

44A7

CLUB DU SAHEL



C.I.L.S.S.

UN PREMIER BILAN DE LA LUTTE
CONTRE LA SÉCHERESSE
ET DE L'ACTION POUR LE DÉVELOPPEMENT
DU SAHEL

1975 - 1979

SAHEL D(80)101
(Septembre 1980)

CLUB DU SAHEL

C I L S S



UN PREMIER BILAN DE LA LUTTE CONTRE
LA SECHERESSE ET DE L'ACTION POUR
LE DEVELOPPEMENT DU SAHEL

1975 - 1979

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
I - INTRODUCTION :	1
1.1 - Objectif général de ce bilan	1
1.2 - Plan du bilan	2
1.3 - Source des données	3
II - LA SITUATION DU SAHEL EN 1975 :	5
2.1 - La situation après la sécheresse	5
2.2 - La réflexion sur les grandes tendances de l'évolution du Sahel	5
III - L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA SECHERESSE ET DE L'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT :	10
3.1 - Le C.I.L.S.S.	10
3.2 - Le Club du Sahel	11
3.3 - Le besoin d'une stratégie pour le Sahel	12
3.4 - La stratégie d'OTTAWA	13
3.5 - Le programme de première génération ..	15
IV - L'EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU SAHEL :	17
4.1 - L'évolution du montant total de l'aide publique	17
4.2 - La place de l'aide publique au développement dans les ressources financières extérieures des pays sahéliens	23
4.3 - Les conditions financières de l'Aide Publique au développement dans les pays sahéliens	24
4.4 - L'aide publique au développement dans les différents pays sahéliens	25
4.5 - Comparaison internationale	27
4.6 - La place de l'aide dans l'économie du Sahel	27

	<u>Pages</u>
V - ANALYSE SECTORIELLE DE L'AIDE AU SAHEL :	29
5.1 - Les problèmes rencontrés	29
5.2 - L'aide "hors projet"	30
5.2.1 - L'aide extérieure et les ressources budgétaires	34
5.2.2 - L'aide extérieure et la balance des paiements	36
5.3 - L'aide liée aux projets	40
5.4 - Le développement rural	42
5.4.1 - L'aide aux cultures pluviales	44
5.4.2 - L'aide aux cultures irriguées	46
5.4.3 - L'aide à l'élevage	48
5.4.4 - L'aide aux pêches	50
5.5 - L'aide au secteur écologie et forêt	51
5.6 - L'approvisionnement en eau des populations	53
5.7 - L'aide aux infrastructures	54
5.8 - Réflexions inspirées par cette analyse sectorielle	55
VI - L'IMPACT DES ACTIONS ENTREPRISES ET LES PROBLÈMES RENCONTRES DANS LEUR MISE EN OEUVRE:	58
6.1 - Les cultures pluviales vivrières	58
6.2 - Les cultures d'exportation	64
6.2.1 - Le coton	64
6.2.2 - L'arachide	67
6.3 - Les cultures irriguées	71
6.3.1 - Les surfaces irriguées	71
6.3.2 - Les productions	73
6.3.3 - Les problèmes posés par le développement des cultures irriguées	75
6.4 - L'élevage	78
6.5 - Les pêches	82
6.6 - La reforestation	84
6.7 - L'approvisionnement en eau des populations	88
6.8 - Les infrastructures	90
6.9 - Les ressources humaines	92
6.9.1 - L'éducation	93
6.9.2 - La santé	94

	<u>Pages</u>
VII - CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS POUR L'AVENIR :	95
7.1 - Un bilan très nuancé	95
7.2 - La programmation des aides	99
7.2.1 - Les priorités	99
7.2.2 - La programmation sectorielle ..	100
7.2.3 - Les secteurs-clés	102
7.2.4 - Les cohérences inter-sectorielle et intra-sectorielles	103
7.2.5 - La capacité de programmation ..	105
7.2.6 - Revoir les méthodes de programmation	106
7.3 - La mise en oeuvre des projets	109
7.4 - Les projets conjoints	110
7.5 - Suggestions pour les évaluations futures	112
7.6 - Conclusions	114
 <u>A N N E X E S :</u>	
1 - COMPARAISONS INTERNATIONALES	119
2 - LES TERMES DE L'ECHANGE	123
3 - BIBLIOGRAPHIE	125

I - INTRODUCTION

1.1 - Objectif général de ce bilan.

La sécheresse qui s'est abattue sur les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest à partir de 1968 et a pris des proportions dramatiques en 1972 et 1973, a attiré l'attention de l'opinion publique mondiale sur la situation précaire de ces régions.

Elle a entraîné un mouvement de solidarité de la part de la Communauté Internationale, mouvement qui s'est traduit par :

- d'abord l'envoi d'aide alimentaire. Cette aide a permis d'éviter une famine généralisée et catastrophique et de limiter les pertes en vie humaine. Depuis 1973, de meilleures conditions climatiques sont, en moyenne, revenues. Mais certaines années ont été néanmoins marquées par un déficit pluviométrique, des sécheresses locales ont été constatées; l'importance de l'aide alimentaire a décrue, elle n'a pas cessé.
- puis, à partir de 1975, par un accroissement important de l'aide pour la reconstruction et le développement des Etats sahéliens.

Les Sahéliens de leur côté ont multiplié les efforts pour lutter contre les effets de la sécheresse et améliorer la situation de leurs pays après le passage du fléau.

Il aurait été intéressant de faire pour la 4ème réunion du Club du Sahel une évaluation des actions entreprises et par les Etats sahéliens et par les organismes d'aide, c'est-à-dire d'estimer quels effets les efforts des uns et des autres ont eu sur l'évolution des différents pays sahéliens.

Mais, les données nécessaires (notamment les données concernant les efforts des Sahéliens) pour établir une telle évaluation sont aujourd'hui loin d'être disponibles.

On s'est donc limité à établir un premier bilan qui concerne essentiellement l'effort consenti par la Communauté Internationale pour le Sahel depuis 1975 et qui est de portée plus restreinte qu'une évaluation. Mais, examiner comment l'aide a été orientée, quels fruits elle a déjà portés, à quels obstacles elle s'est heurtée, a paru possible et utile. Une telle analyse, même incomplète, peut servir à la fois pour guider l'action future des

déciudeurs : agences d'aide et responsables sahéliens, et pour justifier aux yeux des opinions publiques des pays et organismes donateurs l'effort accompli et son prolongement dans l'avenir.

L'objectif principal a donc été de faire, pour la quatrième réunion du Club du Sahel, un premier bilan des engagements d'aide consentis aux pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest pendant les quatre années 1975-1978 (en y incluant les données disponibles concernant l'année 1979). On a souhaité, en particulier, décrire l'évolution de cette aide au cours de la période considérée et voir si elle correspondait aux orientations de la stratégie de lutte contre la sécheresse et de développement adoptée par les Sahéliens et par la Communauté internationale.

On a souhaité aussi examiner si cette aide avait eu des effets perceptibles sur l'évolution des Etats sahéliens au cours de cette même période. Enfin, on a essayé de tirer de cette expérience de quatre années d'efforts communs des enseignements qui puissent être utiles à l'avenir tant aux agences d'aide qu'aux responsables sahéliens.

1.2 - Plan du bilan.

Pour cela, on a d'abord rappelé quelle était la situation du Sahel en 1975, à la fin d'une période prolongée de sécheresse et quelles étaient les grandes tendances de l'évolution de la région telles qu'elles ont été mises en évidence par plusieurs études d'ensemble. Puis on a rappelé quel objectifs les Sahéliens et la Communauté internationale avaient fixés à leur action conjointe dans le cadre du Club du Sahel, pour la période 1975-2000, quelles lignes stratégiques ils avaient adoptées pour y parvenir et quelles modalités ils avaient prévues pour mieux organiser leur coopération.

On a ensuite analysé l'ensemble de l'aide publique apportée au Sahel de 1975 à 1978 inclus (*), examinant comment l'aide globale avait évolué, si et comment sa répartition entre les différents secteurs d'activité avait changé et étudiant l'adéquation de l'aide à la stratégie adoptée.

Puis on a tenté de voir comment l'aide s'était conjuguée avec les efforts propres des Sahéliens, à quelles difficultés sa mise en oeuvre s'était heurtée et si elle avait déjà eu des effets sur la situation des pays du Sahel.

(*) en complétant les données 1975-1978 par celles concernant 1979 chaque fois que cela a été possible.

Enfin, on a cherché à tirer de cet examen quelques conclusions générales notamment en ce qui concerne les grandes orientations des actions conjointes Sahéliens-Communauté internationale, leur programmation et leur mise en oeuvre, en essayant d'en tirer des enseignements qui puissent servir à guider les actions futures.

1.3 - Source des données.

L'établissement de ce bilan n'a pas donné lieu à des enquêtes spécifiques mais il a été fait à partir des données disponibles.

On a utilisé notamment les évaluations de projets financés par des sources d'aide, réalisées par ces sources.

Certaines sont de simples enquêtes sur le déroulement des projets. Elles apportent néanmoins des indications intéressantes sur les difficultés rencontrées, la réceptivité des populations etc...

Les évaluations très complètes (comme celle de l'opération développement rural dans le sud Tchad, financée par le FAC et le FED) sont malheureusement rares : quelques unités tout au plus.

Les évaluations globales de l'aide apportée par une source de financement sont encore plus rares. La Commission des Communautés Européennes fait procéder à une évaluation de l'aide globale apportée par la Communauté à un pays associé sur la période 1960-1978. De tels travaux sont évidemment essentiels pour apprécier l'impact de l'aide dans l'évolution d'un pays. Mais, pour l'instant, en ce qui concerne les pays sahéliens, seule l'évaluation concernant le Niger est disponible.

On a trouvé également bon nombre d'indications intéressantes concernant l'évolution des pays sahéliens (rapports de la Banque Mondiale) ou les effets de l'aide dans certains secteurs (enquêtes sur les cultures irriguées, documents sur l'élevage, les politiques céréalières, l'énergie etc..., préparés par les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel).

Enfin, pour retracer l'évolution des productions, des consommations etc..., on a utilisé les données statistiques existantes dont beaucoup sont malheureusement incomplètes ou peu fiables.

Finalement, les matériaux disponibles pour procéder à un bilan de l'aide globale au Sahel sont assez nombreux mais très lacunaires. (On trouvera une liste des documents utilisés en annexe III).

Aussi, en raison des lacunes constatées, a-t-il paru utile de faire quelques suggestions pour préparer de futurs bilans, mieux documentés et plus riches d'enseignements.

II - LA SITUATION DU SAHEL EN 1975

2.1 - La situation après la sécheresse.

La période sèche a commencé au Sahel en 1968. Elle n'eut pas, pendant les premières années, le caractère d'une catastrophe. Mais sa persistance et l'accentuation du déficit pluviométrique donnèrent aux années 1972 et 1973 un caractère dramatique. Pendant ces deux années, les récoltes furent amputées en moyenne du tiers, le troupeau de bovins fut réduit en moyenne au moins du tiers. Le Sahel ne put survivre que grâce à des envois d'aide alimentaire. Malgré cela, on ne put éviter des pertes en vie humaine, difficiles à chiffrer. Certains observateurs les ont estimées à 50 000 ou 100 000 victimes, peut-être plus.

Les moyennes précédentes ne donnent pas une bonne idée de la situation réelle du Sahel. Si certaines régions, les plus méridionales et les mieux arrosées, furent relativement peu atteintes, en revanche d'autres, en particulier les confins du Sahara, furent durement touchées : récoltes nulles pendant une voire deux années, troupeaux détruits à 90%, végétation naturelle désséchée, avancée du désert...

En 1974, les conditions climatiques redevinrent plus favorables, mais à l'issue de cette longue période de sécheresse, le Sahel était dans une situation particulièrement difficile : troupeau à reconstituer, stocks de céréales réduits à zéro, système de production agricole à remettre en marche, populations qui avaient fui les zones les plus atteintes, avancée du désert vers le sud etc...

2.2 - La réflexion sur les grandes tendances de l'évolution du Sahel.

La venue de cette catastrophe inattendue et la vulnérabilité des pays sahéliens à la sécheresse amenèrent un certain nombre de réflexions sur la situation réelle du Sahel et sur les grandes tendances de son évolution.

Tout d'abord, on pouvait se demander si cette longue sécheresse était l'indice d'une détérioration du climat sahélien, allant vers une pluviométrie de plus en plus faible, ou si une période de sécheresse même

prolongée n'était qu'un accident normal dans l'histoire climatique de la région. L'opinion la plus généralement acceptée par les experts, après l'étude notamment des relevés pluviométriques disponibles depuis le début du siècle, est qu'on ne peut pas parler de détérioration du climat sahélien. Si dessèchement il y a, à l'échelle humaine, sa vitesse est tellement faible, qu'on ne peut la prendre en considération et qu'il faut donc, à l'échéance des 20 ou 30 prochaines années, considérer les conditions climatiques sahéliennes comme constantes.

En revanche, l'étude du passé a montré que la sécheresse prolongée était en quelque sorte une donnée normale du climat sahélien, qu'il y avait eu autrefois des périodes sèches aussi marquées que la période 1968-1973 et qu'il était hautement probable que de nouvelles périodes sèches surviendraient. Dans l'état actuel de nos connaissances, cette venue reste imprévisible et aucune action efficace ne peut être entreprise contre la sécheresse elle-même. Aussi le Sahel doit-il se préparer à affronter à l'avenir de nouvelles périodes sèches.

Mais la sécheresse a amené aussi à se poser d'autres questions et à procéder à une analyse plus approfondie de la situation du Sahel et de son système de production et de leur évolution. La situation que l'on constatait dans la période post-sécheresse : récoltes insuffisantes pour nourrir les populations, dégradation de certaines terres, désertisation qui s'avance vers le sud, déforestation qui va en s'accélérant etc... était-elle la conséquence de la seule sécheresse ? ou était-elle dûe aussi à des raisons autres que la sécheresse, plus profondes ? Un certain nombre d'études (*) ont permis de prendre progressivement conscience que, avant la dernière période sèche, le Sahel s'engageait déjà dans plusieurs impasses et que la sécheresse avait joué en fait un rôle de révélateur de plusieurs déséquilibres fondamentaux qui affectaient le Sahel et qui, sécheresse ou pas, seraient apparus tôt ou tard. On trouvera ci-après une brève analyse de ces déséquilibres :

(*) On citera notamment :

- "Etude prospective pour le développement agricole de la zone sahélienne (1975-1990)" - F.A.O., Rome 1976;
- "Essai de définition d'une stratégie anti-sécheresse dans le Sahel de l'Afrique de l'Ouest" - SCET International-SEDES-ORSTOM. Paris, décembre 1975;
- les différents travaux des équipes sectorielles du Club du Sahel, en préparation de la stratégie d'OTTAWA;
- "L'Energie dans la stratégie de développement du Sahel" - CILSS, Club du Sahel. Octobre 1978.

- La divergence entre la production et la consommation de céréales. Malgré la très grande difficulté à rassembler des données fiables sur la production et la consommation de céréales dans le Sahel, il semble bien que, aléas climatiques exclus, la tendance de la production soit de croître nettement moins vite que la consommation. Certains experts pensent que la production céréalière croît en moyenne de 1% par an, alors que la population augmente partout à un rythme supérieur à 2,5% par an. Ce qui paraît sûr, c'est que l'écart se creuse entre les deux tendances et que l'on est passé d'une situation au début des années 60 où les pays sahéliens se nourrissaient à peu près de leurs propres productions (à l'exception du Sénégal, déjà importateur de céréales) à une situation à la fin des années 70 où le recours aux importations et à l'aide alimentaire est devenu permanent. Des accidents climatiques locaux : insuffisance ou mauvaise répartition des pluies sur une province, ou des fléaux particuliers : invasions de rongeurs ou de sauteriaux ne suffisent pas à expliquer ce caractère permanent du déficit céréalier.

L'IFPRI (International Food Policy Research Institute) a calculé que pour 5 pays sahéliens (Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal et Tchad), si les tendances actuelles persistaient et en supposant que la ration actuelle des Sahéliens (généralement très insuffisante, selon les normes admises) ne soit pas augmentée, le déficit en céréales atteindrait 3,75 millions de tonnes en 1990 et 5,6 millions de tonnes si la ration est augmentée en moyenne de 10%. Ces estimations doivent être accueillies avec prudence, étant donné la fragilité des données de base. Elles montrent néanmoins l'effort à faire pour atteindre l'auto-suffisance dans le domaine céréalier. Et comme les céréales sont à la base de l'alimentation dans le Sahel (*), elles montrent le chemin à parcourir pour atteindre l'auto-suffisance alimentaire.

- La dégradation des terres. L'augmentation de la production céréalière se fait à un rythme insuffisant pour nourrir une population rapidement croissante. Mais, il faut souligner qu'elle se fait essentiellement par l'accroissement des surfaces cultivées. Les cultures vivrières dans le Sahel restent dans la plupart des régions, extensives, faites selon les méthodes traditionnelles et l'intensification est très limitée, sinon inexistante. La culture manuelle reste la règle et, d'après la F.A.O., seulement 5% des exploitations utiliseraient la culture attelée. Dans plusieurs régions relativement peuplées du Sahel, l'extension des surfaces

(*) les céréales apportent entre 60 et 90% des calories consommées par les Sahéliens (selon les régions).

cultivées s'est déjà heurtée à la limite des terres disponibles. C'est le cas d'une partie importante du Niger, du centre de la Haute-Volta, d'une partie du Sénégal. Dans ces zones, les paysans sahéliens ont réduit les temps de jachère. Or la jachère était et reste le seul moyen utilisé pour reconstituer la fertilité des terres épuisées par des récoltes successives. Les terres ont commencé à se dégrader. Demain, si rien ne change dans les techniques de production, les régions actuellement encore peu peuplées seront atteintes à leur tour : l'extension des terres cultivées se heurtera en de nombreux endroits à la limite des terres disponibles et la dégradation des terres, encore limitée géographiquement aujourd'hui s'étendra à presque tout le Sahel avant la fin du siècle.

- L'élevage et la dégradation des pâturages. Au cours de la décennie 1960-70, les gouvernements sahéliens, aidés en cela par la Communauté internationale, ont entrepris une action importante en faveur du développement de l'élevage. Cette action s'est surtout exercée dans deux domaines :

- la santé animale : on a cherché à mettre le bétail à l'abri des grandes épizooties courantes en pays sahéliens et des progrès importants ont été accomplis dans cette voie;
- la multiplication des points d'eau pour l'abreuvement du bétail.

Le résultat en a été une augmentation importante de la taille du troupeau. Comme, par ailleurs, les techniques de l'élevage n'ont pas évolué (l'élevage est resté essentiellement un élevage transhumant, extensif) et que les pâturages naturels ont une productivité médiocre, le troupeau avait, à la veille de la sécheresse, atteint une taille à la limite de ce qui est supportable par les pâturages naturels et des poches de surpâturage étaient déjà apparues, notamment autour de certains points d'eau.

La sécheresse a mis fin - provisoirement - à ce problème en réduisant la taille du troupeau : en moyenne, plus du quart des bovins et plus de 10% des moutons et des chèvres ont disparu. Mais pour l'avenir, le problème réapparaîtra à moins que des changements n'interviennent dans les techniques de l'élevage : les pâturages sahéliens naturels ne peuvent nourrir un troupeau nettement plus important que le troupeau du début des années 70, alors que les besoins en viande des Sahéliens (déjà satisfaits de façon bien modeste aujourd'hui : en moyenne 13 Kg par tête et par an) (*) croîtront au moins autant que la population.

(*) d'après l'IEMVT - Eléments de Stratégie du développement de l'élevage dans les pays sahéliens (Janvier 1980).

- La déforestation. Un autre problème important pour le Sahel est celui de la couverture forestière et de l'approvisionnement en bois. Les Sahéliens sont grands consommateurs de bois de chauffe, notamment pour la cuisson des aliments. Ceci a amené un déboisement intensif autour des agglomérations, notamment autour des capitales : dans un cercle de plusieurs dizaines de kilomètres de rayon, il ne reste que les arbres dont les fruits sont comestibles.

On a pris conscience récemment que cette déforestation s'accélérerait et s'étendait en fait à tout le Sahel. Autour des villages, il faut maintenant faire plusieurs kilomètres pour s'approvisionner en bois de chauffe, même dans des régions qui étaient autrefois assez bien pourvues en bois. Faute de données suffisantes, on ignore quelle est exactement la consommation actuelle de bois dans le Sahel, on ignore également quel est le croît naturel de la forêt sahélienne, mais il ne fait aucun doute que, aujourd'hui, la consommation est supérieure au croît et que le Sahel mange son capital forestier.

Si aucune mesure n'est prise, une telle situation ne peut conduire qu'à une disparition - peut-être très rapide - de toutes les ressources en bois du Sahel. Ceci aurait non seulement des conséquences sur le mode de vie des populations : le bois est actuellement la principale source d'énergie dans l'ensemble des pays sahéliens, mais sur bien d'autres domaines. Une déforestation totale aurait certainement des conséquences fâcheuses sur la fertilité des sols, sur l'avancée du désert, peut-être sur la pluviométrie.

L'ensemble de ces analyses montre que le développement du Sahel ne se faisait pas de façon saine, même avant le début de la période sèche. Dégradation des terres, surpâturage, déforestation sont les manifestations apparentes d'un phénomène unique : avec les techniques qu'ils utilisent, les pays sahéliens surexploient les ressources naturelles et leur environnement se détériore, ce qui compromet l'avenir.

L'évolution constatée depuis 1975 a confirmé ces déséquilibres fondamentaux. La question pour le Sahel n'est donc pas uniquement d'effacer les effets de la dernière sécheresse, ni de prendre les mesures nécessaires pour se mettre à l'abri de futures sécheresses, mais elle est aussi de trouver et de réaliser un nouvel équilibre entre un nombre croissant de Sahéliens et des ressources naturelles nécessairement limitées, qu'il faut mettre en valeur de façon plus efficace.

III - L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
ET DE L'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT

3.1 - Le C.I.L.S.S.

Avant même la fin de la sécheresse, les Etats sahéliens concernés avaient pris conscience qu'ils devaient fournir un effort particulier pour redresser la situation de leurs pays, compromise par cette longue période sèche et pour se prémunir contre les effets de nouvelles périodes de ce type. Même si, à l'époque, les déséquilibres analysés ci-dessus n'apparaissaient pas encore tous aussi clairement, les Sahéliens avaient aussi pris conscience qu'ils avaient à répondre aux défis qui leur étaient lancés par la nature. Et ils avaient pris conscience qu'ils y parviendraient d'autant mieux qu'ils seraient unis.

Aussi, dès 1973, était créé le Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et mandat lui était donné de :

- coordonner l'ensemble des actions menées contre la sécheresse dans la région sahélienne et sensibiliser, dans ce but, la Communauté Internationale;
- mobiliser des ressources pour le programme exceptionnel de lutte contre la sécheresse dans le Sahel;
- aider les Etats et les organismes des pays membres à rechercher le financement de leurs propres programmes.

En mars 1974, les responsables sahéliens réunis à Bamako précisaienr mieux leurs objectifs et les exprimaient en ces termes :

- atténuer les conséquences des situations d'urgence à l'avenir;
- assurer l'auto-suffisance en denrées alimentaires de base (céréales et viande);
- accélérer le développement économique et social, particulièrement dans les pays les moins développés de la région.

Il était évident que l'effort fait par les Sahéliens pour atteindre ces objectifs verrait son efficacité accrue si ceux-ci pouvaient compter sur un effort parallèle de la Communauté Internationale.

Aussi, les responsables sahéliens lançaient-ils un appel pressant à la Communauté Internationale, émettant l'idée d'un "Plan Marshall pour le Sahel".

3.2 - Le Club du Sahel.

De leurs côtés, les représentants de plusieurs agences d'aide au développement se rendaient compte qu'il serait nécessaire d'organiser un effort spécial et prolongé pour la reconstruction et le développement du Sahel, si l'on voulait mieux assurer à l'avenir la sécurité et le progrès de cette région.

Pour atteindre cet objectif, une formule originale a été mise sur pied : le Club du Sahel, créé à Dakar en mars 1976.

La mission assignée au Club était :

- d'offrir un cadre au dialogue entre Sahéliens et membres de la Communauté Internationale sur la politique de lutte contre la sécheresse et de développement;
- de faciliter la mobilisation de ressources accrues en faveur du Sahel;
- et d'encourager la coopération entre donateurs pour la mise en oeuvre des actions envisagées.

Formule originale, le Club l'est par plusieurs aspects :

- d'abord par son caractère souple et informel, son absence de statuts, son ouverture à tous;
- ensuite parce qu'il vise essentiellement à soutenir une action, menée par un organisme de coopération régionale : le CILSS, en vue d'un objectif très précis : l'auto-suffisance alimentaire de la région;

- enfin parce qu'il ne dispose d'aucun moyen d'aide qui lui soit propre. Toute l'aide continue à être apportée par les différents membres de la Communauté Internationale, à travers les canaux propres à chacun d'entre eux. Le Club se limite à essayer d'accroître la synergie entre Sahéliens et membres de la Communauté Internationale désireux de leur venir en aide et à essayer d'accroître les moyens affectés par les uns et les autres à cette action commune.

Comment le Club et le CILSS ont-ils agi pour essayer d'accroître cette synergie et les moyens affectés à l'action commune ?

3.3 - Le besoin d'une stratégie pour le Sahel.

Dès sa création, le CILSS s'était préoccupé d'établir rapidement un cadre pour l'action commune et il avait établi un programme exceptionnel de lutte contre la sécheresse, intitulé "le Compendium de Ouagadougou".

Le "Compendium de Ouagadougou" avait été critiqué par les donateurs. A leur sentiment, il ne s'agissait pas d'un véritable programme mais d'une liste hétérogène de projets nationaux et régionaux, qui ne permettrait pas d'atteindre l'objectif d'auto-suffisance alimentaire retenu par les Sahéliens.

Les nombreuses études entreprises pendant et après la sécheresse avaient cependant montré que l'objectif d'auto-suffisance alimentaire était réaliste. Leurs conclusions concordaient. Malgré les conditions climatiques difficiles et aléatoires, malgré les ressources naturelles limitées, le Sahel dans son ensemble disposait des potentialités nécessaires pour nourrir convenablement une population accrue, lui assurer un niveau de vie décent, la mettre à l'abri des aléas de la pluviométrie. La région devait pouvoir réaliser une croissance économique autonome, sans être perpétuellement dépendante de l'aide extérieure et notamment de l'aide alimentaire.

Encore fallait-il pour cela que ces potentialités soient convenablement exploitées.

Ces mêmes études montraient aussi que le Sahel, en dehors des séquelles de la sécheresse, souffrait d'un certain nombre de déséquilibres fondamentaux que l'on a rappelés ci-dessus, que certains étaient graves et

que si, un redressement était possible, il ne serait atteint qu'au prix d'efforts de longue durée, continus et bien appliqués. Une réflexion plus approfondie s'imposait afin de re-définir un programme d'action.

Aussi, un des premiers actes du Club a-t-il été de s'organiser pour bâtir, en commun, une stratégie de développement économique et social, à moyen et long terme, pour le Sahel, et de créer un Groupe de Travail à cette fin.

3.4 - La stratégie d'OTTAWA.

Le projet de stratégie élaboré par le Groupe de Travail a d'abord été adopté par le Conseil des Ministres du CILSS en avril 1977. Puis les représentants des agences d'aide et les Ministres du CILSS, assemblés à OTTAWA en mai 1977 pour la 2ème réunion du Club du Sahel, l'ont aussi adopté.

Les Sahéliens et les membres de la Communauté Internationale disposaient ainsi d'un cadre, élaboré en commun, dans lequel les efforts des uns et des autres pourraient se conjuguer pour atteindre l'objectif d'auto-suffisance alimentaire de la région.

Depuis la 2ème réunion du Club, un certain nombre de travaux ont complété et précisé la stratégie d'OTTAWA et un projet de stratégie révisée, tenant compte de ces travaux est présenté à la 4ème réunion du Club.

Telle qu'elle a été adoptée en 1977, la stratégie présente certaines forces et certaines faiblesses.

Le premier point à souligner est que la stratégie d'OTTAWA est le produit d'une coopération entre Sahéliens et non Sahéliens et résulte d'un dialogue entre experts des deux communautés.

Un second point est que la stratégie a permis de préciser l'objectif général d'auto-suffisance alimentaire en fixant des objectifs partiels, quantifiés : doubler d'ici l'an 2000 la production de céréales traditionnelles et de viande, quintupler la production de riz etc...

Enfin et surtout, la stratégie a permis de définir des lignes d'action et des étapes nécessaires pour atteindre l'objectif d'auto-suffisance. Elle montre que :

- l'effort devra être prolongé : l'horizon 2000 est bien celui qu'il fallait choisir si l'on veut obtenir des changements profonds et durables et jeter les bases d'un développement auto-entretenu dans le Sahel;
- pour atteindre les objectifs de la stratégie, il faut tourner le dos, progressivement, aux concepts traditionnels de développement dans les différents secteurs. Les efforts d'antan, trop ponctuels et trop dispersés, doivent être remplacés par des programmes cohérents et multisectoriels.

Mais il ne faut pas dissimuler les faiblesses de la stratégie. La première est son caractère partiel.

Le mandat fixé au Groupe de Travail étant centré sur les problèmes de lutte contre la sécheresse, il n'a pas été jugé nécessaire (et possible) d'aborder les problèmes de développement industriel, tertiaire et urbain. Ces questions n'ont été traitées qu'incidentement dans la mesure où elles concernaient le développement rural. La stratégie n'est donc pas une stratégie d'ensemble pour le développement du Sahel, mais une stratégie partielle pour atteindre un objectif précis mais limité.

Même pour ce qui concerne le seul développement rural, des lacunes subsistent. L'étude sur l'énergie demandée par la réunion d'OTTAWA et présentée à la réunion d'AMSTERDAM, a montré l'incidence des problèmes énergétiques sur l'équilibre écologique du Sahel dans son ensemble.

Elle a montré le caractère dramatique de la dégradation du patrimoine forestier et elle a insisté sur les mesures à prendre pour corriger les évolutions actuelles avant qu'elles ne deviennent irréversibles.

Une seconde faiblesse est le caractère encore trop général de certaines des lignes stratégiques retenues. Par exemple :

- le futur équilibre entre cultures pluviales et cultures irriguées et la contribution des unes et des autres à l'auto-suffisance alimentaire ne sont pas clairement précisés;
- les grandes lignes du développement de l'élevage n'ont encore été qu'esquissées dans la stratégie de 1977, etc...

D'autres aspects devraient sans doute aussi être revus :

- malgré les efforts faits, la cohérence entre actions sectorielles n'est pas encore suffisamment assurée;
- les aspects qualitatifs ont été négligés, notamment le problème de l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural a été peu abordé;
- les relations commerciales entre les pays du Sahel et les autres pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas été étudiées.

Toutefois, telle qu'elle est, la stratégie a joué et joue manifestement un rôle non négligeable.

On verra dans les chapitres qui suivent que, au cours de la période 1975-1979, l'action commune des Sahéliens et de la Communauté internationale a commencé à s'infléchir et que l'accent a commencé à être mis sur des actions qui s'inscrivent dans les grandes lignes de la stratégie définie à OTTAWA mais qu'un chemin important reste encore à parcourir dans cette direction.

3.5 - Le programme de première génération.

Afin de commencer à traduire la stratégie en actions concrètes, il était nécessaire de faire suivre l'élaboration de la stratégie par l'élaboration d'un programme. C'est ce qui a été fait, par le Groupe de Travail, sous le nom de "programme de première génération".

Un certain nombre de projets ont été élaborés à cette fin, en fonction des grandes lignes prioritaires retenues dans la stratégie. D'autres projets proviennent directement du "Compendium de Ouagadougou".

L'ensemble de ces projets forme un programme chiffré à ₣ 3 milliards, pour la période 1978-1982, qui a été soumis à la Communauté internationale, lors de la deuxième Conférence du Club du Sahel en 1977.

La façon dont ce programme de première génération a été élaboré et le peu de temps dont le Groupe de Travail a disposé pour ce faire, font que cet ensemble de projets n'est pas un programme, au sens précis du terme, liant les projets régionaux et nationaux très directement aux objectifs de la stratégie et qu'il n'échappe pas au reproche d'hétérogénéité qui avait été fait au Compendium de Ouagadougou.

Si imparfait soit-il, ce programme de première génération représente cependant un progrès dans la recherche de la cohérence et, avec sagesse, Sahéliens et membres de la Communauté Internationale l'ont adopté lors de la deuxième Conférence du Club et ont décidé de l'utiliser tel quel et de l'améliorer "en marchant".

Les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel ont fait des efforts importants pour favoriser le financement du programme de première génération, en mobilisant des moyens pour établir des dossiers de projets et en organisant des réunions sectorielles de présentation des projets aux sources de financement.

Il en résulte qu'une part importante du programme a été financée et est en cours de mise en oeuvre.

Mais il faut noter que l'aide internationale est loin de s'être entièrement focalisée sur le programme de première génération. Les Etats ont évidemment continué à demander des aides dans des secteurs non couverts par ce programme, les Etats et les sources d'aide ont continué à mettre en oeuvre des projets de développement commencés ou prévus depuis plusieurs années etc... si bien que le programme de première génération, s'il a sans doute contribué à infléchir les orientations de l'aide, n'en a représenté qu'une fraction. Il n'est du reste pas toujours aisé d'isoler dans l'ensemble de l'aide, les opérations qui correspondent à la réalisation de ce programme.

Pour toutes ces raisons, il a paru nécessaire dans le cadre de ce premier bilan de l'effort pour le développement du Sahel d'analyser l'ensemble de l'aide publique consentie aux pays sahéliens. Cette analyse fait l'objet du prochain chapitre. On a cependant porté une attention particulière à la part de l'aide qui s'est appliquée aux actions reconnues prioritaires dans la stratégie d'OTTAWA.

IV - L'EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU SAHEL

4.1 - L'évolution du montant total de l'aide publique.

Le diagramme n° 1 montre l'évolution des engagements d'aide publique au développement pour l'ensemble des pays sahéliens entre 1974 et 1979 ainsi que l'évolution des versements effectués suite aux engagements pris.

On constate une augmentation importante des engagements d'aide qui sont passés d'un niveau situé vers 750 à 800 millions de dollars dans les années 1974 et 1975, à un palier de 1.000 à 1.100 millions de dollars en 1976 et 1977 et ont atteint 1.400 millions de dollars en 1978 et 1.700 millions de dollars en 1979.

En fait, ces montants étant exprimés en dollars courants, les chiffres de 1978 et 1979 traduisent en partie la faiblesse du dollar.

Une estimation, plus proche de la réalité, est donc donnée par le tableau n° 2 qui exprime le montant total des engagements d'aide en dollars constants.

Elle montre que l'effort consenti par les pays industrialisés, les institutions financières internationales et les pays de l'OPEP en faveur du Sahel a augmenté de plus de 50% entre 1975 et 1979.

Les diagrammes n°s 1 et 3 montrent également que les versements effectifs (versements nets compte tenu des remboursements de prêts) de l'aide publique aux pays sahéliens ont suivi une évolution quelque peu différente. Après avoir connu une augmentation spectaculaire en 1973 et 1974 (au moment de la période la plus dramatique de la sécheresse) les versements sont restés à peu près stables pendant les 4 années de 1974 à 1977 inclus, restant aux environs de 700 millions de dollars par an. Ce n'est qu'en 1978 que les versements ont fait un saut de 700 à 1.100 millions de dollars (le montant des versements en 1979 n'est pas encore disponible).

La remarque faite à propos des engagements d'aide publique s'applique aussi évidemment à ce chiffre de 1.100 millions de dollars qui, pour faire des comparaisons valables, doit être corrigé du facteur monétaire. Une part importante des versements faits aux Etats sahéliens est faite en monnaie autre que le dollar des Etats-Unis; en 1978 elle s'est trouvée artificiellement gonflée lorsqu'elle est exprimée en dollars des Etats-Unis, du fait des variations de parités monétaires.

Correction faite de ce facteur monétaire et pour donner des ordres de grandeur, on peut dire que, après être restés stables jusqu'en 1977, les versements d'aide publique au Sahel ont augmenté de 30 à 40% en 1978.

On constate donc un décalage d'au moins deux ans entre l'accroissement des engagements et l'accroissement des versements. Ce décalage ne peut s'expliquer que par les délais qui ont été nécessaires pour mettre en oeuvre les projets de développement que les organismes de financement ont décidé d'aider. Entre le moment où un organisme d'aide prend un engagement financier concernant un projet et le moment où la réalisation effective de ce projet sur le terrain lui permet de commencer à débourser les fonds promis, il s'écoule nécessairement un certain laps de temps. Le décalage constaté ci-dessus tendrait à montrer que ce laps de temps est en moyenne au moins de deux ans. Mais ce point justifierait certainement une analyse plus fine.

Le tableau n° 2 montre également, par grandes masses, des évolutions quelque peu différentes de l'aide publique au Sahel, selon les sources dont elle provient. On constate des fluctuations plus ou moins importantes selon les sources. On notera en particulier que l'aide des pays de l'OPEP a connu 2 pointes, en 1976 et en 1979. (*)

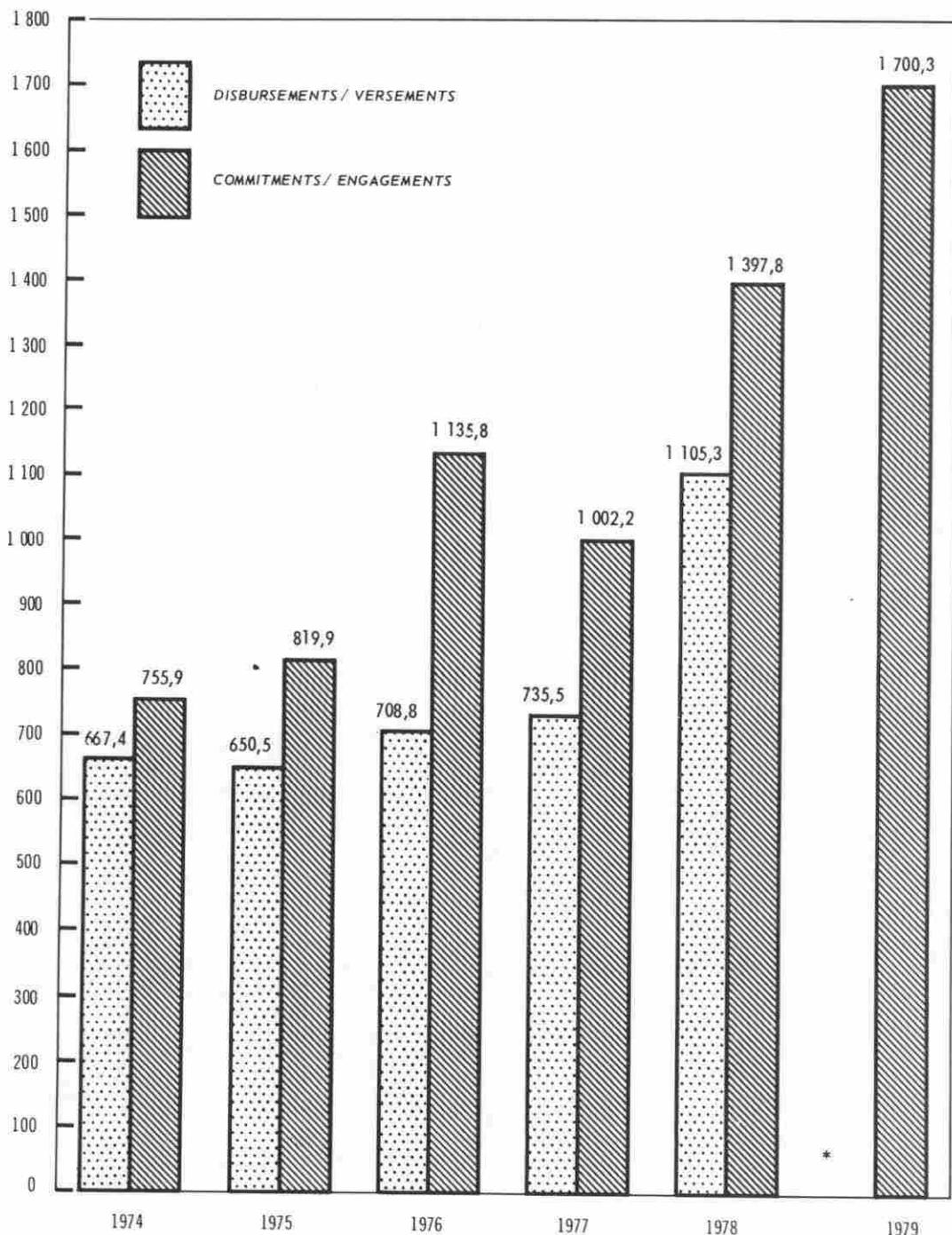
(*) 2 projets très importants (mise en valeur du minerai de fer des Guelbs et construction de la route Kiffa-Nema en Mauritanie) représentent plus de la moitié de cette aide en 1979.

DIAGRAMME 1/DIAGRAM 1

TOTAL DISBURSEMENTS AND COMMITMENTS OF PUBLIC
AID FOR DEVELOPMENT IN THE SAHEL 1974-1979

ENGAGEMENTS ET VERSEMENTS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT
POUR L'ENSEMBLE DES PAYS SAHELIENS ENTRE 1974-1979

\$ MILLION - MILLIONS DE DOLLARS



* Figures for 1979 disbursements are not available.

* Les montants des versements d'APD pour 1979 ne sont pas encore disponibles.

TABLEAU N° 2

TENDANCE DES ENGAGEMENTS D'AIDE PUBLIQUE
AU DEVELOPPEMENT PAR GRANDS GROUPES DE DONATEURS

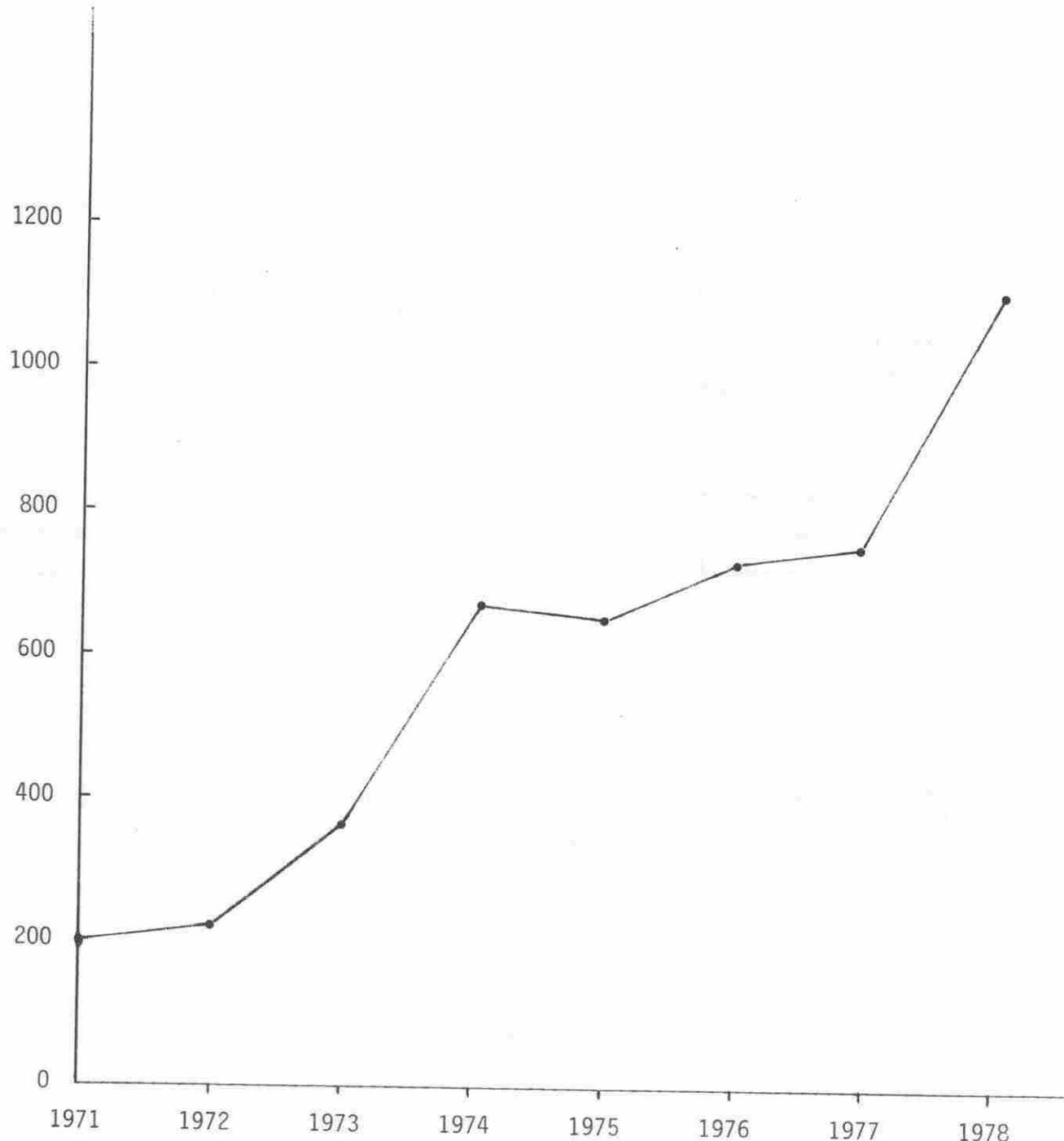
(en dollars constants 1975)

DONATEURS	1975	1976	1977	1978	1979 (1)
Pays de l'O.C.D.E.	491,690	485,284	534,382	667,282	570,002
Institutions financières multilatérales	217,367	363,909	242,791	361,544	384,516
Pays de l'OPEP et institutions financières	107,896	285,612	184,017	148,006	300,361
TOTAL	816,953	1,134,805	960,190	1,176,832	1,254,879

(1) Le déflateur d'apport de ressources APD a été estimé en base 1975 = 100 à 135,5 en 1979.

DIAGRAMME N°3

VERSEMENTS NETS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT
DES PAYS SAHELIENS
(en millions de dollars courants)



Source : "L'Aide Publique au Développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1978" - Sahel D(79)38 - octobre 1979.

4.2 - La place de l'aide publique au développement dans les ressources financières extérieures des pays sahéliens.

Il est intéressant de rapprocher l'aide publique au développement apportée aux pays sahéliens de la totalité des ressources financières extérieures qui leur sont fournies. Le tableau n° 4 donne l'évolution des unes et des autres depuis 1975 :

TABLEAU N° 4

APPORTS NETS DES RESSOURCES FINANCIERES EXTERIEURES
AUX PAYS SAHELIENS, PAR TYPES DE RESSOURCES (en millions
de dollars courants)

	1975	1976	1977	1978
Aide publique au développement (toutes provenances)	651	709	736	1 105
Financements bilatéraux et multilatéraux aux conditions du marché(*).....	8	115	130	133
dont crédits publics et privés à l'exportation en provenance des pays du CAD	2	55	80	74
<hr/> TOTAL des ressources financières extérieures	659	824	866	1 238
Part de l'aide publique	98,7%	86%	85%	89%

Source : C.A.D. - Examen 1979.

On constate que l'aide publique au développement constitue l'essentiel des ressources financières extérieures des pays sahéliens. Ceci contraste singulièrement avec la situation générale des pays en voie de développement pour lesquels l'aide publique au développement n'a représenté que 30% des apports financiers extérieurs en 1978. Cette part de l'aide publique dans les apports financiers extérieurs est du reste en constante diminution

(*) Les apports du secteur bancaire sont inclus dans la mesure où ceux-ci ont été notifiés par les Pays membres du C.A.D.

(cf. rapport annuel du CAD 1979 : "Coopération pour le développement") et est passée, pour l'ensemble des pays en voie de développement, de 45% au début des années 70 à 30% en 1978.

Pour l'ensemble des pays africains, la part de l'aide publique ressort à 44%. Le Sahel fait donc figure d'exception dans l'ensemble des pays en développement et même dans le continent africain et il bénéficie d'une part d'aide publique importante. Ceci traduit certainement le fait que dans le Sahel figurent plusieurs pays classés parmi "les plus pauvres du monde" et que, après la sécheresse qui a frappé cette région, la Communauté Internationale a pris conscience qu'un effort particulier d'aide publique méritait d'être fait pour le Sahel.

En sens inverse, on pourrait dire que ce fait traduit aussi que peu de projets de développement dans le Sahel apparaissent rentables pour les promoteurs privés et attirent des financements extérieurs fournis aux conditions du marché (capitaux investis, crédits bancaires etc...).

On notera cependant que les financements aux conditions du marché se sont considérablement accrus, par rapport au très faible niveau où ils étaient en 1975. Cette évolution a exercé une influence défavorable sur l'endettement de certains pays sahéliens.

4.3 - Les conditions financières de l'Aide Publique au développement dans les pays sahéliens.

La part des dons dans le montant de l'aide publique au développement des pays sahéliens est importante, mais elle a évolué de façon plutôt irrégulière comme le montre le tableau N° 5. On notera que la part de dons dans l'aide des pays de l'OPEP est devenue très faible, ces deux dernières années (cette aide provient désormais essentiellement d'organismes financiers et non plus de Gouvernements). La part de dons dans l'aide des pays de l'O.C.D.E. a diminué en 1979 par suite de l'intervention croissante de la Caisse Centrale de Coopération Economique (France) qui octroie des prêts.

TABLEAU N° 5

LA PART DES DONS DANS L'APD TOTALE
POUR CHACUN DES GROUPES DE DONATEURS

	(en pourcentage)				
	1975	1976	1977	1978	1979
Pays de l'O.C.D.E.	73	84	84,6	95,4%	86,9%
Organisations multilatérales	52	44,2	52	57,9%	56,7%
Pays de l'OPEP	47,6	36,6	54,7	7,8%	1 %
Part des dons dans l'APD totale ..	64	60,6	72	72,2%	57 %

Source : "L'Aide Publique au Développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1979" - Sahel D(80)103 - oct. 1980.

4.4 - L'aide publique au développement dans les différents pays sahéliens.

Entre 1974 et 1978, les engagements d'Aide Publique ont augmenté pour tous les pays sahéliens. L'augmentation a été particulièrement sensible en faveur des Iles du Cap Vert, le montant des engagements ayant triplé entre 1975 et 1978. Les concours en faveur des programmes régionaux s'élevaient à 18,9 millions de dollars en 1974, ils ont atteint 106,2 millions de dollars en 1978. Cet accroissement très important des concours financiers apportés à des opérations régionales est certainement pour une bonne part la conséquence de la volonté exprimée par les Sahéliens de résoudre en commun les problèmes auxquels ils sont confrontés, volonté qui s'est traduite par la création du CILSS.

En 1979, l'Aide Publique au Tchad a fortement diminué par suite de la situation politique, l'aide à la Mauritanie s'est fortement accrue à la suite de la mise en oeuvre de grands projets et l'aide aux projets régionaux a continué sa progression.

Le tableau n° 6 ci-dessous montre l'évolution des engagements d'aide aux différents pays sahéliens et aux projets régionaux, de 1974 à 1979.

TABLEAU 6 / TABLE 6 - EVOLUTION GENERALE DES ENGAGEMENTS D'APD RECUS PAR LES DIFFERENTS PAYS DU SAHEL ENTRE 1974 et 1979.
 (en millions de \$ US courants)
 GENERAL TRENDS OF ODA COMMITMENTS RECEIVED BY SAHELIAN COUNTRIES FOR 1974-79.
 (millions current US \$)

	Iles du Cap Vert	Tchad	Gambie	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Hte-Volta	Régional	TOTAL GENERAL
1974	72,500	17,020	125,260	132,770	139,680	141,400	107,400	18,910	754,940	
1975	19,463	71,556	12,450	163,317	81,895	121,047	155,327	113,785	78,113	816,953
1976	26,957	115,652	33,262	211,756	234,176	191,695	146,334	120,625	55,332	1,135,789
1977	38,989	86,714	38,840	183,380	135,975	123,071	166,540	151,007	77,688	1,002,204
1978	62,812	182,940	40,804	199,291	143,270	190,613	247,989	223,836	106,295	1,397,850
1979	55,280	67,895	74,834	193,716	434,082	196,259	338,939	206,567	132,792	1,700,364

4.5 - Comparaison internationale.

En 1975 l'aide versée aux 8 pays sahéliens représentait 3,9% de l'aide publique totale aux pays en développement dispensée dans le monde.

En 1978, cette part du Sahel s'est très sensiblement accrue et représente 5,1% du total de l'aide publique au développement.

Au cours de la période 1975-1978, le montant total des versements aux pays en développement, au titre de l'aide publique au développement est resté à peu près stable, en monnaie constante (18 milliards de dollars par an) alors que les versements aux pays sahéliens ont augmenté de plus de 30% en 1978. (Voir annexe 1 pour les comparaisons détaillées).

4.6 - La place de l'aide dans l'économie du Sahel.

Enfin, le tableau n° 6-bis permet de situer l'importance de l'aide publique au développement dans l'économie des pays sahéliens. Il montre qu'au cours des 3 années 1975, 1976 et 1977, les engagements d'aide ont représenté de l'ordre de 20% du Produit National Brut de l'ensemble du Sahel.

TABLEAU N° 6-bis

LA PLACE DE L'AIDE EXTERIEURE DANS
L'ECONOMIE DU SAHEL

	Population (millions)	PNB par habitant en 1977 (US dollars 77)	PNB total en 1977 (millions de dollars 77)	Aide extérieure en 1977 (millions de dollars 77)	Aide/PNB
M A L I	6,1	110	680	183	27 %
TCHAD	4,2	130	540	87	16 %
CAP VERT	0,3	140	40	39	
HAUTE VOLTA..	6,3	110	720	151	21 %
NIGER	4,9	160	770	123	15 %
GAMBIE	0,5	200	110	39	35 %
MAURITANIE ..	1,5	270	410	136	33 %
SENEGAL	5,2	430	2 240	166	7 %
Aide régionale				78	
Total Sahel 77	28,2	195	5 510	1 002	18 %
Total Sahel 76	27,9	180 (*)	5 070	1 135	22 %
Total Sahel 75	27,6	165 (**)	4 530	816	18 %

Source : Rapports sur le développement dans le monde. Banque Mondiale.

(*) en dollars 76

(**) en dollars 75

V - ANALYSE SECTORIELLE DE L'AIDE AU SAHEL

5.1 - Les problèmes rencontrés.

Le travail réalisé par les secrétariats du Club du Sahel et du CILSS : "L'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1979" donne une répartition de cette aide publique par grands secteurs de développement. On s'est largement inspiré de cette étude dans l'analyse qui va suivre. Mais la répartition qui est faite dans l'ouvrage cité ci-dessus est loin d'être suffisamment fine pour permettre d'apprécier si les lignes stratégiques définies à OTTAWA ont donné lieu à un effort prioritaire et d'apprécier le volume de cet effort.

Prenons l'exemple d'un projet classé "développement rural intégré" : le Fonds pour la zone sahélienne, au Tchad, co-financé par la Banque Mondiale et l'Agence Canadienne pour le Développement International (montant : 3,959 millions de dollars). Ce projet ne comporte pas moins de 14 sous-projets qui concernent : l'amélioration des cultures de bas-fonds, le stockage villageois, la recherche appliquée aux cultures de décrue, les cultures maraîchères, la santé animale, l'hydraulique pastorale, le reboisement, la fourniture de bois d'œuvre, les infrastructures de transport. A moins d'une analyse détaillée de chaque projet - qu'il n'a pas été possible de mener dans le cadre du présent bilan - il n'est pas possible de savoir quel a été le montant des investissements prévus et surtout le montant des investissements effectivement réalisés pour chacun de ces types d'action correspondant aux divers sous-projets, qui peuvent être fort différents les uns des autres.

Une analyse sectorielle de l'aide, par grands thèmes d'action, se heurte donc au manque de précision des données dont on dispose quant à la répartition des projets de développement programmés et surtout exécutés entre ces thèmes. On a cependant essayé dans les paragraphes qui vont suivre de donner au moins des ordres de grandeur et de dégager les traits essentiels de l'aide 1975-1979.

(*) en la complétant par les données disponibles concernant 1979.

5.2 - L'aide "hors projet".

Une part importante de l'aide publique au développement apportée au Sahel est donnée directement aux Gouvernements, sans être liée à la réalisation d'un projet de développement bien défini. On la qualifiera ici d'aide "hors projet".

Elle comprend l'assistance technique apportée aux Etats et prise en charge - totalement ou partiellement - par la Communauté Internationale, l'aide alimentaire et autres aides d'urgence et un certain nombre de contributions destinées à soutenir les budgets nationaux ou les balances des paiements des Etats : subventions budgétaires, contributions du Stabex, réorganisation des dettes, financements d'importations diverses etc... On peut y ajouter les dépenses de recherche, les actions culturelles etc... prises en charge par certaines aides.

Entre 1975 et 1979, la part de l'aide hors projet dans l'aide globale est restée à peu près constante, représentant de 30 à 40% de l'aide publique totale, en moyenne 35 %. Elle a donc augmenté à peu près dans les mêmes proportions que l'aide globale.

Le tableau 7 montre l'évolution de cette aide.

Plusieurs rubriques y apparaissent importantes :

- L'aide alimentaire. L'ensemble des aides alimentaires et aides d'urgence a représenté sur la période considérée près de 12% de l'aide globale. Elle a diminué en 1976 et 1977, mais les mauvaises conditions climatiques de 1977 l'ont fait remonter en 1978. L'essentiel de cette aide est constitué par des livraisons de céréales. On trouvera dans le tableau ci-dessous une estimation du tonnage de céréales livré à l'ensemble des pays sahéliens depuis 1973 (en notant que d'autres sources donnent des estimations un peu différentes) au titre de l'aide alimentaire :

1973	1974	1975	1976	1977	1978
395.000	710.000	215.000	115.000	115.000	505.000

Source : Colloque de Nouakchott. Evaluation critique de l'aide alimentaire.

On remarquera que cette aide est devenue permanente, ne descendant jamais en dessous de 100.000 tonnes/an.

TABLEAU N° 7

L'AIDE "HORS PROJET" AUX ETATS SAHELIENS

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Assistance technique ⁽¹⁾	99,2	113,6	115,3	188,1	149,6	666
Recherche fondamentale et appliquée	16,6	19,7	18,8	28,8	17,3	101
Aide alimentaire	94,9	54,5	63,1	112	112,9	437
Secours humanitaire d'urgence	78	55,2	19	35,2	4,6	192
Soutien à la balance des paiements (1).....	-	11	30,9	95,5	136,8	274
Soutien budgétaire (1).....	33,5	110,2	103,1	37,1	26,5	310
Programme d'assistance marchandises (1).....	8,3	8,2	14,7	24,5	43,6	99
Action culturelle	0,6	0,3	0,9	1,9	4,2	8
Bourses d'étude	6,2	6,6	8,6	4,8	3,5	31
Programme de prêts (1).....	3,3	8,2	2,6	13,5	3,5	31
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
T O T A L	340	387	377	541	502	2 149
Part de l'aide globale	42%	34%	38%	39%	30%	35%

(millions d'U.S. dollars courants)

Source : "L'Aide Publique au Développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1979" - Sahel D(80)103 - octobre 1980.

(1) on trouvera page suivante une note explicative du contenu de ces différentes rubriques.

TABLEAU N° 7

Note sur le contenu de quelques secteurs :

DENOMINATION DU SECTEUR	CONTENU
. Soutien à la balance des paiements	. Prêts d'institutions financières et des pays de l'OPEP; . Stabex; . annulation de la dette extérieure.
. Soutien Budgétaire	. Concours financiers du Fonds d'Aide et de Coopération (F.A.C.) . Concours financier de certains pays et Institutions financières de l'OPEP.
. Programme d'assistance Marchandises	. Programmes d'importations de marchandises de l'Allemagne, du Danemark et des pays de l'OPEP.
. Programme de prêts	. Programmes de prêts par le moyen d'intermédiaires financiers sahéliens (Banques de développement, crédit agricole etc...). Les prêts sont octroyés essentiellement par la Caisse Centrale de Coopération Economique et la République Fédérale Allemande.
. Assistance technique	. Part du coût de l'assistance technique supportée par les organismes d'aide (notamment Fonds d'Aide et de Coopération).

- L'assistance technique, en entendant ici celle qui n'est pas liée directement à la réalisation de projets de développement. Son importance s'est accrue au cours de la période considérée et elle a représenté plus de 10% de la totalité de l'aide donnée au Sahel.
- Les soutiens budgétaires et les soutiens à la balance des paiements.

D'une façon générale, on ne peut qu'être frappé par la masse importante et croissante en valeur réelle que représentent les aides hors projet aux pays sahéliens. Si l'on essaie d'analyser le rôle que joue cette aide, on peut la répartir en trois catégories :

- une première catégorie concourt plus ou moins directement au développement économique. C'est le cas de l'assistance technique qui apporte un appui à la planification, à la préparation des projets, à leur mise en oeuvre, à la formation technique des hommes. C'est aussi le cas des opérations de recherche menées dans les pays sahéliens (ou au moins de la majeure partie d'entre elles), financées surtout par l'aide française et dont les résultats serviront au développement futur des pays : études pédologiques, hydrologiques, recherches agronomiques etc...
- une seconde catégorie : l'aide alimentaire est directement liée aux déséquilibres qui empêchent aujourd'hui les Etats sahéliens d'atteindre leur auto-suffisance alimentaire et ne leur permettent pas d'avoir les moyens suffisants pour acquérir des produits alimentaires sur les marchés mondiaux.
- enfin, une troisième catégorie est directement liée au manque de moyens des Etats pour assurer seuls un fonctionnement convenable de leur machine administrative et économique. C'est le cas de toute la partie de l'assistance technique qui se consacre à des tâches d'administration au sens large, à des tâches d'entretien de l'outil économique et c'est aussi le cas des différentes subventions qui concourent à l'équilibre des budgets et des balances des paiements.

Dans l'état actuel des données, il est difficile de donner une estimation précise du volume d'aide affecté à ces différentes fonctions. On a au moins essayé de donner des ordres de grandeur et pour la période 1975-1979, on arrive aux résultats suivants (exprimés en pourcentage de l'aide globale) :

- aide au développement (assistance technique, recherche)	6 %
- aide alimentaire, aide d'urgence	10 %
- aide au "fonctionnement administratif" (dont assistance technique à l'enseignement : 7%)	19 %
Total de l'aide hors projet	35 %

L'aide au fonctionnement administratif représente la moitié de l'aide hors projet. Elle a plutôt tendance à augmenter plus vite que l'aide globale. Ceci traduit un manque de moyens croissant, dans la plupart des Etats sahéliens, pour faire face aux coûts de fonctionnement d'un appareil administratif et para-administratif de plus en plus lourd. Les ressources budgétaires ne suivent pas la croissance des besoins et le développement du secteur productif n'est pas en mesure d'assurer la couverture des besoins financiers des Etats.

D'une façon générale, l'aide hors projet représente, dans sa grande masse, une contribution extérieure au fonctionnement de l'économie et de l'administration des pays sahéliens. Confrontés à de multiples problèmes : insuffisance de la production vivrière pour nourrir la population, dégradation des termes de l'échange, coût croissant des importations pétrolières etc... les Etats sont contraints d'utiliser une part importante des ressources extérieures pour assurer leur survie, au détriment des investissements productifs.

Il est intéressant, de ce point de vue, d'examiner quel rôle l'aide extérieure joue dans l'équilibre budgétaire et dans l'équilibre de la balance des paiements.

5.2.1 - L'aide extérieure et les ressources budgétaires.

On comparera d'abord les ressources budgétaires affectées au fonctionnement et l'aide publique hors projet qui représente aussi, pour la plus grande part, des dépenses de fonctionnement :

TABLEAU N° 8 - RESSOURCES BUDGETAIRES ET AIDE HORS PROJET

(en millions de dollars courants)

		Ressources budgétaires (*) consacrées au fonctionnement	Aide publique (hors projet)
NIGER	1975	66,8	72,7
	1978	126,9	59,2
SENEGAL	1975	257	81,7
	1978	395	137,9
HAUTE VOLTA	1975	64,3	40
	1978	116,3	69,5
M A L I	1975	68,8	58,3
	1978	110,5	71,7

(*) Source : rapport du Comité Monétaire de la Zone franc - 1978.

On voit que, mis à part le cas du Niger qui grâce aux revenus qu'il tire de la mise en valeur de son uranium a de moins en moins recours à des ressources extérieures pour assurer le fonctionnement de son appareil économique et administratif, dans les autres Etats l'aide hors projet représente le tiers et parfois les deux tiers des ressources budgétaires et que cette proportion n'a pas tendance à diminuer.

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher de ces chiffres, les ressources budgétaires consacrées à l'investissement et l'aide publique au développement dans le cadre de projets, donc en principe, consacrées à des investissements.

TABLEAU N° 8-bis - RESSOURCES BUDGETAIRES ET AIDE AUX PROJETS

(en millions de dollars courants)

		Ressources budgétaires consacrées à l'investissement (*)	Aide publique au développement (dans le cadre de projets)
NIGER	1975	10,8	48,4
	1978	57,7	131,4
SENEGAL	1975	72,4	73,6
	1978	80	110,1
HAUTE-VOLTA	1975	6,07	73,7
	1978	19,5	154,3
M A L I	1975	4,9	105
	1978	10,8	127,6

(*) Source : rapport du Comité Monétaire de la Zone franc - 1978.

On constate que, toujours à l'exception du Niger, la part financée par les ressources budgétaires dans l'ensemble des investissements publics a diminué. Dans certains pays, les ressources budgétaires consacrées à l'investissement sont extrêmement faibles et c'est l'aide extérieure qui finance non seulement une part notable du fonctionnement mais encore la quasi-totalité de l'investissement public pour le développement.

On constate aussi, en rapprochant les tableaux 8 et 8-bis, que les Etats n'auraient pu dégager au cours de la période 1975-78 assez de ressources budgétaires pour financer les seules charges de fonctionnement de leur appareil économique et administratif, même s'il n'avaient rien affecté aux dépenses d'investissement. Ceci illustre bien la difficulté qu'ont les Etats sahéliens à assurer leur survie.

5.2.2 - L'aide extérieure et la balance des paiements

Deux facteurs ont particulièrement joué au cours de la période 1975-1979 pour rendre la situation des pays sahéliens difficile sur le plan des échanges extérieurs :

a)- Le poids des importations pétrolières :

On trouvera ci-dessous pour 4 pays sahéliens, l'évolution de la valeur des importations pétrolières (IP), ainsi que le soutien à la balance des paiements (SBP) apporté par l'OPEP (en millions de dollars courants) :

		1975	1976	1977	1978	1979
SENEGAL(*)	I.P.(*)	69	80	95	100	145
	SBP	0	0	3,4	19,0	0
HAUTE-VOLTA	I.P.	13,4	11,3	17,8	20,0	30
	SBP	0,213	0	2,250	3,0	4,750
NIGER	I.P.	12,8	14,8	14,8	16	25
	SBP	0	0	2,9	0	28,2
MALI	I.P.	20	21,5	28,6	38	55,0
	SBP	0	0	3,55	10,0	7,970

(*) Ces chiffres ne tiennent pas compte des réexportations de pétrole raffiné.

Le montant de la facture pétrolière a, en général, plus que doublé en 4 ans. Il augmentera encore de façon importante en 1980.

b)- L'évolution des termes de l'échange :

Le graphique ci-après retrace l'évolution récente des termes de l'échange. Il montre que les quantités d'arachides, de coton, de phosphate ou de mineraux de fer que les pays sahéliens doivent apporter sur le marché pour acquérir une tonne de pétrole ou une unité de produits manufacturés ont augmenté de façon parfois spectaculaire.

Cette dégradation des termes de l'échange a entraîné un déficit croissant des balances commerciales.

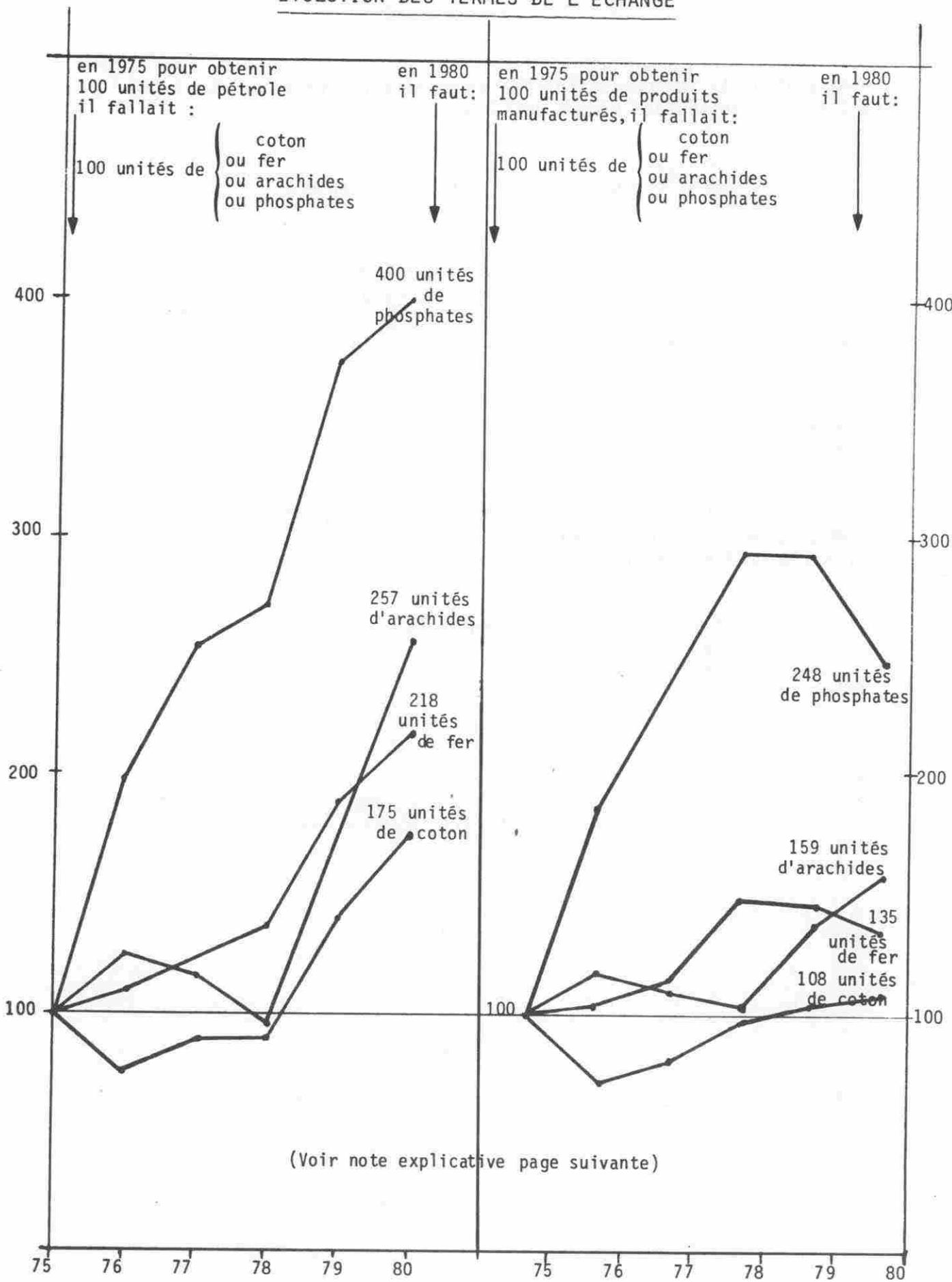
En 1976 pour les cinq pays : MALI, NIGER, SÉNÉGAL, HAUTE-VOLTA, TCHAD, le déficit de la balance commerciale atteignait : 156,3 milliards de francs CFA soit 630 millions de dollars.

Ce solde déficitaire de la balance commerciale a été compensé essentiellement par les versements de l'aide extérieure (709 millions de dollars pour l'ensemble des 8 pays) et dans une mesure bien moindre, par les transferts de capitaux privés (rapatriement des salaires de travailleurs émigrés etc...).

Malgré les versements d'aide extérieure sous forme de dons, la dette publique extérieure des pays sahéliens a continué à croître très rapidement, atteignant plus de 1.720 millions de dollars à la fin 1977 (contre 450 en 1970).(*)

(*) d'après le Rapport sur le Développement dans le Monde. 1979 - Banque Mondiale (non compris Gambie et Cap Vert).

ÉVOLUTION DES TERMES DE L'ÉCHANGE



Note explicative pour le calcul des termes de l'échange

1°/- Les prix unitaires des produits de base, des produits manufacturés et du pétrole sont tirés du rapport Banque Mondiale publié en janvier 1980 "Price Prospects for major primary commodities".

2°/- Les calculs ont été effectués en comparant la variation des prix unitaires de deux produits importés (le pétrole et les produits manufacturés provenant des pays développés) pris séparément, à la variation des prix unitaires de chacun des quatre principaux produits exportés par le Sahel (minéraux de fer, phosphates, arachides, coton), soit par exemple :

$$\text{Rapport d'échange d'1 produit exporté année 1977 (base 1975=100)} = \frac{\text{Indice des Prix des Produits Manufacturés importés}}{\text{Indice du Cours Mondial du Produit exporté}} \times 100$$

ou

$$\text{Rapport d'échange d'1 produit exporté en 1977 (base 1975 = 100)} = \frac{\text{Indice du prix du pétrole}}{\text{Indice du cours mondial du produit exporté}} \times 100$$

Note:-Tous les indices sont rapportés à la base 1975 = 100
-Les prix 1980 sont des prévisions

5.3 - L'aide liée aux projets.

On a repris dans le tableau ci-après (tableau n° 9) la ventilation par grands secteurs de l'aide apportée aux Etats sahéliens dans le cadre de projets, ventilation effectuée dans l'étude : "L'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1979 (*).

Il a paru intéressant de mettre en évidence les deux grands secteurs sur lesquels s'est portée l'aide aux projets :

- le développement rural, au sens large, qui absorbe 37% de l'aide aux projets (24% de l'aide globale);(**)
- le développement des infrastructures qui absorbe le tiers de cette aide (21% de l'aide globale).

Dans ce tableau 9, la rubrique "production agricole" regroupe des projets qui intéressent l'ensemble de la production agricole (projets de formation, par exemple) ou qui comportent plusieurs volets et qu'il n'a pas été possible de ventiler de façon précise entre développement des cultures pluviales et développement des cultures irriguées.

(*) De la même étude proviennent les tableaux suivants : n°s 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16.

(**) On entendra dans tout ce qui suit l'aide globale comme la totalité de l'aide publique : somme de l'aide hors projet et de l'aide liée aux projets.

TABLEAU N° 9

LES ENGAGEMENTS D'AIDE AUX PROJETS DE DEVELOPPEMENT

(millions d'U.S. dollars)

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
<u>Développement rural multisectoriel :</u>						
· développement rural intégré ..	14,8	70,4	61,6	34,2	53,9	235
· bassins fluviaux	53,7	68,1	42,8	17,7	51,6	234
<u>Développement rural sectoriel :</u>						
· production agricole	19	41,8	27,2	44,5	75,8	208
· protection des cultures	1,5	3,9	20,7	9,1	8,7	44
· cultures pluviales	12,7	23,6	16,2	6	15	73
· cultures irriguées	23	63,9	74,7	105,5	74,5	342
· élevage	49	38,9	9,3	59,2	31,8	188
· pêches	4,7	22,5	19	17	22,7	86
· commercialisation	0,5	0,1	1,4	27,2	3,6	33
<u>Total développement rural :</u>	179	333	273	320	338	1 443
<u>Ressources naturelles :</u>						
· sylviculture et écologie	2,9	5,4	8,9	18,7	23,3	59
· mines	5,6	4,5	22,1	20,7	214,6	267
· approvisionnement en eau	47	30,2	18,7	47,2	61,9	205
<u>Infrastructures de base :</u>						
· communications	39,7	10,4	12,6	33,6	34,2	131
· énergie	5,2	33,7	14,1	60,2	32,5	146
· infrastructures rurales	2,4	27,3	12	12	11,5	65
· transports	83,3	226,5	137	178	259	884
· développement urbain	4,1	5,6	0,3	9,3	15,4	35
<u>Total infrastructures :</u>	135	304	176	293	353	1 260
<u>Ressources humaines :</u>						
· éducation et formation	45,3	37,4	56,1	91,5	129,1	359
· santé	38,6	22,5	33,7	38,7	52,2	186
· autres actions	1,6	2,3	1,7	1,3	6,1	13
<u>Industrie :</u>						
· industrie	21,7	3,3	26,9	24,7	18,6	95
· tourisme	-	6,1	8,2	-	1,5	16
<u>Total de l'aide aux projets :</u>	477	748	625	856	1200	3 906
<u>Aide globale</u>	817	1136	1002	1398	1700	6 053

5.4 - Le développement rural.

Etant donné l'analyse qui a été faite de la situation du Sahel au lendemain de la sécheresse, l'insuffisance chronique de la production céréalière, les menaces qui pèsent sur les équilibres écologiques, étant donné aussi que les grandes lignes stratégiques sur lesquelles se sont mis d'accord Sahéliens et membres de la Communauté Internationale concernent essentiellement le développement rural, l'aide pour ce secteur mériterait d'être largement prioritaire.

On constate de fait que l'aide au développement rural est importante et s'est accrue au cours de la période 1975-1979. Si on comptabilise tous les engagements de financement pris concernant des projets ayant trait au développement rural (y compris l'élevage et les pêches) on obtient les montants suivants :

TABLEAU N° 10

PART DES ENGAGEMENTS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT RURAL

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Engagements (en millions de dollars courants)	179	333	273	320	338	1 443
Part de ces engagements dans l'aide globale	22%	30%	27%	23%	20%	24%

Pour être complet, il faudrait ajouter à ces montants, une partie de l'aide hors projets : assistance technique au secteur du développement rural, crédits de recherche, partie qu'il n'est pas possible d'isoler dans l'état actuel des données. On peut estimer que, tout au plus, cet ajout augmenterait la part des engagements d'aide consacrés au développement rural de 3 à 4 points (de l'ordre de 2% pour la recherche, sans doute un peu moins de 2% pour l'assistance technique).

L'aide au développement rural représente environ :

30 % de l'aide globale

Elle représente la part la plus importante de l'aide publique au Sahel.

On constate aussi que les engagements d'aide en faveur du développement rural sont passés de 180 millions de dollars en 1975 à, en moyenne et compte tenu du facteur érosion monétaire, un peu moins de 300 millions de dollars constants pendant les 3 années suivantes :

L'effort pour le développement rural a augmenté de moitié

Si on essaie de remonter plus loin dans le temps, on se heurte au manque de séries statistiques homogènes pour apprécier l'évolution de l'aide au développement rural depuis le début des années 70. Mais divers indicateurs montrent que l'accroissement de cette aide a été important. Pour s'en tenir aux seuls pays du CAD* et à l'aide bilatérale qu'ils ont donnée aux pays sahéliens, la part de cette aide dans l'aide globale est passée d'à peine 3 % au début de la décennie (l'aide à l'agriculture était alors inférieure à l'aide au développement industriel) à plus de 8 % en 1975 et à plus de 14 % en 1976.

Il n'est donc pas douteux que, depuis la sécheresse, l'aide au développement rural des pays sahéliens a considérablement augmenté. Certains donateurs : les Pays-Bas, les U.S.A., la République Fédérale d'Allemagne ont considérablement accru leurs efforts dans ce secteur.

Mais, en se limitant à la période 1975-1979 considérée, le volume de l'aide affectée au développement rural a cru un peu plus vite mais un peu plus vite seulement que le volume global de l'aide. Ce secteur n'a pas encore fait l'objet, malgré la croissance constatée, de l'effort vraiment massif que la situation du Sahel et la stratégie adoptée à OTTAWA auraient sans doute justifié. On examinera plus loin pourquoi cet effort vraiment massif n'a pas encore été fait.

Enfin, si l'on s'en tient aux versements effectués, bien qu'aucune donnée précise ne soit actuellement disponible, il est très probable que ceux-ci n'ont commencé à croître de façon significative qu'en 1978.

Le développement rural est un domaine très vaste et le terme recouvre aussi bien le développement des cultures sèches et irriguées, le développement de l'élevage et des pêches, la protection des cultures que des

(*) Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E.

opérations complexes de "développement rural intégré" et la mise en valeur des bassins fluviaux, mise en valeur qui ne concerne pas uniquement le monde rural dans la mesure où elle vise à produire de l'énergie ou à faciliter les transports fluviaux. Il est nécessaire, dans la mesure du possible, d'affiner l'analyse et de voir comment l'aide est intervenue dans ces différents sous-secteurs du développement rural.

5.4.1 - L'aide aux cultures pluviales.

Le volume exact de l'aide aux cultures pluviales est un des plus difficiles à suivre. Des crédits intéressant le développement des cultures pluviales se trouvent en fait disséminés dans le tableau n° 9 sous les rubriques :

- développement rural intégré,
- production agricole,
- protection des cultures,
- cultures pluviales,
- commercialisation.

En procédant par différence, c'est-à-dire en enlevant des crédits d'aide au développement rural ce qui concerne l'élevage, l'irrigation et les pêches, on arrive à un montant des engagements d'aide pour les cultures pluviales (pour la période 1975-1979) de :

9 %

ce chiffre constituant plutôt une borne supérieure.

Mais l'expression "cultures pluviales" recouvre aussi bien les cultures d'exportation (coton, arachide) que les cultures vivrières. Quelle est la part de l'aide affectée aux unes et aux autres ? Il est difficile de le dire avec précision. Un dépouillement des projets financés entre 1975 et 1978 par la France (FAC et Caisse Centrale de Coopération Economique), le Fonds Européen de Développement, l'U.S.Aid et la République Fédérale d'Allemagne montre que :

sur 100 millions de dollars d'engagements pour les cultures pluviales,
28 concernent les cultures vivrières,
72 concernent les cultures d'exportation.

Il est possible, il est même probable, que dans les projets qui n'ont pu faire l'objet d'un dépouillement systématique, les crédits affectés aux cultures vivrières représentent une part plus importante.

Mais il paraît douteux que, au total, pour la période considérée, les engagements d'aide au développement des cultures pluviales vivrières, représentent plus de :

3 à 4 % de l'aide globale

Or 95% des céréales produites dans le Sahel proviennent aujourd'hui des cultures pluviales et les céréales constituent dans tous les pays la base de l'alimentation, les moyens consacrés au développement des cultures vivrières pluviales apparaissent, eu égard à l'importance de ces cultures pour les pays sahéliens, vraiment très faibles.

La stratégie d'OTTAWA avait particulièrement insisté sur le rôle-clé que jouent les cultures céréalierées pluviales dans le Sahel et qu'elles joueront jusqu'à la fin du siècle : rôle dans l'économie agricole, dans l'économie générale et rôle social. Elle avait proposé une stratégie basée sur deux grandes orientations :

- mise en valeur des terres nouvelles;
- intensification des cultures traditionnelles.

Un très petit nombre de projets ont concerné jusqu'à présent l'intensification de la production céréalierée. Certes, beaucoup de projets de développement rural intégré comportent des volets d'intensification, de développement de la culture attelée, de fourniture de facteurs modernes de production; mais ces projets sont relativement ponctuels. Les grandes opérations d'intensification de la culture céréalierée sur une région sont beaucoup plus rares : 3 ou 4 au plus, sur l'ensemble du Sahel au cours des 4 dernières années.

Mais il faut souligner que, au cours de la décennie 1960-70, la quasi totalité de l'aide aux cultures pluviales concernait le développement de l'arachide et du coton. Un infléchissement très net s'est produit dans les orientations de l'aide en faveur des cultures vivrières.

5.4.2 - L'aide aux cultures irriguées.

L'aide aux cultures irriguées a évolué de la façon suivante :

TABLEAU N° 11

ENGAGEMENTS D'AIDE AUX CULTURES IRRIGUEES

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets (millions de dollars courants)	23	63,9	74,7	105,5	74,5	342
Part de l'aide globale	2,2%	5,6%	7,5%	7,5%	4,4%	5,6%

Mais l'aide spécifique aux projets de cultures irriguées ne couvre pas toute l'aide à ce secteur. Il faut y ajouter :

- la majeure partie des crédits affectés à l'aménagement des bassins fluviaux qui concernent des équipements hydroagricoles mais aussi des équipements énergétiques et éventuellement la navigation;
- quelques crédits inclus dans la rubrique "développement rural intégré" qui intéressent des aménagements de bas-fonds, des petites retenues etc...;
- quelques crédits de recherche consacrés à la riziculture et une assistance technique spécifique à ce secteur des cultures irriguées.

Au total, c'est sans doute environ 9 à 10% de l'aide globale ou de l'ordre du sixième de l'aide aux projets qui est affecté aux cultures irriguées.

Cette aide s'est accrue de façon très substantielle entre 1975 et les années suivantes : l'aide aux projets de cultures irriguées a au moins triplé (en valeur réelle). Elle a décrue sensiblement en 1979.

Un effort important est donc fait pour le développement de ce type de cultures et la mise à l'abri des aléas climatiques d'une partie de la production céréalière sahélienne.

La stratégie d'OTTAWA avait défini trois lignes directrices pour ce développement :

- réhabiliter d'abord les périmètres existant dégradés;
- entreprendre les études nécessaires à l'aménagement des grands bassins fluviaux;
- réaliser les nouveaux aménagements pouvant être exécutés avec le maximum de chances de succès (études bien menées, formation des cadres et des cultivateurs assurée).

La réhabilitation des périmètres dégradés a bien été entreprise, mais elle a pris un retard important. La plus importante opération de réhabilitation, celle de l'Office du Niger au Mali, est maintenant engagée : les dossiers techniques du premier programme, préparés par la Banque Mondiale, seront prêts à la fin de 1980.

La préparation des grands projets d'aménagement de la Vallée du fleuve Sénégal a progressé. Des financements sont acquis. Cependant, au milieu de 1980, la réalisation des ouvrages n'est pas encore entrée dans une phase active.

Les études d'aménagement du fleuve Niger se poursuivent activement dans les Républiques du Mali et du Niger. En revanche, les études d'ensemble sur le fleuve, pourtant bien nécessaires pour assurer la cohérence entre les projets nationaux, sont en sommeil depuis plusieurs années.

En ce qui concerne la réalisation d'aménagements nouveaux, celle-ci s'est poursuivie, mais comme on le verra au chapitre suivant, à un rythme plus faible que celui prévu par la stratégie d'OTTAWA.

Dans l'ensemble, l'aide internationale s'est appliquée selon les lignes directrices de développement des cultures irriguées définies à OTTAWA.

5.4.3 - L'aide à l'élevage.

L'aide à l'élevage a évolué de la façon suivante :

TABLEAU N° 12

ENGAGEMENTS D'AIDE à L'ELEVAGE

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets (millions de dollars courants)	49	38,9	9,3	59,2	31,8	188
Part de l'aide globale	5%	3,4%	0,9%	4,2%	1,9%	3,2%

Pour être complet, il faut ajouter à cela une part des opérations de développement rural intégré où des volets élevage sont inclus (développement de la culture attelée, de l'embouche paysanne, voire volets de santé animale) si bien que l'aide à l'élevage doit représenter de l'ordre de 5% de l'aide globale.

On constate que :

- cette aide, assez irrégulièrement répartie dans le temps, ne s'est pas accrue de façon significative au cours de la période considérée;
- cette aide est aussi très inégalement répartie dans l'espace : le Tchad et le Mali ont reçu à eux seuls plus de la moitié de l'aide à l'élevage. En revanche, il n'a pas été possible, dans le recensement opéré, de trouver pendant la période 1975-78, plus d'un projet d'aide à l'élevage en Mauritanie.

Si l'on essaie de ventiler l'aide récapitulée dans le tableau ci-dessous entre différents types d'intervention, on trouve la répartition :

- 13 % pour les opérations de santé animale,
- 80 % pour les opérations de développement général de l'élevage,
- 7 % pour les opérations combinées élevage plus agriculture.

Mais, les opérations de développement de l'élevage comprennent dans la majorité des cas plusieurs volets : santé animale, encadrement, reconstitution du cheptel, embouche, fourniture d'équipements divers etc... la répartition des crédits entre ces différents postes n'étant pas exactement connue.

Il en résulte que l'aide apportée à la santé animale représente certainement plus des 13% indiqués ci-dessus (qui sont les crédits d'aide apportés à des opérations portant uniquement sur la santé), certainement plus du cinquième, peut-être le quart de l'aide totale à l'élevage.

De même, comme on l'a déjà indiqué, d'autres crédits consacrés à des opérations agriculture-élevage sont inclus dans des opérations classées sous la rubrique développement agricole, en particulier celles qui concernent la culture attelée, si bien que la part de 7% ci-dessus doit être revue en hausse très sensible.

La stratégie de l'élevage adoptée à OTTAWA avait mis l'accent sur quatre lignes stratégiques :

- compléter les connaissances sur l'éco-système du Sahel et réaliser des projets d'aménagement pastoraux compatibles avec les potentialités de la zone;
- développer l'association agriculture-élevage partout où cela est possible de manière à intensifier à la fois l'agriculture et l'élevage;
- poursuivre les opérations de santé animale entreprises pendant les années précédentes;
- accroître les actions de formation et de communication.

Faute de données précises sur l'exécution de beaucoup de projets réalisés ou en cours de réalisation et qui comportent des actions de natures très diverses, il est difficile de dire si l'aide internationale à l'élevage s'est orientée selon les lignes directrices rappelées ci-dessus.

De l'examen des données disponibles, on peut tirer les conclusions provisoire suivantes :

- Il paraît certain que l'action en faveur de la santé animale développée précédemment s'est poursuivie. Dans tous les pays au moins une opération de santé animale a été financée et la part de l'aide consacrée à la santé s'est maintenue à un niveau élevé (sauf la Mauritanie).
- Une aide importante est donnée à des opérations diverses : embouche paysanne, culture attelée, hydraulique pastorale etc... Toutes ces opérations paraissent assez traditionnelles et il ne semble pas qu'un effort considérable d'innovation ait encore été fait. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.
- Enfin, le développement des connaissances sur l'éco-système du Sahel, les actions de formation et de commercialisation ne semblent pas avoir encore fait l'objet d'autres choses que d'interventions ponctuelles.

5.4.4 - L'aide aux pêches.

Le tableau suivant résume l'évolution de l'aide apportée à ce secteur :

TABLEAU N° 13

ENGAGEMENTS D'AIDE AUX PECHES

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets (millions de dollars courants)	4,7	22,5	19	17	22,7	86
Part de l'aide globale	0,5%	1,9%	1,9%	1,2%	1,3%	1,4%

Sur cette aide, environ

11 millions de dollars soit 13% ont été consacrés au développement des pêches continentales

et 75 millions de dollars soit 87 %, aux pêches maritimes

La majeure partie de l'aide est destinée à des équipements portuaires ou à des fournitures de bateaux pour la pêche en mer.

On notera que les pêches fournissent aux populations sahéliennes des quantités de protéines qui sont du même ordre de grandeur que celles fournies par l'élevage : les aides apportées à ce secteur sont 3 fois plus faibles que les aides apportées à l'élevage.

5.5 - L'aide au secteur écologie et forêt.

Le tableau suivant résume l'évolution de l'aide apportée à ce secteur :

TABLEAU N° 14

ENGAGEMENTS D'AIDE AU SECTEUR FORESTIER

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets (millions de dollars courants)	2,9	5,4	8,9	18,7	23,3	59
Part de l'aide globale	0,3%	0,5%	0,9%	1,3%	1,4%	1%

Quelques crédits consacrés à des opérations de reforestation se trouvent disséminés dans les projets de développement rural intégré ou d'aménagement agro-sylvo-pastoral. Ils semblent peu importants, si bien que l'on peut affirmer que l'aide au secteur écologie et forêt n'a pas beaucoup dû dépasser

1 % de l'aide globale

S'agissant d'un problème aussi essentiel pour l'avenir du Sahel, on constate que les moyens affectés à la reforestation sont sans commune mesure avec l'ampleur des besoins.

Toutes les études menées sur ce sujet concluent en effet que le rythme de la reforestation au Sahel est aujourd'hui très insuffisant :

- "Il faudra d'ici l'an 2000, planter en moyenne 150.000 à 300.000 hectares par an. L'ampleur des efforts à déployer pour la reforestation est donc sans commune mesure avec les efforts actuels qui sont environ 50 fois trop faibles". (*)
- Un autre expert (**) estime à 1.000.000 d'hectares par an dont 225.000 pour le seul Sahel les surfaces à planter pour satisfaire les besoins en bois de chauffe des populations urbaines et rurales en Afrique au cours des 20 prochaines années.
- Dans une étude de la Banque Mondiale présentée à la 103ème réunion de l'American Forestry Association en octobre 1978, il est indiqué que les surfaces reforestées au Niger et au Mali devraient être multipliées respectivement par 7 et par 8 pour satisfaire les besoins domestiques jusqu'en l'an 2000.

On trouvera au chapitre suivant un essai d'analyse des raisons qui se sont opposées à ce que les programmes de reforestation connaissent jusqu'à présent une plus grande ampleur.

La seule note optimiste que l'on puisse aujourd'hui donner est que l'aide a commencé à s'accroître depuis 1976 et que l'on peut espérer que la tendance ainsi amorcée se maintiendra dans l'avenir.

(*) "L'énergie dans la stratégie de développement du Sahel" - CILSS-Club du Sahel - Octobre 1978.

(**) Reidar PERSSON "Forest Resources of Africa. An approach to International Forest Resource Appraisals" - Stockholm, 1977.

5.6 - L'approvisionnement en eau des populations.

Les engagements d'aide pour l'approvisionnement en eau des populations urbaines et rurales se sont répartis comme suit, au cours de la période 1975-1979 :

TABLEAU N° 15

AIDE à L'APPROVISIONNEMENT EN EAU

	(en millions de U.S. dollars)					
	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets	47	30,2	18,7	47,2	61,9	205
Part de l'aide globale	5,7%	2,6%	1,9%	3,4%	3,6%	3,3%

TABLEAU N° 15-bis

REPARTITION DE L'AIDE ENTRE POPULATIONS URBAINES & RURALES
(1975-1978)

	Volume de l'aide	Population (*)	Aide par habitant
Aide aux populations rurales	81,7	24,5	3,3 dollars
Aide aux populations urbaines	55	4,2	13 dollars

L'aide à ce secteur a représenté en moyenne 3% de l'aide totale. Cette part a nettement décrue au cours de la période considérée.

Le tableau N° 15-bis ci-dessus met aussi en évidence la disparité entre l'aide apportée aux populations rurales et l'aide apportée aux populations urbaines dans ce domaine.

(*) La définition des populations rurales et urbaines varie d'un pays à l'autre. La répartition indiquée ne peut être qu'approximative.

5.7 - L'aide aux infrastructures.

Le tableau suivant résume l'évolution de cette aide :

TABLEAU N° 16

ENGAGEMENTS D'AIDE AUX INFRASTRUCTURES

	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
Total de l'aide aux projets (millions de dollars courants)	135	304	176	293	353	1260
Part de l'aide globale	16,5%	27,3%	17,6%	20,9%	20,7%	20,9%
dont part des infrastructures de transports.....	10,2%	20 %	13,7%	12,7%	15,2%	14,6%

Il montre la part importante et croissante des aides à la création, à l'amélioration ou à la réhabilitation d'infrastructures au Sahel.

Les infrastructures de transports représentent à elles seules les deux tiers des aides aux infrastructures. Et parmi les infrastructures de transports, les infrastructures routières représentent la part la plus importante : 10,9% de l'aide globale sont consacrés à la construction et à la réhabilitation de routes. (*) Un peu plus de la moitié de l'aide aux infrastructures est affectée aux routes ayant un caractère de liaisons nationales ou internationales, et un peu moins de la moitié à des routes secondaires ayant un effet plus direct sur le désenclavement des zones de production agricole.

Au total, si on compare les aides en valeur réelle affectées à ce secteur en 1975 et au cours des quatre années suivantes, on constate que ces aides se sont accrues d'environ :

75 %

plus rapidement que ne s'est accrue l'aide globale.

(*) et 1,1% seulement aux chemins de fer, en principe plus économies en énergie.

5.8 - Réflexions inspirées par cette analyse sectorielle.

La répartition sectorielle de l'aide au cours des années 1975-1979 est résumée dans le tableau 17, ci-après. Ce tableau indique :

- la répartition par grandes masses de l'aide publique au développement au cours de cette période;
- la tendance constatée dans l'évolution de chacun de ces masses.

L'examen de ce tableau inspire quelques réflexions :

- Sur l'aide hors projet :

Cette aide est importante et représente une part à peu près constante (35%) d'une aide globale croissante. Ceci traduit la difficulté des Etats sahéliens à faire face aux charges de fonctionnement de leur appareil administratif, aux charges récurrentes des projets de développement (*) et au financement de leurs importations essentielles.

L'aide alimentaire n'a pas cessé; elle représente en moyenne une part non négligeable de l'aide totale.

Il est à craindre que les difficultés actuelles n'aillent en s'accroissant. D'une part, l'effort entrepris pour le développement du Sahel imposera aux Etats des charges de plus en plus lourdes et, d'autre part, le coût des importations de produits essentiels aura sans doute tendance à augmenter encore.

(*) Cf. le rapport sur les charges récurrentes.

- sur l'aide pour les projets :

Si l'on considère les lignes stratégiques prioritaires retenues par la stratégie d'OTTAWA et qu'on porte au regard la part de l'aide qui leur a été consacrée entre 1975 et 1979, on constate, par rapport aux années précédentes, un infléchissement certain de l'aide en faveur des lignes stratégiques, ce qui est encourageant :

- intensification des cultures pluviales vivrières	3 à 4 %
- développement des cultures irriguées	9 %
- développement de l'élevage	5 %
- développement des pêches	1,5 %
- reforestation	1 %
TOTAL :	20 %

cela représente au total, environ :

1/5 de l'aide globale
ou 1/3 de l'aide aux projets

Mais, pour atteindre les objectifs fixés à OTTAWA d'un commun accord, un effort plus massif devra sans doute être fait pour le développement des cultures vivrières, des pêches, de l'élevage et pour le reboisement.

L'aide pour le développement des infrastructures, en particulier des infrastructures routières est importante et va croissant. Elle représente, à elle seule, autant que l'aide pour les actions prioritaires définies à OTTAWA. Certes, de meilleurs moyens de communication exercent une influence sur le développement des autres secteurs, en particulier sur le développement rural, mais il faudra sans doute à l'avenir rechercher une meilleure cohérence entre les actions prioritaires visant à développer la production et les actions d'accompagnement comme le développement des infrastructures.

TABLEAU N° 17

ESSAI DE REPARTITION DES ENGAGEMENTS
D'AIDE AUX ETATS SAHELIENS - 1975-1979

AIDE hors projets :

- aide au développement (assistance technique, recherche)	6 %	↗	35 %
- aide alimentaire, aide d'urgence	10 %	↘	
- aide au fonctionnement (dont assistance technique à l'enseignement : 7%)	19 %	↗	

AIDE dans les projets :

- cultures pluviales et divers	(1) 9 %	↗	Total développement rural : 24,5 %
- cultures irriguées	9 %	↗	
- élevage	5 %	↗	
- pêches	1,5 %	↗	
- reforestation	1 %	↗	
- mines	4,5 %	↗	
- approvisionnement en eau	3 %	↗	
- infrastructures	21 %	↗	
- éducation, formation	6 %	→	
- santé	3 %	↘	
- industries et divers	2 %	↘	

(1) dont 3 à 4% pour les cultures vivrières
et 4,5 à 5,5% pour les cultures d'exportation

VI - L'IMPACT DES ACTIONS ENTREPRISES ET LES PROBLEMES
RENCONTRES DANS LEUR MISE EN OEUVRE

L'action entreprise pour l'auto-suffisance alimentaire du Sahel est nécessairement une action de longue haleine. Les raisons qui font que le Sahel est dépendant de l'aide extérieure pour son alimentation et le devient de plus en plus, sont profondes et ne peuvent être surmontées en quelques mois, voire en quelques années. Les déséquilibres écologiques constatés ne pourront pas non plus être redressés sur une courte période. La réflexion stratégique menée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel a eu l'avantage de montrer que si le Sahel pouvait conquérir son autonomie, cette conquête serait difficile et le succès ne pouvait guère être escompté avant la fin du siècle.

Il serait donc illusoire de penser que l'effort entrepris depuis 1975 puisse avoir eu des effets spectaculaires immédiats.

L'objet de ce chapitre est donc plutôt de donner des indications sur les tendances constatées au cours de ces dernières années dans le Sahel (grâce notamment aux évaluations de projets et aux divers travaux rappelés en annexe III) et surtout de tirer parti de l'expérience acquise.

6.1 - Les cultures pluviales vivrières.

L'intensification des cultures pluviales vivrières, ligne stratégique prioritaire définie par la stratégie d'OTTAWA, est le type même d'action qui ne peut porter ses fruits qu'à moyen et à long terme. Il serait donc vain de rechercher si les actions entreprises depuis 1975 ont déjà entraîné un infléchissement des tendances de la production céréalière sur la période considérée. Il faut souligner en plus que, dans l'état actuel des statistiques agricoles, identifier les tendances de la production sur une période de 4 années est un exercice aléatoire.

En première analyse, on constate que, malgré les opérations d'intensification entreprises (mais dont on a vu qu'elles n'avaient pas encore donné lieu à un effort massif), l'augmentation de la production céréalière a continué à se faire en grande partie par extension des surfaces cultivées (et dans certaines régions : par extension au détriment des jachères avec dégradation concomitante des terres).

L'exemple du Niger est à cet égard frappant, comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N° 18

EVOLUTION DES CULTURES PLUVIALES CEREALIERES AU NIGER

Années agricoles	Surface cultivée (milliers d'hectares)	Production de mil et de sorgho (milliers de tonnes)	Rendements Kg/ha
1955-1956	1 570	787	501
1959-1960	2 045	946	463
1963-1964	2 353	1 330	565
1967-1968	2 421	1 342	554
1971-1972	2 935	1 226	418
1974-1975	2 278	1 102	491
1975-1976	2 484	853	336
1976-1977	3 029	1 256	415
1977-1978	3 424	1 451	423
1978-1979	3 430	1 400	408

Source: Ministère du Développement Rural.

On voit :

- a)- que les terres cultivées augmentent d'année en année, assez régulièrement jusqu'à la sécheresse qui entraîne un recul des cultures. Mais la sécheresse passée, l'extension des terres cultivées reprend rapidement et le terrain perdu est vite reconquis. Sur une longue période de 23 ans, cette extension des cultures céréalieres se fait au rythme de 3,4% par an;
- b)- la production céréalier ne suit pas le même rythme : sur la longue période, elle ne croît que de 2,5% par an. Faute de terres disponibles en quantité suffisante, certaines terres deviennent surexploitées et les rendements diminuent de 0,9% par an;
- c)- la population augmente plus rapidement que la production céréalier : à un rythme de l'ordre de 2,8% par an.

Tout le drame du Sahel se trouve résumé dans ces quelques chiffres et, au cours de ces toutes dernières années, on n'aperçoit pas encore de rupture marquée dans les tendances anciennes : l'intensification des cultures pluviales céréalières, si elle commence à se réaliser en quelques lieux, est encore trop ponctuelle pour entraîner une modification de la tendance lourde constatée.

Tous les pays sahéliens ne sont pas dans une situation aussi difficile que le Niger où l'extension des surfaces cultivées se heurte à la limite des terres disponibles. Mais la tendance constatée pour le Niger se retrouve dans l'ensemble du Sahel.

Si on prend les trois années 1970, 1974, 1978 qui n'ont pas été marquées par des accidents climatiques exceptionnels et si l'on compare les données relevées par la F.A.O., on constate l'évolution suivante, pour l'ensemble du Sahel :

TABLEAU N° 19 -

EVOLUTION DES CULTURES CERÉALIÈRES DANS LE SAHEL

	1970	1974	1978	Trend
Production céréalière (en milliers de tonnes)	4 077	4 597	4 949	+ 2,45 %
Surfaces cultivées (en milliers d'hectares)	7 700	8 880	9 840	+ 3 %
Rendements en Kg/ha.	530	518	503	- 0,65 %

Ces statistiques globales doivent être considérées avec beaucoup de prudence. (*) Elles montrent néanmoins les grandes tendances : pour l'ensemble du Sahel, l'augmentation de la production céréalière se

(*) Le "Regional Food Plan for Africa" de la FAO, considérant les 2 périodes 1962/64 et 1972/74 tire des conclusions différentes :

trend de la production de céréales : - 1,6%
trend des surfaces cultivées : - 0,3%
trend des rendements : - 1,3%

Mais, à notre avis, l'année 1973, marquée par une sécheresse très grande, fausse la comparaison et explique la régression constatée des surfaces cultivées, régression qui s'est avérée provisoire et due à des facteurs climatiques.

fait toujours par extension des surfaces cultivées; celle-ci a plutôt tendance à se faire plus vite que l'augmentation de la production et les rendements ont plutôt tendance à diminuer.

La conclusion tirée de l'examen du cas du Niger peut être étendue à l'ensemble du Sahel : l'intensification des cultures céréalières n'a pas encore vraiment commencé. La "révolution verte" n'a pas encore atteint le Sahel.

L'examen de plusieurs évaluations de projets de développement des cultures pluviales céréalières permet de comprendre pourquoi l'intensification n'a pas encore vraiment commencé sur une grande échelle au Sahel.

La première raison est d'ordre technique.

Pour que le paysan sahélien change son système de culture traditionnel et adopte un système performant, il faut que le nouveau système lui apporte des avantages indéniables et que, face aux aléas climatiques inévitables, il ne lui fasse pas prendre des risques insupportables. Si une nouvelle variété de sorgho donne, dans des conditions pluviométriques moyennes, des rendements supérieurs aux variétés traditionnelles, c'est bien mais ce n'est pas suffisant. Encore faut-il qu'en année moins favorable, elle ne se révèle pas plus fragile que les variétés traditionnelles et ne donne pas des récoltes catastrophiques pour le paysan.

Or, en 1979, force est de constater qu'un certain nombre d'experts contestent la validité des modèles nouveaux proposés aux paysans. Cette contestation s'étend parfois aux variétés nouvelles proposées. Au Niger par exemple les rapports d'évaluation de l'U.S. Aid trouvent qu'il n'est pas évident que la variété de mil proposée aux paysans (le mil P3 KOLO) donne toujours des rendements supérieurs aux variétés traditionnelles. Les rapports d'évaluation de la Banque Mondiale et du FED soulignent aussi le manque ou l'insuffisance des thèmes techniques concernant le millet et le sorgho. En Haute-Volta l'échec des tentatives d'intensification des cultures sur le plateau Mossi est attribué à la fragilité des variétés nouvelles qui fait prendre au paysan un risque qu'il refuse d'assumer. Au Tchad, l'opération sud Tchad qui devait concerner l'intensification de la culture du coton et des céréales s'est, en fait, limitée au développement du coton; les cultures de sorgho se sont faites sur des surfaces accrues, mais les rendements n'ont pas augmenté, en partie faute de modèle approprié à présenter aux paysans.

Même si des thèmes techniques éprouvés sont disponibles, encore faut-il présenter un ensemble cohérent : variétés culturales, facteurs de

production, façons culturales etc... L'examen des rapports d'évaluation montrent que certaines incertitudes demeurent quant aux combinaisons à adopter : la traction animale apporte un gain de productivité évident mais son emploi soulève encore bien des problèmes, elle reste peu utilisée pour le sarclage. Quant à l'association agriculture-élevage, thème fort à la mode et dont la vulgarisation est sans nul doute indispensable, elle demeure souvent assez théorique, sans que l'on aperçoive clairement les modalités pratiques de cette association et les modèles proposés.

La seconde raison est d'ordre économique.

Le Colloque de Nouakchott sur les politiques céréalieres qui s'est tenu en juillet 1979, sous l'égide du CILSS et du Club du Sahel, a mis en évidence plusieurs faits importants :

- On constate que, aux prix d'achat actuels des céréales par les Offices céréaliers nationaux, prix fixés par les Gouvernements, les paysans ne sont pas motivés à cultiver des céréales pour les commercialiser et contribuer ainsi à l'approvisionnement des populations urbaines. Ils n'ont intérêt à cultiver que pour leurs propres besoins et les quantités commercialisées ne sont en fait que des surplus que les paysans peuvent accepter de "brader" à des prix non rémunérateurs.
- On constate aussi que, aux prix d'achat actuels des céréales et aux prix de cession des facteurs modernes de production : engrains, pesticides, matériels agricoles, les paysans n'ont pas intérêt à adopter les modèles culturaux plus performants qui leur sont proposés, même - ce qui n'est pas toujours le cas - si ces modèles sont techniquement convenables. La politique des prix actuelle peut être considérée, au moins dans de nombreux cas, comme un facteur de blocage de toute intensification.

Le Colloque de Nouakchott, qui réunissait responsables Sahéliens et experts de la Communauté Internationale a largement insisté sur la nécessité de mettre en oeuvre des politiques céréalieres cohérentes : système de prix d'achat, subvention aux intrants, mise en place d'un réseau de commercialisation etc... qui permettent l'intensification nécessaire des cultures céréalieres.

Le Colloque a aussi insisté sur le rôle néfaste de l'aide alimentaire(*) qui, devenue permanente, assure à bon compte l'alimentation des populations urbaines et décourage le cultivateur sahélien de produire pour l'approvisionnement des villes. La question a été posée de savoir si le Sahel, de la même façon qu'il protège son industrie naissante de la concurrence étrangère, ne devrait pas aussi protéger ses cultures céréalieres.

(*) (sauf en cas d'urgence)

Plusieurs faits montrent qu'une prise de conscience de la nécessité de politiques céréalières cohérentes est en train de se faire. Plusieurs gouvernements ont pris des mesures pour augmenter les prix d'achat, subventionner les intrants, mettre en place des "plans alimentaires" ou effectuer une modélisation en vue de rechercher un meilleur équilibre entre cultures d'exportation et cultures vivrières. Mais un long chemin reste encore à parcourir dans ce domaine.

L'aide internationale au développement des cultures pluviales céréalières ne représente pas plus de 3 à 4% de l'aide globale. Or les cultures pluviales fournissent 95% des céréales produites dans le Sahel et un consensus existe pour dire que, d'ici la fin du siècle, l'approvisionnement du Sahel en céréales continuera à reposer essentiellement sur les cultures pluviales.

Il est probable que, pour atteindre l'auto-suffisance alimentaire, la part de l'aide consacrée au développement des cultures pluviales céréalières et en particulier à l'intensification des cultures devra être très substantiellement accrue.

Mais, un accroissement substantiel de l'aide ne sera efficace que si :

1°/- Les problèmes techniques sont résolus. Un effort de recherche technique (mise au point de variétés nouvelles notamment) et de recherche technico-économique (mise au point de systèmes culturaux cohérents, adaptés à chaque terroir et adaptés aux possibilités techniques et financières des paysans) devrait être fait. Les cultures vivrières sont loin d'avoir fait encore l'objet d'un effort de recherche comparable à celui dont ont bénéficié les cultures d'exportation. Les Gouvernements sahéliens et la Communauté Internationale auraient certainement intérêt à porter une attention plus grande à cette recherche.

2°/- Les problèmes économiques et politiques sont résolus. Il s'agit essentiellement de mise en oeuvre d'une politique de prix (des céréales et des intrants) et de commercialisation qui ne soit pas un blocage mais au contraire un facteur favorisant l'intensification. Ceci concerne naturellement au premier chef les responsables politiques sahéliens.

6.2 - Les cultures d'exportation.

6.2.1 - Le coton.

Il est plus facile de mesurer l'impact de l'aide appliquée aux cultures d'exportation. Le coton notamment donne lieu à des cultures qui sont systématiquement encadrées : surfaces cultivées, productions, rendements sont beaucoup mieux connus que ceux des cultures vivrières.

Les 3 tableaux suivants retracent l'évolution de la culture du coton :

TABLEAU N° 20

EVOLUTION DES SUPERFICIES CULTIVEES EN COTON
(en milliers d'hectares)

	1961-62	1971-72	1977-78	1978-79	1979-80
M A L I	42,5	77,6	99,6	113,6	118,6
HAUTE-VOLTA	22,9	74,0	68,7	71,7	79,2
SENEGAL	-	18,3	47,1	48,3	31,0
NIGER	5,7	20,3	7,5	9,0	4,9
TCHAD	299,8	315,8	284,0	271,3	180,0
T O T A L	370,9	506	506,9	513,9	413,7

On constate que les surfaces cultivées en coton se sont stabilisées à un peu plus de 500.000 hectares depuis le début des années 70 (à comparer aux 12 à 13 millions d'hectares consacrés aux cultures céréalières). L'année 1979 marque un déclin important des surfaces cultivées :

- au Tchad, on peut penser que ce recul du coton est dû à la période troublée que connaît ce pays;
- au Sénégal et au Niger, on constate une désaffection des paysans pour le coton dont on peut se demander si elle est conjoncturelle ou si elle est l'amorce d'un mouvement de fond.

TABLEAU N° 21

EVOLUTION DE LA PRODUCTION COMMERCIALISEE DE COTON-GRAINE
(en milliers de tonnes métriques)

	1961-62	1971-72	1977-78	1978-79	1979-80(*)
M A L I	12,9	67,9	113,7	127,7	144,5
HAUTE-VOLTA	2,3	28,1	38,0	60,0	70,0
SENEGAL	-	21,1	37,1	33,8	28,0
NIGER	2,3	5,1	3,8	4,4	3,4
TCHAD	46,8	108,8	125,3	136,7	88,0
T O T A L	64,3	231	317,9	362,6	333,9

TABLEAU N° 22

EVOLUTION DE LA PRODUCTION DE COTON FIBRE
(en milliers de tonnes métriques)

	1961-62	1971-72	1977-78	1978-79	1979-80(*)
M A L I	3,9	25,3	42,2	48,1	52,5
HAUTE-VOLTA	0,8	10,4	13,9	22,3	25,1
SENEGAL	-	7,7	13,3	12,6	10,4
NIGER	0,8	3,1	1,3	1,5	1,2
TCHAD	17,2	41,0	45,4	50,1	31,4
T O T A L	22,7	87,5	116,1	134,6	120,6

(Sources: CFDT)

(*) prévisions.

On constate que les productions et les rendements ont continué à croître grâce aux actions de productivité entreprises. De 450 Kg à l'hectare en moyenne au début des années 70, le rendement est passé à plus de 600 Kg en 1977-78, 700 Kg en 1978-79, 800 Kg en 1979-80.

Ces résultats globaux sont confirmés par les quelques évaluations qui ont été faites et qui concernent des opérations particulières de productivité. L'opération Sud Tchad par exemple a permis de faire passer les surfaces dites "en productivité" de 44.000 à 140.000 hectares (avant la période troublée) et de porter les rendements à 900 Kg par hectare, contre 285 en culture traditionnelle. Ceci démontre que des opérations bien conduites, proposant aux paysans un modèle technique valable et offrant une rentabilité économique acceptable, peuvent faire évoluer le monde rural très rapidement. On notera cependant que cette opération Sud Tchad n'est pas entièrement satisfaisante : elle s'est faite en partie au détriment des cultures vivrières et surtout, le développement spectaculaire de la production cotonnière s'est fait sans souci du maintien de la fertilité des sols. Le problème fondamental du maintien et de l'amélioration du capital foncier reste entier.

Il n'est pas sans intérêt de s'arrêter quelque peu sur le cas du Niger où la culture du coton, malgré les efforts faits pour vulgariser des améliorations techniques et accroître la productivité, a nettement reculé depuis quelques années. Il en est de même de la culture de l'arachide, longtemps principal produit d'exportation, qui s'est littéralement effondrée : 400.000 hectares plantés au début des années 70, 165.000 hectares plantés seulement en 1977-78. Au contraire, la culture du niébé s'est largement développée : 40.000 tonnes produites au début des années 60, plus de 200.000 dans ces dernières années. Cette légumineuse contribue à l'alimentation des populations locales et est exportée vers le Nigeria.

Or le Niger est sans doute le pays sahélien où aujourd'hui, l'extension des cultures se heurte le plus à la limite des terres disponibles et où l'extension des cultures céréalières se fait depuis plusieurs années déjà au détriment des rendements. A la fois sans doute sur l'instigation du Gouvernement (le programme triennal 1976-1978 a donné une priorité réelle au développement des cultures vivrières) et par réaction spontanée, le monde rural a plus ou moins abandonné les cultures d'exportation traditionnelles : coton et arachide, pour développer les cultures céréalières et pour développer la culture d'une légumineuse alimentaire qui épouse moins les sols que les autres plantes et contribue même à les enrichir en azote.

En l'absence d'intensification, cette réaction est saine. On peut se demander si elle ne pré-figure pas la situation dans laquelle se trouvera tôt ou tard, si rien ne change, l'ensemble du Sahel qui se heurtera à la limite des terres disponibles. Sans intensification des méthodes culturales, la solution pour accroître la production céréalière sera de réduire les surfaces consacrées aux cultures d'exportation.

Mais le Sahel aura-t-il les mêmes ressources minières que le Niger pour se substituer aux cultures d'exportation dans l'équilibre de la balance commerciale ? Et il faut souligner que cette solution ne peut être qu'un expédient provisoire : la reconversion totale des terres actuellement cultivées en coton à des cultures céréalières apporterait tout au plus de quoi couvrir deux années d'augmentation des besoins en céréales.

6.2.2 - L'arachide.

Le tableau n° 23 donne l'évolution des productions d'arachides non décortiquées pour l'ensemble des pays sahéliens.

Au Sénégal, principal pays producteur, la production a atteint son point culminant après la sécheresse, en 1975. Correction faite des aléas climatiques, elle est en régression depuis cette date. (*) Il en est de même en Gambie et au Mali où la production est passée par un point culminant en 1976 et semble maintenant diminuer. Au Niger, le phénomène s'est produit plus tôt, la production a culminé avant la sécheresse en 1972, à 260.000 tonnes; elle s'est tenue nettement en dessous de 100.000 tonnes par an depuis 1975.

Le tableau n° 24 retrace l'évolution des exportations d'huile d'arachide. En gros, celles-ci suivent, avec un léger décalage dans le temps, l'évolution des productions.

Ce rapide examen des productions de rente montre combien la thèse, qui soutient que la principale cause du déficit alimentaire au Sahel est l'extension inconsidérée des cultures destinées à l'exportation, est loin de la réalité.

(*) Le projet de développement de l'arachide de bouche au Sénégal n'échappe pas à cette tendance : la campagne 1977/78 a donné à peine le tiers de la production prévue.

TABLEAU N° 23

EVOLUTION DES PRODUCTIONS D'ARACHIDES NON DECORTIQUEES

	(en tonnes)											
	1961	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
MAURITANIE	700	800	3 000	2 000	1 000	980	1 000	2 000	3 000	3 000	3 000	-
MALI	110 000	116 000	158 000	152 000	134 600	130 000	160 000	205 000	230 000	228 500	146 300	179 000
HAUTE-VOLTA	50 000	80 000	67 702	66 182	60 408	62 865	65 000	90 000	87 200	85 000	70 000	75 000
NIGER	151 800	298 335	204 600	256 500	260 200	77 056	129 085	41 760	79 200	90 000	73 732	90 000
TCHAD	130 000	88 000	96 300	75 000	70 000	78 500	90 000	82 300	87 000	83 000	85 000	-
SENEGAL	995 000	1008 610	589 950	997 120	586 900	692 779	1 005 632	1476 410	1192 130	700 000	1021 000	850 000
GAMBIE	94 000	142 000	125 000	125 000	136 000	115 000	151 500	156 500	145 000	105 000	105 000	112 000

Source : fichier CRONOS - Commission des Communautés Européennes.

TABLEAU N° 24

EXPORTATIONS D'HUILE D'ARACHIDE

(en tonnes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
M A L I	4 547	5 400	3 158	3 564	1 519	600	5 054	10 000	8 000
N I G E R	7 871	10 436	21 550	21 302	5 353	6 219	4 580	1 800	3 900
S E N E G A L	146 065	71 914	229 985	77 264	104 754	196 653	256 073	230 000	76 500
G A M B I E	15 997	14 259	14 093	16 892	17 582	16 889	18 252	18 300	13 309

- 69 -

Source : fichiers CRONOS - Commission des Communautés Européennes.

Les cultures d'arachides sont partout en régression, le développement des productions de coton s'est fait ces dernières années à superficies cultivées constantes et cependant, le déficit céréalier persiste et a même tendance à se creuser.

Ce que l'on constate, c'est plutôt que le développement des productions céréaliers se faisant par extension des surfaces cultivées, n'est certainement pas étranger (même s'il n'est pas la cause unique) à la désaffection pour les cultures de rente, évidente depuis plusieurs années pour les arachides et qui est peut-être en train de gagner le coton.

Ce que l'on constate aussi, c'est qu'un effort continu, persévérant, appliqué au développement de la production cotonnière a été couronné de succès. Une recherche agronomique bien conduite permettant de sélectionner des variétés bien adaptées, des modèles de culture bien étudiés, un encadrement assez dense, une commercialisation assurée, des prix d'achat attrayants et la productivité des cultures cotonnières a crû de façon évidente : le monde paysan sahélien a bougé.

Pourquoi ne serait-il pas possible de réussir le même accroissement de la productivité en ce qui concerne les cultures céréaliers ? L'argument que celles-ci, cultures traditionnelles, sont beaucoup plus difficiles à faire évoluer que des cultures non traditionnelles comme le coton (*) est de peu de poids tant que les éléments favorables qui ont été réunis pour les cultures cotonnières ne l'auront pas aussi été pour les cultures céréaliers.

" Qu'il soit difficile d'augmenter la productivité des petits agriculteurs, " voilà qui a souvent été dit; mais la vérité c'est qu'on a rarement fait beaucoup d'efforts dans ce sens." (**)

o o o

(**) W. Arthur Lewis (Prix Nobel d'Economie 1979) in "Développement économique et planification".

(*) ce qui n'est pas entièrement exact : le coton, sous forme de variétés peu productives, était cultivé depuis des siècles au Sahel.

o
o
o

Enfin, il est un point sur lequel il est nécessaire d'attirer l'attention et qui concerne aussi bien les cultures vivrières que les cultures d'exportation, c'est le peu de moyens qui ont été consacrés à la formation spécifique, liée au développement rural : au total 8,7 millions de dollars sur la période 1975-1978. Cette modicité des moyens n'a certes pas empêché le développement de la production cotonnière. Mais on ne peut s'empêcher de penser que davantage de moyens affectés à la formation, notamment à la formation des encadreurs, seraient utiles pour accélérer la mutation du système agricole.

6.3 - Les cultures irriguées.

6.3.1 - Les surfaces irriguées.

Les investissements réalisés dans ce secteur ne portent leurs fruits qu'à très long terme. Aussi est-il prématuré de mesurer l'impact de l'effort accompli depuis 1975. Les études faites récemment permettent seulement d'avoir des indications sur les tendances.

L'équipe "cultures irriguées du Groupe de Travail CILSS-Club du Sahel" a procédé en 1976 et en 1979 à des enquêtes sur la situation des cultures irriguées au Sahel. Les surfaces irriguées, d'après ces enquêtes, seraient :

TABLEAU N° 25

SURFACES IRRIGUEES

(en milliers d'hectares)

	1976	1979
Maîtrise de l'eau totale ou bonne	82,8	73
Maîtrise partielle	149,8	154
T O T A L	232,6	227

Même si les données collectées par chacune des enquêtes ne sont pas entièrement homogènes, (*) il semble que les superficies bénéficiant

(*) L'enquête de 1976 a sans doute un peu surestimé les surfaces irriguées avec maîtrise totale.

d'irrigations modernes (les cultures de décrue et de bas-fond traditionnelles ne figurent pas dans le tableau ci-dessus (*)) n'aient pas sensiblement augmenté de 1976 à 1979.

Si l'on considère que les cultures irriguées ont reçu de l'ordre de 10% de l'aide globale au Sahel, cette stagnation est surprenante. Il semble en fait qu'elle soit le résultat d'une double évolution :

- d'une part, des aménagements nouveaux ont été réalisés (ou des sécurisations d'aménagements anciens où la maîtrise totale n'était pas assurée) mais le rythme de réalisation de ces aménagements n'a pas sensiblement augmenté par rapport à la période précédente, ne dépassant pas pour l'ensemble du Sahel, 5.000 hectares par an (dont 4.000 pour la production de riz). Les programmes ambitieux établis par les Etats ont pris un retard très important. Le programme de première génération adopté à OTTAWA prévoyait la réalisation de 140.000 hectares d'aménagements nouveaux en 5 ans, ce qui supposait une révolution dans la programmation des aménagements, leur exécution et la formation des agriculteurs irrigants. Cette révolution n'a pas encore eu lieu.

Au Sénégal par exemple, le Vème Plan (1977-1981) avait prévu que les surfaces aménagées par la S.A.E.D. passeraient de 9.000 à 33.000 hectares. En 1979, à mi-parcours, seul l'aménagement de 4.000 hectares nouveaux était réalisé. Au Mali, le plan 1974-1978 prévoyait 37.000 hectares nouveaux en aménagements complets : 17% ont été réalisés; 106.000 hectares en semi-aménagements : 38% ont été réalisés etc...

- d'autre part, sur plusieurs aménagements existants, les surfaces réellement cultivées ont régressé, par suite de la dégradation de ces aménagements. Au Mali, à l'Office du Niger, sur 53.200 hectares aménagés, 39.500 ont été cultivés en 1976-77, 35.500 en 1978-79.

Il semble que, globalement, la mise en service des aménagements nouveaux n'a dépassé que de peu la mise hors service d'aménagements anciens.

L'enquête effectuée en 1979 montre que près de 26.000 hectares d'aménagements doivent être réhabilités dans le Sahel :

(*) elles représentent de l'ordre de 200.000 hectares cultivés.

- GAMBIE	1 750	hectares
- MALI	17 000	"
- MAURITANIE ...	300	"
- NIGER	1 000	"
- SENEGAL	5 150	"
- HAUTE-VOLTA ..	660	
Total :	25 800	hectares

6.3.2 - Les productions.

Si l'on considère maintenant l'évolution des productions et d'abord celle du riz qui est la principale production des terres irriguées, on peut la retracer de la façon suivante :

TABLEAU N° 26

EVOLUTION DE LA PRODUCTION DE RIZ PADDY
(en milliers de tonnes)

	1961-65	1974	1975	1976	1977	1978
TCHAD	29	35	37	40	20	40
GAMBIE	33	55	60	50	11	29
MALI	172	90	218	237	182	270
MAURITANIE	1	4	4	5	5	12
NIGER	11	30	35	29	30	34
SENEGAL	103	116	136	112	62	127
HAUTE-VOLTA	33	39	33	40	23	32
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
T O T A L	382	369	523	513	333	544

Source: F.A.O.

La récolte de 1979 sera inférieure à 400.000 tonnes.

Mais il faut noter que ce riz provient non seulement des cultures irriguées modernes mais aussi des cultures traditionnelles en inondation libre et aussi des cultures pluviales que l'on rencontre en Casamance et en Gambie, ce qui explique les fluctuations importantes dues aux aléas climatiques.

D'après l'ADRAO, sur une production de 524.000 tonnes :

- 50% du riz provient des irrigations modernes :
 - . 30% en maîtrise totale de l'eau,
 - . 20% en maîtrise partielle;
- 50% provient des cultures entièrement soumises aux aléas pluviométriques :
 - . 40% en inondation libre,
 - . 10% en culture pluviale.

On notera que :

- La production de riz ne suit pas l'évolution des besoins. Depuis le début des années 60, la production de riz en année normale a augmenté environ du tiers alors que du fait de l'accroissement démographique et de l'urbanisation, les besoins ont augmenté des deux tiers. D'où le recours croissant à des importations de riz : elles ne dépassaient pas 130.000 tonnes par an au début des années 60 et 190.000 tonnes par an entre 1965 et 1969, elles dépassent maintenant, souvent largement 300.000 tonnes par an. Ce sera le cas en 1980, à la suite de la mauvaise récolte de 1979.

Au cours de la période 1975-1978, si on fait abstraction de l'année 1977 marquée par la sécheresse, la production de riz a pratiquement stagné alors que les besoins ont cru à un rythme supérieur à 8% par an, supérieur à ce qui était prévu.

- Les cultures irriguées modernes ne fournissent que la moitié de riz et 30% seulement de cette production est mise à l'abri des aléas climatiques par la maîtrise totale de l'eau. La production de riz demeure très vulnérable à la sécheresse, comme le montrent les années 1977 et 1979.

- Enfin, si l'on cherche à situer la production des cultures irriguées dans l'ensemble de la production céréalière, on constate que les cultures irriguées ne fournissent que 5% des céréales produites dans le Sahel, dont 3% sont entièrement sécurisés.

En ce qui concerne le blé, la production atteint 12.000 tonnes par an, soit 4% de la consommation en 1979. Cette production n'a pas sensiblement augmenté au cours de la période 1975-78. Elle est obtenue en majeure partie en culture traditionnelle et en faible part en culture irriguée moderne.

Or, les besoins en blé ou farine de blé augmentent très rapidement au Sahel. Sur la période 1975-78, le taux d'augmentation annuel de la consommation est de l'ordre de 11%. Les importations sont donc fortement croissantes :

- de l'ordre de 100.000 tonnes par an vers 1965;
- de l'ordre de 200 à 300.000 tonnes par an depuis 1975, c'est-à-dire du même ordre de grandeur que les importations de riz.

Enfin, les cultures irriguées permettent la production de sucre :

- environ 50.000 tonnes en 1976,
- environ 90.000 tonnes en 1978.

Le Sahel couvre maintenant de l'ordre du tiers de ses besoins et ce taux de couverture a augmenté de façon significative au cours de la période considérée.

6.3.3 - Les problèmes posés par le développement des cultures irriguées.

Un effort très important reste donc à faire pour assurer l'auto-suffisance alimentaire du Sahel quelles que soient les conditions climatiques. Or, malgré la part importante d'aide affectée aux cultures irriguées, l'évolution de celles-ci ne répond pas entièrement à l'attente des Sahéliens et de la Communauté Internationale. On peut esquisser l'analyse suivante pour expliquer cette situation :

- D'une part les aménagements sont coûteux : si les opérations dites de submersion contrôlée (qui n'assurent qu'une maîtrise très partielle de l'eau) peuvent ne coûter que 500 à 1.200 dollars par hectare, les aménagements avec maîtrise totale sont nettement plus coûteux : on atteint couramment 10.000 voire 20.000 et même 30.000 dollars d'investissements à l'hectare. Les aménagements, une fois réalisés, demandent un entretien continu qui est également coûteux. Si cet entretien n'est pas assuré, les aménagements se détériorent et leur réhabilitation est encore plus onéreuse que leur maintenance.
- De tels investissements ne peuvent se justifier économiquement que par des rendements beaucoup plus élevés que ceux obtenus en culture pluviale ou en culture de décrue traditionnelle. Ces rendements peuvent être obtenus grâce à la pratique de cultures intensives et d'une double culture annuelle.
- Or, les rendements obtenus aujourd'hui dans le Sahel restent assez modestes. A l'Office du Niger par exemple les rendements en riz ont oscillé ces dernières années entre 1,7 et 2,6 tonnes à l'hectare, alors qu'ils devraient pouvoir atteindre 5 à 6 tonnes, selon les experts. Une simple culture annuelle est pratiquée alors qu'une double culture serait nécessaire pour rentabiliser les investissements. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'on rencontre des rendements de 8, 9 voire 10 tonnes. C'est le cas au Niger où une double culture annuelle intensive est pratiquée. (*)

Les cultures irriguées sont handicapées dans leur développement par leur faible rentabilité, due elle-même à tout un faisceau de raisons que l'on peut classer en trois grandes rubriques :

- Les problèmes d'ordre technique :

L'insuffisance de l'entretien est reconnue par tous les experts. Elle est à l'origine des besoins en réhabilitation recensés, besoins qui portent non seulement sur des aménagements déjà relativement anciens comme ceux de l'Office du Niger, mais aussi sur des aménagements qui n'ont que quelques années d'existence comme DAGANA, NIANGA ou BOUNDOUM au Sénégal.

(*) mais on peut se demander si ces résultats ne sont pas acquis au détriment de la fertilité des sols. Le rapport d'activité concernant l'aménagement de TOULA sur le fleuve Niger signale, en janvier 1978, que les sols s'épuisent alors que la première culture ne date que de l'hivernage 1975.

L'insuffisance des études préalables a été signalée dans plusieurs cas, amenant des surcoûts dans les investissements ou des productivités inférieures à ce qui était attendu. L'établissement d'une démarche-type pour les investigations préalables à un aménagement (investigations techniques et sociologiques) pourrait être utile pour éviter le retour de telles erreurs.

Enfin, pour obtenir la rentabilité des aménagements il faut fortement intensifier les cultures. Aussi la technique de l'agronome est-elle aussi importante, sinon plus, dans le succès d'un aménagement que l'art de l'hydraulicien. Les enquêtes faites en 1979 montrent qu'un effort reste à faire en matière de recherche agronomique : mise au point de variétés de blés adaptées aux conditions locales, poursuite des recherches entreprises sur les variétés de riz. Un effort encore plus important est sans doute à faire pour la diffusion de méthodes culturelles plus intensives et ménageant la fertilité des sols.

- La gestion et la formation.

La gestion de nombreux périmètres irrigués par les offices publics créés à cette fin est loin d'être toujours satisfaisante: approvisionnements non assurés, pièces de rechange arrivant trop tard, gestion de l'eau insuffisamment rigoureuse, coûts de fonctionnement très élevés etc... etc... Ces problèmes de gestion sont liés à des problèmes de formation des hommes : formation des gestionnaires et des encadreurs.

On constate que la plupart des périmètres où de bons rendements sont obtenus et où l'entretien est correctement effectué, sont des périmètres de dimensions modestes sur lesquels les producteurs sont associés à la gestion. Ceci illustre l'intérêt d'une décentralisation chaque fois que cela est possible.

- La politique agricole.

On retrouve pour les cultures irriguées les mêmes problèmes de prix et de commercialisation rencontrés pour les cultures céréalières pluviales : proposer aux cultivateurs irrigants des prix d'achat qui rentabilisent les aménagements, permettent leur entretien et permettent aussi l'achat des facteurs de production nécessaires à l'intensification; mettre en place un système de commercialisation qui assure l'écoulement des produits.

Les mêmes problèmes de fond se retrouvent dans le domaine des cultures céréalières pluviales et irriguées : proposer et faire adopter par les agriculteurs sahéliens des techniques de production plus intensives.

Malgré ces problèmes, l'effort entrepris en faveur des cultures irriguées ne doit pas être relâché, sinon on assisterait à une augmentation très importante des déficits en blé et en riz et donc des besoins en aide alimentaire.

Il faut d'abord, au moins stabiliser ces déficits, puis les réduire dans une phase ultérieure.

Pour cela, il est probable que l'effort pour le développement des cultures irriguées devrait être appliqué de façon quelque peu différente : la réhabilitation des périmètres hors service, la maintenance des aménagements existants, l'intensification des cultures, l'association des producteurs à la conception et à la gestion des aménagements, devraient devenir des priorités réelles.

6.4 - L'élevage.

"La première tâche à accomplir est la reconstitution du cheptel décimé par la sécheresse" avait affirmé la stratégie d'OTTAWA.

Cette première tâche est en voie d'accomplissement, comme le montrent les deux tableaux ci-dessous :

TABLEAU N° 27

EFFECTIF DU CHEPTEL EN 1968

(unité: 1.000 animaux)

	CAP VERT	GAMBIE	HAUTE-VOLTA	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	TOTAL
Bovins	14	221	2 600	5 067	2 100	4 100	2 747	4 500	21 349
Ovins	3	78	1 700	5 200	2 600	2 500	1 347	1 800	15 228
Caprins	23	108	2 400	5 100	2 200	5 870	1 490	2 000	19 191
Camelins	-	-	6	231	500	380	31	325	1 473
Equins	5		70	174	21	160	189	150	769
Asins	7	4	180	528	210	330	167	300	1 726

TABLEAU N° 28

EFFECTIF DU CHEPTEL EN 1977

	CAP VERT	GAMBIE	HAUTE-VOLTA	MALI	MAURI-TANIE	NIGER	SENE-GAL	TCHAD	TOTAL
Bovins	11	290	1 900	4 076	1 400	2 900	2 440	3 716	16 733
Ovins	2	95	1 300	4 437	4 700	2 560	1 760	2 448	17 302
Caprins	20	92	2 377	4 057	3 100	6 200	895	2 448	19 189
Camelins	-	-	5	188	700	265	6	316	1 480
Equins	2	-	90	160	16	210	216	145	839
Asins	8	4	170	429	180	370	200	300	1 661

Source: Annuaires de la production F.A.O.

Le troupeau de bovins avait été amputé de plus du quart, peut-être du tiers. On voit que, en 1977, la croissance du troupeau est de nouveau amorcée mais qu'il demeure encore assez éloigné de son effectif de la fin des années 60.

En revanche, pour les ovins et caprins, moins touchés par la sécheresse (perte de l'ordre du 8ème) les effectifs ont déjà dépassé ceux de 1968.

Quant aux chameaux, ils seraient de nouveau aussi nombreux qu'il y a 10 ans.

Globalement, le cheptel sahélien est estimé en 1977 à :

21 millions d'U.B.T. (*)

alors qu'il était de : 24 millions en 1968

et qu'il était peut-être descendu en dessous de 18 millions d'UBT au lendemain de la sécheresse.

(*) U.B.T. : Unité de Bétail Tropical. Animal théorique de référence pesant 250 Kg.

La reconstitution du cheptel est donc en bonne voie.

Mais, séquelle de la sécheresse, ce cheptel contribue moins que par le passé à l'alimentation des Sahéliens et aux exportations du Sahel :

- d'après l'IEMVT, la consommation moyenne de viande qui était de :

17 Kg par tête en 1968

n'est plus que de 13 Kg par tête en 1977

- les exportations de viande qui représentaient :

21 milliards de F.CFA en 1968

représentent : 23 milliards de F.CFA en 1977

En valeur réelle, elles ont donc fortement chuté.

- En revanche, les importations de lait ont été multipliées par 5, en volume, au cours de la même période et représentent maintenant 14 milliards de F.CFA par an.

Si la reconstitution du cheptel est en bonne voie, il reste donc un effort très important à faire pour que l'élevage retrouve le rôle qu'il avait avant la sécheresse, a fortiori pour qu'il contribue davantage à l'alimentation des Sahéliens et aux exportations du Sahel. Où en est-on de l'application de la stratégie d'OTTAWA ?

- Dans le domaine de la santé animale, la Communauté Internationale n'a pas relâché son effort. De fait, au cours de la période 1975-79, la situation sanitaire du cheptel a été à peu près satisfaisante.

- Dans la zone pastorale, l'évaluation complète du potentiel des ressources, la mise en oeuvre d'une politique de maintien de ce potentiel (notamment par l'élimination des feux de brousse) et d'une politique de développement de ce potentiel (par l'introduction de nouvelles espèces fourragères plus productives), la mise en valeur rationnelle des ressources ne sont encore qu'esquissés.

Des essais de mise en place de systèmes modernes de production ont été faits et des ranches ont été implantés en zone sahélienne et soudano-sahélienne. Ils n'ont pas, dans l'ensemble, donné des résultats satisfaisants : ils ont demandé des investissements très lourds, ils ont été implantés dans des régions pauvres en ressources et leur productivité s'est avérée de ce fait médiocre, enfin leur éloignement des grands centres de consommation a handicapé la commercialisation des produits.

La zone pastorale demeure donc exploitée quasi uniquement par le système d'élevage extensif traditionnel dont on connaît les limites de la productivité. Un début d'intensification n'existe pas encore.

- Dans la zone agro-pastorale, un certain nombre de projets d'embouche paysanne, d'élevage de petits ruminants, de développement de la culture attelée ont été mis en oeuvre. Faute de données statistiques, il est difficile de suivre de façon précise l'évolution de ce début d'intensification. L'impression prévaut que l'association agriculture-élevage est encore relativement exceptionnelle (d'après la F.A.O., en 1973, seulement 5% des cultivateurs sahéliens avaient recours à la culture attelée). En revanche, le développement des surfaces cultivées engendre un nombre de heurts de plus en plus grands entre pasteurs qui voient leurs pâturages grignotés par l'extension des cultures et agriculteurs qui se plaignent des dégâts causés aux cultures par les animaux (en Haute-Volta, au Niger).

L'impression prévaut également que les projets réalisés sont insuffisamment intégrés dans l'ensemble des activités agricoles. Au Niger par exemple, un projet d'embouche est resté pratiquement sans lien et avec le développement de la culture attelée et avec le développement de l'utilisation du fumier pour l'amélioration des sols.

On notera enfin que les cultures fourragères irriguées sont encore pratiquement inexistantes au Sahel, ce qui est doublement regrettable car celles-ci pourraient fournir les quantités de fourrage importantes nécessaires pour un développement massif de l'embouche et en même temps constituer un assolement à la culture du riz et contribuer ainsi au maintien de la fertilité des sols dans les périmètres irrigués.

Au lendemain de la sécheresse, il apparaissait clairement que deux grands types d'actions étaient à entreprendre : reconstituer le troupeau, transformer le système d'élevage extensif qui avait atteint ses limites en un système plus intensif. Mais le nouveau système n'apparaissait pas nettement. La réflexion entreprise notamment par le groupe de travail du Club du Sahel a permis de commencer à dessiner ce que pourrait être l'élevage dans le Sahel de demain. La stratégie d'OTTAWA était encore imprécise sur bien des points. Les derniers documents parus ou à paraître (*) donnent des lignes directrices mieux définies et apparaissent plus opérationnels.

La période 1975-1978 peut donc être considérée comme une période de réflexion. Cette étape était nécessaire à la mutation du système pastoral au Sahel. Elle reste à faire au cours des prochaines années.

6.5 - Les pêches.

L'effort pour le développement des pêches est assez modeste en valeur absolue et surtout dirigée vers les pêches maritimes. L'impact de cet effort est difficile à apprécier, faute de données statistiques fiables.

Les pêches continentales jouent un rôle important dans l'alimentation des pays de l'intérieur et donnent lieu à des courants d'exportation non négligeables vers les pays côtiers. Mais une partie très importante de la production est auto-consommée ou exportée par des circuits traditionnels qui ne donnent pas lieu à enregistrement statistique. Aussi les données publiées représentent-elles très mal la réalité. Au Niger et au Mali, ces données indiqueraient une baisse de la production, mais elles ne concernent que la production officiellement contrôlée :

PRODUCTION DE POISSON SECHE ET FUME (en tonnes)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
MALI	5 223	3 850	7 634	8 055	7 916	5 859
NIGER	4 771	4 180	2 439	1 184		

(*) Eléments de stratégie du développement de l'élevage dans les pays sahéliens. I.E.M.V.T. janvier 1980.

Ce qui est probable, c'est que les pêches continentales n'ont guère dû évoluer au cours de ces dernières années. Les efforts entrepris pour les développer et les moderniser sont restés trop ponctuels pour avoir un effet important. Les techniques de pêche sont restées souvent traditionnelles (au Niger, seulement 3% des embarcations de pêche sont équipées de moteurs hors-bord), la commercialisation est difficile à cause de l'enclavement des communautés de pêcheurs, cet enclavement oblige à traiter le poisson pour le conserver et à le traiter notamment par fumage, ce qui consomme une grande quantité de bois dans des régions où la déforestation est déjà très avancée, enfin les services des pêches ont des moyens très réduits et surtout disposent de très peu de cadres connaissant bien les problèmes de la pêche continentale.

Ce problème des cadres est fondamental et sa solution est sans doute un préalable à tout développement important des pêches dans les pays sahéliens de l'intérieur. Le projet de centre régional de formation à MOPTI (Mali), proposé depuis 1974, est toujours à l'étude et, début 1980, n'a pas encore trouvé son financement. On notera enfin l'absence quasi totale de pisciculture dans les Etats sahéliens (malgré la mise en oeuvre d'un projet de centre piscicole à BAZEGA en Haute-Volta).

En ce qui concerne les pêches maritimes, à l'exception de quelques navires de pêche industrielle sénégalais, la plupart des flottes opérant dans les zones maritimes du Sénégal et de la Mauritanie appartiennent à des armements étrangers qui en assurent l'exploitation à leur profit. On estime que, ces dernières années, plus de 1.200.000 tonnes de poissons étaient capturées par des chalutiers étrangers bénéficiant du régime des licences et expédiées directement dans les pays d'origine des flottes de pêche, alors que moins de 400.000 tonnes étaient débarquées annuellement (*) par les flottes industrielles et par les pêcheurs artisans des pays côtiers. Les pays sahéliens n'ont tiré que fort peu de profits de ce régime des licences. (Une décision récente du Gouvernement Mauritanien de modifier ce régime marque à cet égard un tournant).

Les efforts faits pour créer des flottes de pêche industrielles sahéliennes, pour moderniser la pêche artisanale (motorisation des pirogues (**)), pour créer de meilleurs circuits de commercialisation ont commencé à faire évoluer cette situation, mais les chiffres ci-dessus montrent qu'il y a encore beaucoup à faire pour que le potentiel halieutique des pays sahéliens profite davantage aux populations.

(*) dont une partie notable est traitée sur place puis exportée.

(**) Au Sénégal, la motorisation des pirogues a permis de faire passer la production de 50.000 tonnes en 1972 à 150.000 tonnes en 1978. Au Cap Vert la production traditionnelle est passée, grâce à la modernisation des méthodes de pêches de 6.600 tonnes en 1976 à 9.100 tonnes en 1978.

Vers 1975, peu de gens avaient conscience du potentiel très important du Sahel en matière de pêches. La période 1975-79 a été une période de prise de conscience de ce potentiel :

- 18 millions d'hectares de zones de pêche (contre 12 millions d'hectares cultivés);
- potentiel halieutique de l'ordre de 2.700.000 tonnes par an (2.300.000 en eaux maritimes, 400.000 dans les eaux continentales) alors que, d'après la FAO, la consommation du Sahel n'est que de 420.000 tonnes par an).

Cette prise de conscience des possibilités importantes des pêches s'est traduite par quelques opérations encore ponctuelles (mais dont certaines, en particulier dans le domaine de la recherche, sont importantes pour préparer l'avenir). On peut espérer qu'elle est le prélude à un développement plus rapide.

6.6 - La reforestation.

L'effort pour la reforestation est encore si faible que vouloir en évaluer l'impact n'aurait guère de sens.

Mieux vaut essayer de comprendre pour quelles raisons, alors que les besoins sont si criants et l'avenir si préoccupant, les opérations ont encore été si limitées. Les réunions consacrées à la reforestation et organisées sous l'égide des secrétariats du Club et du CILSS ainsi qu'un séminaire informel, organisé à Paris les 29 et 30 novembre 1979 pour l'Overseas Development Council des Etats-Unis ont permis une discussion intéressante entre Sahéliens et membres de la Communauté Internationale sur ce problème. L'analyse ci-après s'inspire largement de ces échanges de vues.

La première question que l'on peut se poser est de savoir si les décideurs, Gouvernements sahéliens et responsables des agences d'aide, avaient clairement conscience de l'ampleur et de la gravité du processus de déforestation dans le Sahel. Le choc qu'a provoqué la publication par le Club du Sahel et le CILSS de l'étude "L'énergie dans la stratégie de développement du Sahel" montre que, il y a peu d'années encore, tous les décideurs n'avaient pas une conscience aigüe du problème. On ne s'étonnera donc pas que les opérations de reforestation n'aient pas reçu, tant de la part des Sahéliens que des organismes financiers, une très grande priorité. On peut espérer que, une prise de conscience s'étant faite ou se faisant peu à peu, cette situation changera à l'avenir.

Le second problème rencontré est celui du coût élevé des opérations de reforestation menées jusqu'à présent. Le secrétariat du CILSS utilise un ratio indicatif de 625 dollars par hectare de plantation villageoise nouvelle, ratio basé sur des expériences récentes. La Banque Mondiale avance des chiffres de 300 à 1.000 dollars par hectare, pour différentes régions d'Afrique. Ces chiffres sont élevés et surtout, il faut les rapprocher du rendement médiocre de plusieurs opérations de reforestation. Dans le passé, un certain nombre d'opérations de reboisement entreprises avec l'aide de financements extérieurs ou un certain nombre de volets "reboisement" dans des opérations d'aménagement régional, se sont terminées par des échecs, parfois totaux.

L'évaluation d'un projet de développement régional comportant un volet forestier en Haute-Volta a montré que, en 1977 et 1978, environ 40% des arbres plantés seulement avaient survécu, ce qui porte à 1.900 dollars le coût de l'hectare d'arbres survivants (pour les arbres plantés en 1977) ou même 2.450 dollars pour les arbres plantés en 1978.

A 2.000 dollars ou plus le prix du reboisement de l'hectare, toute opération de grande envergure devient d'un coût insupportable.

Il est donc nécessaire de trouver des méthodes de reboisement moins onéreuses, et, en particulier, d'impliquer davantage les populations locales dans les opérations de reboisement. Or et c'est le troisième problème rencontré, la participation des populations a rarement pu être obtenue jusqu'à présent de façon satisfaisante. Le séminaire de novembre 1979 a souligné qu'il y avait fréquemment conflit entre l'utilisation des terres pour la reforestation et pour la production d'une quantité accrue de nourriture. "La faim d'aujourd'hui a la priorité sur les

besoins de demain en bois de chauffe".(1) Ou, lorsqu'il n'y avait pas conflit, des problèmes complexes d'attribution ou de propriété du sol venaient contrarier la reforestation (c'est sans doute ce qui explique en partie l'échec de celle-ci dans l'ADER DOUTCHI MAGGIA).

Mais on peut se demander s'il n'y a pas d'autres raisons, plus profondes, à ce désintérêt des populations pour un problème qui les concerne pourtant au premier chef.

Dans le système de production traditionnelle au Sahel, la régénération spontanée de la forêt suffisait à assurer les besoins en bois de chauffe d'une population peu nombreuse. Aujourd'hui, il faudrait planter. Mais cela demande un changement important dans des habitudes ancestrales, changement qui ne se fera sans doute pas du jour au lendemain. Ajoutons que, à l'échelle du village, ce sont les femmes qui sont les traditionnelles pourvoyeuses en bois et qui doivent faire un chemin de plus en plus long pour rapporter le bois pour la cuisine. Cette situation n'a probablement pas incité les décideurs villageois à réagir vite contre une dégradation de l'environnement qui ne les touchait pas directement.

Enfin, il est un quatrième problème qu'il faut évoquer : celui des moyens extrêmement réduits dont disposent les services forestiers sahéliens pour concevoir et faire appliquer une politique forestière, concevoir, préparer et réaliser des projets de reforestation. La plupart doivent se limiter aux opérations de police forestière les plus urgentes, car les Gouvernements sahéliens n'affectent pas à leurs administrations des forêts une part beaucoup plus grande du budget national que la part de l'aide globale de la Communauté Internationale affectée aujourd'hui à la reforestation.

Les Gouvernements et les agences d'aide voudraient-ils augmenter massivement et en cours laps de temps le volume des opérations de reforestation, ils en seraient empêchés par le manque de projets préparés et le manque de moyens pour gérer la mise en oeuvre des projets financés. (2)

Même si une certaine prise de conscience de la gravité du problème forestier s'est déjà opérée, il reste beaucoup à faire, tant de la part

(1) Fuelwood and other renewable energies in Africa. James W. Howe et Frances A. Gulick. The Overseas Development Council - Janvier 1980.

(2) Le rapport d'évaluation cité plus haut donne des indications concrètes sur les moyens dérisoires des services forestiers. Les "préposés" utilisent leurs propres mobylettes et disposent de moins de 30 litres d'essence par mois pour surveiller quelques centaines de milliers d'ha.

des Gouvernements sahéliens que des donateurs, pour que cette prise de conscience se traduise par les actions concrètes indispensables.

L'exemple du Cap Vert où d'importantes opérations de reforestation ont été menées grâce à la participation des populations, pratiquement sans aide extérieure et avec la seule contrepartie de l'aide alimentaire, montre que ces actions concrètes sont possibles et qu'une mobilisation de tous peut être obtenue pour la reforestation.

Une autre façon de lutter contre la déforestation accélérée serait de réduire la consommation de bois de chauffe. Les foyers traditionnels rudimentaires utilisés dans le Sahel ont un rendement déplorable, la ménagère sahélienne utilise des quantités d'énergie pour la cuisson des aliments supérieures à celles utilisées par son homologue des pays industrialisés. Il serait facile de remédier à ce gaspillage par l'adoption de foyers simples mais plus performants. Ceci ralentirait le processus de déforestation et donnerait davantage de temps pour mettre en route des reboisements.

Les opérations menées dans ce sens, notamment en Haute-Volta sont encore expérimentales et ponctuelles mais sont des exemples encourageants. Dans ce domaine comme dans celui de la reforestation, seule une action massive, donc menée avec l'adhésion des populations et en partie à leur initiative, peut donner des résultats significatifs.

De cette brève et trop schématique analyse, que peut-on conclure ?

- d'abord que pour obtenir des résultats à l'échelle des besoins et à un coût acceptable, la participation massive des populations est indispensable. Cette participation ne pourra être obtenue que par une sensibilisation systématique et un appui technique couvrant la quasi totalité des territoires nationaux (appui technique pour donner à la fois le modèle et les moyens);
- ceci suppose que les services forestiers passent du rôle de "conservateurs" à un rôle de promoteurs. C'est certainement la tâche la plus urgente, tâche à laquelle l'aide internationale pourrait concourrir, lorsque les autorités politiques auront défini les orientations nécessaires.

6.7 - L'approvisionnement en eau des populations.

Le tableau 29 donne une vue d'ensemble de la situation de l'approvisionnement en eau des populations de 4 pays sahéliens en 1975 :

TABLEAU N° 29

APPROVISIONNEMENT EN EAU DES POPULATIONS EN 1975

	Population urbaine desservie			Population rurale desservie	TOTAL (moyenne pondérée)
	Branchements particuliers	Bornes-fontaines	Total urbain		
HAUTE-VOLTA	19 %	31 %	50 %	23 %	25 %
NIGER	28 %	8 %	36 %	26 %	27 %
SENEGAL	28 %	28 %	56 %	-	-
TCHAD	7 %	36 %	43 %	23 %	26 %
Total AFRIQUE	37 %	31 %	68 %	21 %	29 %
Total MONDIAL	57 %	20 %	77 %	22 %	38 %

Source: OMS - Rapport de statistiques sanitaires mondiales, vol. 29

En 1975, en moyenne, un sahélien sur quatre disposait d'une alimentation en eau relativement satisfaisante. Faute de données relatives à l'année 1978, il n'est pas possible de dire de façon précise comment cette situation a évolué récemment. Mais il est possible, dans quelques pays, de comparer les réalisations effectuées au cours de la période 1975-78 avec les besoins recensés.

En Haute-Volta, en 1977, 1.300 villageois sont équipés de façon satisfaisante, 1.520 villages sont équipés de puits de mauvaise qualité dont l'approfondissement serait nécessaire, 4.650 villages devraient être équipés de points d'eau à créer. (1)

Comme tous les puits qui devraient être approfondis ne peuvent pas techniquement l'être, il faudrait en fait, créer plus de 5.000 points d'eau nouveaux et

(1) Source : cf. page suivante.

procéder à l'approfondissement de 1.200 ouvrages, et cela pour atteindre l'objectif modeste de 10 litres d'eau par jour et par habitant. (*)

Le programme de 1978/79 n'a permis l'exécution que de 237 points d'eau nouveaux et l'approfondissement de 248 puits. Le rythme de création de points d'eau nouveaux a été inférieur à ce qu'il était les années précédentes.

Au Mali⁽¹⁾, pour atteindre l'objectif de 10 litres d'eau par jour et par habitant, c'est 8.500 ouvrages qu'il faut créer. Plus de 7.000 villages n'ont que des mares ou des puits superficiels pour s'approvisionner en eau qui sont évidemment fort loin de présenter les garanties d'hygiène souhaitables.

Au cours de la période 1975-1978, 585 puits nouveaux ont été créés, soit en moyenne, 146 par an.

Au Niger⁽¹⁾, c'est 8.000 ouvrages qui ont été estimés nécessaires. Les réalisations ont été les suivantes :

Campagne 1975/76	:	289 puits
Campagne 1976/77	:	261 "
Campagne 1977/78	:	221 "

On observe une diminution du nombre d'ouvrages réalisés (alors que les effectifs de l'organisme public chargés de la création et de l'entretien des puits ont augmenté).

La création de points d'eau nouveaux se justifie d'abord par des raisons sanitaires évidentes puis pour des raisons de mieux-être en particulier de mieux-être des femmes, traditionnelles pourvoyeuses en eau et en bois dans les villages sahéliens. La comparaison des besoins recensés et des réalisations au cours de ces dernières années montre l'importance du chemin à parcourir pour assurer aux populations du Sahel et spécialement aux populations rurales, une qualité de vie acceptable.

(*) Le rapport FED d'évaluation des projets d'approvisionnement en eau urbain et villageois estime la consommation moyenne à 20 litres/jour/habitant.

(1) Source : "Etude Sectorielle de l'approvisionnement en eau des populations rurales en Haute Volta, au Mali et au Niger" -Banque Mondiale - Juin 1979.

La création de points d'eau devrait avoir des effets sur le système de production agricole : création ou extension de cultures maraîchères notamment. (*) Les évaluations de projet qui ont été faites montrent que ces effets ont été pratiquement nuls jusqu'à présent, faute sans doute de coordination entre services chargés des adductions d'eau et services agricoles (ou faute de moyens ?)

Enfin, il est nécessaire de dire un mot des équipements modernes qui ont été mis en place pour faciliter le pompage de l'eau : pompes solaires thermodynamiques ou photovoltaïques. Ces équipements, dans l'état actuel des techniques, ne peuvent être qu'expérimentaux. Plusieurs ont cessé rapidement de fonctionner. Ils ne sont pas généralisables pour l'instant et ne correspondent sans doute pas à un besoin prioritaire.

Au cours de ces derniers mois, plusieurs organismes (Conseil de l'Entente, CEAO, BOAD) se sont penchés sur le problème de l'approvisionnement en eau des populations, recherchant les moyens d'accélérer la réalisation de points d'eau nouveaux adaptés. Cette réflexion devrait permettre de lancer rapidement des programmes plus importants.

6.8 - Les infrastructures.

On a vu la part importante qu'ont pris les financements d'infrastructures nouvelles, ou de réhabilitation d'infrastructures anciennes, au cours de la période 1975-78. Les routes en particulier ont bénéficié de concours importants. La stratégie d'OTTAWA avait mis l'accent sur deux points :

- la réhabilitation du réseau routier;
- l'adaptation du réseau de transports aux besoins du développement agricole, notamment le désenclavement des zones de production isolées.

Faute d'enquête disponible, il est impossible de dire combien des 7.500 Km de routes identifiées comme devant être réhabilitées, l'ont été. Mais, si l'on tient compte du fait que, à la fin de 1978, seulement 12% du programme de première génération concernant la réhabilitation avaient fait l'objet d'engagements fermes, il est probable que la réhabilitation a pris du retard. Il n'existe pas non plus d'indice donnant une indication de l'état du réseau routier dans l'ensemble du Sahel. Mais diverses enquêtes montrent que, sur une grande partie du Sahel, l'état des routes a dû continuer à se dégrader. En Gambie, en 1977, on estimait que seuls 20% des routes bitumées étaient dans un état qualifié de bon ou moyen, ce pourcentage descendant à 4% pour les routes en terre. La situation était en général un peu meilleure dans les autres Etats sahéliens.

(*) "Evaluation (ex-post) sectorielle des projets d'approvisionnement en eau urbain et villageois" - Rapport F.E.D. - août 1978.

La majeure partie des financements s'est donc portée sur des constructions d'infrastructures routières nouvelles. Il est difficile de répondre à la question : les nouvelles routes réalisées l'ont-elles été en vue de satisfaire les besoins du développement agricole ?

L'effort fait en faveur des routes au cours des dernières années a probablement été utile et chacun sait que les pays sahéliens demeurent des pays où les transports sont coûteux faute d'infrastructures appropriées, où de nombreuses régions sont mal reliées au reste du pays, ce qui freine leur développement (on l'a signalé plus haut pour les pêches continentales).

Mais il faut noter que réaliser une route nouvelle est une opération particulièrement attrayante pour les sources de financement comme pour les Gouvernements. En effet, elle ne pose guère de problèmes :

- ni au niveau de la préparation des projets. Il suffit pour établir un projet de s'adresser à un bon bureau d'ingénierie. Personne n'a à se poser de problèmes épineux du modèle technologique à proposer, comme c'est généralement le cas dans une opération d'intensification des cultures. La technologie est connue.
- ni au niveau de la réalisation des projets. Il suffit d'avoir recours à une entreprise de travaux publics compétente (nationale ou le plus souvent étrangère). Pas d'aléas climatiques à craindre, pas besoin d'obtenir une adhésion toujours problématique des habitants. Le résultat final est assuré.
- ni au niveau de l'utilité du projet. Il est bien rare qu'une infrastructure nouvelle soit totalement inutile. Même si le trafic ne croît pas comme prévu, on peut toujours nourrir l'espoir que le développement démographique et économique aidant, le temps viendra justifier l'investissement.

Aucun goulot d'étranglement ne réduit donc ni la capacité de préparation, ni la capacité de réalisation des projets.

Le goulot d'étranglement véritable va être celui de l'entretien. Une étude récente (*) estime à 583,4 millions de dollars US courants les

(*) "Les charges récurrentes de l'infrastructure routière des pays du Sahel" par André Martens. Octobre 1979.

dépenses d'entretien et de réhabilitation des routes à prévoir sur la période 1978-79 à 1982-83. Rappelons que le total des engagements d'aide pour les routes (infrastructures nouvelles et réhabilitation) de 1975 à 1978 a été de 475,8 millions de dollars courants.

Les Etats sahéliens ne pourront pas dégager sur leurs ressources budgétaires et sur leurs ressources en devises (*) de tels montants.

Ceci signifie qu'une réflexion très sérieuse s'impose sur l'équilibre à trouver à l'avenir entre financements d'infrastructures nouvelles et financements d'entretien. Cette réflexion a été amorcée dans le cadre du CILSS. Il serait bon de la poursuivre au niveau des Etats membres et des principales sources de financement engagées dans le développement des infrastructures au Sahel.

6.9 - Les ressources humaines.

Les Etats Sahéliens font un effort important pour la formation et une part non négligeable de l'aide : 9%, a été consacrée aux "ressources humaines" au sens large : éducation, formation, santé (les dépenses d'assistance technique en personnel s'ajoutant à ce pourcentage). Il serait souhaitable d'avoir une idée de l'impact que cet effort conjoint a eu sur les populations sahéliennes. Mais, dans ce domaine, plus que dans les autres, une évaluation se heurte aujourd'hui à de grandes difficultés :

- absence quasi-totale d'évaluation des projets de formation et de santé (la seule évaluation très complète disponible est celle de l'Ecole Polytechnique de Thiès, par l'aide canadienne);

(*) la part en devises dans les dépenses d'entretien routier est importante : de 51 à 88% selon les pays.

- mauvaise qualité des statistiques. Les données globales publiées par l'UNESCO et l'OMS concernent au mieux les années 1975 ou 1976 et s'arrêtent parfois plus tôt.

6.9.1 - L'éducation

Les statistiques de l'UNESCO font état de taux de scolarisation variant de :

- 7% à 27%, selon les pays, en 1970;
- 9% à 29%, selon les pays, en 1976.

Si on calcule une moyenne pour l'ensemble des Etats sahéliens, on trouve un taux de scolarisation d'environ :

15% en 1970

un peu moins de 18% en 1976.

Vraisemblablement la tendance de cette période 1970-1976 s'est prolongée au cours de ces dernières années.

Quant à l'enseignement supérieur, les plus récentes données globales trouvées (UNESCO) sont de 1975, encore ne sont-elles sans doute pas homogènes :

	Nombre total d'étudiants (1975)	dont étudiants en agronomie
MALI	2 936	518
NIGER	541	103
HAUTE-VOLTA ...	1 067	30
SENEGAL	1 428	7
TCHAD	547	1

Les études d'évaluation faites par les sources d'aide mettent en particulier l'accent sur les points suivants :

- l'inadaptation des infrastructures d'éducation, financées par les aides extérieures, aux conditions climatiques et socio-économiques du Sahel. L'entretien de ces infrastructures par les seuls moyens nationaux est difficile, ce qui entraîne soit une insuffisance de maintenance et une dégradation rapide, soit la nécessité d'avoir de nouveau recours à l'aide extérieure pour l'entretien;
- l'insuffisance de la formation et du recyclage des maîtres;
- l'inadaptation générale du système d'éducation aux nécessités du développement rural.

6.9.2 - La santé

Le manque de données globales publiées rend impossible une appréciation même sommaire de l'évolution de la situation sanitaire. L'OMS par exemple ne donne, en milieu rural, pour certains pays, que des statistiques du nombre de lits d'hôpital par 10.000 habitants remontant à 1971...

Des évaluations de projet ou les enquêtes locales, trop peu nombreuses, ne permettent pas de suppléer à ce manque de vue d'ensemble. On peut seulement avancer que l'orientation suggérée par la stratégie d'OTTAWA : la mise en place d'un système de santé au niveau villageois a reçu un début d'exécution, au moins dans certains pays. Au Niger, par exemple, l'opération "Equipes de santé villageoises" a amélioré nettement la couverture sanitaire du département de Niamey. Elle n'a cependant couvert que 27% des villages dans ce département. Cet exemple qui concerne une région proche d'une capitale et n'est donc probablement pas entièrement représentatif, montre qu'un effort très important reste à faire dans ce domaine.

On ne peut que conclure à la nécessité d'améliorer la quantité et la qualité de l'information disponible si l'on veut mieux suivre les résultats des efforts faits pour les ressources humaines.

VII - CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

7.1 - Un bilan très nuancé.

Des éléments négatifs.

Ce rapide examen de l'effort de développement dans un certain nombre de secteurs-clés et de l'évolution de ces secteurs au cours des cinq années 1975-1979 peut donner lieu à un bilan pessimiste.

Les cultures céréaliers pluviales, base de l'alimentation du Sahel ont continué à se développer surtout par accroissement des surfaces cultivées et peu par intensification des cultures. Chacun sait que, à terme, cela ne peut conduire qu'à une impasse. Dans l'immédiat, on constate que la production reste terriblement vulnérable aux aléas climatiques : l'exemple des années 1977 et 1979 le montre. On constate aussi que les rendements des terres diminuent, signe que celles-ci sont, au moins dans certaines régions, surexploitées; elles se dégradent, certaines peut-être irrémédiablement.

Les surfaces irriguées avec une bonne maîtrise de l'eau n'augmentent guère : malgré les efforts faits, les aménagements de nouveaux périmètres compensent à peine la dégradation des anciens périmètres. Les cultures irriguées demeurent peu intensives et les besoins en riz et en blé croissent plus vite que les productions. Faute d'une maîtrise suffisante de l'eau, celles-ci demeurent très sensibles aux conditions climatiques.

L'ensemble de la production céréalière - en pluvial et en irrigué - reste donc extrêmement vulnérable à la sécheresse et il est loin de suffire aux besoins : au cours de la période 1975-78, le Sahel s'est installé dans la dépendance de l'extérieur pour son alimentation, le recours aux importations et à l'aide alimentaire est devenue une nécessité permanente.

Le Sahel n'a donc point progressé vers l'objectif d'auto-suffisance alimentaire quelles que soient les conditions climatiques, qu'il s'est fixé.

Si l'on considère maintenant l'élevage, on constate que le troupeau ravagé par la sécheresse s'est reconstitué en grande partie. Mais les

populations sahéliennes consomment nettement moins de viande que la quantité, pourtant fort modeste, dont elles disposaient avant la sécheresse. Les importations de lait ont très fortement augmenté. Surtout, l'intensification - nécessaire - de l'élevage n'a pas encore vraiment commencé et l'association agriculture - élevage, base de l'intensification de l'une et de l'autre dans une partie importante du Sahel, ne progresse que lentement.

Le potentiel des pêches, maritimes et continentales, dont on sait qu'il est important, n'est pas beaucoup plus mis en valeur au profit des populations sahéliennes aujourd'hui qu'il y a quatre ans.

Malgré l'absence complète de données statistiques dans ce domaine, on peut affirmer que la déforestation du Sahel se poursuit, qu'il est à craindre qu'elle s'accélère : les efforts faits pour le reboisement ne sont pas du tout à la mesure des besoins.

En ce qui concerne les cultures d'exportation, la production de coton, après un développement brillant, plafonne, la production d'arachide régresse. Mis à part le Niger qui exporte des quantités croissantes d'uranium, les Etats sahéliens ont de plus en plus de mal à équilibrer leur balance commerciale : ils ont d'autant plus de difficultés que le coût des produits manufacturés importés augmente plus vite que le prix des produits exportés et que le coût de la facture pétrolière s'alourdit. L'année 1980 verra un nouveau bond en avant de cette facture.

Les ressources budgétaires, assises sur une économie qui ne se développe que lentement, sont insuffisantes pour faire face aux besoins croissants des secteurs publics et para-publics et aux charges récurrentes des projets de développement. L'entretien routier en est un exemple frappant, mais il n'est pas le seul.

Des éléments positifs.

Les facteurs d'optimisme ne manquent cependant pas.

Le premier est que, malgré les séquelles d'une période de sécheresse aiguë qui avait déplacé des populations affaiblies, anéanti les réserves de grain, ravagé les troupeaux, entraîné l'avancée du désert etc..., malgré les aléas climatiques qui ont encore marqué la période 1975-79, malgré une conjoncture internationale peu favorable, le Sahel a vécu sans catastrophe. Les Sahéliens, après la sécheresse, se sont remis au travail, la surface des terres cultivées, réduite lors de la sécheresse, a augmenté de nouveau, le troupeau a commencé à se reconstituer, les réserves de grain aussi. Avec l'aide de la Communauté Internationale, le Sahel a franchi le cap difficile de ces dernières années, sans crise majeure. L'effort conjoint des uns et des autres a donc été efficace.

Soulignons encore une fois que la situation du Sahel était telle en 1975 qu'il était illusoire de compter sur un redressement spectaculaire et rapide.

Mais ce qui est peut-être le plus important est que cette période 1975-79 aura été une période de prise de conscience progressive des problèmes de fond. En 1975, à la sortie d'une longue période sèche éprouvante, la situation du Sahel était généralement considérée comme la conséquence directe de la sécheresse et l'objectif généralement admis était de mettre désormais le Sahel à l'abri du fléau. Depuis 1975, l'idée s'est progressivement imposée que la sécheresse était une des données de base, mais une des données seulement, de la situation du Sahel. Donnons-en deux exemples.

Celui des politiques céréalieres d'abord. L'étude prospective de la F.A.O., publiée au début de 1976, a été une des premières à montrer que la situation des cultures céréalieres n'était pas dûe à la seule sécheresse mais que les paysans sahéliens n'étaient guère incités à accroître les productions vivrières. D'autres travaux ont permis de mieux analyser la situation. Citons ceux du Professeur Berg, provoquants et incitant à la réflexion. Des colloques : celui organisé par la C.E.A.O. à Bamako en 1977, celui organisé par le CILSS et le Club du Sahel à Nouakchott en 1979, ont contribué à nourrir une réflexion commune et à diffuser les idées. Aujourd'hui, chacun est persuadé qu'une meilleure adéquation entre les objectifs d'auto-suffisance alimentaire proclamés et les politiques céréalieres pratiquées est nécessaire et est une des clés du succès des opérations de développement des productions céréalieres. Des mesures concrètes ont commencé à être prises dans ce sens.

Un autre exemple de l'évolution des idées est donné par la reforestation. Des cris d'alarme avaient déjà été poussés, concernant la régression des arbres dans le Sahel. Mais avec peu d'effets. Le bois existait toujours : il suffisait d'aller le chercher un peu plus loin. Quant aux projets de reforestation, ils étaient difficiles à mettre en oeuvre et ils ne satisfaisaient pas bien les critères de "rentabilité", chers aux économistes des organismes de financement. Les dernières années ont été marquées par une prise de conscience de la situation catastrophique du Sahel, par une prise de conscience du fait que la disparition totale des arbres n'est pas une menace théorique, lointaine, mais peut devenir une réalité prochaine si la situation n'est pas redressée.

La période 1975-79, quel que soit le diagnostic sombre que l'on puisse en faire par ailleurs, peut être considérée comme une période où, après les années dramatiques de la grande sécheresse, une prise de conscience des problèmes fondamentaux du Sahel a commencé à se faire, où cette prise de conscience a déterminé à la fois un accroissement et un infléchissement de l'aide, où Sahéliens et membres de la Communauté Internationale ont travaillé davantage à chercher ensemble un avenir meilleur pour la région.

Cette constatation est encourageante, mais elle ne l'est que si la période étudiée peut effectivement être considérée comme un commencement, comme un démarrage, que si l'infléchissement de l'effort commun des Sahéliens et de la Communauté Internationale se poursuit et se poursuit dans le bon sens afin d'apporter une solution aux problèmes de développement du Sahel et de trouver une parade aux graves menaces qui pèsent sur la région.

Aussi n'est-il pas inutile, après l'analyse sectorielle qui a été faite, de jeter un coup d'oeil d'ensemble sur les conditions dans lesquelles l'aide publique au développement a été programmée et mise en oeuvre au cours de ces dernières années, afin d'essayer d'en tirer quelques enseignements sur les orientations futures.

On distinguera :

- l'identification, le choix et la préparation ("design") des projets, ces divers aspects étant dans la pratique difficilement dissociables. Nous les regrouperons sous le titre "la programmation de l'aide";
- la réalisation des projets;
- le suivi et l'évaluation.

7.2 - La programmation des aides.

La stratégie d'OTTAWA avait mis un accent particulier sur les cohérences et les priorités à retenir. Elle avait souligné qu'il s'agissait de passer d'une période où les problèmes et les objectifs à long terme n'avaient pas été suffisamment perçus et où la programmation avait donc été faite avec des objectifs trop limités dans le temps, à une période où les grands objectifs d'auto-suffisance alimentaire et d'équilibre écologique seraient pris en considération. Mais il avait été indiqué aussi que le poids du passé ne pouvait être effacé du jour au lendemain et que, au cours d'une première phase, il fallait surtout chercher à infléchir les actions entreprises.

La stratégie d'OTTAWA n'a été formulée qu'en 1977. Elle n'a donc pu avoir encore que des effets limités. Que peut-on en dire en ce qui concerne la programmation ?

7.2.1 - Les priorités

L'infléchissement constaté dans les orientations de l'aide montre que les priorités définies à OTTAWA ont commencé à entrer dans les faits. Une plus grande partie de l'aide a été attribuée à des projets qui cherchent à redresser les grands déséquilibres fondamentaux qui affectent le Sahel.

Mais ce n'est encore qu'un infléchissement, et on constate encore beaucoup d'hésitations dans les priorités réelles. Les programmes d'aide sont rarement le résultat d'un choix posé clairement, mais ils sont en fait le résultat d'inter-actions complexes entre divers acteurs; du côté sahélien : organismes d'état, ministères techniques, ministères des finances et du plan, décideurs politiques et du côté de la Communauté Internationale : missions locales, services techniques, niveau politique. Tous ces acteurs n'ont pas été impliqués au même degré dans la préparation de la stratégie d'OTTAWA et bien que cette stratégie ait été adoptée par les Gouvernements et les sources d'aide, tous les acteurs en présence ne se sentent pas concernés au même degré par la mise en application des lignes stratégiques adoptées.

On notera en particulier que, dans les pays sahéliens, les administrations du Plan n'ont pas participé à l'élaboration de la stratégie d'OTTAWA, et ont été jusqu'à présent peu impliquées dans sa mise en oeuvre. Il serait utile

d'associer ces administrations aux travaux du CILSS afin que les priorités de la stratégie régionale exercent plus d'influence sur la planification nationale et sur le choix des projets dont le financement total ou partiel est demandé aux aides extérieures.

7.2.2 - La programmation sectorielle

Le programme de première génération a joué un rôle important pour la mobilisation de ressources supplémentaires au bénéfice des Pays du Sahel.

Ce programme a fourni des idées de projets nombreuses dans les secteurs prioritaires de la stratégie. Associé aux différentes études qu'ont pu faire conjointement les Secrétariats du CILSS et du Club (par exemple sur l'énergie, sur l'élevage, sur les pêches etc...) il a permis de préparer de nouveaux programmes. Ces mêmes Secrétariats ont contribué à la préparation de fiches d'identification de projets qui ont été présentés à des réunions auxquelles participaient les donateurs. Ceux-ci ont marqué leur intérêt pour un très grand nombre de projets qui ont été discutés, ensuite, dans les instances de négociation qui existent entre chacun d'entre eux et chacun des pays sahéliens. Il en est résulté des engagements chiffrés à environ 8 2,3 milliards (*).

Mais, on a constaté "en marchant" que le programme de première génération posait différents problèmes. D'abord, la distinction entre "projet CILSS" et "projets nationaux" est apparue rapidement artificielle, puisque tous les projets quelle que soit leur origine doivent, en dernier ressort, être soumis aux sources de financement dans les "commissions mixtes" ou dans les programmes indicatifs.

Ensuite, lorsqu'on a voulu prendre une vue d'ensemble de l'effort accompli dans un secteur donné, il n'a pas été suffisant de prendre en compte les engagements pris au titre de projets "CILSS", mais il a été nécessaire d'y ajouter les autres projets soumis directement par les gouvernements aux sources de financement.

Enfin, lorsque les fiches d'identification de projets ont été préparées avec les services nationaux, on s'est aperçu qu'un nombre significatif de projets du programme de première génération avaient été remplacés par d'autres projets ou abandonnés pour des raisons circonstancielles parce qu'ils avaient déjà fait l'objet d'engagements.

(*) voir "L'état de financement du programme de première génération" (CILSS - Club du Sahel) - Sahel D(80)104, octobre 1980.

Ne conviendrait-il pas de substituer au programme de première génération un nouveau processus qui vise, comme l'a fait ce programme, à stimuler des transferts croissants et à les orienter vers les secteurs prioritaires auxquels s'attache la stratégie de développement du Sahel ?

Ce processus a déjà fait l'objet de démarches expérimentales, par exemple dans le cas de l'irrigation. D'autres démarches analogues sont prévues pour les cultures pluviales et le reboisement, mais cette liste de secteurs n'est pas limitative.

Pour l'irrigation, les Secrétariats du CILSS et du Club ont, avec l'appui des services nationaux, fait le travail suivant :

- a)- analyse critique de tous les projets en cours;
- b)- suggestions pour résoudre les problèmes constatés;
- c)- présentation des projets envisagés par les Etats pour les cinq prochaines années.

L'expérience acquise a montré que ce type d'exercice peut être fructueux. Informer la Communauté Internationale sur les projets prévus à moyen terme et sur les priorités du plan dans un secteur donné permettrait d'accélérer les études et d'améliorer le processus parfois excessivement long des engagements et des versements. Tirer les enseignements des projets en cours permettrait de les appliquer aux projets nouveaux. De tels exercices permettraient également de relier beaucoup plus clairement les projets avec les objectifs sectoriels et globaux que l'on se propose d'atteindre.

Bien entendu, la programmation sectorielle ne doit pas perdre de vue les cohérences entre les objectifs particuliers, et l'ensemble du Plan des Etats et les grands équilibres doivent être respectés pour assurer le développement national et régional.

7.2.3 - Les secteurs-clés

Un certain nombre de secteurs, bien qu'occupant une position-clé dans la stratégie de développement du Sahel, ont été particulièrement délaissés au cours de la période 1975-79. Ce sont les "oubliés de l'aide" :

- La recherche. On entendra ici par recherche non seulement la recherche en station (sélection de variétés de mil et de sorgho plus productives et moins vulnérables, sélection de variétés de blé adaptées aux périmètres irrigués dans le Sahel, sélection de plantes fourragères etc...) mais aussi l'expérimentation en vraie grandeur (projets pilotes) de nouveaux systèmes cultureaux plus performants, adaptés à chaque terroir et tenant compte de l'environnement économique : coût des facteurs, possibilités de crédit etc...
- La formation liée au développement rural(*) : formation des encadreurs tant pour les cultures pluviales que pour les cultures irriguées et pour l'embouche, des gestionnaires de périmètres irrigués, formation à l'entretien, formation de cadres pour le développement des pêches etc...
- La reforestation : nous avons très longuement insisté sur ce point et nous n'y reviendrons pas. Nous ajouterons seulement à la reforestation tout projet visant à économiser le bois de chauffe.
- Le développement des pêches qui sont une ressource importante, encore insuffisamment exploitée au profit des populations sahéliennes.

(*) la formation n'a constitué souvent qu'une ligne de crédit secondaire dans les projets et il est arrivé que cette ligne ne soit même pas utilisée.

- L'artisanat rural de services. Pratiquement rien n'a été fait dans ce domaine au cours de ces dernières années. La formation ou le perfectionnement des artisans ruraux, susceptibles de construire ou de réparer le petit outillage agricole, le matériel d'exhaure etc... devrait nécessairement accompagner la mutation des systèmes cultureaux.

On peut affirmer sans crainte d'erreur qu'un effort supplémentaire sur chacun de ces secteurs serait hautement bénéfique au Sahel.

On insistera sur la recherche, telle qu'elle est définie ci-dessus. A la lecture des différents rapports ponctuels ou sectoriels qui ont servi à établir le présent bilan, un fait est frappant : c'est que, dans de nombreux cas, on ne dispose pas de modèles convenables sur le plan technique et économique, de modèles sûrs et éprouvés, à proposer aux Sahéliens pour intensifier les cultures, réaliser une association agriculture-élevage, mieux exploiter le Sahel des nomades, reboiser etc... Ceci est certainement un des facteurs essentiels qui entravent le développement du Sahel et limitent l'efficacité de l'appui donné par la Communauté Internationale.

D'où l'importance à donner à la recherche de nouveaux modèles.

7.2.4 - Les cohérences inter-sectorielle et intra-sectorielles.

La majeure partie de l'aide au développement est appliquée dans le cadre de projets, chaque projet étant bien individualisé. On constate que peu de liens existent entre projets, même entre projets connexes ou ayant des champs géographiques voisins. Jusqu'à présent, la cohérence inter-sectorielle a été plutôt mal réalisée et cela tient sans doute à la méthode utilisée pour la programmation et l'application de l'aide. On peut donner plusieurs exemples :

- la création de nouveaux puits qui, si elle est parfois liée au développement de l'élevage, paraît se faire indépendamment du développement agricole (pas de maraîchage induit), des actions pour la santé (éducation sanitaire), de l'animation féminine (allègement de la corvée d'eau), de l'école et de la formation des adultes;

- le manque de liens entre l'embouche, la culture attelée, l'utilisation du fumier pour la fertilisation et d'une façon générale entre agriculture et élevage;
- d'une façon générale aussi, l'isolement de l'école par rapport à la plupart des actions de développement;
- le développement des infrastructures routières qui semble souvent se faire sans lien étroit avec les activités productives.

Au niveau des Etats, les cohérences inter-sectorielles sont mal assurées par des services techniques qui ont chacun leur propre compétence et sont peu portés à concevoir et à réaliser des actions communes. Les problèmes se retrouvent exactement semblables au niveau des agences d'aide. La démarche du CILSS et du Club du Sahel a pu à l'occasion contribué à renforcer cette tendance au cloisonnement : en organisant l'étude des problèmes de développement du Sahel par secteurs sans parvenir à jeter suffisamment de ponts entre les secteurs et en organisation des réunions sectorielles de bailleurs de fonds pour la promotion des projets.

Une approche du décloisonnement reste encore à imaginer. On trouvera plus loin (§ 7.2.6) quelques suggestions.

La cohérence à l'intérieur de chaque secteur semble être en général mieux assurée. Au moins la réflexion sectorielle qui a été menée depuis 1976 a-t-elle attiré l'attention sur les nécessaires cohérences entre les projets et les politiques suivies : le colloque de Nouakchott par exemple a été l'occasion d'une réflexion sur les liens nécessaires entre les actions de développement des cultures céréalières et les politiques suivies par les Gouvernements en matière de prix et de commercialisation.

Ceci ne signifie pas que tous les problèmes soient résolus. On peut citer notamment quelques domaines où la recherche des cohérences internes est loin d'être achevée :

- l'équilibre reste à trouver entre la réalisation de nouveaux périmètres irrigués et l'entretien des périmètres existants, de même que la bonne répartition des efforts entre la réalisation d'aménagements nouveaux et la nécessaire intensification des cultures pour rentabiliser les aménagements existant;

- on a déjà signalé le nouvel équilibre à trouver entre recherche agronomique et opérations d'intensification des cultures céréalières. De même si la nécessité d'une politique céréalière adaptée aux objectifs d'intensification est désormais reconnue, beaucoup reste à faire pour que cette idée se traduise concrètement;
- on a aussi signalé les problèmes que soulèvent la création de nouvelles routes et la nécessité d'entretenir le réseau existant.

7.2.5 - La capacité de programmation.

Le choix des priorités et le respect des cohérences n'est qu'un aspect de la programmation des aides. Encore faut-il qu'il existe des idées de projets et que ces idées de projets soient mises en forme ("designed") pour être finançables et réalisables.

On est tout naturellement tenté de rapprocher l'insuffisance de l'aide attribuée à certains secteurs-clés du développement de l'insuffisance de la capacité de programmation dans le Sahel. On a répété maintes fois que "tout projet bien étudié trouve un financement" et plusieurs agences d'aide laissent périodiquement entendre qu'elles sont de façon permanente en quête de projets bien étudiés.

On en tire la conclusion qu'il faut renforcer la capacité de programmation. C'est ce qu'a fait la 3ème réunion du Club du Sahel tenue à Amsterdam en novembre 1978 qui a recommandé le renforcement des capacités de programmation dans le Sahel.

En analysant la façon dont l'aide a été programmée au cours de ces dernières années, on peut se demander si la conclusion précédente n'est pas un peu hâtive.

Dans un certain nombre de secteurs, le nombre réduit de projets finançables ne tient pas tellement à un manque de capacité des administrations sahéliennes (administrations techniques et administrations du plan) mais à des raisons intrinsèques. S'il n'y a pas eu beaucoup plus de projets d'intensification des cultures

céréalières pluviales ni beaucoup plus de projets de reforestation, cela tient beaucoup au fait que ni les administrations sahéliennes, ni les agences d'aide n'étaient en mesure de concevoir et de préparer un plus grand nombre de projets efficaces, en particulier, entraînant l'adhésion des populations, faute de modèles valables à proposer.

Au contraire, dans le secteur des infrastructures routières, le manque de capacité de programmation dans le Sahel n'a pas empêché la mise sur pied d'un nombre important de projets nouveaux et le déblocage d'un volume important de financement. En fait, la faible capacité de programmation des Sahéliens existe dans ce domaine autant que dans les autres, mais on y a pallié en ayant recours à des capacités extérieures, à des experts fournis par les sources d'aide, ou à des bureaux techniques spécialisés. Et cela a été possible parce que, dans ce domaine, chacun sait - ou croit savoir - quelles sont les techniques à appliquer, le modèle à proposer.

On notera aussi que plusieurs agences d'aide apportent une large contribution à la préparation des projets. En finançant des experts, appartenant à la Communauté Internationale, elles jouent un rôle actif très important dans ce domaine et suppléent le nombre insuffisant de Sahéliens formés aux techniques de préparation des projets. Certaines sources d'aide tiennent même à avoir un rôle dominant dans ce processus, si bien que bon nombre de projets financés par la Communauté Internationale ont été préparés en partie, et souvent en totalité, par des experts appartenant à cette Communauté.

Il est évident qu'il existe un manque de Sahéliens bien formés aux techniques de conception et de préparation des projets. Mais ce manque de capacité de programmation ne saurait être une explication suffisante du faible volume de l'aide affectée à certains secteurs-clés.

En revanche, on peut se demander si le processus de préparation de l'aide actuellement adopté par les Sahéliens et par la Communauté Internationale est bien adapté aux besoins du Sahel et notamment à la mutation du système de production.

7.2.6 - Revoir les méthodes de programmation ?

Nous avons vu que la majeure partie de l'aide extérieure avait été, au cours de ces dernières années, donnée dans le cadre de projets. C'est en particulier le cas de la presque totalité de l'aide consacrée directement au développement. Une fois que la conception générale d'un

projet est arrêtée (objectifs à atteindre, approche générale à adopter), une programmation précise des moyens à utiliser pour atteindre les objectifs retenus est très généralement faite et comporte notamment l'établissement d'un budget prévisionnel. On voit fort bien les multiples raisons qui amènent les agences d'aide à exiger cette programmation précise. Celles-ci doivent justifier de l'emploi des fonds qui leur sont confiés devant les opinions publiques des pays industrialisés ou devant leurs commanditaires. Elles sont donc tenues de mettre en place un système de contrôle de gestion qui permette de contrôler a priori, puis a posteriori, l'efficacité de l'emploi des fonds.

Ce système d'octroi de l'aide par projets n'a pas que des avantages :

- les projets, bien individualisés, ne sont pas liés les uns aux autres, ce qui entraîne un manque de cohérence entre le développement des divers secteurs d'activité;
- les projets, focalisés sur un thème précis, isolé arbitrairement, ont tendance à négliger tout l'environnement, or c'est l'ensemble du contexte socio-économique qu'il s'agit de faire évoluer;
- la préparation des projets et l'établissement de budgets prévisionnels se heurtent au manque de capacité locale de programmation. Les agences d'aide sont amenées à se substituer aux Sahéliens, à apporter elles-mêmes la réponse à leurs questions, ce qui n'est pas sain.

On peut ajouter un autre inconvénient, qui concerne les projets où l'adhésion et la participation des populations sont indispensables au succès de l'opération. On pensera notamment aux projets d'intensification des cultures ou de reboisement. D'un côté, on conçoit et on programme minutieusement un projet, réduisant ainsi les populations concernées à un rôle passif. D'un autre côté, on souhaite que les populations rurales prennent leur sort en main et jouent un rôle actif dans le déroulement du projet. Si, par chance, elles jouent un rôle actif, il y a bien peu de chances pour que celui-ci s'inscrive dans le cadre d'un accord international définissant un projet conçu et préparé en dehors d'elles. N'y a-t-il pas quelque contradiction entre la notion de projet telle qu'elle est actuellement retenue et le rôle que l'on veut faire jouer au projet dans le développement des pays sahéliens ?

Certes, il ne peut s'agir de renoncer à la notion de projet de développement. Celle-ci s'applique sans trop de problèmes, par exemple à la

réalisation d'infrastructures. Mais on peut se demander si, lorsque la participation des populations est impliquée, il n'y aurait pas intérêt à faire évoluer la notion de projet et à concevoir ceux-ci désormais de façon moins technocratique, en tablant davantage sur la capacité des populations à innover et à décider de leur propre avenir.

Ceci suppose un changement d'attitude à la fois des Gouvernements sahéliens et des sources d'aide. La stratégie d'OTTAWA a du reste suggéré -timidement- une approche de ce genre en proposant l'auto-encadrement des paysans, proposition restée sans suite jusqu'à présent.

On pourrait, par exemple, concevoir des projets où l'accord initial se limiterait à :

- définir des objectifs;
- définir les grandes lignes des actions à entreprendre et en particulier les mesures politiques et techniques à prendre (par exemple : politique des prix et de commercialisation, modalités de gestion, responsabilités des différents partenaires);
- arrêter le montant d'un fonds qui serait consacré à la réalisation d'infrastructures, à des services d'experts, à la formation des Sahéliens, à des achats en devises, à des expérimentations etc... prises en charge par l'aide extérieure au fur et à mesure des besoins sans que ces opérations soient nécessairement toutes programmées d'avance.

Cette programmation souple des moyens rendrait difficile sans doute, un calcul a priori du taux interne de rentabilité des projets, mais elle permettrait de faire sauter le goulot d'étranglement de la capacité de programmation et permettrait peut-être une meilleure adaptation de l'aide aux besoins des populations et une plus grande efficacité. La finalité de l'aide ne devrait-elle être d'accompagner les initiatives locales et de leur donner les moyens nécessaires à la réussite, plutôt que d'initier un développement dans un cadre pré-déterminé, contribuant à donner aux populations une mentalité d'assistés perpétuels ?

L'exemple du Niger où, en grande partie spontanément, les paysans ont abandonné l'arachide et le coton pour le niébé, mieux adapté à la situation présente, montre qu'il ne faut pas sous-estimer les capacités locales.

Le Conseil Ministériel du CILSS a insisté à plusieurs reprises sur les fonctions que pourrait jouer cette organisation pour aider les Etats à améliorer leur programmation. L'un des moyens d'un tel rôle pourrait être le Comité National du CILSS mais il conviendrait de définir plus clairement son mandat, ses liens avec le CILSS, avec les administrations nationales et avec les organismes d'aide.

7.3 - La mise en oeuvre des projets.

Il s'écoule un délai assez long entre la préparation des projets et leur financement d'une part et leur réalisation effective sur le terrain d'autre part. Le décalage constaté entre l'accroissement des engagements d'aide et l'accroissement des versements effectifs (cf. chapitre 5.1) traduit ce délai.

Une étude portant sur 25 projets financés par le FED a montré qu'il s'écoule en moyenne un délai de 6 ans entre la conception et la réalisation d'un projet. L'examen de la période 1975-78 donne également le sentiment que la mise en oeuvre de beaucoup de projets est lente et se heurte à des goulets d'étranglement.

Quels sont les obstacles qui s'opposent à cette mise en oeuvre des projets ?

Un premier goulot d'étranglement apparaît dans les procédures adoptées par la plupart des sources de financement. Celles-ci exigent, avant de débloquer les fonds attribués aux Sahéliens, la mise en place d'un certain nombre de structures, de moyens, de "contre-parties" qui leur donneront la garantie que les fonds seront efficacement utilisés. Les procédures pourraient être allégées, être moins bureaucratiques et faciliter ainsi la mise en oeuvre des projets. On constate, pour un certain nombre de sources d'aide au moins, une tendance à l'alourdissement des procédures, à la multiplication des étapes et des contrôles qui ne va pas dans le sens de la réduction des délais. Il y a une dizaine d'années, il était sans doute plus facile qu'aujourd'hui, un besoin étant identifié, de mettre en place et de réaliser très rapidement un projet pour répondre à ce besoin. Les administrations chargées de l'aide dans la plupart des pays industrialisés n'ont pas échappé à la tendance générale à la complexification. La mise en oeuvre de l'aide est certainement mieux contrôlée aujourd'hui, plus dans la norme des procédures administratives courantes, il n'est pas sûr que l'efficacité en soit meilleure.

Un second goulot d'étranglement se trouve du côté des Sahéliens, administrations ou établissements publics chargés de la réalisation des projets. On a vu que dans trois domaines au moins, un goulot d'étranglement était manifeste :

- celui des cultures irriguées où les établissements publics chargés de créer et de gérer les nouveaux périmètres n'ont pas pu, malgré un effort accru de la Communauté Internationale, dépasser le rythme précédemment atteint de 5.000 hectares par an de nouveaux aménagements mis en service;

- celui des pêches continentales où l'absence de moyens adaptés empêche la réalisation de tout projet important;
- celui de la reforestation sur lequel nous avons longuement insisté.

D'autres goulots d'étranglement existent certainement dans d'autres secteurs, qu'une analyse plus approfondie mettrait en lumière. Ils sont dûs :

- d'une part à un manque de moyens (humains et matériels) pour mettre en oeuvre de façon efficace les opérations de développement. On notera par exemple la difficulté qu'éprouvent les administrations sahéliennes à mettre en place les contre-parties exigées par certaines sources de financement;
- d'autre part à une mauvaise utilisation des moyens existant. On citera par exemple (dans le secteur des cultures irriguées qui a été mieux analysé que d'autres secteurs), la mauvaise organisation de certains offices publics chargés de mettre en oeuvre les projets : un délai de l'ordre de 2 ans pour passer un marché de travaux n'est pas exceptionnel. Les établissements publics ainsi paralysés deviennent un frein au développement, alors qu'ils ont été créés pour en être le moteur.

Il y a là un problème de fond. Dans les secteurs qui sont reconnus comme prioritaires, un effort massif de la Communauté Internationale, à supposer le problème de la préparation des projets résolu, se heurterait au problème de la mise en oeuvre des projets, au manque de capacité des organismes sahéliens et à leur inadaptation.

Le moment est sans doute venu de s'interroger sur la simplification du système d'aide au développement : est-ce que la voie actuelle qui consiste à délivrer l'aide par projets soigneusement préparés et à faire exécuter ces projets par des structures administratives ou para-administratives existantes est-elle une bonne voie ? D'autres voies, impliquant une participation plus active des populations locales ne seraient-elles pas concevables et ne seraient-elles pas plus efficaces ?

7.4 - Les projets conjoints.

Au cours des dernières années, le financement de projets par plusieurs donateurs conjoints s'est limité à quelques grands projets :

- projets d'infrastructure demandant de gros investissements (barrages, routes, aménagements portuaires);
- éradication de l'onchocercose;

- projets importants de développement agricole (comme l'opération Mali-Sud, développement intégré Sud-Tchad etc...) ou plus rarement de développement de l'élevage (Ouest-Mali, Est-Sénégal);
- projets miniers (Guelbs, Sonichar).

Les pays et institutions financières de l'OPEP, en particulier, ont eu recours plus systématiquement que les autres sources d'aide à cette forme d'intervention.

La question doit être posée de savoir si les Sahéliens et la Communauté Internationale auraient intérêt à promouvoir plus largement des financements de ce type.

Il est certainement très souhaitable que plusieurs agences d'aide rassemblent leurs moyens et leurs expériences pour résoudre des problèmes importants ou particulièrement difficiles. On notera cependant que, dans le système actuel de programmation et de mise en oeuvre de l'aide, la réalisation d'un projet conjoint alourdit presque nécessairement les procédures déjà jugées lourdes.

Il semble donc que les opérations conjointes doivent être limitées aux grands projets qu'une seule source de financement ne peut prendre totalement en charge ou encore aux cas où une agence d'aide désire intervenir en complément d'une autre mais sans prendre de participation active dans la préparation et la mise en oeuvre du projet.

On notera que l'existence de la stratégie d'OTTAWA - surtout si celle-ci est complétée et précisée - fournit un cadre dans lequel une agence d'aide peut apporter son concours financier et technique avec l'assurance que, ce faisant, elle oeuvrera dans le même sens que les autres membres de la Communauté Internationale et les Sahéliens eux-mêmes, afin d'atteindre les objectifs acceptés par tous. L'existence de ce cadre stratégique devrait donc favoriser les financements parallèles et une répartition des tâches entre les différentes agences d'aide, réservant les financements conjoints à quelques cas spécifiques.

7.5 - Suggestions pour les évaluations futures.

La portée du bilan que nous venons d'établir est malheureusement limitée :

- a)- par l'insuffisance des évaluations de projets réalisés;
- b)- par le manque d'indicateurs globaux qui permettent de suivre "en temps réel" ou avec un faible décalage, l'évolution du Sahel. On se heurte sans cesse au manque ou à l'incertitude des données globales : qu'il s'agisse de l'évolution des productions agricoles, des rendements, des consommations de viande, de poisson, des longueurs de route réhabilitées ou à réhabiliter etc... On pourrait penser a priori que les surfaces cultivées sous irrigation moderne sont bien connues. Il n'en est rien et on n'est même pas très sûr du sens même de leur évolution au cours de ces dernières années. Cela est bien représentatif de l'état des informations globales dans le Sahel.

Il serait pourtant bien souhaitable de pouvoir, à intervalles réguliers, non seulement évaluer "ex-post" les projets réalisés mais aussi comparer l'effort fait par la Communauté Internationale avec l'évolution réelle du Sahel, voir si l'aide publique au développement a été convenablement orientées ou comment elle doit être ré-orientée.

Pour cela, les évaluations de projets devraient certainement être plus nombreuses. Mais elles ne sont pas suffisantes. Aussi voudrait-on faire plusieurs suggestions en vue de préparer des évaluations futures, plus solidement fondées et plus riches d'enseignements.

- a)- Les évaluations de l'aide apportée par une source de financement sur une longue ou sur une moyenne période apportent des éléments intéressants, dans la mesure où elles analysent en profondeur l'impact de cette aide sur l'évolution d'un pays. A cet égard, l'initiative prise par la Commission des Communautés Européennes de faire évaluer l'aide du FED aux pays associés depuis l'origine du Fonds jusqu'à 1978 est excellente et il serait souhaitable qu'elle soit suivie par d'autres sources de financement. Des évaluations portant sur 5 ou 10 ans, faites par les principales agences, apporteraient certainement des informations pertinentes et utiles.

b)- Des enquêtes sectorielles faites à quelques années d'intervalle comme celles auxquelles l'équipe "cultures irriguées" du Club du Sahel a procédé en 1976 et en 1979, ou des enquêtes sectorielles approfondies comme celle qui a été faite, dans le cadre de l'étude des coûts récurrents, sur l'entretien routier, mériteraient d'être multipliées. Malgré la difficulté de collecter des informations globales, l'enquête sur les cultures irriguées a permis de mettre en lumière les problèmes de développement rencontrés dans ce secteur. Lorsque les problèmes de fond sont identifiés, puis analysés, il devient possible d'agir efficacement. Il en est de même pour l'entretien routier où l'enquête a permis de dégager un certain nombre de raisons profondes des déficiences constatées.

Bien d'autres domaines mériteraient de faire l'objet d'enquêtes approfondies de ce type : l'élevage en zone pastorale et l'élevage en zone agro-pastorale, les pêches continentales, la formation en milieu rural etc...

c)- Enfin, s'agissant plus particulièrement des indicateurs globaux, fiables, qui font défaut actuellement, on serait tenté de recommander une fois de plus un renforcement des services statistiques agricoles, un effort accru pour assurer l'homogénéité des données au niveau régional etc... etc...

Mais on peut se demander si, étant donné l'état actuel des budgets sahéliens, leur imposer de nouvelles charges est bien réaliste et si l'effort important qu'il faudrait faire pour disposer d'indicateurs globaux utilisables est bien prioritaire. Tant d'autres priorités apparaissent dans le Sahel...

Mieux vaudrait sans doute se résigner à ne pas disposer de ces indicateurs pendant encore un bon nombre d'années, ce qui n'empêche pas d'essayer d'améliorer l'efficacité de la collecte des données avec les moyens existant (bon nombre d'améliorations pourraient être apportées : connaître par exemple les hectares irrigués ne demande aucun renforcement des services, mais simplement une définition précise des données à collecter et le recueil de ces données auprès des sociétés d'aménagement régionales).

Mais, si l'on renonce aux indicateurs globaux, il pourrait être envisagé de suivre l'évolution du Sahel par échantillonnage. Une façon de réaliser ceci serait de choisir (en principe, au hasard) un certain nombre de villages (ou de communautés de pasteurs) répartis sur le Sahel. Chaque village donnerait lieu à une monographie détaillée indiquant par exemple :

- l'état de la population (structure démographique, état sanitaire...)
- l'état des activités agricoles (nature des cultures, rendements, productions, techniques, stockage, commercialisation);
- l'état de l'approvisionnement en eau et en énergie;
- les biens manufacturés dont il dispose;
- les activités culturelles;
- etc...

Puis, à intervalles plus ou moins réguliers, le village serait ré-étudié et une comparaison entre la situation présente et la situation passée serait faite. De telles comparaisons seraient sans doute très instructives quant à la situation du Sahel et aux grandes tendances de son évolution. Faute de base suffisante, actuellement elles sont difficiles à faire.

C'est vraisemblablement une conjugaison de ces 3 types d'action : évaluations globales d'une aide, enquêtes sectorielles, enquêtes par échantillonnage qui permettrait de suivre au mieux l'évolution réelle du Sahel et les effets de l'aide et donc de rectifier au besoin les politiques suivies par les Sahéliens et la Communauté Internationale.

7.6 - Conclusions.

Quels traits saillants peut-on retenir pour caractériser la période 1975-1979 ?

A)- La période a été marquée par un accroissement important de l'aide internationale au Sahel et par un infléchissement de cette aide. La Communauté Internationale s'est efforcée, plus que dans les époques antérieures, d'aider les Sahéliens à résoudre les problèmes de base auxquels ils sont confrontés et dont la solution conditionne non seulement le développement mais aussi pourrait-on dire la survie du Sahel.

- B)- La période a aussi été marquée par une approche nouvelle de la coopération entre le Sahel et la Communauté Internationale. La création d'un Club du Sahel, organisme léger et informel chargé de développer la synergie entre tous ceux qui s'intéressent au Sahel, en a été le point de départ. L'élaboration de la stratégie d'OTTAWA, originale par ses objectifs (le long terme) et par les moyens employés (la participation des Sahéliens et des experts de la Communauté Internationale) a été une étape importante de cette approche nouvelle.
- C)- Cette approche nouvelle a contribué à développer la réflexion sur les problèmes de fond du Sahel : le développement de cultures extensives, la dégradation des terres, la déforestation etc... La période a été une période de prise de conscience, tant de la part des Sahéliens que de la Communauté Internationale, de l'ampleur de ces problèmes, de leur interdépendance, du fait que l'aide extérieure ne pouvait être le seul remède aux déficiences constatées, mais qu'elle devait se conjuguer avec la définition et la mise en oeuvre de politiques sectorielles cohérentes.
- D)- La situation du Sahel ne s'est pas encore améliorée, malgré l'aide extérieure accrue. Les aléas climatiques, la conjoncture internationale ne sont pas étrangers à cette situation. Le Sahel a plutôt regressé dans la voie de l'auto-suffisance alimentaire, l'aide alimentaire tend à se perpétuer, les Etats sahéliens ont eu à faire face à des problèmes de ressources budgétaires et de ressources en devises pour assurer le simple fonctionnement de leur administration et de leur économie, de plus en plus aigus; il est douteux que le niveau de vie des masses rurales ait, dans l'ensemble progressé. Certains Etats sont maintenant dans une situation plus inquiétante que jamais.
- E)- Mais il faut souligner que, après la période dramatique précédente, le Sahel a survécu sans crise majeure, et c'est sans doute l'élément le plus positif du bilan, en préparant activement, conjointement avec la Communauté Internationale, son avenir à moyen et long terme.

o
o

Cet effort de préparation de l'avenir n'aura de sens que si un certain nombre d'actions sont poursuivies avec persévérance, d'autres ré-orientées. En essayant de tirer quelques enseignements de la période 1975-79, on voudrait faire ici quelques suggestions pour l'avenir :

F)- D'abord il paraît évident que l'effort d'aide fait pour le Sahel doit être poursuivi et accentué, car les besoins de la région sont immenses dans tous les domaines.

L'infléchissement de l'aide vers les lignes stratégiques prioritaires devrait aussi être vigoureusement poursuivi, jusqu'à une ré-orientation profonde de la structure de l'aide.

L'intensification des cultures vivrières pluviales, et aussi des cultures irriguées, devrait recevoir une part de l'aide publique nettement plus importante que par le passé. Il en est de même de la reforestation et de l'action en faveur du maintien des équilibres écologiques.

Un effort particulier devrait être fait très rapidement en ce qui concerne certains points-clés : la recherche et la mise au point de modèles cultureaux plus intensifs, la formation liée au développement rural. Sans cet effort, une action massive en faveur de l'intensification risque d'être vouée à l'échec.

G)- Les lignes stratégiques définies précédemment demeurent encore souvent floues ou insuffisamment cohérentes. L'effort de réflexion commune entre Sahéliens et membres de la Communauté Internationale entrepris par le Club du Sahel doit être poursuivi. Par ailleurs, un effort très important est à faire par les Gouvernements sahéliens pour faire passer dans les faits les priorités retenues, définir des politiques sectorielles cohérentes, notamment politiques céréalières, politique de l'élevage, du reboisement, des infrastructures et les appliquer réellement.

H)- Le problème de la capacité d'absorption d'une aide accrue se posera de façon aigüe. L'inadaptation des structures sahéliennes qui servent de point d'application de l'aide est actuellement évidente. Une action pour réorganiser et mieux utiliser les moyens limités dont disposent les Sahéliens pour programmer et mettre en oeuvre l'aide extérieure est à entreprendre. Mais la recherche de formes nouvelles d'action (au moins dans certains secteurs) devrait être aussi entreprise conjointement par les Sahéliens et la Communauté Internationale : substitution à l'aide et au développement actuel "projet par projet" d'une approche sectorielle, programmation plus souple des aides, prise en compte des capacités des populations à innover et à décider de leur propre avenir, évolution de l'aide vers un rôle d'accompagnateur des initiatives sahéliennes etc...

Il ne s'agit là que de simples suggestions. Une réflexion plus approfondie est nécessaire. Mais il est douteux et ce point doit être souligné qu'un effort massif d'aide extérieure puisse être vraiment efficace dans des domaines aussi essentiels que l'intensification des productions céréalier et de l'élevage ou la reforestation, si des modifications substantielles ne sont pas apportées au cadre dans lequel s'applique l'aide et peut-être à la conception même du développement.

- I)- Enfin, étant donné la situation difficile du Sahel et les problèmes que les Etats rencontrent pour faire face aux dépenses récurrentes engendrées par les projets et faire fonctionner leur appareil économique et administratif, il est probable qu'au cours des prochaines années, la Communauté Internationale devra, plus que par le passé, apporter une aide substantielle au fonctionnement.

Mais, si une attention particulière doit être apportée au court terme, pour aider le Sahel à franchir une période difficile, il serait dangereux, tant pour les Sahéliens que pour la Communauté Internationale, de négliger les actions à moyen et long terme, car les problèmes que rencontre aujourd'hui la région se retrouveraient, multipliés, au-delà de 1985.

ANNEXE 1 :

COMPARAISONS INTERNATIONALES

VARIATION DES VERSEMENTS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

- 120 -

	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77
Pays du SAHEL	- 2,5 %	+ 9	+ 3,8 %	+ 50,3 %
Afrique	+ 61,3	- 10,9	+ 21,6	+ 12,7
Sud-Sahara	+ 32,0	0	+ 11,1	+ 28,3
Amérique	+ 25,5	+ 1,0	+ 1,0	+ 20,0
Asie	+ 18,2	+ 1,4	+ 12,3	+ 14,2
Océanie	+ 19,8	- 6,9	+ 9,9	+ 24,0
TOTAL NET des versements de l'APD	+ 32,1 %	- 3,7 %	+ 5,8 %	+ 14,0 %

TENDANCES DES VERSEMENTS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

		(en millions de US dollars)		
Versements de l'A.P.D.		1975	1976	1977
Total des 8 pays du SAHEL		650,5	708,8	735,5
Total Afrique		6.859,2	6.109,1	7.430,9
Total Sud Sahara		3.708,2	3.702,6	4.112,1
Total Amérique		1.785,0	1.769,7	1.754,5
Total Asie		7.887,0	7.995,7	7.012,3
Total Océanie		614,5	571,9	628,4
TOTAL versements de l'APD		18.596,9	17.904,4	18.937,4
Tendance	= $\frac{\text{Versements SAHEL}}{\text{TOTAL Versements}}$	3,5 %	3,9 %	3,9 %
				5,1 %

ANNEXE 2 :

LES TERMES DE L'ÉCHANGE

EVOLUTION DES COURS MONDIAUX
DES PRINCIPAUX PRODUITS EXPORTES PAR LE SAHEL⁽¹⁾

	(en dollars courants)					
	1975	1976	1977	1978	1979	1980(*)
Coton (le Kg)	123	175	163	161	171	181
Arachides (MT)	452	424	551	621	565	533
Phosphates (MT)	67	36	31	29	33	43
Minerais de fer (MT)	22.6	21.9	21.6	19.4	22.2	26.6

EVOLUTION DU PRIX DU BARIL DE PETROLE⁽¹⁾

	(en dollars courants)					
	1975	1976	1977	1978	1979	1980(*)
Baril de pétrole	10.9	11.7	12.8	12.9	20.0	28.0

EVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX (C.A.F.)
DES PRODUITS MANUFACTURES (CTCI 5 à 8) EXPORTES VERS LES
PAYS EN DEVELOPPEMENT

	(base 1975 = 100) ⁽¹⁾					
	1975	1976	1977	1978	1979	1980(*)
	100	101.7	109.8	127.2	144	159.0

(1) Source : "Price Prospects for major primary commodities" -
Banque Mondiale - février 1980.

(*) prévisions.

ANNEXE 3 :

BIBLIOGRAPHIE

I - EVALUATIONS

Iles du Cap Vert : Néant.

T C H A D : - Etude des charges récurrentes d'une opération de développement rural intégré (FAC, 1979);

- Amélioration de la productivité cotonnière et développement rural intégré en zone sud de la République du Tchad (FAC, FED).

G A M B I E : - The Gambia Agricultural Development Project (BIRD, September 1977).

M A L I : - Opération mil-Mopti (USAID);
- Agricultural officers training project (USAID);
- Les coûts d'entretien de la surface aménagée rizicole de l'Office du Niger au Mali (MARTENS, Université de Montréal, 1979);
- Office du Niger (identification report) - (BIRD, 1978);
- Rapport d'évaluation du projet de recherche sur l'utilisation rationnelle du gibier au Sahel (Pays-Bas, 1979);
- Rapport de la mission d'évaluation intérimaire du projet de production primaire au Sahel (Pays-Bas, 1978);
- Mali Livestock Sector - Evaluation Report (USAID, 1978)
Mali Livestock reevaluation (USAID, January 1979).

MAURITANIE : Néant.

N I G E R : - Evaluation de l'aide communautaire au Niger (1958-1978) (FED, 1978);
- Projet céréalier (USAID, 1979);
- Etude des charges récurrentes des aménagements hydro-agricoles au Niger (FAC, 1979);
- Niamey Department Development Project (USAID, 1979);
- Les dépenses récurrentes du plan céréalier national et la protection des cultures au Niger (Université de Montréal, 1979);

N I G E R (suite) : - Evaluation du projet relatif à l'assistance médico-nutritionnelle dans le département de Niamey (Pays-Bas, 1979);

- Sahel Development Program team evaluation briefing data and issues - Niger (USAID, October 1977);
- Evaluation du programme des équipes de santé villageoises de la République du Niger (USAID, September 1978).

S E N E G A L

- : - Ecole Polytechnique de Thiès (ACDI, 1978);
- Premier projet Education (BIRD, 1978);
- Rapport de mission auprès de la SAED (BIRD-CCCE-FAC, novembre 1978);
- Evaluation du projet de petits périmètres villageois dans l'île de Morphil (Pays-Bas, 1979);
- Rapport d'évaluation du projet d'assistance technique pour le développement des services de santé de base au Sénégal (Pays-Bas, 1979);
- Project evaluation summary - Senegal Rural Health Services Development (USAID, 1979);
- Senegal cereals production project (USAID, February 1978);
- Riz pluvial au Sénégal oriental et Casamance continentale (FED, 1977/78);
- Sahel Food Crop Protection (USAID, December 1978);
- First evaluation report of ONCAD food grain storage (USAID/Gouvernement du Sénégal, February 1979);
- Senegal range and Livestock management project (USAID, 1979);

HAUTE-VOLTA

- : - Projet intérimaire de l'autorité des aménagements des vallées des Volta pour la période 1.1.77 au 30.6.78 (FAC, 1976);
- Rapport des conclusions et recommandations de la mission Hollando-Voltaïque d'évaluation du projet "40 barrages" sous l'égide de l'ONBI (Pays-Bas, 1978);
- Evaluation du projet de développement rural intégré de l'ORD de l'Est (USAID);
- Onchocerciasis Control Program - Economic Review Mission (USAID, 1978);

HAUTE-VOLTA
(suite)

- : - Principes d'action et plan d'opérations du Royaume des Pays-Bas auprès de l'AVV (1979-80) (Pays-Bas, 1980);
- La situation financière du gouvernement de la Haute-Volta face aux coûts récurrents des projets de développement (Université de Montréal, 1979);
- Les coûts récurrents d'une installation en culture sèche de 15.000 familles sur des terres neuves aménagées par l'AVV (CILSS-CCCE, 1979);
- Workshop on rural Financial Markets and Institutions (Overseas Development Institute U.K., The Ohio State University, June 1979);
- Results of the 1978 Agricultural season in villages created by the Volta Valley Authority (Netherlands, February 1979);
- Renforcement du rôle des femmes dans le développement (USAID, 1979);
- Village and family forestry in Upper-Volta Koudougou project history 1977-79 (R. Winterbottom, CILSS, September 1979).

Régional

- : - Les charges récurrentes de l'infrastructure routière des pays du Sahel (Université de Montréal, 1979);
- Projets de développement rural intégré réalisés avec l'aide du FED en Afrique noire : évaluation et perspectives;
- Evaluation (ex post) sectorielle des projets d'approvisionnement en eau urbains et villageois (FED, Août 1978);
- Les programmes nationaux et internationaux pour l'aménagement des forêts, des pâturages et des bas-fonds sahéliens; les influences sur la mise en oeuvre des structures locales au Niger et en Haute-Volta (J. Thomson, janvier 1980);
- Etude sectorielle de l'approvisionnement en eau des populations rurales en Haute-Volta, au Mali et au Niger (Banque Mondiale, juin 1979);
- Health-sector policy paper (World Bank, February 1980);
- Summary of ex-post evaluations of eight loans for highway projects (Inter-American Development Bank, March 1980);
- Report on the Diffusion of Innovation from Bank supported projects (BIRD, April 1976).
- Fuelwood and other renewable energies in Africa. James W. Howe et Frances A. Gulick. The Overseas Development Council - January 1980.

- Regional (suite) : - Note introductory à la réunion CILSS/Club du Sahel sur la situation des pêches (Sahel D(80) 86)
- "La stratégie de développement de l'élevage dans les pays sahéliens" - I.E.M.V.T. (CILSS/Club du Sahel - Sahel D(80) 73).

II - RAPPORTS ECONOMIQUES GENERAUX

Iles du CAP VERT : - Dossier d'Information économique (Ministère de la Coopération - S.E.Q.I., août 1978);

- Cape-Verde assessment of the agricultural sector (USAID, August 1978);
- Evaluation des effets de la sécheresse au Cap Vert en 1979 (Mission FAO/PAM, novembre 1979);
- Développement des Cultures irriguées au Cap Vert (CILSS-Club du Sahel, 1979).

GAMBIE : - The Economy of the Gambia (World Bank, December 1975);
- Basic Needs in the Gambia (World Bank, January 1980);
- Développement des cultures irriguées en Gambie (CILSS-Club du Sahel, 1979).

MALI : - Economic Memorandum on Mali (World Bank, January 1978);
- Mali - Données statistiques sur les activités économiques culturelles et sociales (Ministère de la Coopération - S.E.Q.I., juillet 1977);
- Satisfaction du besoin alimentaire et développement agricole au Mali (Jacqueline MONDOT-BERNARD, OCDE Centre de développement);
- Développement des cultures irriguées au Mali (CILSS-Club du Sahel, Sahel D(79)42, Octobre 1979);
- Mali 1980 - Numéro spécial Marchés Tropicaux, décembre 1979.

MAURITANIE : - Données statistiques sur les activités économiques culturelles et sociales (Ministère de la Coopération, S.E.Q.I., juin 1977);
- The Current Economic Situation and prospects of Mauritania (World Bank, May 1974);
- Evaluation de la situation agro-pastorale, campagne 1979/80 (Ministère du Développement Rural - République Islamique de Mauritanie, novembre 1979).

NIGER : - Niger 1980 - Numéro spécial Marchés Tropicaux, juin 1979;
- Développement des cultures irriguées au Niger (CILSS-Club du Sahel, Sahel D(79)46, octobre 1979);

- N I G E R (suite): - Macro-economic trends (USAID, October 1979);
- Le développement régional et sa problématique étudiés à travers l'expérience de Tahoua (Niger) (J.M. FUNEL, République Française - Ministère de la Coopération, 1976);
 - Niger - Analyse et conjoncture (Ministère de la Coopération - S.E.Q.I., juillet 1978);
 - Economic Memorandum Niger (World Bank, May 1976);
 - Uranium and the Nigerian Economy (USAID, October 1979);
 - La sécheresse en Afrique Sahélienne - Une étude micro-régionale en République du Niger, la région des Dallols (Yveline Poncet, Centre de développement OCDE, Mai 1974).
- SENEGAL :
- Développement des cultures irriguées au Sénégal (CILSS-Club du Sahel, Sahel D(79)43, octobre 1979);
 - Senegal Recent Economic Developments (International Monetary Fund, January 1975);
 - The Economic trends and prospects of Senegal (World Bank, No. 1720a-SE, December 1979).
- TCHAD :
- Economic Memorandum (BIRD, June 1977);
 - Données statistiques sur les activités économiques culturelles et sociales (Ministère de la Coopération, S.E.Q.I., Novembre 1976).
- HAUTE-VOLTA :
- Rapport sur les aides extérieures reçues par la Haute-Volta en 1977 et 1978 (République de Haute-Volta, Ministère du Plan);
 - Situation Economique et Financière de la Haute-Volta (République Française - Ministère de la Coopération, S.E.Q.I., novembre 1979);
 - Développement des cultures irriguées en Haute-Volta (CILSS-Club du Sahel, Sahel D(79)44, octobre 1979);
 - Perspectives du développement agricole à long terme de la Haute-Volta (FAO, 1977);
 - Economic Memorandum on Upper Volta (World Bank, February 1979);
 - Results of the 1978 Agricultural season in villages created by the Volta Valley Authority.



Régional

- : - La zone Franc en 1978 (rapport du Comité Monétaire de la Zone Franc);
- Price Prospects for Major Primary Commodities (World Bank, No. 814/80, January 1980);
- World Development Report (World Bank, August 1979);
- Coopération pour le Développement-Examen 1979 (O.C.D.E.);
- La situation alimentaire dans les pays en développement associés (Ministère de la Coopération, S.E.Q.I.-G.E.R.D.A.T Septembre 1978);
- Comparative analysis of National Plans and Budgets of the Sahelian Countries (USAID, December 1979);
- Situation Economique des Etats africains et de l'Océan Indien 1979 (Ministère de la Coopération, S.E.Q.I., juillet 1979);
- L'aide publique au Développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1978 (Sahel D(79)38, octobre 1979);
- Le Club du Sahel - Evaluation de son action (Sahel D(79)40, octobre 1979);
- Statistiques du fichier CRONOS - Commission des Communautés Européennes;
- Rapport 1978 de la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest;
- Commercialisation, politique des prix et stockages des céréales au Sahel (University of Michigan/USAID, août 1977).
- "L'Energie dans la stratégie de développement du Sahel" CILSS-Club du Sahel, octobre 1978.
- "Essai de définition d'une stratégie anti-sécheresse dans le Sahel de l'Afrique de l'Ouest" - SCET International - SEDES - ORSTOM, Paris, décembre 1975.
- "Etude Prospective pour le développement agricole de la zone sahélienne (1975-1990)" - F.A.O., Rome, 1976.