étude comparative des PASA (Programmes d'ajustement sectoriel agricole).
- enfin, l'atelier de Banjul a retenu le principe de dégager des propositions concrètes lors du prochain atelier, qui se tiendra à Bamako fin février 1991.

3. Les étapes prévues en 1991

En 1991, les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel poursuivront les trois objectifs suivants :

- poursuivre les travaux d'investigation ;
- régionaliser les réseaux d'échanges d'informations et d'analyse ;
- dynamiser le dialogue sur les politiques.

3.1 Poursuivre les travaux d'investigation

Ils visent, d'une part, à identifier dans chacun des sous-espaces des personnes et institutions susceptibles de devenir des partenaires de nos travaux, de l'autre, à produire pour chaque sous-espace un diagnostic des échanges et des politiques qui les sous-tendent. Ces travaux sont principalement le fait de l'équipe de recherche organisée par les deux Secrétariats autour de l'IRAM, qui rassemblent des compétences africaines, françaises et américaines. Mais d'autres équipes, qui travaillent sur des thématiques voisines, comme l'équipe MSU de l'Insah Bamako, sont associées aux réflexions.

La Rencontre qui sera organisée en mai 1991 à Bamako constituera le moment fort de ces réflexions sur l'espace "ouest" en 1990/91.

Les travaux sur l'espace "est" consacreront une grande importance à la compréhension de la politique agricole du Nigéria et à ses effets sur les pays voisins. En outre, les travaux prendront pleinement en compte les produits de l'élevage : un état des lieux dans ce domaine sera réalisé en 1991. (cf. document d'appui n° D/90/354).

3.2 Régionaliser les réseaux d'information et d'analyse

Les deux Secrétariats partagent la conviction que ces investigations et les enquêtes de terrain qui les sous-tendent, principalement conduites de l'extérieur jusqu'à présent, doivent se poursuivre dans le contexte de chaque sous-espace, grâce à des efforts particuliers d'animation locale.

Par exemple, l'équipe INRA-IRAM-UNB collecte des informations

- sur les bilans céréaliers (sources nationales et DIAPER),
- sur les marchés locaux (SIM et enquêtes spécifiques)
- sur les importations (confrontation des diverses sources nationales, FAO, CNUCED...)
- des informations qualitatives sur le comportement des acteurs et leurs réactions,
- des informations sur les politiques.

Qui prendra le relais de l'équipe lorsqu'elle terminera ses travaux ?

Il faut développer une compétence régionale dans le traitement et la diffusion de l'information dans chacun des sous-espaces. Pour cela, les deux Secrétariats vont lancer une étude qui analysera les besoins, réalisera un inventaire de l'offre et proposera un mécanisme d'échange d'information. Cette démarche profitera des compétences acquises par plusieurs des programmes actuels du CILSS (notamment le projet Diagnostic permanent, le projet PAROC, le projet PRISAS de l'INSAH, etc.). La démarche tirera également parti des acquis IRAM, notamment dans les domaines du suivi des flux régionaux, du suivi des importations en provenance du marché mondial et du suivi des politiques.

3.3 Dynamiser le dialogue sur les politiques

L'objectif principal des deux Secrétariats est bien sûr d'avoir une influence sur le dialogue politique entre les pays d'Afrique de l'ouest, en particulier au sein des sous-espaces définis précédemment. Pour lancer un dialogue véritable, il faudra mettre en évidence les gains ou les pertes que chaque pays, chaque Etat pourrait en retirer, et étudier les compensations nécessaires. La réflexion par scénarios, en cours d'organisation, sera l'un des moyens d'associer chercheurs et décideurs à la réflexion sur des politiques alternatives.

Cet objectif suppose d'établir une relation de travail suivie avec les partenaires concernés au sein des administrations nationales (Agriculture, Commerce,...) et au sein des agences d'aide qui participent à la définition et au financement des politiques sectorielles concernées. Les travaux de 1990 montrent des signes d'intérêt clairs de part et d'autre. Les fonctionnaires de

l'espace "ouest" sont actifs dans le programme ECDPM ; plusieurs agences ont indiqué leurs propres démarches lors du récent comité de pilotage (études de l'USAID, travaux de la Banque mondiale avec la CEAQ, études françaises sur l'ajustement structurel et l'intégration régionale, réunion "sénégalaise" des ministres de l'agriculture en 1991, projet français d'appui régional au CILSS, etc.) (voir le compte rendu de ce comité de pilotage : document d'appui à La Haye CR/90/68).

Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel se sont dotés d'un certain nombre d'atouts pour faire progresser réflexion et dialogue sur l'intégration régionale. Ils devront veiller, en coopération avec la cellule CINERGIE qu'ils ont initiée (cf. le programme de travail de cette Cellule, document d'appui D/90/355), à ce que toutes les énergies mobilisées s'orientent dans la même direction.

4. Quelques-uns des défis rencontrés dans ce dossier

- D'une manière pratique, l'association de partenaires des pays côtiers voisins du CILSS est un défi permanent pour les deux Secrétariats. Il s'agit d'étendre les réseaux dans des zones peu connues. Le renfort de la Cellule de promotion des échanges (CINERGIE) sera très précieux dans ce domaine.
- La valeur ajoutée des travaux animés par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel réside principalement dans leurs efforts pour renforcer la compréhension et la collaboration :
 - parmi les chercheurs, (notamment dans la collaboration IRAM/AIRD et les relations avec le réseau néerlandais, avec l'IFPRI, avec l'INSAH,...)
 - entre chercheurs et décideurs des agences d'aide et des Etats, (notamment dans le comité de pilotage),
 - mais également entre les Etats (notamment par le sous-programme ECDPM) et entre les agences d'aide.

Dans ce domaine, les deux Secrétariats doivent ajuster en permanence leurs objectifs de coordination à leur moyens.

La réflexion par scénarios qui sera développée pour le sous-espace "ouest" sera un test de la capacité d'associer plusieurs "familles" à une réflexion commune.

LA RESTAURATION ET LA PRESERVATION DU CAPITAL FONCIER ECOLOGIQUE

Introduction

La crise écologique est de plus en plus alarmante du fait de la désertification des zones septentrionales du Sahel, crise accentuée par la croissance démographique qui entraîne des pressions notables dans les zones plus humides du Sud. Cette situation rend le problème de la gestion des ressources naturelles de plus en plus préoccupant pour l'ensemble de la sous-région Afrique de l'ouest.

Le CILSS et le Club du Sahel ont connu plusieurs phases dans leur approche du développement rural. Après une période de stratégies sectorielles, assez techniques, de lutte contre la sécheresse, les gouvernements sahéliens et les bailleurs de fonds ont reconnu l'inefficacité de la plupart de leurs actions : les efforts considérables déployés n'ont pas pu empêcher la rupture progressive de l'équilibre entre l'homme et son environnement.

Face à ce constat, le CILSS et le Club du Sahel ont entamé une réflexion sur les possibilités d'infléchir le cours des choses, aboutissant à une étude prospective et finalement à la Rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens, en mai 1989.

Dans les activités du CILSS/Club, entreprises suite à "Séguo", l'accent s'est déplacé d'une analyse centrée sur les techniques et le milieu physique vers une analyse de l'environnement économique, juridique et institutionnel, qui conditionne la motivation de l'agriculteur et de l'éleveur sahéliens à produire et à investir. Ces activités se sont rajoutées aux processus de concertation en cours, dans chacun des pays sahéliens, autour des stratégies/plans de longue haleine concernant l'ensemble d'activités agro-sylvo-pastorales. Ces stratégies ou plans concernent les PNLCD¹ et/ou, selon le pays, autres programmes comme les PNGTV², les PANE³ et les PAFT⁴. La recherche de l'opérationnalité dans la mise en oeuvre des plans a été une des raisons qui ont amené le CILSS et le Club du Sahel à organiser la Rencontre de Ségou. Il importe donc, au niveau de chaque pays, de soutenir et d'enrichir les processus de concertation afin d'améliorer l'efficacité de l'aide apportée aux actions de développement rural et d'assurer une meilleure conjugaison des efforts des trois acteurs de développement (organisations rurales et autres groupes de la société civile, bailleurs de fonds, Etats) par la promotion d'un développement endogène durable. A cet égard, il est essentiel que les organisations rurales continuent à être systématiquement impliquées et écoutées.

Activités en 1990

Il est à noter d'abord qu'en février '90 à Bissau (Guinée-Bissau), les Chefs d'Etats sahéliens se sont engagés de mettre en oeuvre les "Orientations de Ségou". Cet engagement politique est important pour mobiliser des énergies au niveau des institutions, mobilisation sans laquelle les populations rurales ne pourront être sensibilisées.

¹ PNLCD : Plan National de Lutte Contre la Désertification

² PNGTV : Programme National de Gestion des Terroirs Villageois

³ PANE : Plan d'Action pour l'Environnement

⁴ PAFT : Plan d'Action pour les Forêts Tropicales

Les activités entreprises par le CILSS et le Club pour valoriser les résultats de Ségou sont regroupées à deux niveaux :

- a) Organisation/promotion des dialogues à l'échelle nationale visant à affiner le calendrier de l'action en matière de ressources naturelles ; ainsi une Rencontre nationale sur la Gestion des Terroirs, regroupant les services publiques, les donateurs et les organisations rurales, a été organisée à Sao Jorge (Cap-Vert) en octobre 1990. Les préparations pour le même type de Rencontre en Guinée-Bissau sont bien avancées : sa tenue est prévue en février 1991, à Contuboel (Guinée-Bissau). En outre, afin de faciliter la sélection des initiatives à prendre au niveau national par CILSS/Club pour "intérioriser" les Orientations de Ségou et pour les concrétiser au niveau national, des bilans analytiques ont été élaborés pour trois pays : Burkina Faso, Tchad et Mali ; ces bilans analytiques concernent les projets et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles dans ces pays.
- b) Organisation de la réflexion et poursuite des recherches sur quelques thèmes porteurs. Ces activités visent à identifier les impacts, négatifs ou positifs, des politiques administratives en vigueur sur la gestion des ressources naturelles et, ensuite, à déterminer quels changements réels de ces politiques sont susceptibles de rendre cette gestion plus durable :
 - En ce qui concerne le régime foncier, un programme de recherche appliquée a été instauré en mai 1990, avec des activités au Mali, au Tchad, au Niger et au Burkina Faso ;
 - Le programme de recherche appliquée concernant la décentralisation a démarré sur le terrain en octobre, au Mali.
 - Crédit/épargne : une étude de cas a été menée au Sénégal dont les résultats seront discutés lors d'une séminaire national au début 1991.
 - Finalement une méthodologie sahélienne est élaborée permettant une évaluation complète (financière, économique, sociale et environnementale) des projets dans ce domaine : un Cadre d'Evaluation Socio-économique et d'Environnement au Sahel (CESES).

Les travaux de l'Après-Ségou sont suivis de près par un Groupe restreint de Pilotage.

Perspectives 1991

Pour les actions prévues en 1991 le défi principal consistera à réduire deux écarts : d'abord l'écart entre les stratégies et les politiques ; ensuite l'écart entre une nouvelle politique et son application sur le terrain.

L'écart entre les objectifs énoncés dans les plans nationaux et les réalités sur place reste considérable. Les politiques réelles vont souvent à l'encontre des stratégies officiellement adoptées. Le cadre politique et administratif tel qu'il est appliqué pose souvent des problèmes aux projets qui prennent réellement en compte des objectifs stratégiques au lieu de les appuyer.

Les stratégies participatives, telles qu'elles sont incorporées dans les plans nationaux, ont favorisé un certain nombre de projets qui intègrent des approches participatives. Ceci est vrai pour les projets des donateurs, des ONG et des gouvernements hôtes dans la plupart des pays.

Ni la nouvelle génération de stratégies ni la nouvelle génération de projets n'ont été nécessairement accompagnées par des modifications de politiques qui (a) reflètent les nouvelles stratégies et (b) forment le contexte dans lequel les projets individuels sont exécutés. Toute la

gamme de politiques est mise en cause, de la décentralisation et de la propriété des ressources aux amendes en matière de la gestion des forêts, aux droits perçus sur les permis, au statut légal des coopératives locales et à une protection légale intégrale des droits des femmes.

Une chose est d'adopter une nouvelle politique, une autre est de garantir que les modifications soient appliquées sur le terrain.

Les habitudes et les priorités de la structure administrative continuent à s'orienter vers le contrôle ; les problèmes de mise en oeuvre au niveau du travail apparaissent comme aussi importants que la modification en soi de la politique adoptée.

Les priorités pour 1991 ont été développées pour capitaliser sur le rôle traditionnel et unique du Club du Sahel, qui sert de catalyseur dans l'identification des problèmes, l'analyse et la formulation d'une vision commune, plutôt que d'agence de mise en oeuvre :

- A. Faire en sorte que gouvernements nationaux et organisations de donateurs "sur place" adhèrent aux principes de Ségou et en fassent la plate-forme commune des programmes futurs en matière de gestion des ressources naturelles au Sahel.
- B. Formuler des mesures réalistes en vue de favoriser et de consolider :
 - B.1. la gestion décentralisée des ressources naturelles ;
 - B.2. un régime foncier assurant une plus grande sécurité aux utilisateurs des ressources et des terres ;
 - B.3. le rôle actif des organisations rurales dans la gestion des ressources naturelles.
- C. Améliorer la coordination entre les donateurs et les différents services publics.

Pour répondre à ces priorités, les actions spécifiques suivantes ont été prévues pour 1991 :

- poursuite des activités sur le régime foncier ;
- poursuite des activités sur la décentralisation ;
- appui à l'organisation de la Rencontre national sur la Gestion des Terroirs en Guinée-Bissau ;
- appui à la préparation et l'organisation d'une Concertation nationale post-Ségou au Burkina Faso, pour renforcer la concertation autour du PNGTV ;
- appui à la préparation et l'organisation d'une Concertation nationale post-Ségou au Niger, pour renforcer la concertation autour de l'actualisation du PNLCI ;
- il est prévu, au Tchad, de réaliser une étude sur et avec les organisations rurales pour déterminer les conditions nécessaires à leur implication véritable dans la mise en oeuvre des activités dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.
- finalement, il est prévu de créer un réseau régional "Femmes, Environnement et Développement", au niveau du CILSS. La mise en place d'un tel réseau suppose une étude préalable qui devrait être réalisée en 1991 par une équipe CILSS/Club du Sahel.

Quelques questions en suspens :

* **Financement direct des activités des organisations rurales** : cette question revient systématiquement dans les concertations dans le cadre de l'Après-Ségou ; à Ségou les représentants du "troisième partenaire" l'avaient exprimé ainsi : les organisations rurales "voudraient que les bailleurs de fonds, tout en reconnaissant le rôle central de l'Etat dans le développement, mettent directement à leur disposition les fonds et les moyens nécessaires à leurs actions." Quoiqu'il en soit, il faudra bien distinguer, à cet égard, entre les organisations rurales (de base) et les ONG intermédiaires (locales ou internationales), une distinction parfois subtile.

* un terrain de réflexion se dessine, qui risque d'aller bien au delà de la gestion des ressources naturelles : le "nexus", dans les mots de M. Robert McNamara⁵, entre la stagnation de la productivité agricole, la croissance démographique et la dégradation des ressources naturelles. Le cercle vicieux d'une surutilisation des terres, sous forte pression démographique, induisant, au fur et à mesure, une baisse des rendements agricoles, est d'une actualité évidente pour les pays sahéliens. Les deux Secrétariats se proposent de développer la réflexion dans ce domaine d'analyse socio-écologique-économique, tout en exploitant leur longue expérience en ce qui concerne la lutte contre la dégradation du milieu naturel.

⁵ Address to the Africa Leadership Forum, Lagos, Nigeria, June 21, 1990.

LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE AUX PAYS DU SAHEL

La Charte de l'aide alimentaire aux pays du Sahel, en tant que projet final de document, a été formellement approuvée par les Ministres et chefs d'Etats du CILSS réunis à Bissau en février 1990.

Son objectif est de contribuer à la sécurité alimentaire par un appui à la capacité des pays de produire et d'acquérir des aliments de base. En dehors des secours d'urgence, ses objectifs spécifiques visent aussi à promouvoir la réduction des écarts en disponibilité par les échanges locaux ou régionaux, et d'approvisionner les groupes à risque ou défavorisés.

En 1990, les travaux des Secrétariats du Club et du CILSS ont porté, dans les pays fournisseurs et ceux consommateurs d'aide alimentaire, sur trois axes principaux: information, analyse de systèmes, évaluation de l'application de la Charte.

1. Information

Le Secrétariat du CILSS a voulu s'assurer que tous les intéressés ont été informés de la ratification, du contenu et de la portée du document, et faciliter la diffusion d'informations pertinentes. La presse ouest Africaine a publié plusieurs articles sur la charte, des chaînes de télévision nationale ont présenté des programmes sur la sécurité alimentaire et la Charte.

Le Secrétariat du Club a procédé de façon similaire avec les pays fournisseurs: travail de sensibilisation auprès d'institutions internationales et gouvernements, articles de presse, interviews radio.

2. Analyse de Systèmes

Le Secrétariat du CILSS a préparé un inventaire des intervenants principaux et de leurs relations fonctionnelles dans les pays membres, en matière de suivi de la situation et d'aide alimentaire.

Les pays donateurs souscrivant à la Charte a soumis au Secrétariat du Club une description sommaire de leurs orientations, systèmes institutionnels et procédures. Ces informations ont été synthétisées dans un recueil qui vise à faciliter l'information réciproque et la concertation. Ce recueil tient compte des efforts d'harmonisation et d'information mutuelle déjà mis en œuvre par des organisations internationales (PAM, FAO).

3. Suivi et Evaluation de l'Application de la Charte

Dans les pays du CILSS, les animateurs nationaux du projet DIAPER, en contact avec les CONACILSS se sont chargés de ce travail. Dans les pays fournisseurs d'aide alimentaire, le Club s'est appuyé sur certains membres du Réseau de prévention des crises alimentaires. La réunion annuelle de ce Réseau va examiner les travaux sur ces trois axes, et recommandera les suites à donner pour 1991. Le compte rendu de la réunion ne pourra être disponible qu'en dernière heure, celle-ci ayant lieu à Paris du 27 au 29 novembre.

L'ETAT ET LA SOCIETE CIVILE :
NE PAS SE LAISSEZ DEPASSER PAR LES EVENEMENTS

Cela fait trois ans que l'Etude Prospective sur le Sahel a démontré que le problème le plus chronique dans la région résidait dans la motivation civique, trop artificielle. Depuis, rien de nouveau sous le soleil, si ce n'est des revendications de changement, de plus en plus tonitruantes. D'ailleurs, les représentants des organisations locales, réunis en 1989 pour la Table ronde de Ségou, n'ont fait que confirmer, à leur façon, cette vérité. Quelques mois plus tard, toujours en 1989, l'Etude de prospective à long terme de la Banque mondiale se montrait sceptique sur la viabilité des ajustements en cours, sauf amélioration des cadres institutionnels africains. Au printemps dernier, le gouvernement malien organisait un Colloque national sur la décentralisation. De partout, on fit pression pour ajouter la "démocratisation" à l'ordre du jour; mais l'Etat du Mali a invité le Club et le CILSS à bien réfléchir aux conséquences des options de déconcentration prônées. Au Niger et au Sénégal, la contestation grandit. Les tables rondes de l'Après-Ségou tant au Cap-Vert qu'en Guinée-Bissao ont été chaleureusement accueillies par leurs gouvernements qui y voient un nouveau moyen de mobiliser les énergies. Le Secrétariat exécutif du CILSS, toujours à l'avant-garde, n'a cessé de pousser les Etats membres vers la décentralisation et les réformes du régime foncier. De plus, le CILSS a ajouté à ses mandats traditionnels d'autres orientations pluralistes telles que la promotion du secteur privé et informel. De son côté, l'USAID s'est donnée une nouvelle priorité intitulée "Démocratie et cadres institutionnels en Afrique", et à laquelle le Congrès américain envisage d'affecter d'importantes ressources supplémentaires.

Pour sa part, le Club n'a pas perdu de temps, soucieux de ne pas se laisser dépasser par cette avalanche d'événements. La réunion de réflexion (Octobre) est ainsi parvenue aux conclusions ci-après :

- * Parallèlement à l'effort de décentralisation de l'Etat vers l'extérieur, il faut réfléchir à des mécanismes propices à l'ouverture vers l'intérieur (les collectivités locales), les mettre en place et les rendre irréversibles.
- * Pour être viable, la motivation civique, à l'intérieur et à partir desdites collectivités locales, doit avoir une légitimité culturelle africaine et s'inspirer de la vie locale.
- * Les hommes politiques et les intellectuels africains doivent absolument comprendre que cette légitimité procède de valeurs incontournables en ce sens qu'elles sont voulues au niveau local, par les Africains. A défaut, leur contribution au processus risque d'être vaine.
- * Ce système de valeurs au niveau local présente une caractéristique profonde et avec laquelle il faut absolument compter : la propension à redistribuer les richesses accumulées en fonction des rapports de parenté, sans tenir compte des devoirs civiques définis par la loi. Aussi, avant de songer à accumuler en vue d'investissements dans le développement, il faudra à tout prix trouver une solution africaine à ce paradoxe africain.
- * Enfin, devant cette ambiguïté culturelle et politique croissante de l'Etat africain, les donateurs doivent revoir leur attitude. En l'occurrence, pourquoi ne pas s'inspirer de l'approche qui encourage ces mêmes Etats à ouvrir leurs frontières économiques lorsque les réalités commerciales ignorent systématiquement ces frontières.

Il appartient maintenant au Secrétariat du Club de réfléchir à la suite qu'il convient de donner à ces nouvelles conclusions, chose qu'il pourra faire lors des prochaines réunions.

Le Secteur Privé

**COMPTE RENDU DE LA REUNION OFFICIEUSE D'EXPERTS SUR
LE SECTEUR PRIVE EN AFRIQUE DE L'OUEST
Abidjan, 11-12 juillet 1990**

En sus d'une étude sur le secteur privé, réalisée par M. McKenzie, et des monographies sur le même sujet, l'activité principale du Club a consisté à l'organisation d'une consultation avec des spécialistes et des acteurs ouest-africains sur ce thème.

L. MOTIFS DE LA REUNION

Les motifs de la réunion sont les suivants :

- a) l'intérêt croissant pour l'avenir du secteur privé en Afrique de l'Ouest exprimé par les membres du Club du Sahel de l'OCDE (Etats-Unis, Canada, Pays-Bas, France, Allemagne, Japon, Danemark, Suisse, Autriche) ;
- b) l'intérêt croissant des pays Membres du CILSS pour l'essor du secteur privé dans leurs pays ;
- c) l'éclairage nouveau obtenu sur les échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest grâce aux travaux menés par le CILSS et le Club du Sahel sur le commerce informel des céréales ;
- d) le souhait du Secrétariat du Club du Sahel de partager avec des experts africains les études officieuses qu'il a faites sur le secteur privé au Sénégal, au Mali, au Niger, au Burkina Faso et au Cameroun ainsi que l'étude entreprise sur les projets destinés à soutenir les micro-entreprises, les PME et les PMI ;
- e) l'intention d'organiser, en Afrique de l'Ouest, un séminaire sur le secteur privé en 1991 et de solliciter pour la préparation de ce séminaire (contenu, objectifs, organisation) l'avis d'experts africains du secteur public s'exprimant *intuiti personae*.

Le séminaire de 1991 devra apporter une valeur ajoutée par rapport à tous les séminaires déjà organisés sur le même sujet en Afrique de l'Ouest :

- en raisonnant à partir des réalités des différents secteurs privés africains et de leur environnement politique, économique financier, psycho-sociologique ;
- en proposant des réformes qui lui seront favorables étant entendu que l'on doit faire une distinction entre les mesures possibles à court, à moyen et à long terme ;
- en posant des questions de fond sur les conditions du dynamisme du secteur privé même s'il n'est pas possible de répondre à toutes ces questions dans l'avenir immédiat ;
- en s'efforçant de donner au séminaire un climat suffisamment informel pour que chacun puisse s'exprimer avec le maximum de liberté ;
- en organisant un suivi du séminaire fondé sur la dynamique de changement de l'Etat vis-à-vis du secteur privé, la dynamique de changement des opérateurs privés eux-mêmes et celle des agences de coopération.

II. L'ENVIRONNEMENT DU SECTEUR PRIVE

1) L'importance d'un dialogue entre le secteur public et le secteur privé

Les participants reconnaissent qu'il y a beaucoup à faire pour que l'environnement du secteur privé devienne plus favorable à son développement qu'il ne l'a été jusqu'à présent. Toutefois, un certain nombre d'entre eux donnent des informations à la réunion sur les mesures prises pour améliorer cet environnement. Quelles sont ces mesures ?

L'une de ces mesures consiste à établir un processus de dialogue entre l'administration et le secteur privé.

C'est au Sénégal que ce dialogue a fait le plus de progrès. Des réunions périodiques sont organisées au plus haut niveau, sous la présidence du Chef de l'Etat, entre l'administration publique, les organisations professionnelles patronales et les syndicats.

Le dialogue a plusieurs objectifs : d'abord, faire évoluer, voire modifier la législation fiscale, la législation des échanges, la réglementation gouvernant la création d'affaires, la législation du travail, en somme les textes juridiques et réglementaires, afin que ces textes tiennent compte des besoins du secteur privé ; ensuite, assurer une certaine continuité de la politique macro-économique afin que les entreprises privées ne soient pas bouleversées par des oscillations brutales et imprévisibles de cette politique ; ensuite, faire évoluer les mentalités et les comportements des fonctionnaires de telle façon que les notions de risque d'entreprise et de profit soient mieux comprises et mieux acceptées ; enfin organiser un dialogue tripartite (Etats, patronat, syndicats) en particulier sur le code du travail pour que des dispositions moins contraignantes favorisent la mobilité de l'emploi et la productivité des entreprises.

Des résultats ont déjà été obtenus, par exemple pour la législation fiscale, l'affectation directe de fonds budgétaires au Ministère concerné par la croissance de l'emploi et, indirectement, pour la facilité de contrats d'embauche à durée déterminée. Sur un autre plan, le secteur privé a obtenu d'être représenté aux réunions de la commission mixte franco-sénégalaise.

Au Burkina Faso, des efforts sont entrepris pour rétablir la confiance des entreprises privées après une période de "romantisme révolutionnaire". Certaines institutions, telles que le Conseil Economique et Social tentent d'améliorer le climat. La Chambre de Commerce devient plus dynamique. La taxe à l'exportation a été supprimée. L'Etat s'efforce de relancer les PME et les PMI grâce à l'existence d'un fonds national pour la promotion de l'emploi.

Au Niger, il existe encore des contraintes pour la croissance du secteur privé et des obstacles à surmonter pour améliorer le dialogue entre l'Etat et les entreprises, en particulier dans le secteur informel. Il se pose des problèmes particuliers qui ont trait, notamment, à la faible formation des entrepreneurs et à la proximité du Nigéria mais des mesures de réforme importantes ont été prises dans le domaine fiscal, celui de échanges (abolition des licences d'importation et d'exportation) et de libéralisation des prix (abolition des taux de marque) et le rôle de la Chambre de Commerce devient plus affirmé.

Au Togo, un effort sérieux a été fait pour améliorer le dialogue entre l'Etat et le secteur privé grâce à l'élargissement des responsabilités de la Chambre de Commerce (centre des investissements, assistance aux entreprises etc...) qui dispose de sources de financement importantes pour mener ses activités (1% des importations et des exportations du Togo). La Chambre de Commerce est une structure très dynamique qui facilite le rapprochement entre l'Etat et le secteur privé ainsi que l'influence du secteur privé sur les textes législatifs et réglementaires qui affectent l'environnement des entreprises. De surcroît, le portefeuille des entreprises publiques a été confié à un responsable du secteur privé chargé soit de les privatiser, soit d'améliorer leur gestion afin qu'elles se rapprochent d'une gestion privée.

La création d'une Zone Franche industrielle montre également la volonté d'aider les investissements du secteur privé, notamment les investissements étrangers, destinés à la grande exportation. Le Togo est conscient que le climat de l'investissement a la même importance que la volonté de développer l'investissement.

Au Mali, il n'existe pas encore de dialogue entre l'administration publique et le secteur privé. Le secteur privé malien est embryonnaire et le statut d'entrepreneur privé est un statut peu valorisant. Quelques projets, en particulier un projet financé par le FED en faveur des PME/PMI s'efforce de créer une dynamique d'entreprise et de tirer de l'expérience acquise des propositions de réformes qui seront soumises à l'Etat.

Les participants conviennent que le dialogue secteur public/secteur privé est l'une des conditions essentielles de progrès mais que différents facteurs doivent être réunis pour que ce dialogue réussisse et permettre d'avancer :

- il faut que les partenaires du secteur privé s'organisent (patronat, syndicats), se concertent, réfléchissent ensemble et préparent des dossiers suffisamment argumentés pour emporter la conviction de leurs partenaires publics. On ne peut se contenter d'un travail d'amateur, il faut être professionnel, savoir défendre ses opinions, ses intérêts, faire comprendre le rôle du secteur privé dans la croissance économique et son rôle social ;
- il faut faire comprendre qu'il y a des avantages à "formaliser" le secteur informel en simplifiant la création d'entreprises, la législation, la comptabilité et l'ensemble des dispositions qui incitent les micro-entreprises, les PME, les PMI voire les entreprises modernes à rester à l'écart du secteur visible ou à cheval entre le secteur visible et le secteur informel ;
- le dialogue peut également, s'il est correctement conduit, permettre de nuancer les théories sur l'industrialisation. Les tentatives industrielles post-indépendance ont pris, trop souvent, la forme d'une marche forcée et de la création d'opérateurs artificiels ayant peu d'aptitudes réelles à l'entreprise. Elles ont donné la préférence à des industries de manufactures et sous-estimé les possibilités des secteurs de services et de transit qui auraient pu être beaucoup plus performants ;
- le dialogue doit permettre enfin de poser la question de l'entreprise africaine dans le contexte mondial et de saisir les opportunités, (par exemple la sous-traitance et le transfert d'unités industrielles asiatiques qui deviennent moins compétitives).

2) L'environnement financier

La réunion a insisté sur les mesures à prendre pour faciliter le financement des entreprises. Les banques sont timides - mais est-ce vraiment leur rôle d'investir dans l'entreprise ? Il existe une méfiance croissante entre le secteur commercial et les banques qui, nonobstant des exceptions, sont, en général, dans une situation difficile. Les banques de développement mal gérées, mal utilisées offrent peu d'espoir de redressement. Il en est de même pour le crédit agricole quels que puissent être les besoins de l'agriculture. D'une façon générale, la confiance est compromise et la fuite de capitaux africains s'est beaucoup accélérée ces dernières années.

En raison de ce contexte, certaines modalités nouvelles ou relativement nouvelles de financement des entreprises connaissent des succès notables même si l'ampleur de leurs activités est encore modeste. Il en est ainsi, par exemple de "La Financière", une société d'épargne et de capital risque destinée à mobiliser les disponibilités mesurées des cadres africains, à financer des projets au moyen de ressources propres et à prendre des participations dans des entreprises en association avec d'autres bailleurs de fonds (la SFI, la BAD, la BOAD, ECCO Bank, par exemple ou des groupes de petites porteurs). La Financière fournit également une assistance conseil à ses membres, elle fait des audits, elle offre des services (agence de voyages).

La Financière a connu un démarrage difficile, qualifié de "parcours du combattant" pour ses premiers projets ; les banques n'ont guère manifesté d'intérêt pour ses initiatives mais, grâce à des succès, elle a pris de l'expérience et de l'assurance et elle s'achemine vers la création d'un fonds de capital-risque (mobilisation de l'épargne), d'un fonds d'épargne et de crédit mutuel (permettant une épargne suivie et douce) et un fonds de garantie (en vue de soutenir des prises de participation dans des sociétés). Elle entend également mobiliser progressivement l'épargne des migrants africains à l'étranger.

Autre exemple d'innovation dans le domaine de financement des entreprises : Ecco Bank qui est la seule banque multinationale pour l'Afrique de l'Ouest.

La Banque Africaine de Développement finance, bien entendu indirectement l'entreprise africaine. Elle a décidé récemment d'intervenir directement auprès des entreprises privées. Cette disposition doit être approuvée par le Conseil en août 1990. La BAD a également le projet de créer des sociétés de capital-risque dans les pays africains qui offrent les conditions nécessaires à ce type d'intermédiation privée. Lorsque le Conseil aura approuvé cette initiative, dans le courant de 1991, les pays bénéficiaires de l'appui de la BAD seront, dans un premier temps, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigéria, la Tanzanie, le Zimbabwe et le Cameroun. Enfin, la Banque voudrait, dans un avenir proche, faciliter l'accès des femmes à l'épargne et au crédit en créant une institution qui leur serait réservée.

La réunion convient que des formules telles que le capital-risque ou encore celle de banques spécialisées pourraient améliorer les conditions de financement des entreprises mais on fait observer que, dans le cas des sociétés de capital-risque, il faut qu'existent des structures juridiques permettant leur création ainsi que, le cas échéant, des dispositions fiscales incitatives.

Les agences de coopération commencent à s'intéresser de plus près au financement des entreprises. Certaines d'entre elles (France, Etats-Unis, Allemagne, BEI par exemple) se dotent des modalités d'intervention nécessaires.

La réunion pose la question du taux d'intérêt. On se demande, après discussion, si le niveau du taux est véritablement une contrainte sérieuse et si l'obstacle réel n'est pas plutôt celui de l'accès au crédit.

On discute également les méthodes de financement des micro-entreprises, des PME et des PMI. Toutes sortes de méthodes font l'objet d'expériences et d'applications : systèmes de caution mutuelle, caisses d'épargne et de crédit mutuel, groupements d'intérêt économique, fonds nationaux de l'emploi etc... Certains systèmes sont performants mais il convient de les étudier de près et de s'interroger sur un statut juridique qui leur permettrait de s'enraciner et de se multiplier.

3) L'environnement monétaire

Qu'en est-il du franc CFA, de la Zone Franc, du taux actuel du franc CFA ? Les participants se sont interrogés sur les avantages et les inconvénients de la Zone ainsi que sur les avantages et les inconvénients d'une dévaluation pour l'avenir de l'entreprise privée.

Selon certains participants, la Zone Franc présente des avantages indiscutables et la dévaluation du franc CFA aurait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. Si son objet doit être de doper les exportations, cela paraît bien difficile dans le contexte actuel en raison de la faiblesse de la production manufacturière et du caractère médiocrement compétitif des exportations de nombreux produits de base africains. Une meilleure alternative pour accroître les exportations serait d'utiliser la subvention. En revanche, la dévaluation aurait des effets inflationnistes par le fait de l'accroissement du coût des importations, l'alourdissement de la dette extérieure et elle pourrait entraîner des risques de déstabilisation politique. De façon plus générale, la solidarité financière de la France apporte une compensation justifiée à la chute des prix des matières premières dont tirent parti les pays développés.

Pour d'autres participants, le taux du franc CFA et l'existence même de la Zone Franc méritent une réflexion approfondie en raison de la complexité de ces questions et de la difficulté de mesurer leurs conséquences. Mais ne convient-il pas d'engager une telle réflexion plutôt que d'être pris par surprise ? Ne serait-il pas préférable de bâtir des scénarios sur la base de différentes hypothèses ? Il faut en effet regarder les choses en face : la France a donné un répit aux pays africains en posant l'alternative suivante : soit le rétablissement des grands équilibres macro-économiques qui permettrait une adéquation plus juste entre le taux de change effectif et le taux de change réel ; soit la dévaluation de la monnaie.

Au delà de ce problème délicat se pose un problème de fond qui est celui de la dépendance à l'égard d'une monnaie dont on subit les variations : hausse lorsqu'elle devient forte, baisse lorsqu'elle s'affaiblit. Et l'on peut se demander ce qu'il adviendra de la Zone Franc dans la marche vers l'unité monétaire européenne.

4) L'environnement régional

Certains participants font observer que la plupart des entreprises industrielles en Afrique de l'Ouest ont été construites dans la perspective d'un marché régional mais que la réalité d'un tel marché a été supprimée par la multiplication d'initiatives concurrentielles à l'échelon national ; d'où la suppression des conditions de la rentabilité et l'effondrement de nombreuses entreprises.

L'avenir devrait être différent. Il faut dépasser les frontières nationales pour assurer la viabilité des projets, restituer aux entreprises l'espace régional et s'engager dans la voie d'une certaine spécialisation régionale afin de créer des entreprises profitables, modernes et capables d'exporter. L'ouverture d'un espace régional est sans doute l'un des facteurs à considérer si l'on souhaite vraiment développer le secteur privé en Afrique de l'Ouest.

L'existence d'un espace régional peut également jouer sur la création de Zones Franches qu'il serait dangereux de multiplier à l'excès.

Les pays riverains du Nigéria ont des contraintes et des opportunités en raison de la puissance potentielle de leur voisin et de sa politique monétaire. Par exemple, le Niger et le Tchad peuvent très difficilement concevoir et appliquer une stratégie pour le secteur privé sans tenir compte du Nigéria.

La situation du commerce est particulière. Les commerçants savent tirer parti des disparités des politiques nationales et des disparités de politiques monétaires. Ils s'adaptent aux circonstances avec beaucoup de dextérité. Peut-on le leur reprocher ou doit-on plutôt reprocher aux gouvernements leurs stratégies mouvantes ?

L'observation attentive du commerce régional entreprise depuis quelque temps par le CILSS et le Club du Sahel pose la question de savoir si les échanges régionaux n'ont pas une fonction de régulation et de redistribution des ressources à l'intérieur de l'espace régional et si leur fonctionnement n'anticipe pas, en quelque sorte sur l'avenir. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de tenir compte des échanges officieux, de mieux valoriser, de mieux orienter le dynamisme du commerce informel afin qu'il contribue au développement. Telle doit être le but d'une cellule de promotion des échanges alimentaires dans l'espace de l'Afrique de l'Ouest qui sera hébergée par la Banque Africaine de Développement dans des délais rapprochés.

5) L'environnement politique

Après avoir discuté les aspects économiques de l'environnement du secteur privé, les participants ont élargi le débat aux caractères politiques de cet environnement. Ils se sont posés la question de savoir si l'environnement fiscal, juridique, douanier, réglementaire etc. n'est pas la conséquence d'une situation politique et s'il ne faut pas s'attaquer aux causes de cette situation plutôt que de borner l'action à ses effets ?

On a entendu l'opinion suivant laquelle les Etats africains mal gérés et mal dirigés depuis l'indépendance par des gouvernements qui ont pratiqué une politique d'exception, de privilège, de clientélisme et de corruption ont mis obstacle à la création d'une société de droit qui permettrait à chacun de connaître ses droits et ses devoirs et d'institutions démocratiques permettant un libre débat d'opinion et la garantie d'une équité sociale. Les administrations mal dirigées sont devenues davantage des bureaucraties que des organes de développement. Les formateurs des jeunes africains ont professé la méfiance voire l'hostilité vis-à-vis du secteur privé.

Que peut faire le secteur privé pour faire évoluer l'Etat et la société civile ? L'un et l'autre doivent changer si l'on veut que l'Etat de droit devienne progressivement la rencontre de deux volontés capables de comprendre que leurs intérêts sont complémentaires.

La réunion est convenue que, pour participer à l'évolution qui se dessine, le secteur privé doit avant tout s'organiser, s'affirmer, donner la preuve de ses capacités et de sa compétence afin de faire reconnaître la liberté d'entreprise. C'est en faisant accepter la liberté d'entreprise qu'on parviendra à convaincre l'Etat qu'il doit se dessaisir de tout ce qui n'est pas essentiel et qu'il ne lui appartient pas de disposer de monopoles.

La liberté d'information n'est pas moins importante. Avec le concours de la société civile, les organisations professionnelles (patronat et syndicats, groupements d'entreprises) peuvent jouer un rôle important pour accroître la quantité, la qualité, la transparence et la diffusion de l'information.

III. PROJETS D'APPUI POUR LE DEVELOPPEMENT DE MICRO-ENTREPRISES, DE PME ET DE PMI

C'est à partir d'un exemple concret : le projet d'appui pour la création de PME/PMI au Mali⁶ financé par les Fonds Européen de Développement que la réunion a discuté l'intérêt de ce type de projets.

Le projet d'appui aux petites entreprises du Mali a connu des difficultés considérables par suite de la situation politique, administrative et de l'inexpérience des bailleurs de fonds mais, inversement, il dispose d'une grande liberté d'action par rapport à l'Etat et à la Banque Centrale. Il fonctionne en dehors de tout cadre juridique. Cette situation ne pourra pas durer et l'on espère pouvoir créer la structure juridique adaptée, proche d'une société de capital-risque dans des délais relativement proches.

Le projet du FED a des caractères intéressants. Il a obtenu des résultats significatifs. Le projet associe l'épargne, le crédit, la garantie morale de notables, la création de sociétés de caution mutuelle et il est même parvenu à créer une société d'investissement ouverte aux capitalistes locaux. Il offre le conseil, la formation sur le tas, il crée une dynamique d'entreprise dans un pays qui en est encore dépourvu et, comme on l'a noté, une dynamique d'épargne.

Depuis sa création, voici trois ans, le projet de Segou a financé 300 activités pour un montant total de 1 milliard 350 m. de F CFA. Il a suscité la création de 455 groupements d'intérêt économique (66 millions de F CFA) et mobilisé 50 millions de F CFA au travers du "Ségovien". Le pourcentage de respect des échéances de prêts est de 68% (74% si l'on rajoute les ponctions sur les réserves d'épargne et les saisies).

Comme le projet du FED a des coûts de fonctionnement très lourds, certains participants s'interrogent sur sa pérennité dans un pays tel que Mali et sur la viabilité de tels projets dans des pays qui n'ont pas le moyen de supporter des coûts aussi élevés pour faire

⁶ La Promotion des Petites Entreprises au Sahel - Analyse de la Situation Actuelle et Recommandations aux Agences d'Aide pour leurs Programmes Futurs. John McKenzie [SAHEL D(90)343], mars 1990

démarrer des PME/PMI. On évoque des alternatives, par exemple les Caisses d'épargne et de crédit soutenues par l'ACDI dans une région du Burkina Faso. On observe toutefois qu'au Mali, il serait possible de comprimer fortement les coûts de fonctionnement si l'environnement juridique, fiscal, réglementaire était plus transparent et plus sain et si les bailleurs de fonds pouvaient reconsidérer leurs procédures, en particulier le recours à des cabinets de consultants qui vendent l'assistance technique à des coûts prohibitifs.

La réunion convient qu'en aucun cas les banques ne sont en mesure de financer les micro-entreprises et même les PME/PMI. Et pourtant, la création progressive d'un tissu industriel est inséparable de l'épanouissement de nombreuses entreprises de ce type. Un environnement plus porteur pour des entreprises d'une certaine dimension, dotées d'une gestion moderne permettrait sans doute de tirer parti de la sous-traitance, largement pratiquée dans d'autres pays, qui offre beaucoup d'opportunités aux petites entreprises. Mais pour le financement des PME/PMI, il faut créer de nouvelles structures capables de mobiliser l'épargne.

Au Sénégal, le Fonds National de l'Emploi a permis d'obtenir des dispositions particulières pour les PME, notamment l'exonération sur le matériel et des procédures accélérées d'agrément. Les démarches entreprises auprès du système bancaire permettent également de consentir des financements jusqu'à 5 millions de F CFA auprès du "petit guichet" du Fonds National de l'Emploi. Au-delà de ce montant, la Banque procède à une évaluation du projet parfois en collaboration avec le Fonds National de l'Emploi. Ces procédures ont permis d'obtenir des résultats.

La réunion s'interroge sur les moyens de déceler les compétences d'entrepreneurs car, tout le monde en convient, la réussite ou l'échec d'une entreprise est liée aux talents, aux compétences, au flair, à la ténacité de son créateur. Les responsables de "La Financière" ont mis au point un système qui permet de mettre à l'épreuve la ténacité, la persévérance et le sérieux des candidats à l'emprunt. Les autres "sponsors" suivent à peu près le même parcours mais, de l'avis général, l'épreuve du terrain est déterminante. Il est plus facile, comme le font certains financiers, de prêter un capital aux promoteurs déjà établis que de détecter le promoteur potentiel. Il convient toutefois de raffiner les méthodes qui permettent de minimiser les risques d'échec.

IV. ORDRE DU JOUR ET LIEU DU SEMINAIRE SUR LE SECTEUR PRIVE

La réunion décide que le séminaire sur le secteur privé se tiendra au début du mois de juillet 1991 et, à l'invitation des participants sénégalais, elle accepte que ce séminaire se tienne à Dakar.

Les experts présents à la réunion officielle d'Abidjan seront associés à la préparation de ce séminaire. Ils seront consultés sur la mise au point de l'Ordre du Jour (voir le projet d'Ordre du Jour page 70), sur l'organisation du débat et sur les invitations au séminaire.

L'un des objectifs du séminaire sera de réfléchir sur les méthodes de suivi des travaux sur le secteur privé, de lui donner un caractère opérationnel. Des liens souples et informels devront être créés pour tenir en contact tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, peuvent faire progresser le secteur privé et agir pour que l'environnement des affaires s'améliore.

Il est recommandé qu'après le séminaire, une mission se rende auprès des Chefs d'Etat d'Afrique de l'Ouest afin de leur rendre compte des discussions et des recommandations et de discuter avec eux l'opportunité de séminaires nationaux. Peut-être serait-il possible de coordonner missions et séminaires nationaux ?

On envisage également la possibilité d'une communication à la réunion des Chefs d'Etat de la CEDEAO. Enfin, la réunion propose que le Secrétariat du Club du Sahel informe la prochaine réunion ministérielle du CILSS sur les résultats de la réunion d'Abidjan.

Le Secteur Privé

**LISTE DES PARTICIPANTS
A LA REUNION SUR LE SECTEUR PRIVE
Abidjan, les 11-12 juillet 1990**

Anne de LATTRE <i>Présidente de la réunion</i>	Club du Sahel OCDE
Abdoul Karim ABANI	Ets. Abdoul Karim Abani Zinder
Niang BASSIROU	Consultant Banque Africaine de Développement Abidjan
Mansour CAMA	Conseil National du Patronnat du Sénégal Dakar
Abdoul Kader CISSE	Directeur des Etudes Programmes et du Suivi des Investissements Ministère du Plan et Coopération Ouagadougou
Ali DJALBORD DIARD	Secrétaire Exécutif CILSS Ouagadougou
Olivier DONNET	Opération Babugu N.C. Ségou
William GRANT	Consultant USAID Development Alternatives, Inc. Washington, D.C.
Diagne LOUM	Le Président Délégué La Financière Internationale Abidjan
Madou MAHAMADOU	Société Nationale des Eaux Niamey
Djibril NGOM	Directeur Général Présidence de la République Dakar
Omar SANTARA	c/o Opération Babugu N.C. Ségou
Georges SANOGO	Ouagadougou
Fogon SOSSAH	Directeur Investissements et du Développement Ecobank Transnational Incorporated Lomé
Warren WEINSTEIN	Associate Assistant Administrator USAID Market Dev. Investment Washington, D.C.
Ms. Oren WYCHE	USAID REDSO/WCA Abidjan

Le Secteur Privé

PROJET D'ORDRE DU JOUR DU
SEMINAIRE SUR LE SECTEUR PRIVE
(Dakar, juillet 1991)

1. L'ENVIRONNEMENT SOCIO-POLITIQUE DU SECTEUR PRIVE EN AFRIQUE DE L'OUEST

(a) L'établissement d'un processus de dialogue entre l'Etat, son administration, le secteur privé et les syndicats

Commentaires et questions :

De l'avis général l'environnement du secteur privé n'est pas favorable en Afrique de l'Ouest. Aussi, certains pays ont-ils engagé un processus de dialogue entre l'Etat, son administration, l'entreprise et les syndicats pour l'améliorer. Quels sont les objectifs de ce dialogue, les méthodes, les participants ? Comment les discussions sont-elles préparées et organisées ? A quel niveau ? Quelle en est la périodicité ? Quels résultats le dialogue a-t-il permis d'atteindre : préparation de textes de lois, de décrets d'application dans les domaines fiscal, de la réglementation des échanges, du code du travail, de l'agrément des entreprises, du code des investissements, du contrôle des prix, de la reprise et du redressement des entreprises publiques ? Allégements, déréglementations, simplifications ? Comment améliorer le dialogue ? Comment établir une communication sur les résultats du dialogue entre pays d'Afrique de l'Ouest afin de créer une émulation ?

Quelles sont les conséquences du dialogue sur les comportements et les mentalités de l'administration, des entrepreneurs, des syndicats et de la société civile dans son ensemble ? Sur l'information, sur la notion et le rôle de l'entreprise, sur le profit et sur son utilisation (auto-financement) ? Comment aller plus loin dans les conséquences pratiques du dialogue entre l'Etat et les partenaires sociaux.

(b) L'environnement politique du secteur privé

Commentaires et questions :

L'environnement politique évolue ; le secteur privé peut contribuer à cette évolution de différentes façons : en agissant pour renforcer les organisations professionnelles, en luttant pour la liberté d'entreprise, en diffusant une information plus complète, plus argumentée, plus transparente. Quels résultats sont recherchés, sont-ils obtenus ? Que faire de plus et de mieux ? Quelles initiatives seraient les plus fructueuses ?

2. LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES COMMERCIALES, INDUSTRIELLES ET DES ENTREPRISES DE SERVICES

Commentaires et questions :

Les entreprises africaines ont besoin de systèmes de financement multiples et variés suivant leur nature, leur taille, leur type d'activité. On s'intéressera d'abord aux entreprises d'une certaine ampleur, ayant une gestion moderne ou aspirant à ce type de gestion.

Quelle est la politique du crédit, comment la réformer, l'améliorer ? Quel est le rôle des organismes de financement internationaux (publics et privés), multilatéraux et multinationaux ? Quel est le rôle des banques privées nationales ? Le rôle des sociétés de capital-risque ? Le rôle du crédit informel ? Des fonds de garantie ? Comment améliorer le dispositif existant pour mieux orienter l'épargne vers l'investissement ?

3. LA DYNAMIQUE D'ENTREPRISE

Commentaires et questions :

Dans certains pays, la dynamique d'entreprise est encore embryonnaire. Cependant, partout, en Afrique, le secteur informel donne la preuve de l'énergie créatrice d'entrepreneurs petits et moyens qui s'organisent en dehors de l'Etat, restant autant que possible, à l'écart du secteur visible. On convient qu'un tissu de PME, PMI plus organisé serait indispensable dans l'agriculture, l'industrie, les services mais de nombreux obstacles s'opposent à sa constitution. Quelques projets financés en général par l'aide extérieure s'efforcent de développer la dynamique d'entreprise.

Quels sont les avantages et les inconvénients des projets mis en place par l'Etat et par les aides extérieures pour contribuer à la dynamique d'entreprise ? Comment améliorer ces projets ? Comment faire émerger les structures juridiques nécessaires à la pérennité des projets financés par l'aide étrangère ? Comment assurer le passage des activités informelles à stade d'activité plus complexe, plus productif, plus important ?

Comment améliorer le financement des micro-entreprises, des PME et des PMI (systèmes de caution mutuelle, groupements d'intérêt économique, caisses d'épargne et de crédit mutuel, fonds national de l'emploi, crédit informel etc...) ?

4. L'ESPACE REGIONAL DE L'ENTREPRISE

Commentaires et questions :

De nombreux projets ont échoué à cause de la faiblesse du pouvoir d'achat et de l'étroitesse des marchés réduits à l'espace national alors qu'ils avaient été conçus avec la perspective d'un espace régional. Est-il possible aujourd'hui de concevoir et d'appliquer une politique d'expansion du secteur privé en dehors d'une stratégie régionale ? En particulier pour les pays riverains du Nigéria ? Si ce n'est pas le cas, comment faire avancer l'idée d'une spécialisation fondée sur des avantages comparatifs ? Qui devrait préparer le travail de négociation indispensable sur ce sujet pour que l'on dépasse l'étape des recommandations trop ambitieuses et trop générales ?

Le commerce régional informel est dynamique et croissant. Quelles sont les causes et les conséquences de ce commerce et de la zone de libre-échange de fait que les commerçants et les populations ont organisée en Afrique de l'Ouest ? Comment tirer parti de cette zone libre échange de fait ?

Quelles sont les possibilités actuelles de bourses de valeurs et de "clearing houses" régionales ?

5. L'OUVERTURE DU SECTEUR PRIVE AFRICAIN SUR LE MONDE

Commentaires et questions :

Les systèmes monétaires sont différents en Afrique de l'Ouest. Certains pays font partie de la Zone Franc. Quels sont les avantages et les inconvénients des systèmes en vigueur pour l'avenir du secteur privé ?

Les exportations de produits manufacturés et la croissance des industries de services sont faibles en Afrique de l'Ouest. Quelles sont les opportunités et les perspectives ? Les conditions pour en tirer parti ? Existe-t-il des possibilités de sous-traitance ? Quels sont les avantages attendus des Zones Franches ?

6. SUITES A DONNER AU SEMINAIRE

Comment donner un caractère opérationnel au séminaire en organisant des rencontres régulières entre les organismes socio-professionnels, des réflexions à l'échelon national et régional, en créant un bulletin de liaison ? Comment recueillir systématiquement l'expérience positive et négative des initiatives prises pour développer les PME/PMI ?

DECENTRALISATION

CONTEXTE :

En marge de la réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds (groupe de réflexion) qui eut lieu à Tucson, Arizona, en décembre 88, l'équipe du Secrétariat du Club et différents experts entamèrent des discussions sur le thème de l'administration au Sahel. Les débats furent, entre autres, axés sur des questions cruciales, comme celles de l'administration locale, des revenus locaux, des problèmes fonciers et de l'accès aux ressources naturelles renouvelables. Les participants à ces discussions décidèrent de maintenir le contact entre eux, de tenter, au cours de l'année suivante, de définir les grandes lignes d'une stratégie d'approche de ces problèmes fondamentaux, et de la soumettre, si possible, à l'approbation du groupe consultatif des bailleurs de fonds, dans le cadre d'une réunion prévue à Montpellier pour 1989.

Dans l'année qui suivit, beaucoup de temps et d'efforts furent consacrés à la mise au point d'une stratégie d'approche des problèmes évoqués ci-dessus. "Désormais historique", la réunion de Ségou, au Mali, consacrée à la gestion des ressources naturelles, avait donné une nouvelle impulsion à cet effort. Les questions qui avaient été discutées à Ségou étaient de nouveau en jeu et la nécessité de s'y attaquer s'en trouvait renforcée. Un examen critique des évaluations et expériences passées démontrait, en outre, que le désir des gouvernements sahéliens de prendre en main et de diriger le processus s'ajoutant au manque de participation populaire dans la conception et la mise en place des projets, réduisait, en dépit des espoirs, la portée de l'aide des donateurs et des efforts des gouvernements hôtes. Des projets forestiers, par exemple, pouvaient échouer, parce que les fermiers n'étaient pas propriétaires des arbres qu'ils plantaient ou parce que l'Etat les pénalisait pour avoir voulu utiliser des branches d'arbres taillées comme bois de chauffage.

Ce fut l'expérience de Ségou qui amena le Club du Sahel à décréter que le mot "Décentralisation" était d'actualité, surtout lors de la préparation du Plan de Travail 1990-1991, présenté à Montpellier, lors de la réunion du groupe consultatif des bailleurs de fonds de décembre 1989. Ce n'est que quelques semaines avant cette réunion qu'on se mit d'accord sur une stratégie de base et qu'un plan d'action fut élaboré. Conçue sous forme de termes de références pour une étude initiale, cette stratégie fut finalement présentée aux bailleurs de fonds à Montpellier. Tout en l'acceptant unanimement, ces derniers décidèrent que la proposition d'entreprendre une étude plus importante dans un pays du Sahel devait être précisée et de nouveau discutée. Le thème de la décentralisation fut de nouveau abordé à Bissau, en janvier 1990, dans le cadre d'une réunion Club du Sahel/Chefs d'états du CILSS, où les participants admirent, de part et d'autre, la nécessité de promouvoir cet effort. L'étude proposée fut donc précisée et affinée, puis présentée à Paris, en mai 1990, à un Comité de bailleurs de fonds ad hoc. Lors de cet entretien, les bailleurs de fonds concernés approuvèrent les termes de référence proposés pour cette étude et s'engagèrent à apporter une soutien financier accru pour faciliter sa mise en oeuvre.

Au regard des efforts soutenus dont avait fait preuve le gouvernement malien en matière de décentralisation, le Mali fut retenu comme terrain d'étude prioritaire. Une mission exploratoire associant des membres du CILSS et du Club du Sahel se rendit à Bamako en juillet 1990 pour y amorcer des contacts avec des fonctionnaires maliens. Face au soutien enthousiaste que suscita sur place cette étude préliminaire, le Mali fut choisi comme site d'étude.

ETUDE SUR LA DECENTRALISATION AU MALI : Le 7 octobre 1990, l'équipe chargée de l'étude sur la décentralisation, composée de neuf experts, d'un responsable de la recherche documentaire et du soutien logistique à court terme et de représentants du CILSS et du Club du Sahel a effectué, à Bamako, les dernières rencontres préparatoires avec des fonctionnaires maliens et autres personnes concernées. L'étude, qui se décompose en deux volets, a officiellement démarré. Ces deux volets sont : 1. la prestation des services publics, et 2. les ressources naturelles. Après avoir examiné en détail un certain nombre de sites d'étude potentiels, les équipes ont circonscrit leurs choix, en prenant leurs décisions séparément. L'équipe des ressources naturelles a sélectionné ses sites d'investigation en fonction de leur diversité (culture, type de système de production basé sur la culture ou l'élevage, nature du problème de gestion des ressources naturelles, etc.), tandis que celle des services publics les a choisis en fonction du caractère des services publics qui y étaient fournis et du degré d'investissement des utilisateurs dans cette prestation de services. La combinaison des sites retenus est tout à fait représentative de la diversité des populations sahéliennes, des systèmes de production et de la géographie.

Au cours d'un dernier entretien avec les deux équipes avant qu'elles ne rejoignent leurs lieux d'étude respectifs, le Ministre de l'Administration Territoriale et du Développement à la Base leur a confirmé sa pleine approbation des sites retenus. Il leur a garanti la coopération du gouvernement malien et son soutien personnel pour cette entreprise. Les équipes sont ensuite parties et sont, à ce jour, en train d'étudier sur le terrain.

PERSPECTIVES :

Des travaux complémentaires doivent être achevés et diffusés au début de l'année 1991 ; un colloque international est prévu, à titre d'essai, à Bamako pour la fin de l'été/le début de l'automne prochain. Il est évidemment trop tôt pour prévoir avec précision quelles seront les "prochaines étapes". Mais en supposant que le bien-fondé de cette étude se confirme et que le gouvernement malien continue à faire preuve du même esprit coopératif et enthousiaste, des phases de suivi sont tout à fait concevables. On peut également supposer que d'autres pays du Sahel souhaiteront s'engager dans des démarches similaires. Les bailleurs de fonds sont donc à même d'envisager la possibilité de consacrer de façon anticipée des fonds à usage spécifique, en vue des efforts futurs pour la décentralisation au Sahel.

ORGANISATION D'UN SYSTEME INTERNATIONAL INTEGRÉ D'INFORMATION SUR LE SAHEL (S3IS)

Lors de la réunion du groupe de réflexion des donateurs à TUCSON (Etats-Unis), en décembre 1988, le Club du Sahel a évoqué l'idée d'un système international intégré d'information sur le Sahel, projet inspiré pour l'essentiel des propositions avancées par le Centre Sahel de l'Université Laval (Québec).

Cette initiative se justifiait par la grande dispersion et une certaine ignorance mutuelle des sources d'information sur le Sahel. En l'état actuel des choses, personne n'est capable de fournir une réponse complète et rapide à une question sur cette région du monde ; qui a fait quoi ? Qui détient quoi et où ? Cette difficulté qui aboutit souvent à une absence de mémoire entrave le développement sahélien.

Certes des efforts partiels ont déjà eu lieu, notamment au Sahel dans le cadre du CILSS avec ses divers organismes (RESADOC, INSAH, Agrhymet, Documentation du Secrétariat Exécutif). Mais ces différentes structures insuffisamment coordonnées dans le domaine documentaire sont encore imparfaites à cet égard, il ne leur est pas possible non plus de couvrir les autres régions du monde, où se trouve en fait l'essentiel de la documentation sur le Sahel.

Il convient de poursuivre la tâche dans le cadre d'une stratégie d'ensemble cohérente pour valoriser tous les acteurs, producteurs ou détenteurs d'information sur le Sahel afin de structurer une offre mieux perceptible pour l'utilisateur final.

Après une première réunion en mars 1990 tenue au CIDARC, le Centre d'information et de documentation du CIRAD implanté à Montpellier et disposant d'importants moyens, le Centre Sahel de l'Université de Laval et le Club du Sahel ont défini un programme. La première phase a consisté à dresser un inventaire qualitatif et quantitatif des gisements documentaires sur le Sahel, en Afrique de l'Ouest (RESADOC), en Amérique du Nord (Centre Sahel de l'Université de Laval) et en Europe (CIDARC).

L'enquête a duré quatre mois pendant lesquels d'autres réunions ont eu lieu à la diligence du Club du Sahel, maître d'œuvre du projet. Les représentants du Club du Sahel ont ainsi visité à nouveau le CIDARC à Montpellier, puis l'USAID à Washington et l'Université Laval à Québec. Ces rencontres ont permis d'établir des liens fructueux entre les divers opérateurs du projet. Les questionnaires adressés à environ 200 institutions détentrices, à des niveaux divers, d'informations sur le Sahel, ont permis de se faire une idée assez précise des caractéristiques du problème abordé : références bibliographiques (80.000 avant élimination des doubles), bases de données internationales (13), formats, logiciels, etc. Cette analyse fine de la situation et celle des besoins des utilisateurs ont abouti à la définition d'un contenu informationnel, d'une architecture de fonctionnement et d'un support de communication, lors d'une réunion de travail finale entre les représentants des 3 pôles choisis comme distributeurs de documents du Club et comme bases du futur réseau. L'ensemble des données et réflexions relatives au projet de réseau documentaire international, ainsi que le concept de ce réseau sont contenus dans le support établi mi-octobre 1990. Ce document définit également les étapes techniques de réalisation du projet et leurs coûts.

*
* *

Un "Système international intégré d'information sur le Sahel" (S3IS) pourrait être mis sur pied dans un délai de 2 ans. Les étapes à franchir consisteraient en la réalisation du répertoire des services d'information, la compilation du référentiel bibliographique, la réalisation d'une base de connaissances sur le Sahel, la fabrication d'un CD-ROM pour intégrer l'ensemble des éléments sur un support d'information unique bilingue (français-anglais).

Outre la participation des trois organismes précités et celle de sociétés spécialisées en informatique, la mise en oeuvre du réseau interconnecté nécessiterait les services d'un coordonnateur durant les 2 années de réalisation.

Il est prévu, à l'issue de l'examen du rapport et des propositions qu'il contient, la tenue d'un séminaire international rassemblant : les principaux producteurs de documents et de données ; les responsables d'échanges d'information (documentalistes, bibliothécaires, gestionnaires de bases de données ou de réseaux documentaires) ; les utilisateurs. Cette rencontre aurait des avantages multiples : forum d'échanges entre les partenaires d'un même processus ; meilleure connaissance des possibilités et des besoins ; mise au point du réseau et affinement du contenu informationnel du CD-ROM notamment. Elle pourrait avoir lieu à Montpellier dans le courant de 1991 par exemple, à l'occasion d'une autre réunion sur le Sahel rassemblant déjà une partie des intéressés.

*
* *

Ainsi, le système international intégré d'information sur le Sahel, facilitera grandement la tâche de tous ceux qui sont concernés par le Sahel et qui ont, à des titres divers, besoin d'une documentation. Grâce à ce réseau interconnecté, les demandeurs disposeront rapidement de la bibliographie complète, facilement exploitable sur le sujet de leur choix. Ils sauront où, et comment, à quel prix, accéder aux documents ou informations souhaités. Enfin, grâce aux moyens modernes ils auront accès à des informations synthétiques qui leur donneront facilement et sans délai, les connaissances de base sur le Sahel.

APPROCHE NOUVELLE DU ROLE COORDONNATEUR DU CILSS ET DU CLUB DU SAHEL

Un grand pas a été franchi lors de la dernière réunion de planification (août, Bois de Boulogne) des Secrétariats du Club et du CILSS. Les deux programmes de travail seront désormais synchronisés et ciblés, dans les plus brefs délais et le plus complètement possible, sur des objectifs communs. Une décision attendue depuis longtemps, mais qui n'a jamais pu aboutir, jusqu'à présent, parce qu'il a bien fallu concentrer les efforts sur les sphères d'activités définies par les financements (et non sur des paliers de développement à respecter), ce qui a dispersé notre action. Désormais, les deux Secrétariats se sont engagés, l'un vis-à-vis de l'autre et collectivement, à regrouper progressivement leurs activités autour d'un pôle majeur afin de remédier à l'éclatement génératrice de bureaucratie et qui finit par marquer de son empreinte les mentalités elles-mêmes.

Ce tournant décisif, on le pressentait depuis un certain temps. Ainsi, dès la réunion du Groupe de réflexion du Club du Sahel (Berne, 1987), le Secrétariat Exécutif du CILSS révélait ses plans pour une meilleure définition des objectifs au sein de l'organisation. L'année suivante, l'USAID fournit le conseiller en planification demandé. La CEE apporta son soutien à un grand effort de restructuration du budget au sein du secrétariat exécutif. Désormais, les volets d'activités pourront s'articuler autour des objectifs de planification ultimes de l'organisation dans son ensemble, et être évalués en conséquence. On peut donc dire que les bases du système d'information nécessaire à une bonne gestion, en fonction des divers objectifs, ont été jetées.

De même, le Secrétariat du Club, encouragé en cela par le Groupe de réflexion, s'est employé à définir ses propres objectifs prioritaires à long terme, ainsi que ceux du Sahel. Deux réunions de réflexion très importantes eurent lieu, suite à l'Etude Prospective de 1987. Des rencontres qui ont amené le Club à mieux définir son propre rôle, comme en témoigne chacune des pages de l'ordre du jour annoté. Au début de cette année, l'USAID rendait hommage, dans son évaluation des deux Secrétariats, à l'effort d'organisation ainsi entrepris. Par la même occasion, l'USAID recommandait auxdits Secrétariats de tout mettre en oeuvre pour que leur tâche première de réflexion et d'animation ne soit plus entravée par la gestion routinière de l'information, et pour que les projets soient menés à bonne fin par InSah ou par les pays membres eux-mêmes.

Soucieux de concrétiser cet acquis d'août 1990, les deux Secrétariats ont immédiatement conçu un plan commun d'orientation par lequel chacune de leurs activités -qu'elle soit menée séparément ou conjointement- est désormais rattachée à un objectif supérieur. Ce plan devrait être soumis à la réunion de tous les donateurs du CILSS (15 novembre), ou Groupe de Ouagadougou, afin d'inciter les donateurs à réorganiser leur aide autour des objectifs convenus. Pour l'instant, il arrive trop souvent que le soutien du CILSS soit dévié vers des projets isolés aux objectifs encore plus ponctuels, ou structuré en fonction de la micro-gestion de certaines opérations de longue haleine (la "mise en place du cadre institutionnel") sans tenir compte de leur impact à long ou à court terme. Espérons que le présent Plan nous aide à nous y retrouver dans l'actuelle profusion d'ordres du jour.

En août, le Secrétaire Exécutif du CILSS a demandé au Secrétariat du Club d'amener les donateurs du Groupe de Ouagadougou à cette nouvelle vision des choses. A cette fin, le personnel du Club a organisé un certain nombre de rencontres, à titre individuel et collectif, avec les membres dudit Groupe. Pour autant qu'on puisse en juger, les donateurs semblent prendre fait et cause pour cette transformation. Certains d'entre eux demandent même un plan de réorganisation indiquant la manière dont le Secrétariat Exécutif se propose, dans les faits, de mettre en oeuvre cette nouvelle orientation. Telle n'est pas exactement la position du Club. Celui-ci pense en effet que si toutes les parties concernées parvenaient à se mettre d'accord sur des paliers de performances à court et long terme et par objectif, les mesures opérationnelles à prendre pour atteindre ces objectifs devraient plutôt être du ressort du CILSS. Une distinction qui sera soumise, en même temps que les réactions à froid des donateurs sur le nouveau Plan, à la deuxième série de rencontres, à titre individuel et collectif, entre les membres du Club et ceux du Groupe de Ouagadougou, avant le 15 novembre.

**REUNION INFORMELLE DES DONATEURS
DU PROGRAMME AGRHYMET
BRUXELLES, DU 23 AU 25 OCTOBRE 1990**

ORDRE DU JOUR

1. Les objectifs du Programme Agrhymet
 - 1.1. Contribution à l'Alerte Précoce
 - 1.2. Contribution à l'augmentation de la production agricole
2. Sahélisation
3. Structure du Programme Agrhymet
 - 3.1. Le rôle des agences d'exécution
 - 3.2. L'adaptation des organes statutaires
 - 3.3. Les fonctions du Directeur Général
 - 3.4. La question des Composantes Nationales
4. Budget 1991
5. Préparation de la phase IV
6. Rapport

PREAMBULE

Cette réunion informelle des donateurs du Programme Aghrymet s'est déroulée avec l'étroite participation du Secrétaire Exécutif du CILSS, qui portera les conclusions du rapport à la connaissance des autorités responsables.

1. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME AGRHYMET

En continuité avec la phase III, les bailleurs de fonds s'engagent à soutenir deux objectifs:

1. Contribution de l'Agrométéorologie à l'Alerte Précoce.
2. Contribution à l'augmentation de la production agricole par l'application de l'Agrométéorologie.

Les autres objectifs sont simplement fonctionnels par rapport à ceux-ci.

1.1. Contribution de l'Agrométéorologie à l'Alerte Précoce

Ce volet doit viser à la création d'un système de prévision des récoltes et d'Alerte Précoce nécessaire pour la sécurité alimentaire des pays de la région.

AGRHYMET doit être le seul programme du CILSS ayant vocation à exploiter les données météorologiques et satellitaires pour le suivi de la campagne.

Par contre, pour les données sur les cultures, les limites d'attribution sont à définir par rapport à DIAPER: les deux programmes doivent avoir accès aux données de terrain recueillies par les Services de l'Agriculture et de la Recherche Agronomique sans exclusive, sachant que les objectifs sont différents (prévision vs estimation) et dissociés dans le temps.

Le CILSS devra définir clairement quelles évolutions il envisage pour les deux projets afin d'éviter toute redondance dans les produits, et en tenant compte des apports méthodologiques issus des recherches en cours (projets "Surveillance", Espace, P4AS).

La notion de GTP (Groupe de Travail Pluridisciplinaire) qui associe des Services à vocation complémentaire, est un concept fondamental du Programme, à maintenir et à renforcer en permanence.

Le fait qu'un Service (la Météorologie) soit le canal obligé de remontée des informations de toute nature au niveau régional, n'est un obstacle que dans les situations où le GTP fonctionne mal; la communication directe des données par chaque Service ne contribuerait pas à améliorer cette situation. Les GTP devront disposer davantage de méthodologies d'analyse de la situation qui intègrent les différentes informations de base, pour dépasser la simple juxtaposition d'analyses indépendantes.

Les bailleurs de fonds approuvent le diagnostic de l'Expert en communication du Secrétariat Exécutif concernant les Bulletins Décadaires du Centre et prennent acte des premiers efforts réalisés pour améliorer la présentation des produits. Ils resteront attentifs à ce que cette démarche ne soit pas seulement esthétique, mais traduise un effort de préparation d'information technique pour mieux répondre aux besoins des clients-cibles et aboutissent à des produits améliorés et plus adaptés aux objectifs de ce volet.

L'Alerte Précoce se situe aux deux niveaux du Programme, régional (ce qui est la fonction du Centre) et national (par le GTP). Le niveau régional donne des tendances générales et sensibilise les décideurs. Le niveau national précise ces tendances.

1.2. Contribution à l'augmentation de la production

Ce volet doit contribuer à la sécurité alimentaire du monde paysan à travers la mise en oeuvre des stratégies de choix et de conduite des cultures avec les techniques agrométéorologiques.

L'objectif, qui reste fondamental pour le Programme, ne pourra être atteint qu'à certaines conditions:

a) les informations météorologiques à diffuser par les radios nationales doivent être utiles (adaptées aux besoins des agriculteurs), et utilisées effectivement (ce qui suppose une large formation des vulgarisateurs et/ou des paysans).

b) On doit viser à l'appropriation des méthodologies d'utilisation des données agrométéorologiques par les producteurs, et non pas la simple application de conseils standards diffusés au niveau national.

c) L'extension des méthodologies agrométéorologiques à la masse des agriculteurs doit se faire par les canaux les plus appropriés, soit les services de vulgarisation là où ils sont opérationnels, soit par des "paysans-vulgarisateurs" capables d'entraîner leurs voisins.

d) La mise au point des stratégies de choix et de conduite des cultures doit se faire en collaboration entre météorologues et agronomes pour bien maîtriser les interactions dues aux contraintes du milieu, et ce doit être une démarche progressive d'adaptation des pratiques paysannes.

Il serait souhaitable de diversifier les Projets Pilotes au niveau de chaque pays en s'appuyant de préférence sur des projets existant correspondant chacun à des zones relativement homogènes.

Les activités qui visent à satisfaire cet objectif doivent se développer au niveau national, avec un soutien accru des donateurs. Le Centre Régional doit se limiter à un appui méthodologique, et à la coordination.

2. SAHELISATION

L'augmentation du nombre d'experts expatriés qu'on observe depuis 1987, correspond à l'introduction au Centre de techniques nouvelles encore non maîtrisées par les sahéliens mais cette situation ne doit être que transitoire: la Sahelisation doit progresser de façon très sensible au cours de la phase IV.

Les donateurs confirment leur accord de principe pour prendre en charge temporairement le salaire des sahéliens.

Dans tous les cas, le CILSS doit s'engager de façon contractuelle à prendre le relais dans un délai fixé. Il apparaît donc que la notion de grille "améliorée" doit être réservée à certains postes de responsabilité où une prime d'incitation peut se justifier ; l'abus de cette pratique aboutirait à l'impossibilité pour le CILSS de respecter ses engagements.

Les donateurs rappellent leurs souhaits quant au mode de recrutement des sahéliens, qui doit résulter d'une large diffusion des vacances de poste et d'une sélection basée sur la valeur professionnelle exclusivement. Leur soutien financier et en particulier, la prise en charge des salaires, n'a de sens que si les personnels recrutés ont les qualités requises pour assurer l'efficacité du Programme.

3. STRUCTURE DU PROGRAMME AGRHYMET

Le mode actuel de gestion du Programme doit être reconstruit pour la phase IV. Les critiques formulées par la réunion concernaient :

- Le rôle des agences d'exécution
- L'adaption des organes statutaires
- Les fonctions du Directeur Général
- La question des Composantes Nationales

3.1. Le rôle des agences d'exécution

Pour la phase IV, dans le cadre de la sahelisation, les donateurs soutiennent les propositions du CILSS de confier au Secrétariat Exécutif et au Directeur Général la gestion de leurs contributions.

Les donateurs sont conscients que les difficultés rencontrées par l'Organisation Météorologique Mondiale pour obtenir les engagements des donateurs, et collecter les informations sur les dépenses effectuées hors de son contrôle, ne seraient pas résolues par le simple transfert de la gestion au CILSS. Mais l'intérêt de confier à un même organe la gestion technique et la gestion financière sur le lieu même d'exécution des activités semble un progrès notable, à l'instar des procédures de la Coopération française.

Il reste que des conditions seront à respecter quant aux possibilités de contrôle, et à la mise en place des moyens nécessaires en personnels qualifiés, matériel informatique et logiciel.

Le rôle de la FAO et de l'OMM serait par contre à réaffirmer dans le domaine de l'appui technique.

3.2. L'adaptation des organes statutaires

Le transfert de la responsabilité d'exécution du Programme de l'OMM au CILSS doit s'accompagner au minimum d'une mutation des organes de gestion, qui changeraient de statut juridique. Mais il semble difficile de remettre en cause l'existence de ces instances qui répondent à des besoins réels. L'adaptation à réaliser devrait aller dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une réduction des coûts. Parmi les questions posées:

- Le Comité des donateurs gagnerait à être moins formel, mais peut-être faut-il limiter la participation des observateurs qui peuvent entraver le débat?

- Le Comité Exécutif n'est-il pas trop lourd, avec la représentation systématique des différents Services impliqués?

- La réunion technique des experts ne pourrait-elle pas avoir un rôle plus actif vis-à-vis du Centre, faisant ainsi le pendant avec le Conseil Scientifique?

3.3. Les fonctions du Directeur Général

Le Directeur Général a une triple fonction :

- La Direction du Centre
- La Coordination régionale du Programme avec ses neuf Composantes Nationales
- La Coordination des projets du CILSS implantés à côté du Centre.

Dans ces conditions, il est bien évident qu'il doit disposer d'hommes compétents pour l'assister et le décharger, notamment dans le domaine de la gestion technique. A cet effect, il apparaît à tous la nécessité de placer un Directeur Technique sous son autorité, avec pour fonction d'assurer la coordination technique des Directeurs du Centre.

Cet expert devra avoir une bonne formation de base pour maîtriser les activités techniques essentielles mises en oeuvre par le Programme, notamment l'informatique et la télédétection, et devra par ses capacités d'analyse ou son expérience, pouvoir superviser des domaines aussi divers que l'agrométéorologie, ou les techniques de communication. Son recrutement devra faire l'objet d'une large publication dans les pays du CILSS, et il faudra envisager le recrutement d'un non sahélien si nécessaire.

En complément à ce recrutement, il est souhaitable que les principaux donateurs mettent à disposition de la Direction Générale des conseillers spécialistes de telle ou telle technique pour renforcer temporairement les capacités d'expertise du Centre dans les domaines sensibles.

Les donateurs souhaitent que le poste de Directeur Général soit confié à un fonctionnaire de statut CILSS.

3.4. La question des Composantes Nationales

Les donateurs constatent au niveau national que le Programme AGRHYMET reste trop exclusivement lié aux activités météorologiques. L'implication plus étroite d'autres Services, notamment de Statistiques Agricoles ou de Protection des Végétaux, manifestant une véritable volonté d'interdisciplinarité, qui permettrait une mobilisation des ressources nationales et une gestion plus effective par la composante nationale du Programme: moyens communs d'analyse des données de diverse nature, moyens en télécommunication, en banques de données, en traitement d'images satellitaires, etc... La solution de cet aspect est vital pour le Programme.

Le soutien des donateurs au niveau national doit en tous cas dépasser le renforcement de tel ou tel Service, mais aussi être envisagé comme une approche globale dans l'esprit du Programme AGRHYMET.

4. BUDGET 1991

Pour la première fois depuis l'origine du Programme, un effort appréciable d'analyse et de synthèse a été fait par le Centre afin de présenter lui-même l'ensemble du budget. Pour 1991, divers documents ont été remis en séance aux donateurs, en particulier des notes présentant plusieurs scénarios et un ensemble de fiches techniques.

Les deux scénarios A et B proposés comme réalistes par le Directeur Général sont basés sur les données suivantes:

SCENARIOS	DEPENSES TOTALES		EVOLUTION 91/90		CONTRIBUTIONS ESCOMPTÉES	* EN MILLIONS DE CFA RESTE A TROUVER	
	1990	1991	MONTANT	%		MONTANT	%
A	1.815	2.241	+ 425	+ 23%	1.909	332	14,85%
B	-	2.161	+ 346	+ 19%	-	253	11,7%
C	-	1.909	+ 94	+ 5%	-	0	-

L'augmentation sensible des dépenses prévues en 1991 provient, pour l'essentiel de deux causes :

- l'accroissement des investissements (liés au déblocage de la contribution italienne)
- la prise en compte des frais de gestion des donateurs.

La faible augmentation des ressources budgétaires est le résultat de deux éléments:

- une baisse due au mauvais étalement par l'Organisation Météorologique Mondiale de certaines contributions (notamment celle des Pays-Bas) qui aboutit à un épuisement des crédits pour le budget 1991.

- l'augmentation de la contribution pour le fonctionnement du Centre de certains donateurs (Italie et France).

Selon les donateurs, les chiffres utilisés dans ce projet de budget ne reflètent pas la réalité: les budgets sont déjà arrêtés et dans certains cas, inférieurs aux chiffres indiqués.

Les trois scénarios proposés par le Directeur Général du Centre sont jugés impraticables par les donateurs. Ils invitent celui-ci à préparer au plus tôt, et en tout cas avant la réunion conjointe du CCC et du CE de décembre 1990 à Niamey, un nouveau budget en équilibre, ajustant les dépenses aux contributions escomptées.

Les donateurs estiment que cet exercice peut être accompli sans pour autant compromettre la poursuite des activités prioritaires du Centre.

Ils recommandent que la tâche confiée au Directeur Général s'inspire des orientations et principes suivants:

- Présentation du budget en distinguant bien : les dépenses de fonctionnement et d'investissement à la place de la distinction faite entre fonctionnement, développement, équipement.

- Crédit de postes en fonction des priorités et non pérennisation du personnel affecté jusqu'ici à des projets maintenant achevés;

- Priorité des dépenses relatives au fonctionnement du Centre (tels que eau, électricité, téléphone, telex);

- Réduction des activités non prioritaires.

La réunion s'est notamment interrogée sur la nécessité du maintien des activités de la ferme expérimentale.

Les donateurs ont convenu également de discipliner leurs propres initiatives et de faire en sorte que leurs projets ; d'une part, s'insèrent bien dans le programme des activités souhaitées par Agrhymet ; d'autre part, qu'ils comprennent tous les moyens nécessaires pour éviter de peser sur les dépenses actuelles de fonctionnement. Les mêmes principes devraient être appliqués par le CILSS (AGRHYMET) à l'examen de nouvelles propositions d'activités.

5. LA PHASE IV

La réunion a examiné plusieurs idées concernant la définition des objectifs de la phase IV. Ces objectifs devraient se concentrer d'abord sur les activités prioritaires, les besoins des utilisateurs et les produits que ceux-ci attendent du Programme Agrhyemet.

Il conviendrait au préalable à toute évaluation, en tenant compte des changements de structures proposés, que le CILSS en collaboration avec Agrhyemet puisse :

- Formuler des propositions sur la mise en oeuvre de la phase IV ;
- Préparer les termes de référence de cette phase après avoir effectué un inventaire des ressources disponibles dans les pays ;
- Préciser les besoins et le type de produits attendus, en tenant compte des apports et des activités qui peuvent être pris en charge par chaque pays ;

Il est important de souligner que la phase IV n'est pas en elle-même un nouvel exercice, mais qu'elle doit bien démarrer sur les résultats obtenus par la phase III.

Un document sur la phase IV sera préparé par chacun des donateurs et présenté lors d'une réunion informelle prévue pour le 10 décembre 1990 à Niamey où il sera finalisé. Ce document sera discuté le 11 décembre 1990 à la session du CCC.

LISTE DES PARTICIPANTS

Mr. J. Adrian USAID/Niger, USA.

Mr. J.L. Baudet CCE/Division du Sahel.

Mr. A. Bisaz Coopération Suisse, Berne.

Mr. A. P. Bothe Ministère des Affaires Etrangères/
Pays-Bas

Mme A. Bruno Ministère des Affaires Etrangères, Rome.

Mr. A. Di Vecchia idem.

M.A. Djalbord Diard Secrétaire Exécutif du CILSS.

Mr. J.L. Domergue Ministère français de la Coopération et
du Développement

Mr. A. Drèze Président du CCC.

Mme S. Drouilh PNUD/Bureau Régional pour l'Afrique/NY.

Mr. P. Geny Ministère français de la Coopération et
Développement, Paris.

Mr. T. Lambacher Club du Sahel/OCDE, Paris.

Mr. G. Lechapt Ministère français de la Coopération
Conseiller Agrhymet.

Mr. R. Pons Club du Sahel/OCDE, Paris.

Mr. R. Rammeloo AGCD/Direction de la Coopération multi-
latérale, Bruxelles.