

C I L S S

COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL

B. P. 7049 Ouagadougou
Tél. 30-67-57/58/59



PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR
DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

Fax 307247
Télex 5263 Comiter

SECRETARIAT EXECUTIF



Burkina Faso



Cap-Vert



Gambie



Guinée Bissau



Mali



Mauritanie



Niger



Sénégal



Tchad

PAROC

Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers

GTZ - République Fédérale d'Allemagne

01 B.P. 67 Ouagadougou 01 / Burkina Faso

Tél. (226) 31 24 71 / 17 85 Fax 31 17 85

**Actes de la Rencontre des Directeurs Généraux
des Organismes Céréaliers, organisée par le PAROC
à Dakar, du 13 au 17 avril 1992**

mai 1992

PAROC

Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers

GTZ - République Fédérale d'Allemagne

01 B.P. 67 Ouagadougou 01 / Burkina Faso

Tél. (226) 31 24 71 / 17 85 Fax 31 17 85

Actes de la Rencontre des Directeurs Généraux des Organismes Céréaliers, organisée par le PAROC à Dakar, du 13 au 17 avril 1992

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations

Compte rendu de la rencontre

Annexe 1 : Liste des participants à la rencontre

Annexe 2 : Ordre du jour de la rencontre

Annexe 3 : Compte rendu du séminaire des directeurs commerciaux

Annexe 4 : Note de synthèse sur l'application de la charte de l'aide alimentaire dans les Pays du Sahel.

Annexe 5 : Description générale du modèle de simulation de la FAO pour les céréales vivrières ...

Annexe 6 : Réflexions sur la problématique de l'approvisionnement régulier du marché céréalier ...

Annexe 7 : Exposé des directeurs généraux

Annexe 8 : Evaluation de la rencontre par les participants

Annexe 9 : Discours

Annexe 10 : Article du Soleil consacré à la rencontre

LISTE DES ABREVIATIONS

AA	Aide Alimentaire
BAD	Banque Africaine de Développement
BMZ	Ministère Fédéral de la Coopération Economique
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CCE	Commission des Communautés Européennes
CEE	Communauté Economique Européenne
CILSS	Comité Permanent Interétats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CPSP	Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire (Mauritanie, Sénégal)
DEP	Direction des Etudes et de la Planification
DIAPER	Projet Diagnostic Permanent
ECDPM	European Center for Development Policy Management
FAO	Food and Agriculture Organization
FCCAA	Fonds Commun de Contre-partie de l'Aide Alimentaire
FNSA	Fonds National de Sécurité Alimentaire
GFA	Gesellschaft für Agrarprojekte in Übersee mbH
IFPRI	International Food Policy Research Institute
OC	Organismes Céréaliers
OFNACER	Office National des Céréales (Burkina Faso)
ONC	Office National des Céréales (Tchad, Bénin)
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAROC	Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréaliier
PROCELOS	Programme de Promotion des Céréales Locales au Sahel
PSA	Projet de Sécurité Alimentaire
PSR	Projet de Stocks de Réserve
RERESAL	Réseau Régional de Sécurité Alimentaire
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RMCT	Réorganisation du Marché Céréaliier du Tchad
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SNS	Stock National de Sécurité
SOLAGRAL	Réseau de Solidarité Agricole Alimentaire

Compte Rendu
de la Rencontre des Directeurs Généraux
des Organismes Céréaliers, organisée par le PAROC
à Dakar, du 13 au 17 avril 1992

Du 13 au 17 avril 1992 s'est tenue au Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG) à Dakar, la 4e rencontre des directeurs généraux des Organismes Céréaliers sous l'initiative du PAROC.

Les travaux de la rencontre ont été ouverts le 13 à 10 heures par le Ministre Délégué à l'Hydraulique représentant le Ministre du Développement Rural.

Durant la rencontre, les participants ont successivement suivi des présentations des résultats de la rencontre des directeurs commerciaux, du modèle de simulation FAO, de l'approche PAROC concernant l'approvisionnement régulier du marché céréalier ainsi que de l'évaluation de la Charte de l'Aide Alimentaire. Par la suite, ils ont entendu les exposés des directeurs généraux et commissaires à la Sécurité Alimentaire, relatifs à la restructuration de leur organisme, avant d'engager des discussions sur les stocks et fonds nationaux de sécurité alimentaire (voir ordre du jour ci-joint).

Les exposés et discussions ainsi que les recommandations qui en sont issues se résument comme suit :

I) PRESENTATION DES RESULTATS DE LA RENCONTRE DES DIRECTEURS COMMERCIAUX

Les discussions engagées après la présentation du consultant ont confirmé la pertinence des missions des Offices Céréaliers et Commissariats à la Sécurité Alimentaire liées à la commercialisation et à la gestion des aides alimentaires.

Sur le plan descriptif, les discussions ont dégagé que l'étude a bien répertorié les différents modes d'intervention sur les marchés céréaliers.

Les débats ont plutôt porté sur les impacts de ces différents modes d'intervention sur la sécurité alimentaire en tenant compte du contexte particulier de chaque organisme céréalier à savoir :

- le degré de libéralisation du marché céréalier,
- le niveau de la production nationale,
- le contexte géo-économique,
- etc.

La question a été posée de savoir dans quelles conditions d'information et de diffusion les expériences des différents modes d'intervention ont été faites.

Au delà des coûts de chaque mode d'intervention choisi par les Organismes Céréaliers, l'option, en vue de la pertinence de la décision, a pu se faire grâce à la qualité des informations obtenues, elles-mêmes conditionnées par la disponibilité des données sur le marché, l'importance de leur diffusion qui est une variable importante pour l'impact, et le contrôle de la qualité : ce qui montre que l'information constitue bien un outil efficace pour éviter les dérèglements du marché en veillant à minimiser les coûts.

Par ailleurs, à côté des modes d'intervention classiques listés, il a été préconisé de tenir compte des opérations triangulaires.

La question a également été posée de déterminer l'impact sur la sécurité alimentaire des interventions des organismes Céréaliers. A ce niveau, il ressort des débats que cet impact peut se mesurer en terme de vies humaines sauvées au moindre coût. En fait, il s'agit de savoir dans quelles conditions l'action des OC peut être pérennisée en fonction de moyens nationaux uniquement.

EN RECOMMANDATION : Il a été souhaité qu'une analyse plus approfondie de l'impact des modes d'intervention soit réalisée par le PAROC à travers une amélioration et une intégration des SIM dans la mise en oeuvre des missions des OC.

II) EXPOSE DES MODELES FAO, DE L'APPROCHE PAROC ET DE L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL

Les participants à la rencontre des directeurs généraux ont suivi diverses communications ayant trait à :

- la description du modèle de simulation FAO pour les céréales vivrières,
- la synthèse sur l'application de la charte de l'aide alimentaire,
- une approche pour assurer un approvisionnement régulier du marché céréalier.

II.1 Description du modèle de simulation

Il a été présenté par monsieur Ramesh Sharma, économiste au service de la Sécurité Alimentaire à la FAO. Selon le conférencier, le modèle a été expérimenté au Bangladesh et il présente trois caractéristiques :

- la première consiste en une division de l'économie en régions, où la population est répartie en catégories économiques (groupes vulnérables urbains et ruraux). Cette division permet de traiter les problèmes concernant l'insécurité et d'identifier les implications d'une politique en faveur de la sécurité alimentaire.

- la deuxième caractéristique du modèle reproduit le comportement du secteur céréalier en fonction des campagnes. L'unité de temps est le mois civil, ce qui permet de simuler les récoltes saisonnières, les décisions commerciales et les politiques de stockage.

- la troisième caractéristique du modèle consiste à traiter les sous-secteurs public et privé de l'économie céréalière et d'étudier la corrélation de comportement entre ces deux sous-secteurs.

Le modèle a été expérimenté au Bangladesh pendant la campagne 1988/1989 où le riz constitue la principale culture céréalière et représente 95 % de la production et de la consommation.

Il a été relevé que le modèle nécessite un ensemble de données pour décrire les flux mensuels.

Par ailleurs, compte tenu de sa sensibilité aux élasticités, le modèle nécessite des précisions sur les paramètres relatifs aux comportements des agents économiques ; enfin, une composante importante de la base de données concerne l'ensemble des transactions et des frais de transport liés à l'acheminement des produits.

A la suite de cet exposé, certains participants ont estimé que le modèle constitue un bon outil d'analyse sur la sécurité alimentaire. Toutefois, son application dans les pays du CILSS nécessite au préalable l'amélioration des données statistiques sur les marchés céréaliers et les groupes vulnérables ainsi que la prise en compte des réalités socio-politiques et agro-économiques qui diffèrent de celles du Bangladesh.

II.2 Synthèse sur l'application de la charte de l'aide alimentaire

L'exposant monsieur Henri JOSSEMAND a souligné que la charte de l'aide alimentaire réunit l'assentiment des différents acteurs tant nationaux, bilatéraux que multinationaux.

Cependant, des progrès restent à faire au niveau de son application ; à ce titre, le Secrétariat du CILSS et du Club du Sahel s'engagent à promouvoir ladite charte.

- sur le plan de l'information :

Les composantes nationales des projets du CILSS devront continuer à jouer le rôle nécessaire pour une large diffusion et explication du texte de la charte.

- concernant la concertation :

Il est apparu nécessaire de dynamiser les structures nationales chargées de la coordination de l'information et de la concertation. Du côté des donateurs, il convient d'assurer une plus grande implication des agences locales dans le suivi de la situation alimentaire.

- quant à la prise de décision :

Il faut poursuivre la recherche de meilleurs mécanismes de déblocage des stocks de sécurité alimentaire de première urgence (en cas de déficit prononcé) ainsi que la mise en place de fonds de sécurité alimentaire.

A la suite de l'exposé, les participants ont affirmé leur adhésion à la charte de l'aide alimentaire.

II.3 Approche pour assurer un approvisionnement régulier du marché céréalier

Cette approche a été présentée par monsieur YADE du PAROC ; celui-ci a souligné en premier lieu que toutes les réformes opérées récemment dans la problématique de l'approvisionnement régulier du marché céréalier sont soumises aux aléas économiques et à l'enclavement.

Au vu de ce constat, il s'est avéré nécessaire d'élaborer pour les Organismes Céréaliers de nouvelles stratégies devant permettre d'assurer une disponibilité permanente des céréales au niveau des marchés.

Ainsi, deux axes de réflexion complémentaires sont retenus : le Stock National de Sécurité Alimentaire et le Fonds National de Sécurité Alimentaire.

a) Le Stock National de Sécurité aurait pour objectif d'assurer l'offre sur les marchés au même titre que les récoltes commercialisées.

Pour le déterminer, il s'agit de partir du bilan céréalier et de l'autoconsommation des producteurs pour arriver à une quantité de céréales qui réponde à l'objectif suivant : "assurer l'offre jusqu'à l'arrivée des importations en cas de défection du marché".

b) Le FNSA doit assurer la mobilisation du SNS et éventuellement l'aide alimentaire. Les déterminants de ce fonds sont la consommation totale, la production nette de céréales, l'aide alimentaire en céréales, le prix moyen de l'importation des céréales, les recettes d'exportation et la part à allouer aux importations commerciales.

A la suite de cet exposé, il a été retenu que des études soient poursuivies¹ pour mieux déterminer la norme de consommation.

Il a été préconisé par ailleurs qu'une étude similaire soit menée dans les autres pays du CILSS.

III) EXPOSE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX ET COMMISSAIRES A LA SECURITE ALIMENTAIRE

Pendant les journées des 14 et 15 avril 1992, les directeurs généraux et commissaires ont présenté tour à tour la restructuration du marché céréalier au niveau de leur pays. Les exposés ont été suivis de discussions.

III.1 Les présentations

Elles ont permis de constater des ressemblances et des différences entre Organismes Céréaliers.

III.1.1 Les ressemblances

Il est apparu que :

¹ voir Réunion du CILSS/DIAPER à PRAIA en décembre 1991 sur le même sujet.

- les missions principales sont les mêmes, toutefois, l'accent est plus marqué pour l'office du Bénin en ce qui concerne la coordination de l'information sur la sécurité alimentaire.

- Les motifs invoqués pour procéder aux restructurations sont de différentes natures :

- objectifs sociaux,
- critiques sur la gestion,
- objectifs non atteints,
- etc.

Cependant, on s'est rendu compte que dans la plupart des cas, les Offices et Commissariats ont manqué de moyens (financiers, humains) pour accomplir leurs missions.

III.1.2 Les différences

Les différences apparaissent selon les orientations données au contenu des missions par exemple :

- stock de sécurité au Mali et au Niger
- aide alimentaire en Mauritanie,
- régulation du marché au Sénégal,

et selon que l'organisme est rattaché à la présidence, à la primature ou à un ministère ou enfin selon que les uns sont régis par un contrat-plan ou sur la base de projets.

III.2 Les discussions

Les questions soulevées se résument en :

- questions d'information
- questions de réflexion
- questions à inscrire dans le moyen terme.

III.2.1 Questions d'information

a) Les aides alimentaires et d'une manière générale les Offices Céréaliers sont-ils soumis à la fiscalité ?

D'une façon générale les aides alimentaires sont exonérées mais lorsque l'office est soumis au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, il est nécessaire qu'il bénéficie d'un statut fiscal particulier lui garantissant entre autres l'exonération de tous droits et taxes pour les activités de sécurité alimentaire. Cette exonération devrait faire l'objet d'une clause qui figure dans le statut ou dans le contrat-plan.

b) la restructuration de l'OFNACER a-t-elle fait l'objet d'un débat national ?

Elle a fait l'objet d'un débat où il a été recommandé de favoriser les échanges de céréales locales dans la sous-région

mais avec la priorité d'assurer la sécurité alimentaire en mettant l'accent sur la production nationale.

c) relation entre le COC, PRMC et FCC au Mali

La réponse a été donnée à la page 7 des actes de Bamako en Juin 1991 (Actes de la rencontre des directeurs généraux et commissaires à la sécurité alimentaire tenue à Bamako du 11 au 14 juin 1991).

d) expériences des Offices Céréaliers en matière de compression et de coûts sociaux

Les expériences sont différentes sur le plan des sources de financement qui ont supporté les coûts et les effectifs touchés.

- Niger
 - 90 personnes déflatées en 1990
 - coût de la restructuration : 100 millions FCFA
 - source de financement : fonds propres
- Mali
 - 400 personnes environ déflatées sous forme de départs volontaires et de licenciement
 - coût de la restructuration : 400 millions FCFA
 - source de financement : FCC
- Mauritanie
 - 200 personnes
 - coût de la restructuration : 350 millions FCFA
 - source de financement : CEE

Il a été recommandé que des solutions plus imaginatives soient trouvées pour la réinsertion des déflatés à travers des cadres appropriés tels que les PMI et PME.

Pour l'avenir, il a été recommandé que les nouvelles embauches fassent la distinction entre les diverses formes de contrat (contrat journalier, contrat permanent, contrat saisonnier).

e) expériences sur les contrats-plans

Les cas exposés ont permis de constater des différences notables dans la crédibilité des contrats-plans suivant le niveau de leurs négociations et de leurs procédures d'adoption qui déterminent le degré d'engagement des parties concernées (Etats, Organismes, Donateurs).

EN RECOMMANDATION : la rencontre a retenu la nécessité d'établir un contrat-plan qui soit élaboré dans un cadre solide et respecté qui engage toutes les parties.

f) s'agissant des indicateurs de gestion qui sont nécessaires, il a été recommandé qu'ils soient inscrits dans le contrat-plan et pour les obtenir il a été souligné la nécessité de mettre en place une comptabilité analytique basée sur un logiciel adéquat.

g) la restructuration de l'ONC du Tchad se réalisera dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel de la filière céréalière mis en place depuis novembre 1991.

Il a été aussi constaté que depuis la famine observée dans certaines régions du pays, le niveau du stock national de sécurité constitué en 1989 est en crise.

h) le problème de la place de la fonction suivi-évaluation dans l'organigramme des Offices céréaliers a été renvoyé aux actes de Bamako de juin 1991. La recommandation a été renouvelée de la créer et de la rattacher à la direction de l'organisme.

IV. DISCUSSIONS SUR LES STOCKS ET FONDS NATIONAUX DE SECURITE ALIMENTAIRE

La journée du 16 avril 1992 a été consacrée à la question des stocks et fonds de sécurité.

IV.1 Stocks de sécurité

Il a été souligné que la constitution du stock national de sécurité relevait de la responsabilité de l'Etat ; celui-ci pouvant en confier la gestion au privé comme aux organismes céréaliers.

IV.1.1 composition

La composition du stock de sécurité en céréales locales et/ou en céréales importées dépend de la situation de chaque pays, mais les critères suivants ont été retenus :

- les destinataires,
- la conservation
- les prix respectifs,
- la physionomie de la campagne (bilan céréaliier).

Le choix de ces critères est basé sur la nécessité de conserver les habitudes alimentaires, de mieux maîtriser la balance des paiements et d'éviter les risques de mévente.

Il se dégage que la constitution d'un stock national de sécurité selon sa composition présente des difficultés et dans tous les cas, il est recommandé de privilégier les céréales locales et les céréales substituables.

IV.1.2 Mobilisation du stock national de sécurité

Elle obéit à 3 critères principaux qui sont :

- l'appoint du marché,
- la couverture d'un besoin non solvable,
- des motifs techniques.

Pour ce faire, l'organisme doit disposer des moyens d'information nécessaires ; aussi, est-il recommandé qu'il :

- a) mette en place un dispositif d'information adéquat,
- b) dispose d'un organe de concertation susceptible de prendre une décision dans des délais très courts,
- c) prenne en compte le contexte économique et politique du pays.

IV.1.2.1 Critères utilisés pour définir le cas d'urgence

Les critères utilisés pour définir les cas d'urgence sont variables d'un pays à un autre mais dans tous les cas, il y a lieu de :

- a) mettre en place des procédures,
- b) disposer d'informations objectives,
- c) évaluer l'impact de chaque intervention
- d) impliquer toutes les parties engagées (populations, bailleurs de fonds, administration, ONG, etc...)

La reconstitution du stock national de sécurité se pose dans deux cas de figure :

- la mobilisation exceptionnelle,
- les achats liés à la rotation technique.

S'agissant de la mobilisation exceptionnelle, il n'ya pas de critères absolus pour la reconstitution du stock, il existe cependant dans certains pays des règles définissant les engagements y relatifs.

La rotation technique quant à elle s'impose comme étant une nécessité annuelle dont l'exécution répond aux exigences liées à la nature de la denrée stockée, au volume des stocks et à la physionomie de la campagne (régulation).

A cet effet, quatre recommandations principales ont été dégagées :

- donner la priorité aux achats locaux,
- étudier les possibilités d'améliorer l'efficacité du stockage,
- préparer l'information fiable pour des décisions rapides,
- soutenir les offices céréaliers par des informations et des études au niveau sous-régional.

IV.2 Gestion des fonds de sécurité

IV.2.1 composition et mobilisation

Ce problème se situe à deux niveaux : l'origine des fonds et la nature de la monnaie. S'agissant de la monnaie, certains organismes ont disposé de fonds constitués en monnaie locale et en devises.

Il convient de rappeler à l'occasion que l'idée même d'un fonds de sécurité complétant un stock national de sécurité alimentaire est bien admise.

Il a été demandé au PAROC d'étudier :

- l'intérêt et la faisabilité pour ce qui concerne la constitution d'un fonds national de sécurité alimentaire (FNSA) dont une partie serait en devises et une autre en monnaie locale,

- la possibilité et l'intérêt d'instituer un fonds de sécurité sous-régional pour les pays membres du CILSS.

Aussi, la rencontre recommande-t-elle la création d'un tel fonds qui soit localisé dans le budget même des offices céréaliers avec des garanties quant à la transparence dans sa gestion afin d'alléger le contrôle à priori qui peut être remplacé par le contrôle à posteriori sur la base des états financiers et de l'audit de l'organisme.

En attendant la création de ces fonds, il est nécessaire de créer des ressources financières pour l'organisme afin de lui permettre de préfinancer ses interventions, le remboursement devant être fait par les bailleurs ; à cet effet, référence a été faite aux actes de Bamako (Actes de Bamako, juin 1991, structure de cogestion, annexe 4EA, résultats des travaux de la commission 2).

IV.2.2 Reconstitution des fonds

Cette reconstitution peut être faite à partir de plusieurs ressources que sont :

- les marges de transaction,
- les remboursements,
- les produits financiers des placements bancaires,
- les dotations budgétaires,
- une part des recettes de vente des aides alimentaires,
- les autres prestations.

A cet effet, la rencontre recommande qu'un pourcentage des recettes issues de la vente des aides alimentaires soit ristourné à l'organisme et que des dispositifs soient mis en place pour assurer son autonomie financière et améliorer son fonctionnement.

La question de l'adéquation objectifs économiques, objectifs sociaux du stock de sécurité a été posée ; toutefois, il a été recommandé que la réflexion soit poursuivie ultérieurement.

Enfin, concernant le rôle des banques céréalières dans la sécurité alimentaire, la rencontre a estimé qu'il s'agit là de stocks privés qui entrent dans la constitution du bilan et qu'elles jouent au niveau local un rôle similaire à celui du stock de sécurité au niveau national mais que cette question doit être débattue dans un autre cadre.

DAKAR, LE 17 AVRIL 1992

LES PARTICIPANTS

CILSS

Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

PAROC

Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers

GTZ - République Fédérale d'Allemagne

01 B.P. 67 Ouagadougou 01 - Burkina Faso -

ACTES

**de la Rencontre des Directeurs Généraux
des Organismes Céréaliers, organisée par le PAROC
à Dakar, du 13 au 17 avril 1992**

mai 1992

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des participants à la rencontre

Annexe 2 : Ordre du jour de la rencontre

Annexe 3 : Compte rendu du séminaire des directeurs commerciaux

Annexe 4 : Note de synthèse sur l'application de la charte de l'aide alimentaire dans les Pays du Sahel.

Annexe 5 : Description générale du modèle de simulation de la FAO pour les céréales vivrières ...

Annexe 6 : Réflexions sur la problématique de l'approvisionnement régulier du marché céréalier ...

Annexe 7 : Exposé des directeurs généraux

Annexe 8 : Evaluation de la rencontre par les participants

Annexe 9 : Discours

Annexe 10 : Article du Soleil consacré à la rencontre

Annexe 1 : Liste des participants à la rencontre

- 1) Mr Eberhard GROSSER, Consultant/Modérateur GTZ/RFA
- 2) Dr Ibrahima CAMARA CILSS/DEP
- 3) Mr Winfried ZARGES, Projet SECAL/ONC/Bénin
- 4) Dr Abdoulaye SALL, Consultant/PAROC
- 5) Mr Mahonté DAGINA, ONC/Tchad
- 6) Mr Lucien AFANOU, ONC/Bénin
- 7) Mr Abdoulaye BONKOULA, OPVN/Niger
- 8) Mr Calixte ALAPINI, ONC/Bénin
- 9) Colonel Oumar KANE, CSA/Sénégal
- 10) Mr Bernard CRIDEL, PSA/OPAM/Mali
- 11) Mr Mahamane ANGOUA, OPVN/Niger
- 12) Mr Yamadjita NADOUMABE, ONC/Tchad
- 13) Dr Mohamed ould BAH, CSA/Mauritanie
- 14) Mr Abdoulaye KOITA, OPAM/Mali
- 15) Mr Youssouf TOURE OPAM/Mali
- 16) Mr Dieudonné BATTÀ, OFNACER/Burkina Faso
- 17) Mr Mohamed ould MENNY, CSA/Mauritanie,
- 18) Mr Moussa CISSE, CSA/Sénégal
- 19) Mr Kalifa TRAORE, PSA/OFNACER/Burkina Faso
- 20) Mr Mamadou DIEYE, CSA/Sénégal
- 21) Mr Peter ZEPPENFELD, PSA/CSA/Mauritanie
- 22) Mr Mbaye YADE, CILSS/PAROC
- 23) Dr Hansjörg NEUN, CILSS/PAROC/GTZ
- 24) Mr SARAWANAMUTTU, Programme Alimentaire Mondial/Sénégal
- 25) Mr Henri JOSSERAND, Club du Sahel (OCDE) Paris
- 27) Mr Ramesh P. SHARMA, FAO/Rome
- 28) Mr. Gebhard von KATTE, PSR/OPVN/Niger
- 29) Mr Dominique NIKIEMA, CILSS/PAROC
- 30) Mr Ibrahima Ndiaye, Direction de l'Agriculture/MDRH/Sénégal

Annexe 2 : ORDRE DU JOUR

Lundi 13/04/92

- Ouverture
- Présentation des participants
- Adoption de l'ordre du jour
- Synthèse de l'étude PAROC sur la commercialisation des céréales et présentation des résultats des travaux du séminaire des directeurs commerciaux (A. Sall)

Mardi 14/04/92

- Présentation du modèle de simulation FAO pour les céréales vivrières et application au Bangladesh (R. Sharma)
- Evaluation de la charte de l'aide alimentaire dans les pays du CILSS (H. Josserand)
- Exposé de l'approche PAROC pour la détermination d'un niveau optimal de stock de sécurité et de fonds de sécurité alimentaire (M. Yade)
- Exposé des directeurs généraux sur l'évolution des travaux concernant la restructuration des Organismes Céréaliers en particulier et des marchés céréaliers en général dans leur pays respectif.

Mercredi 15/04/92

- Suite de l'exposé des directeurs généraux sur l'évolution des travaux concernant la restructuration des Organismes Céréaliers en particulier et des marchés céréaliers en général dans leur pays respectif.

Jeudi 16/04/92

- Discussion des critères de gestion du stock national de sécurité et des fonds de sécurité.

Vendredi 17/04/92

- Synthèse des travaux
- Evaluation
- Clôture.

ANNEXE 3 : COMPTE RENDU DU SEMINAIRE DES DIRECTEURS COMMERCIAUX

COMPTE RENDU DU SEMINAIRE DES DIRECTEURS COMMERCIAUX DES ORGANISMES CERÉALIERES

Les 9, 10, 11 et 12 avril 1992 s'est tenu à Dakar le séminaire des directeurs commerciaux des organismes céréalières¹, organisé par le CILSS/PAROC. Ont pris part à ce séminaire les représentants de l'OFNACER/Burkina Faso, de l'OPAM/Mali, du CSA/Mauritanie, de l'OPVN/Niger, du CSA/Sénégal, de l'ONC/Bénin et du PAROC².

Dans son allocution d'ouverture officielle du séminaire, le Directeur du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, après avoir souhaité la bienvenue aux participants, a insisté notamment sur le rôle prépondérant qui doit être dévolu aux offices céréalières et aux commissariats à la sécurité alimentaire dans le cadre de la libéralisation des marchés céréalières.

Par la suite, le représentant du PAROC a rappelé l'objet du séminaire qui consiste à enrichir la version provisoire d'une étude commanditée par le PAROC, intitulée "Etude sur la commercialisation des céréales par les organismes céréalières dans six pays membres du CILSS : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad".

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la politique de libéralisation des marchés céréalières, marquée, notamment par une redéfinition des missions et des prérogatives des organismes céréalières.

Elle vise l'amélioration des échanges céréalières entre les organismes et les autres intervenants sur le marché, notamment les commerçants privés et les groupements de producteurs. Les résultats escomptés par l'étude sont les suivants :

- identification des différents modes d'intervention des organismes céréalières à l'approvisionnement et à la distribution ;
- analyse de l'impact de ces modes d'intervention sur :
 - . le fonctionnement du marché céréaliier
 - . l'équilibre financier de l'office et son fonctionnement
 - . la sécurité alimentaire en général
- formulation des recommandations afin :
 - . d'améliorer les systèmes d'approvisionnement et de distribution actuels et de les rendre plus efficaces
 - . de faciliter les échanges céréalières entre les organismes céréalières et le secteur non étatique.

A l'issue de cette intervention, le consultant a présenté une synthèse de ses travaux menés au niveau des pays cités³. Par rapport à cette présentation, les participants ont tour à tour

¹Par organismes céréalières, comprendre offices céréalières et commissariats à la sécurité alimentaire.

²A cause d'une perturbation de dernière minute des vols, due à des grèves de l'ASECNA dans certains pays, les représentants de l'OPAM/Mali et de l'ONC/Bénin n'ont pas pu participer aux deux premières journées. Pour les mêmes raisons, ceux de l'ONC/Tchad n'ont participé qu'à la dernière journée.

³Le consultant a souligné les contraintes de temps dans les délais impartis pour la réalisation de l'étude : 5 à 7 jours par pays.

procédé à l'identification des différents modes d'approvisionnement et de distribution, à l'analyse de leur impact et à la formulation de recommandations.

IDENTIFICATION DES MODES D'APPROVISIONNEMENT

Quatre modes d'approvisionnement ont été identifiés au niveau local⁴ : les achats directs, les appels d'offres, les offres publiques d'achats et les achats de gré à gré.

Achats directs

Les achats directs sont effectués essentiellement dans le cadre du soutien au producteur.

Au Burkina Faso, l'OFNACER les pratique au prix officiel exclusivement dans les zones excédentaires, au niveau des villages avec des équipes fixes, au niveau des marchés avec des équipes mobiles et par l'intermédiaire des coopératives et groupement de producteurs.

En Mauritanie, le CSA s'engage à acheter porte magasin 6 000 t de paddy par an au prix d'orientation, auprès du petit producteur en vue de le protéger contre le riz importé.

Au Niger, avec le programme d'ajustement structurel, ce mode d'approvisionnement est maintenu dans les textes, à concurrence de 20 % des achats mais n'est pas appliqué par l'OPVN.

Au Sénégal, le CSA procède à des achats porte magasin et, exceptionnellement, sur rendez-vous dans les zones enclavées, pour réguler le marché.

Appels d'offres

Les appels d'offres classiques ont été expérimentés par tous les organismes mais avec beaucoup de difficultés, notamment en situation équilibrée ou déficitaire.

Au Niger, avec l'assistance de la Banque Mondiale, le système d'appels d'offres a été adapté au contexte national avec l'introduction d'un prix de référence et de lots minimum (20 t) et maximum (500 t). Les résultats sont jugés positifs, mais le système fait l'objet d'une amélioration continue. Le prix de référence est indexé sur le prix du marché (source SIM) et tient compte des coûts de transaction. Contrairement à l'appel d'offre classique, ce prix est offert à tous les adjudicataires, même s'ils ont proposé un prix inférieur ; bien entendu ceux qui proposent un prix supérieur ne sont pas retenus.

Offres publiques d'achats

Les offres publiques d'achat sont usitées quand les appels d'offres s'avèrent infructueux. Il s'agit de l'engagement des offices à acheter des céréales à un prix fixé par l'office et ses partenaires. Alors qu'au Burkina Faso, ce mode est rigide, il est prévu au Niger une adaptation des prix par rapport à l'évolution des prix du marché.

⁴Les importations qui constituent une source d'approvisionnement importante seront prises en compte dans une autre série d'études prévues par le PAROC.

Gré à gré

Le gré à gré n'est utilisé qu'à titre exceptionnel. Par exemple au Sénégal, il est pratiqué en vue de constituer le stock tampon en cas de défection du système d'appels d'offres, d'un commun accord avec les bailleurs de fonds dans le cadre du comité de direction du CSA, organe paritaire.

IDENTIFICATION DES MODES DE DISTRIBUTION

Cinq modes de distribution au niveau local ont été identifiés : les ventes directes, les appels d'offres, les offres publiques de ventes, les ventes de gré à gré et les distributions gratuites.

Ventes directes

Les ventes directes sont pratiquées par l'OFNACER et le CSA/Sénégal.

L'OFNACER vend au prix officiel sur toute l'étendue du territoire : au détail porte magasin, par l'intermédiaire des autorités locales ou groupements de producteurs et en gros aux ONG.

Le CSA/Sénégal vend au détail et en demi-gros à un prix modulé en fonction du prix du marché ; et à un prix préférentiel notamment aux banques céréalières villageoises (BCV) et aux unités de transformation semi-industrielles et industrielles.

Appels d'offres et offres publiques de ventes

Les appels d'offres et les offres publiques de ventes sont difficiles à dissocier.

En Mauritanie, le prix de vente est fixé par le CSA, et le commerçant est sélectionné en fonction du prix auquel il s'engage à revendre dans une zone donnée. Des procédures de suivi sont mises en place pour s'assurer du respect du lieu de vente retenu dans le contrat : dépôt d'une caution qui est remboursée sur présentation d'un document signé par les Autorités Administratives attestant que la céréale a été acheminée dans la localité initialement retenue.

Au Niger, il s'agit plutôt d'offres publiques de ventes à partir d'un prix minimum fixé à l'avance appelé prix pivot.

Gré à gré

Les ventes au gré à gré ne sont pratiquées qu'à titre exceptionnel. Au Niger, par exemple, ce mode est utilisé exclusivement avec les bailleurs de fonds et les ONG qui prélèvent sur le stock de réserve en vue des distributions gratuites ou des "vivres contre travail".

Distribution gratuite

La distribution gratuite est pratiquée partout et implique aussi les organismes céréaliers sauf au Burkina, où elle est assurée par la Commission Nationale de Lutte contre les Effets de la Sécheresse (CNLES).

En Mauritanie, le CSA formule la demande d'aide, la réceptionne, participe à la détermination des bénéficiaires et assure la distribution. Les "vivres contre travail" constituent une des activités du CSA.

Au Niger, l'organisme réceptionne l'aide, la stocke et la met en place dans les centres de distribution, tandis qu'au Sénégal, le CSA est chargé de la recherche de l'aide alimentaire, en plus.

IMPACT DES MODES D'INTERVENTION

La méthode d'approche utilisée a consisté à partir uniquement des missions qui ont trait à la commercialisation de chacun des organismes céréaliers pour évaluer l'impact de ces différents modes⁵. Il apparaît que :

- au Burkina Faso et au Tchad, l'organisme est chargé de la gestion d'un stock de stabilisation et d'un stock de sécurité, et de la promotion de la production céréalière,
- en Mauritanie le CSA doit assurer la promotion de la production locale, la régulation du marché et la gestion des aides alimentaires,
- au Niger et au Mali, l'organisme céréalier a pour mission de gérer le stock de réserve et les aides, et de réguler le marché par le SIM,
- au Sénégal, le CSA, quant à lui est chargé de la régulation du marché céréalier, de la gestion d'un stock tampon et des aides alimentaires.

Cette évaluation a été effectuée suivant trois critères : les particularités, les avantages et les inconvénients:

Les modes d'approvisionnement

Les achats directs

Particularités :

Ils nécessitent la présence effective de l'organisme céréalier sur le terrain, ce qui n'est pas généralement compatible avec les exigences de la restructuration.

Ce mode d'intervention a un impact significatif dans les pays à superficie réduite, c'est le cas notamment du Burkina Faso et du Sénégal, et un impact moindre dans les pays à superficie étendue et désertique comme le Mali, la Mauritanie et le Niger. Cependant, dans tous les cas, des actions ponctuelles bien ciblées dans ces pays pourraient également contribuer à toucher directement les producteurs.

Pour le cas du Sénégal, où la transparence du marché est largement assurée par le SIM, la régulation physique par les achats est devenue secondaire.

⁵Cette méthodologie aborde la question sous un autre angle que celui de la version provisoire de l'étude. Ceci explique que l'impact sur l'équilibre financier de l'organisme céréalier par exemple ne fait pas ici l'objet d'un chapitre spécifique.

Avantages :

Les achats directs contribuent à assurer un prix rémunérateur au petit producteur et à toucher les zones de production d'accès difficile. En outre, il a un effet psychologique sur les commerçants.

Inconvénients :

Il se pose le problème de l'ignorance des coûts réels encourus et des délais d'exécution parfois relativement longs pour l'acquisition de grandes quantités de céréales.

Appels d'offres

Particularités :

C'est un système difficilement adaptable au secteur céréalier sahélien, compte tenu des fluctuations importantes des récoltes et du comportement du commerçant.

Avantages :

En année excédentaire, ils permettent de collecter de grandes quantités de céréales dans des délais raisonnables, notamment dans le cadre de la reconstitution des stocks de sécurité. Par ailleurs, c'est un système accepté par les bailleurs de fonds pour sa transparence. Ils contribuent en outre à la consolidation du pouvoir de négociation des producteurs et des commerçants.

Inconvénients :

Au moment du dépouillement, il est difficile de reconnaître les professionnels, si l'on ne dispose pas de connaissances suffisantes du marché. C'est ce qui explique que les contrats ne sont souvent pas respectés. En outre, pendant les années de bilan céréalier équilibré ou déficitaire, on fait le même constat, vu la rigidité des conditions.

Offres publiques d'achats

Particularités :

Elles constituent des relais des appels d'offres et restent ouvertes à tous les opérateurs. Au Niger, les prix tiennent compte de l'évolution du marché.

Avantages :

Elles présentent aussi la possibilité de collecter de grandes quantités dans des délais raisonnables. Compte tenu de sa flexibilité par rapport à l'évolution du marché, elles s'adaptent mieux au contexte du Sahel, où les marchés sont très fluctuants. C'est ainsi qu'elles permettent d'éviter les perturbations du marché.

C'est un mode d'approvisionnement qui favorise la concurrence et renforce le pouvoir de négociation des organismes céréaliers.

Inconvénients :

C'est un système qui nécessite une très bonne connaissance du marché céréalier, en particulier à travers une intégration des données du SIM dans le dispositif de commercialisation des organismes céréaliers.

Gré à gré

Particularités :

Ce mode d'achat n'intervient que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les autres modes s'avèrent infructueux.

Avantages :

En cas de crise, ce mode d'intervention permet généralement une exécution rapide.

Inconvénients :

Le gré à gré souffre d'un manque de consensus et est taxé de non transparent, en cas d'absence de mécanismes de contrôle appropriés. Des précautions doivent être prises pour éviter des perturbations éventuelles du marché.

Les modes de distribution

Ventes directes

Particularités :

Elles sont officiellement destinées aux groupes solvables. Certains offices procèdent à des ventes par lots minimum.

Avantages :

L'intervention des organismes céréaliers par ce mode permet d'une part la couverture des zones non approvisionnées par le commerce privé, et d'autre part des ventes directes aux consommateurs et aux banques de céréales villageoises qui leur garantissent un prix donné. Le CSA/Sénégal illustre bien ce cas de figure.

Inconvénients :

A grande échelle, les coûts financiers et les besoins en ressources humaines et organisationnelles sont considérables. La prise en charge de ces coûts pose des problèmes et sont, entre autres, à l'origine des ventes par lot minimum. Or ce système ne touche pas directement les consommateurs vulnérables.

Appels d'offres

Particularités :

Ils résultent généralement de la concertation avec les bailleurs de fonds.

Avantages :

Compte tenu des quantités importantes mises sur le marché dans le cadre de la rotation technique au moment de la soudure, ils contribuent à une régulation transitoire des marchés. Par ailleurs les livraisons s'effectuant au niveau porte magasin, les charges de l'organisme céréalier se trouvent considérablement réduites. Ils présentent l'avantage de respecter les procédures de transparence et de désengagement de l'Etat souhaités des bailleurs de fonds.

Inconvénients :

Ils ne bénéficient qu'aux opérateurs économiques détenant des moyens financiers et logistiques importants, d'où le risque de transfert de l'ancien monopole public à un oligopole privé. Par ailleurs, l'utilisation des céréales vendues auxdits opérateurs sur des critères purement commerciaux ne contribue pas toujours à la sécurité alimentaire.

Offres publiques de ventes

Particularités :

Elles présentent également une flexibilité par rapport aux appels d'offres, comme c'est le cas pour les achats.

Avantages :

Le prix de vente est garanti pour l'office qui le fixe. Ces ventes sont accessibles à tous les acteurs solvables : consommateurs et commerçants.

Inconvénients :

Elles exigent une bonne connaissance du marché céréalier.

Gré à gré

Tout comme les achats, les ventes ne se font qu'à titre exceptionnel et présentent les mêmes avantages et les mêmes inconvénients, à savoir rapidité d'exécution et manque de consensus.

Distributions gratuites

Particularités :

Elles sont surtout pratiquées dans les pays à grande superficie, désertiques notamment au Mali, au Niger et en

Mauritanie. Cependant, la tendance est à la substitution des "vivres contre travail" aux distributions gratuites classiques.

Avantages :

C'est le seul mode de distribution capable de prendre en charge de façon ponctuelle et transitoire les groupes de populations non solvables.

Inconvénients :

Il se pose le problème d'identification des groupes cibles et leur acceptation par les différents partenaires. Par ailleurs, elles présentent le danger de rendre les gens volontairement dépendants et sont parfois susceptibles de perturber le marché céréalier.

RECOMMANDATIONS

1. En plus des informations sur les prix, il serait souhaitable d'orienter les actions des cellules SIM vers la détermination et le suivi de l'évolution des stocks dans les zones excédentaires, et auprès des intervenants détenteurs potentiels de stocks préalablement identifiés.
2. La formation et l'information des intervenants du secteur non-étatique dans le domaine des techniques et procédures des appels d'offres, de la gestion, la conservation, la normalisation et le traitement des stocks seraient indiquées.
3. Le problème de manque de dotations budgétaires nationales pour les interventions des Organismes Céréaliers dans la gestion des stocks devrait être posé si l'on veut assurer la pérennité desdits stocks qui sont actuellement financés exclusivement par les bailleurs de fonds.
4. Il serait souhaitable d'initier une réflexion sur les modalités de fixation et d'application des prix des céréales destinées aux zones déficitaires et aux groupes vulnérables. Des prix de vente fixés en fonction des prix du marché sont parfaitement justifiés et doivent être mis en oeuvre. Cependant, il conviendrait de bien analyser les répercussions qu'engendreraient des hausses trop importantes des prix aux consommateurs et des incidences sociales et politiques qui pourraient en résulter.
A cet effet, l'organisme céréalier devrait être associé au suivi de l'évolution de la situation alimentaire dans les zones déficitaires.
5. Parallèlement aux modes d'intervention usuels, l'opportunité des marchés organisés sur la base de contrats pluriannuels entre les organismes céréaliers et le secteur non-étatique devrait être étudiée.
6. Compte tenu de la complexité des modes d'intervention qui diffèrent d'un organisme à l'autre, des réflexions doivent être menées périodiquement sur des méthodes appropriées pour mieux évaluer leur impact positif et négatif.
7. Pour renforcer la sécurité alimentaire sous-régionale, il serait souhaitable de favoriser les échanges entre organismes céréaliers, notamment par le biais des rotations techniques annuelles de stocks des différents stocks de réserve.

**ANNEXE 4 : NOTE DE SYNTHÈSE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE
ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL.**



Club du Sahel

*Note de synthèse sur l'application
de la Charte de l'aide alimentaire
dans les pays du Sahel*

Le Club, centre d'études
et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe

CIRAD/CIDARC - Service IST
Avenue du Val de Montferrand
BP 5035 10-5
34032 MONTPELLIER cedex - France
Téléphone : (33) 67-61-58-00

Asie

Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichigaya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81) 3-269-32-01

Amérique du Nord

Centre Sahel - Université Laval (local 0407)
Pavillon Jean-Charles de Koninck
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418) 656-54-48

Afrique

RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223) 22-21-78

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire constitué par le Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus, ainsi qu'à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE
Melle Isabelle Coméris (Bibliothèque)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS

Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Club du Sahel - OCDE

2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F620160 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

NOTE DE SYNTHÈSE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU SAHEL

I. PREAMBULE

Ce document de synthèse a été réalisé conjointement par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel. Son objet est d'alimenter et de faciliter la discussion sur le degré d'application de la Charte de l'Aide Alimentaire dans les pays du Sahel.

Une telle évaluation peut se concevoir selon deux directions:

- a) Etablir dans quelle mesure les principes énoncés dans la Charte ont été appliqués;
- b) Examiner dans quelle mesure la Charte a joué un rôle utile, comme cadre de référence. Autrement dit, a-t-elle été:
 - pertinente ?
 - adéquate ?
 - d'application pratique ?

Dans la réflexion sur l'application de la Charte, il faut admettre deux types de difficultés limitantes:

- Son application se fait dans un milieu où concourent un ensemble de processus, de tendances; il est difficile de déterminer quelle a été son influence directe (par exemple quant à l'amélioration de l'information sur la situation alimentaire dans les pays).
- Certains domaines dépassent le cadre spécifique de la Charte, mais influent sur son application ou sa pertinence, par exemple:
 - Le contexte macroéconomique, les grandes politiques agricoles ou alimentaires des pays du CILSS;
 - Le cadre général des politiques des donateurs (ajustement structurel, réformes de politiques, options monétaires, etc.).

L'évaluation de l'application des principes de la Charte par les diverses parties est présentée selon quatre domaines principaux:

- l'état de l'information sur la situation alimentaire;
- la concertation entre acteurs;
- la prise de décisions;
- la gestion de l'aide alimentaire.

II. INFORMATION SUR LA CHARTE ET POINTS DE VUE DES ACTEURS

Information sur la Charte

Il faut d'abord noter que la diffusion du document de la Charte s'est faite de façon quelque peu inégale dans les pays du CILSS.

• Au niveau des autorités politiques nationales, on retiendra le fait que l'existence du document et l'adoption de son contenu ont été très souvent mentionnées dans les comptes rendus de mission des chefs d'Etat de retour de Bissau. Dans certains pays (Sénégal, Mali, Tchad) le document de la Charte alimentaire a été introduit en Conseil des Ministres par le Ministre de tutelle du CILSS. Tout ceci lui confère un caractère officiel au plan national dans ces pays.

• Parmi les techniciens nationaux, la diffusion horizontale s'est faite principalement en direction de ceux ayant directement en charge la gestion de l'aide alimentaire. Les cadres travaillant dans des domaines connexes (évaluation de la production, marché céréalier, par exemple) ignorent encore ou n'ont qu'une vague idée de la charte.

• Parmi les représentations locales des agences d'aide la diffusion a surtout concerné la personne chargée des questions d'aide alimentaire. On constate déjà une certaine déperdition de l'information suite aux mouvements de personnes survenus depuis l'année de première diffusion du document.

Il s'avère donc que pour une meilleure information sur la charte, des actions spécifiques s'avèrent nécessaires.

Point de vue des acteurs

Les appréciations quant à l'intérêt et l'utilité de la Charte font état d'une adhésion unanime à ses principes, nuancée de considérations pragmatiques quant à son application.

• Chez les intervenants nationaux, l'appréciation dominante est une adhésion sans nuance aux principes de la Charte. Les personnes interrogées justifient cela par leur participation à la réflexion lors de la préparation ou de l'adoption de la Charte. Cependant, des appréhensions subsistent quant à son application. Les intervenants nationaux considèrent que la Charte ne leur donne pas de moyen de négociation, étant donné son caractère non contraignant. A la pratique, la détermination de la quantité d'aide à octroyer, observent-ils, se fait de façon discrétionnaire par chaque donateur et non par consensus. Ils pensent dès lors n'avoir que l'option d'accepter ou de refuser un engagement donné.

Au niveau de la gestion de l'aide alimentaire, les problèmes cités le plus souvent par les intervenants nationaux comprennent: la non-réalisation de certains engagements, le manque de contrôle sur les délais de livraisons, la rigueur contraignante de gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire.

● Pour beaucoup de donateurs la charte apparaît comme la formulation claire, dans un cadre formel, de principes qu'ils ont toujours mis en avant. De ce point de vue, son caractère novateur réside moins dans son contenu que dans le fait que ses principes sont acceptés par tous comme règles de conduite.

Dans son application, toutefois, quelques donateurs estiment que certaines évaluations de besoins en aide alimentaire faites par les autorités nationales en 1990/91 ont été peu crédibles. Il est vrai que dans la plupart de ces cas les représentants des donateurs n'avaient pas directement pris part à ces évaluations; ils ont reçu des données sans spécification des limites de leur fiabilité et de leur champ d'application. De plus, la multiplicité des interlocuteurs nationaux, et leurs divergences, ont aussi nui à la crédibilité des informations fournies par les Etats.

Une majorité des donateurs a manqué d'informations quant aux intentions des autres agences. Si en effet les engagements ont été connus des uns et des autres, il y a eu peu d'informations échangées quant à l'utilisation des aides consenties. L'aide octroyée par un donateur a parfois été dommageable aux activités d'une autre agence d'aide. Certains, par exemple, ont procédé à des importations de riz alors que d'autres, intervenant dans le secteur rizicole, étaient confrontés à la mévente du riz local. Dans d'autres cas, les distributions gratuites de céréales ont nui aux actions de banques céréalières ou d'offices céréalières.

Finalement, certains donateurs et pays du CILSS ont eu à déplorer les entraves à la mobilisation du stock national de sécurité pour répondre aux besoins de première urgence.

III. INFORMATIONS SUR LA SITUATION ALIMENTAIRE

Il est clair que des informations pertinentes et fiables sont un préalable à toute concertation. Il existe un lien direct entre le degré de concertation et le niveau de confiance que l'on peut accorder aux chiffres utilisés. On fait ci-après l'état de l'information pour le suivi de la situation alimentaire.

► Production

Dans la plupart des pays, les données des enquêtes agricoles subissent dorénavant un traitement informatique similaire, à l'aide d'un logiciel (SP6) développé spécialement par le CILSS à cet effet.

L'évaluation des dispositifs d'enquêtes agricoles réalisée par le CILSS en 1991 a

relevé que:

- les données nationales sont relativement précises au sens statistique du terme;
- les données par région ou département sont moins précises mais acceptables;
- les données à un niveau géographique inférieur (arrondissement, cercle, province, etc.) sont sans grande précision statistique, elles ne sont utilisables que de façon qualitative.

D'autre part, les méthodes actuelles de prévision de récolte se basent sur les phénomènes survenus depuis le début de la campagne et ne peuvent nullement intégrer les changements de tendance ultérieurs, ce qui explique souvent les différences notables entre les données provisoires et les estimations finales.

► Stocks

Pour les pays où les stocks paysans ont une forte incidence sur la disponibilité de céréales (Burkina Faso, Niger, Tchad, Mali) les enquêtes stocks paysans sont opérationnelles. Cependant, leur degré de précision et d'efficacité n'a pas encore été évalué.

► Importations/exportations de céréales

Les importations officielles (commerciales et aide alimentaire) sont relativement bien suivies dans l'ensemble des pays. Par contre, les flux informels intra-régionaux de céréales demeurent mal appréhendés. Des études-pilote de ces flux ont récemment été entreprises ou envisagées au Niger (provenance Nigéria), en Gambie (destination Sénégal) et en Mauritanie (destination Mali).

► Consommation

Pour l'instant le statu quo est maintenu sur les niveaux de consommation par tête, sauf dans le cas du Mali où, suite aux résultats de l'enquête consommation 1988-89, les ratios de consommation ont été révisés à la hausse de 167 à 212 kg par tête/an. Cette révision a posé problème particulièrement au niveau de la consommation de riz (50 kg par tête/an, ce qui a paru excessif à de nombreux spécialistes). Des travaux sont en cours pour une actualisation des normes de consommation. Des enquêtes spécifiques de consommation céréalière ont eu lieu en milieu rural au Burkina Faso, au Mali, et au Niger, et en milieu urbain au Cap-Vert, en Guinée-Bissau et au Tchad. Les conclusions préliminaires sont que:

- le coût de ces enquêtes est relativement bas, ce qui rend envisageable leur conduite à intervalle régulier ou à la demande;
- ces enquêtes pourraient prendre en compte, en plus des céréales, quelques autres produits principaux (produits animaux) sans une augmentation considérable de leur coût et donc pallier en partie l'absence d'enquêtes budget-consommation.

Le séminaire régional de Praia (décembre 1991) doit faire le point sur ces enquêtes pour déterminer le degré de validité des résultats et statuer sur leur utilisation éventuelle dans le calcul des besoins.

► Identification des populations à risque

L'identification des populations à risque par la méthode des bilans décentralisés n'est pas assez précise; d'autres méthodes tentent d'y remédier. Ainsi, au Mali et au Tchad, l'identification et le suivi des populations à risque continuent à être faits par le système d'alerte précoce (SAP). Au Niger, au Burkina Faso et au Sénégal, des dispositifs similaires sont en voie d'expérimentation ou d'implantation.

IV. COORDINATION DE L'INFORMATION ET CONCERTATION ENTRE ACTEURS

Des problèmes de concertation subsistent entre acteurs nationaux d'une part, et entre nationaux et donateurs d'autre part, et entre donateurs.

- Entre nationaux, ils sont révélés par:
 - des divergences sur les résultats d'enquêtes de production, dues à des problèmes de coordination et de compréhension entre structures nationales;
 - une mauvaise circulation et une spécification imparfaite des données fournies à travers les bilans globaux et décentralisés (problèmes de représentativité, de niveau de signification, de degré de fiabilité et de limites dans l'interprétation des données).

Ainsi, pour la campagne 1990/91, les résultats des prévisions pour le Mali ont suscité de vives contestations de la part des responsables politiques. Ces contestations découlaient du fait que les prévisions partant d'observations effectuées entre mi-juillet et fin-août n'ont pas pu prendre suffisamment en compte l'arrêt exceptionnel des pluies au cours des deux premières décades d'août. Une deuxième mission CILSS/FAO a aidé les structures nationales à obtenir au plus tôt les résultats définitifs de l'enquête, qui se sont révélés sensiblement différents des prévisions.

De même, au Burkina Faso, les prévisions faites courant octobre 1990 et présentées par les structures centrales ont été critiquées par des structures décentralisées de terrain, qui estimaient qu'il y avait une surévaluation de la production; les estimations finales ont en effet été réduites à la baisse par rapport aux prévisions.

Au Niger, il n'y a pas eu unanimité entre les structures nationales centrales et les structures décentralisées de l'Agriculture quant au niveau des récoltes attendues. Ceci a nui à la crédibilité des estimations fournies.

Cependant, des progrès ont été réalisés ou sont en cours.

Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire, incluant le suivi de la charte de l'aide alimentaire, se mettent progressivement en place ou se consolident (Mali, Sénégal, Burkina Faso, Niger).

L'opérationnalité de ces embryons de système a certes été entravée par une insuffisance de ressources mais davantage par le manque d'organisation et d'orientation claire qui leur permettrait de satisfaire efficacement des besoins multiples et souvent mal spécifiés.

Dans ce cadre, le séminaire régional sur la gestion de l'information pour la sécurité alimentaire (Bamako, juin 1991), après avoir constaté sans complaisance l'insuffisance de la coordination, a défini le contour de systèmes nationaux d'information tenant compte des besoins en informations pour les politiques de court terme d'une part, et pour les politiques de moyen et long termes d'autre part.

Ce séminaire a également mis en relief la sous-utilisation des données disponibles dans le sens d'une meilleure préparation de la prise de décision. Ainsi la priorité est moins d'ouvrir de nouveaux champs d'investigation que de valoriser les données existantes et de consolider les dispositifs qui les produisent.

- Entre nationaux et donateurs plusieurs problèmes se posent. D'un côté, la participation des agences locales reste indirecte et partielle dans la production de l'information pour le suivi de la situation alimentaire. Ceci se traduit par un faible degré de concertation. D'autre part, on note une polarisation accrue des activités de production de l'information: d'un côté les questions de sécurité alimentaire, et de l'autre la recherche d'informations dans le cadre des dimensions sociales de l'ajustement structurel. On constate ainsi une concurrence croissante pour les ressources humaines entre ces deux pôles d'activité. Les services nationaux de statistiques qui disposent de l'essentiel des ressources humaines dans le domaine des statistiques ont tendance à se replier sur les activités liées aux PAS. Ceci fragilise les efforts de rationalisation de l'utilisation des ressources. Les techniciens sahéliens militent donc souvent pour une plus grande cohérence entre donateurs et entre les besoins en information et l'allocation de ressources pour la collecte et le traitement des données.

- Du côté des donateurs, on estime aussi que le problème principal est celui de la concertation. Le manque d'informations sur la position des autres donateurs et la multiplicité des interlocuteurs nationaux officiels demeurent des contraintes majeures.

Dans certains cas, les grandes orientations des politiques des donateurs sont assez proches pour faciliter la convergence; le besoin de confronter des informations nationales diverses constitue un autre facteur de rapprochement.

Plusieurs donateurs ont fait remarquer que s'il est bon de connaître les

engagements de diverses agences en matière d'aide alimentaire, il est plus utile de connaître leurs intentions: la concertation étroite sur place est indispensable.

Le cas du PRMC au Mali, bien que non directement transférable, est cité en exemple. Toutefois, certains reconnaissent que même une parfaite concertation ne peut garantir le succès des actions:

"même quand tous sont d'accord pour faire quelque chose, il faut encore qu'on sache exactement quoi faire, et que les actions menées aient l'impact voulu..."

V. DOMAINE DE LA PRISE DE DECISIONS

Ce domaine suit logiquement la concertation sur les informations disponibles pour déboucher sur la prise d'engagements de part et d'autre.

Plusieurs donateurs estiment que dans certain pays le problème est moins celui de l'application de la Charte que du contexte économique ou de politique nationale de sécurité alimentaire dans lequel elle se situe. Quand il y a du flou dans les données et les politiques, chaque donateur peut choisir l'interprétation de la situation qui lui convient. On ne peut donc traiter de la concertation entre donateurs sur l'application de la Charte sans évoquer la concertation plus générale entre donateurs et administrations nationales sur les politiques alimentaires des pays.

Pour l'exercice 1990/91, le fait marquant a été le délai entre la disponibilité de l'information et les prises de décision. Alors que les premières évaluations faisaient état dès début novembre de la probabilité d'une crise alimentaire en mars-avril dans certains pays, confirmant ainsi les conclusions du suivi de campagne, les requêtes officielles n'ont généralement été formulées qu'un ou deux mois plus tard, et les engagements des donateurs confirmés vers la mi-février. On a donc constaté de part et d'autre un temps de flottement. Celui-ci a été en partie imputable à la formalisation du processus de formulation des requêtes d'une part, et de leur prise en compte, d'autre part.

Ceci s'est traduit par un arrivée tardive des céréales importées (entre mai et août), et donc par un retard dans la mise en oeuvre des activités de secours; certaines populations du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Tchad ont eu à souffrir de la faim dès mars-avril 1991.

Dans le cas du Tchad, l'incertitude sur les informations et le faible degré de concertation entre autorités nationales et donateurs ont, dans une large mesure, bloqué la situation et empêché une aide conséquente.

Au Cap Vert, le taux de réalisation des engagements en aide alimentaire a été

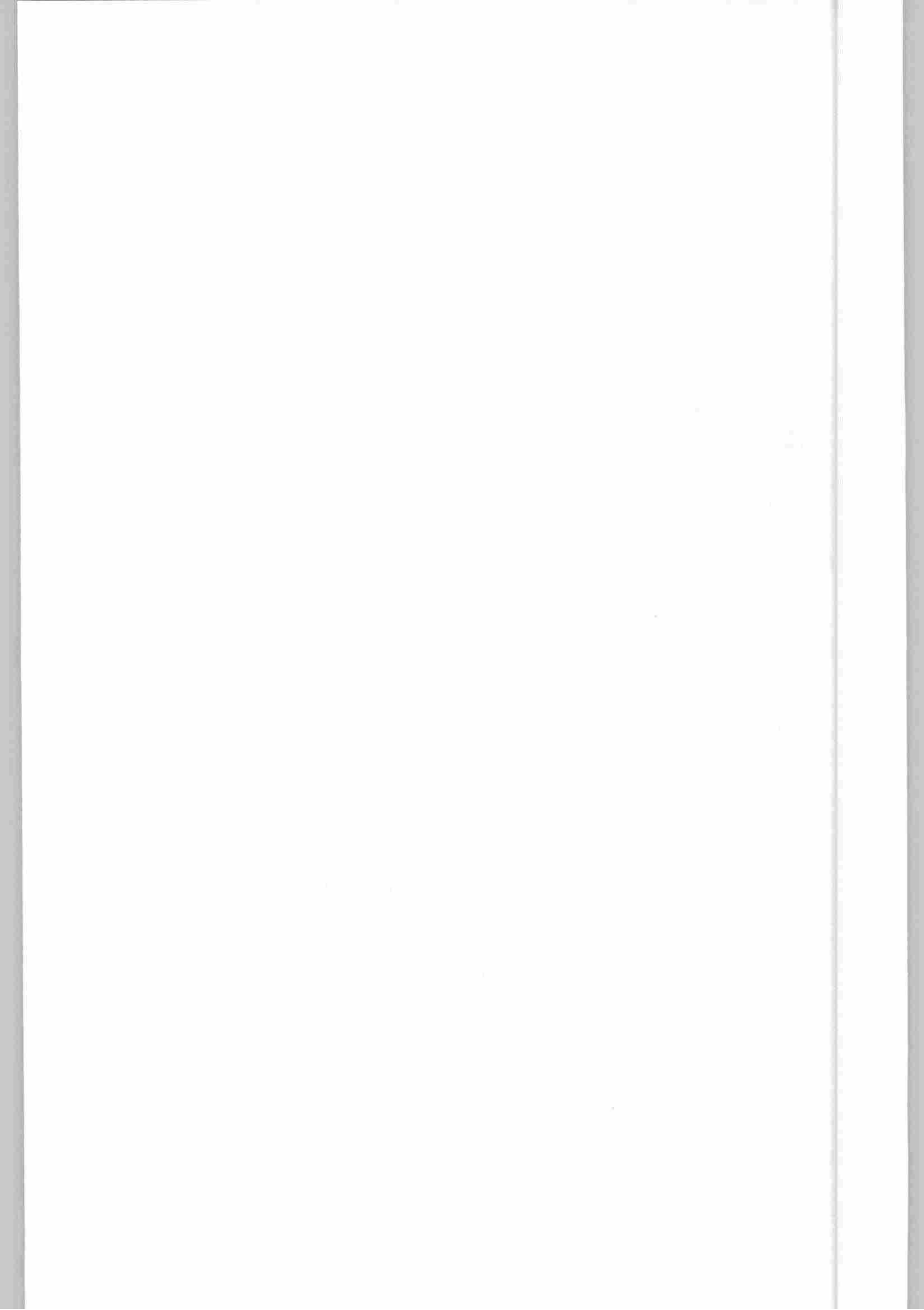
faible pour un pays où l'aide alimentaire représente entre 45 et 50 % des ressources totales en céréales.

Par ailleurs, l'utilisation des stocks de sécurité, là où ils existent, n'a été effective qu'au Burkina Faso où près de 15.000 tonnes ont pu être prélevées pour les secours de première urgence, avec l'accord de donateurs qui se sont engagés à restituer les quantités prélevées.

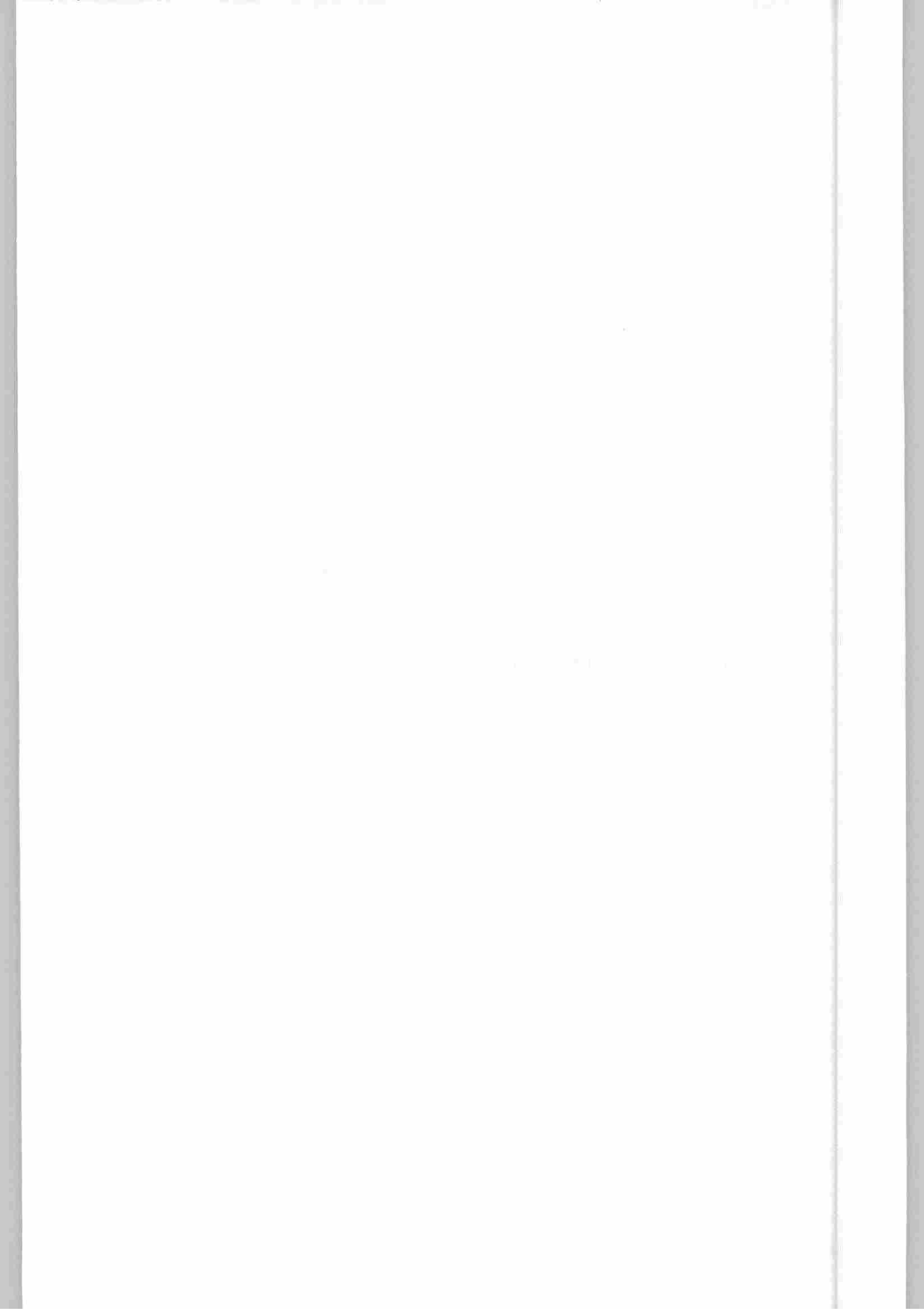
Malgré ces problèmes, le bilan de l'aide alimentaire aux pays du CILSS est relativement bon. Ainsi, au 30 septembre 1991, la majeure partie des engagements avaient été réalisés (dont environ 50% en aide d'urgence gratuite). Les distributions d'urgence ont eu lieu principalement au Burkina Faso, au Niger, en Mauritanie, au Tchad, et au Mali où la production agricole a été particulièrement mauvaise. A l'exception de la Mauritanie, la distribution s'est faite avec des céréales sèches (mil, sorgho, maïs).

Une partie de l'aide alimentaire a d'ailleurs été accordée à travers des achats de céréales locales, en particulier au Burkina Faso (34.000 tonnes), au Niger (17.726 tonnes) et au Mali (12.200 tonnes).

Il y a donc eu, tant du côté des donateurs que de celui des pays bénéficiaires, des actions très positives en appui à des populations en situation de pénurie alimentaire. Bien que tardive, l'aide alimentaire en céréales importées a permis entre juin et août de soulager les souffrances de populations, surtout rurales, en proie à une grave pénurie de vivres. Malgré la précocité des pluies, les observateurs s'accordent généralement à dire que même les interventions faites au mois d'août ont été salutaires dans certains pays (par exemple, au Burkina Faso).



**ANNEXE 5 : DESCRIPTION GENERALE DU MODELE DE SIMULATION DE LA FAO
POUR LES CEREALES VIVRIERES ET APPLICATION AU BANGLADESH**



DESCRIPTION GENERALE DU MODELE DE SIMULATION FAO POUR LES CEREALES VIVRIERES ET APPLICATION AU BANGLADESH*

I. INTRODUCTION

L'insuffisance chronique du niveau de consommation vivrière de certaines catégories de population et les pénuries alimentaires saisonnières restent un problème persistant dans de nombreux pays en développement. Les faibles revenus par habitant, la grande instabilité de la production et l'incapacité à combler les déficits éventuels par des importations font souvent varier considérablement la consommation vivrière. Le problème de la sécurité alimentaire se pose de manière plus aiguë pour les groupes vulnérables à faible revenu, dont le régime alimentaire est insuffisant même les années normales, et qui sont moins en mesure de maintenir leur niveau de consommation lorsque la faiblesse de la production et des importations entraîne une disette généralisée, une baisse des revenus ruraux et une augmentation du prix des denrées.

Les facteurs qui peuvent donner lieu à des niveaux de consommation insuffisants et variables et à l'instabilité du marché sont habituellement les suivants:

- recul de la production;
- variations de la capacité d'importation, dues à l'instabilité des cours mondiaux, aux fluctuations des recettes d'exportation ou à d'autres facteurs (dette cumulée, factures d'importation exceptionnelles, hausse des taux d'intérêt) se traduisant par une augmentation du service de la dette, etc.) qui limitent le montant des devises pouvant être allouées à l'importation de céréales;
- goulets d'étranglement dans la distribution, ou frais de transport élevés qui empêchent l'acheminement des céréales là où elles sont nécessaires; et
- insuffisance et variation de la demande, en raison de la faiblesse et de l'instabilité des revenus.

Parvenir à la sécurité alimentaire demeure un objectif prioritaire de la plupart des gouvernements. Du fait du caractère multi-dimensionnel de l'insécurité alimentaire et de ses causes, les pays font habituellement appel à plusieurs moyens d'action, englobant entre autres des politiques en matière d'échanges, de stocks et de consommation. Dans la plupart des cas, on crée des organismes publics chargés de mettre en œuvre les politiques gouvernementales. Toute orientation choisie assure un certain degré de sécurité alimentaire et est associée à un certain coût. Ainsi, les orientations comportent une interaction importante entre le degré de sécurité alimentaire obtenu, reflété par les niveaux de consommation et les prix intérieurs, et les coûts supportés par le gouvernement, reflété par les dépenses en devises et les dépenses budgétaires intérieures. Dans ce contexte, il est essentiel de déterminer quelle est la solution optimale parmi les diverses orientations possibles, et en particulier dans quelle mesure il faut constituer des stocks de céréales vivrières pour se protéger des déficits de la production intérieure, des déséquilibres saisonniers entre l'offre et la demande et de l'instabilité des cours mondiaux.

* Présenté par M. Ramesh Sharma, Economiste au Service de la Sécurité Alimentaire (ESCF) FAO, Rome, à la Réunion organisée par le CIUSS/PAOC, du 13 au 17 avril 1992 à Dakar.

Renseignements complémentaires sur le modèle à obtenir auprès de Mlle Barbara Huddleston, Chef du ESCF, FAO, Rome.

La FAO a conçu un modèle de l'économie vivrière d'un pays en développement, afin d'aider les gouvernements à examiner les questions ci-dessus. Ce modèle décrit les flux de céréales vivrières dans la chaîne production/distribution/consommation et le cadre d'action susceptible d'avoir un impact sur ces flux. Il permet à l'utilisateur d'évaluer les effets des orientations choisies en identifiant leur impact sur les indicateurs clés de la sécurité alimentaire et en calculant les implications financières de ces politiques pour le gouvernement, les consommateurs et les producteurs.

La deuxième partie du présent document met en lumière les caractéristiques fondamentales du modèle. Une application du modèle à partir des données disponibles pour le Bangladesh figure dans la troisième partie. La quatrième partie tire certaines conclusions de cette application.

II. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU MODELE

Pour reproduire les caractéristiques marquantes du marché céréalier dans la réalité et pour traiter des problèmes essentiels concernant la sécurité alimentaire, la structure de base du modèle repose sur trois données principales. La première est la division de l'économie en régions, à savoir une zone à déficit vivrier (normalement urbaine) et une zone excédentaire (normalement rurale). Au sein de chacune de ces régions, la population est à nouveau répartie en catégories économiques: groupes vulnérables et autres. Cette division est nécessaire afin de traiter les problèmes concernant l'insécurité alimentaire des ménages, qui se limite en grande partie à la catégorie pauvre, vulnérable de la population. Il faut pouvoir identifier séparément les implications d'une politique en faveur de la sécurité alimentaire pour les deux régions et les sous-groupes la peuplant, de manière à obtenir une base plus fiable d'évaluation des effets des diverses politiques possibles sur la consommation, non pas dans son ensemble mais pour chaque catégorie économique.

La deuxième caractéristique structurelle du modèle est qu'il reproduit le comportement du secteur céréalier en fonction des campagnes. Etant donné que les approvisionnements du marché, les prix et les prévisions peuvent varier considérablement selon les campagnes, une durée d'un an est trop longue pour refléter la réalité. Ainsi, la campagne commerciale doit être divisée en laps de temps plus courts. Dans le modèle, l'unité de temps est le mois civil, ce qui permet de simuler les récoltes saisonnières, les décisions commerciales liées à la conjoncture ainsi que la politique de stockage des agents publics et privés, en tenant compte non seulement des disponibilités actuelles mais aussi des approvisionnements attendus dans les mois à venir.

La troisième caractéristique importante du modèle est sa capacité de traiter les sous-secteurs publics et privés de l'économie céréalière. Pour cela, il doit étudier la corrélation des comportements et prendre en compte les flux céréaliers au sein des deux sous-secteurs et entre eux. Ainsi, en modifiant le comportement du secteur public, on influe sur le fonctionnement du secteur privé, et vice versa.

Plusieurs hypothèses simplifiées sont utilisées pour que le modèle puisse être traité et résolu par un ordinateur individuel de capacité normale. Premièrement, le modèle représente un équilibre partiel. Il ne simule qu'un seul produit, si possible un agrégat. Le revenu de toutes les catégories de revenu comprend deux composantes: un revenu fixe exogène et un revenu variable endogène qui change en fonction de la production céréalière. Le modèle recherche l'équilibre du marché privé, en fonction de règles quantifiables s'appliquant aux activités de distribution et aux interventions sur le marché de l'organisme public.

Le résultat donné par le modèle permet au responsable de l'analyse des politiques d'évaluer les diverses actions possibles en faveur de la sécurité alimentaire, selon leurs répercussions financières sur les producteurs, les consommateurs et les contribuables, et de déterminer la rentabilité des interventions publiques en fonction de leur impact sur divers indicateurs de la sécurité alimentaire (niveau de consommation de certains groupes vulnérables et prix du marché). En simulant une vaste gamme de politiques possibles, le responsable peut parvenir à un scénario optimum, à savoir, l'action qui offre le degré le plus élevé de sécurité alimentaire dans les limites du budget que le gouvernement souhaite consacrer à cet objectif.

Deux cadres de modélisation ont été conçus. Le premier utilise un tableau Lotus 1.2.3 relativement simple et ne donne que des résultats déterministes et statiques. Les composantes stochastiques - celles qui sont imprévisibles - du modèle n'existent pas dans le tableau; ce dernier sert à calculer des résultats statiques, non stochastiques et sans contrainte concernant l'équilibre du marché après modification des politiques menées. Ceci permet d'évaluer et de pré-sélectionner rapidement une vaste combinaison d'orientations possibles en comparant les résultats des divers scénarios avec ceux de l'année de référence.

Le cadre stochastique (écrit en PASCAL), fondé sur le modèle de Monte Carlo, permet de simuler les résultats dynamiques, stochastiques et restreints de divers scénarios. Chaque scénario est simulé sur plusieurs années dans l'avenir (pour reproduire les effets dynamiques des politiques) et ces simulations sont exécutées plusieurs fois pour établir dans les grandes lignes la distribution des résultats du marché et des indicateurs de la sécurité alimentaire lorsque des éléments stochastiques sont introduits de manière aléatoire. Le modèle stochastique respecte toutes les contraintes qui peuvent exister et résout les problèmes qui influent sur le comportement de l'organisme public, en révisant de manière hiérarchique les activités menées par ce dernier en matière de distribution et de stockage des denrées. Par exemple, lorsque les limites budgétaires du pays sont atteintes, les flux de l'organisme se réorganisent de la manière suivante:

- a) les ventes commerciales tombent à zéro (et ne sont plus utilisées pour équilibrer les flux de l'organisme public),
- b) les ventes de rations subventionnées sont réduites (jusqu'à ce qu'elles tombent à zéro), d'abord pour les catégories de revenu

"autres", puis pour les catégories de revenu "vulnérables". Les rations des catégories rurales sont révisées avant celles des catégories urbaines,

- c) les distributions gratuites sont réduites (jusqu'à ce qu'elles tombent à zéro), suivant le même schéma que les rations subventionnées.

Le modèle produit des distributions probabilistes des indicateurs financiers et de la sécurité alimentaire, étant donné la production intérieure et les cours internationaux stochastiques ainsi que les difficultés matérielles (capacité de stockage) et financières (devises et budget intérieur) que connaît le pays. Les deux modèles partagent les mêmes spécifications statiques et utilisent la même base de données, mais le deuxième établit en plus des liaisons dynamiques sur plusieurs années et révisé les données afin que les résultats correspondent toujours aux difficultés matérielles et financières existantes.

III. APPLICATION DU MODELE AU BANGLADESH

3.1 La base de données du Bangladesh

La base de données créée pour la présente étude de cas sur le Bangladesh se rapporte à la campagne agricole 1988-89, année considérée comme "normale". Conformément à la convention établie par l'organisme du Bangladesh, la campagne agricole va de juillet à juin, les récoltes étant moissonnées en juillet, novembre et avril. Le riz constitue la principale culture céréalière et représente 95 pour cent de la production et de la consommation de céréales. Les années normales, plus de la moitié des importations céréalières sont assurées par l'aide alimentaire. Les prix proviennent uniquement des données concernant le marché du riz.

Pour commencer, le modèle nécessite un ensemble de données consistantes pour décrire les flux mensuels de produits, aussi bien en ce qui concerne l'organisme public que le secteur privé. Cette base de données figure au Tableau 1. Alors que pour l'organisme public, les flux sont équilibrés par les achats ou les ventes sur le marché, les comptes du secteur privé sont équilibrés par le biais de l'écoulement des stocks.

En outre, il est essentiel de posséder des données sur la taille de la population et le niveau de revenu par habitant respectif des quatre catégories de population modélisées (deux catégories de revenu dans chaque région). Ainsi qu'il apparaît au Tableau 2, ces données montrent que 30 pour cent de la population totale du Bangladesh entre dans la catégorie vulnérable, la majorité des individus vivant en zones rurales. Le groupe vulnérable rural comprend 27 pour cent de la population totale, mais sa part du revenu total n'est que de 8 pour cent. De même, le groupe vulnérable urbain comprend 3 pour cent de la population totale, mais dispose de moins de 1 pour cent du total des revenus. Cela se traduit par un faible niveau de consommation pour les groupes vulnérables tant urbains que ruraux: 127,6 kg par habitant par an, chiffre considéré largement inférieur aux besoins minimums et bien au-dessous des 190 kg atteints par les groupes non vulnérables.

Le Tableau 3 montre un sous-ensemble sélectionné des résultats obtenus à partir de l'application au Bangladesh¹. Les résultats concernant la sécurité alimentaire s'expriment par deux indicateurs: le niveau de consommation journalière par habitant et la fréquence de la chute de la consommation en dessous du niveau seuil. Des informations similaires sont données pour les prix du marché. Les flux de produits sont exprimés en milliers de tonnes. Les résultats financiers sont exprimés en dollars E.-U., après conversion du taka (l'unité monétaire du Bangladesh) sur la base du taux de change 1988-89.

Pour le cas de référence, les hypothèses présentées dans le modèle s'efforcent de reproduire la politique actuelle du Bangladesh. Ainsi, on suppose l'existence d'une politique commerciale "à taxe variable", dans laquelle les prix intérieurs sont protégés des fluctuations des cours mondiaux. Des contrôles quantitatifs sont réalisés sur les importations et les exportations. (Les importations privées sont inexistantes et les exportations sont interdites.) Les prix (achats officiels, ventes subventionnées, etc.), sont ceux en vigueur en 1988-89. Les données concernant la distribution de céréales par le gouvernement se basent sur les chiffres fournis par l'organisme responsable sur les volumes et les prix effectifs. Le volume normal des stocks est calculé à partir des ventes sur le marché et de la balance des produits. Les difficultés majeures se limitent à la capacité observée de stockage de l'organisme public et aux restrictions de devises, fixées à 125 pour cent du niveau des dépenses actuelles. Les problèmes affectant le budget intérieur entraînent des déficits au début de la campagne agricole et sont par ailleurs non pertinents, car l'organisme réalise des bénéfices, en partie grâce à l'aide alimentaire qui lui est fournie à bon marché.

1. Le modèle donne beaucoup plus de résultats qu'il n'apparaît dans ce tableau ou dans les autres présentés ici. Des résultats supplémentaires obtenus par les simulations figurent aux Tableaux 1 et 2 en annexe.

Tableau 3: Cas de référence du Bangladesh: Indicateurs de la sécurité alimentaire

	Cas de référence	Moyenne annuelle	Ecart type
Consommation (grammes/hab./jour)			
Vulnérables urbains	349.5	350.0	12.7
Autres urbains	521.2	521.0	4.4
Vulnérables ruraux	349.6	350.0	16.4
Autres ruraux	522.3	521.8	8.2
PRIX (dollars E.-U. la tonne)			
Cours mondial	284.0	281.6	73.7
Prix sur le marché intérieur	310.8	311.4	11.1
Fréquences des faibles niveaux de consommation (en pourcentage)		Années	Mois
Vulnérables urbains		19.7	3.6
Autres urbains		0.0	0.0
Vulnérables ruraux		33.9	7.7
Autres ruraux		2.5	0.2
Groupe quelconque		33.9	7.7
Fréquence des prix bas ou élevés (en pourcentage)		Années	Mois
Fréquence des prix se situant:			
en dessous du seuil de prix bas		22.0	3.0
en dessous du seuil de prix élevé		23.6	4.6

Les résultats du cas de référence montrent un grave problème de sécurité alimentaire malgré l'atteinte d'une stabilité des prix intérieurs face à la fluctuation des cours mondiaux et de la production. Alors que pour la consommation, les écarts-types sont relativement faibles, allant de 16 pour cent de la consommation pour les catégories rurales les plus vulnérables à 4 pour cent pour les catégories urbaines les plus fortunées, on atteint de faibles niveaux de consommation d'environ 8 pour cent de la totalité des mois pour les groupes les plus vulnérables, avec un sommet de 20,5 pour cent en février, avant la récolte de mars. Les prix ont dépassé le seuil de prix élevé dans 4,6 pour cent de la totalité des mois, et 15,5 pour cent du mois de février. Le seuil de consommation a été plus souvent dépassé que celui des prix, ce qui traduit la

plus grande élasticité de la demande des consommateurs ruraux vulnérables ainsi que le fait que ces derniers tirent une partie importante de leurs revenus de la production céréalière. Ceci est aggravé par le fait que les prix sont généralement bas en février (12,2 pour cent des mois simulés). Les importations destinées à compléter les approvisionnements n'arrivent que de juillet à octobre dans le cadre de la politique actuelle, et dans 24,9 pour cent des mois simulés, la pénurie de devises était contraignante. Les stocks publics n'atteignaient leur pleine capacité que pour 2 pour cent seulement des mois simulés.

D'autres scénarios ont été conçus pour examiner deux questions. Le premier ensemble de scénarios montre l'importance respective des problèmes de devises pour la sécurité alimentaire et examine également les conséquences d'une modification de la capacité de stockage publique. Le deuxième ensemble de scénarios étudie les autres orientations possibles et leur efficacité, en s'intéressant principalement aux fourchettes de prix, à l'adoption de politiques de stockage adaptées aux prix et au libre-échange. Les principaux résultats de tous ces scénarios figurent au Tableau 4.

Les scénarios examinant l'impact du volume des stocks ont d'abord accru la capacité de ces derniers de 25 pour cent, pour la réduire ensuite de 5 pour cent. Ces deux possibilités ont été appliquées au niveau maximum des stocks, qui est atteint en septembre à la fin de la campagne d'achats officiels et d'importation. Tous les autres paramètres étaient analogues à ceux du scénario de référence. Avec une capacité de stockage élevée, le volume des stocks ne constituait jamais une contrainte active, tandis que la faible capacité des stocks posait un problème dans 8 pour cent des mois simulés, contre 2 pour cent dans le cas de référence. Ces modifications de la capacité des stocks avaient toutefois des répercussions minimes sur les indicateurs de la sécurité alimentaire.

Des répercussions plus importantes ont été constatées avec la variation des ressources en devises. Un scénario fixait la pénurie de devises à 185 pour cent de la pénurie actuelle, soit plus du double du niveau des dépenses actuelles en devises, éliminant ainsi efficacement le problème. Un autre scénario consistait à abaisser la pénurie de devises de 20 pour cent par rapport au niveau actuel des dépenses; ceci faisait passer de 25,5 à 44 pour cent la fréquence des mois où cette contrainte devenait active. Le fait de permettre des dépenses en devises plus élevées réduisait légèrement les bénéfices de l'organisme, tandis que si l'on abaissait la limite, les bénéfices augmentaient de 2,6 pour cent. Pour les consommateurs vulnérables, l'augmentation des disponibilités de devises entraînait un recul des mois où la consommation était faible. La variation des prix augmentait et le seuil de prix élevé était plus souvent dépassé lorsqu'on appliquait des limites étroites. Ces effets étaient réduits lorsque les limites étaient plus basses. Le seul des prix bas était en grande partie inchangé. En conséquence, il est prouvé que la disponibilité de devises a une grande influence sur la capacité de l'organisme à assurer les objectifs de sécurité alimentaire, mais la souplesse est obtenue difficilement. Le manque de devises empêche parfois l'organisme de mener à bien ses fonctions de stabilisation du marché. Même en

Tableau 4: Résultats d'autres scénarios

Indicateurs de la sécurité alimentaire	Cas de référence	Autres problèmes concernant la sécurité alimentaire			Autres politiques		
		Capacité des stocks publics élevée	Basse	forte pénurie des devises	fourchette de prix étroite	Large	Réaction des stocks par rapport au
Seuil de faible consommation dépassé (% de mois)	2,00	3,56	3,66	2,77	0,02	0,07	2,36
Vulnérables urbains	7,74	7,68	8,01	6,55	11,91	3,90	5,99
Vulnérables ruraux	11,14	11,09	11,22	9,77	10,41	9,70	10,23
Seuils de prix dépassés (% de mois)	4,57	4,53	4,69	3,61	0,03	0,08	3,13
Prix du marché élevé	3,00	2,88	3,43	3,09	1,44	1,56	2,15
Problèmes de sécurité alimentaire (% de mois)	2,04	0,00	8,93	2,43	1,87	2,55	4,28
Capacité des stocks publics	24,90	24,90	25,01	0,34	24,97	25,94	26,28
Pénuries de devises	173,79	170,75	174,28	168,18	171,97	176,60	175,33
Résultats financiers (millions de dollars E.-U.)	241,48	241,48	241,93	262,90	240,71	238,66	237,11
Bénéfices de l'organisme public							
Devises dépassées							

l'absence de pénurie de devises, les consommateurs ruraux ont atteint de faibles niveaux de consommation pour un mois, sur les quinze simulés, ce qui suggère que le commerce seul ne suffira pas à supprimer l'insécurité alimentaire.

Un moyen efficace de parvenir à la sécurité alimentaire était de modifier les politiques de stockage, tout en les soutenant par un régime commercial complémentaire, comme le montre l'ensemble suivant de scénarios. La première possibilité appliquait les fourchettes de prix couramment pratiquées par les responsables de l'organisme vivrier, soit +/- 9 pour cent des prix mensuels normaux (année de référence), chiffre compris dans les seuils de prix bas et élevé (10 pour cent) qui servent d'indicateurs de la sécurité alimentaire. Ces larges fourchettes éliminaient pratiquement la faible consommation parmi les consommateurs vulnérables urbains, mais l'incidence de la faible consommation augmentait considérablement parmi les groupes vulnérables ruraux (4,17 pour cent de mois en plus). Alors que le seuil de prix élevé n'était dépassé que dans 0,03 pour cent des mois, la variation des prix ne s'atténuait que faiblement. Ce scénario fixait des fourchettes de prix qui protégeaient effectivement les consommateurs urbains de situations extrêmes considérées inacceptables, aux dépens des consommateurs ruraux.

Le deuxième scénario fixait des fourchettes plus basses pour montrer que ce régime pouvait protéger également les consommateurs ruraux, bien que de manière moins efficace que les groupes urbains. Les fourchettes de prix devaient être plus étroites, du fait de la plus grande élasticité de la consommation rurale. Ainsi, on continuait à éliminer efficacement la faible consommation urbaine et la faible consommation des groupes vulnérables ruraux ne se vérifiait que dans la moitié des mois. Le lien entre production céréalière et revenu rural fait qu'il est impossible qu'un tel mécanisme de prix parvienne à éliminer entièrement la faible consommation. Ce scénario a également réduit la variation des prix et a diminué le nombre de mois où les seuils tant bas qu'élevés étaient dépassés. Le seuil de prix bas est dépassé moitié moins souvent, mais cet extrême ne peut être entièrement évité du fait des problèmes de capacité des stocks publics. Toutefois, avec ce régime, la capacité des stocks constitue une contrainte moins active. Ce régime est relativement efficace pour éviter les situations extrêmes sur le marché, tout en permettant des fluctuations dans des limites définies.

Pour savoir s'il était réellement avantageux de stabiliser les prix plutôt que d'adapter les stocks en fonction des prix, d'autres scénarios ont fait varier l'élasticité des stocks publics par rapport aux prix intérieurs sur le marché, dans le cadre d'un régime "à taxe variable" sans objectif de prix. Le Tableau 4 montre une des possibilités, à savoir l'augmentation de l'élasticité à -3, contre -1 pour le cas de référence. La plus grande influence des prix sur les stocks a effectivement amélioré les indicateurs de la sécurité alimentaire par rapport aux résultats de référence, mais elle n'a pas été aussi positive que les fourchettes de prix pour éviter les situations extrêmes. Tant la capacité des stocks publics que la pénurie de devises étaient plus souvent contraignants. Ce changement accroissait également les bénéfices de l'organisme, bien que dans une moindre mesure que le resserment des fourchettes de prix. Ce scénario montre qu'une élasticité accrue entraîne une plus grande stabilité, ce qui est également

valable pour les stocks privés. (D'autres scénarios non présentés ici ont montré que l'accroissement de l'élasticité des stocks privés par rapport aux prix renforce la sécurité alimentaire, mais ce paramètre échappe au contrôle de l'organisme public.)

Dans une dernière simulation, on a tenté de représenter un scénario de quasi "libre échange", dans des limites permettant d'établir des comparaisons avec les autres scénarios. L'organisme public n'intervenait plus pour stabiliser les marchés, tandis que les importations privées étaient autorisées. La taxe variable était remplacée par une taxe fixe (qui s'élevait en moyenne à 0,38 pour cent) et les stocks publics à leur niveau normal n'étaient pas élastiques par rapport aux prix, aucune fourchette de prix n'étant appliquée. Ce scénario montre l'insécurité alimentaire qui découlerait du libre échange. La fluctuation des prix est quatre fois plus élevée, tout en restant à un peu plus de la moitié seulement de la fluctuation des cours mondiaux. La faible consommation double chez les consommateurs vulnérables ruraux et augmente de trois à quatre fois chez les groupes vulnérables urbains. Les seuils de prix élevés sont dépassés trois fois plus souvent, tandis que les seuils bas sont dépassés dans plus d'un tiers de la totalité des mois. La forte augmentation de la moyenne des dépenses en devises reflète l'effet stabilisateur des importations et l'asymétrie provoquée par l'interdiction des exportations, qui a été maintenue dans ce scénario. La baisse des bénéfices de l'organisme s'explique par un recul des ventes, à des prix intérieurs bas, lorsque les exportations ne peuvent pas alléger le marché des excédents. Cette interdiction d'exporter est probablement réaliste, dans la mesure où il est difficile pour un pays de pénétrer sur le marché d'exportation de manière sporadique et de trouver un débouché pour ses excédents à des prix raisonnables. Alors que les consommateurs peuvent tirer des bénéfices statiques du libre échange, ce scénario montre que la fluctuation des marchés mondiaux rend les consommateurs à faible revenu trop vulnérables et crée des situations commerciales plus extrêmes que celles qui se vérifient dans le cadre de la politique alimentaire actuelle du Bangladesh.

IV. CONCLUSIONS

La première conclusion qui se dégage de la simulation de ces différents scénarios est que l'impact des interventions non ciblées en matière de sécurité alimentaire n'est pas toujours significatif. Tandis que la probabilité de voir baisser la consommation des groupes vulnérables au dessous de 90 pour cent de la moyenne varie, il reste souvent une marge élevée d'insécurité alimentaire, même dans les scénarios où les interventions du secteur public sont largement accrues par rapport à la pratique habituelle. Cela s'explique par le fait que dans nombre de pays pauvres, le principal obstacle à la sécurité alimentaire n'est pas tant la disponibilité des approvisionnements et la stabilité des prix, mais le pouvoir d'achat. Par exemple, dans un scénario où l'on attribue aux deux groupes vulnérables des ressources en espèces de 2 taka par habitant par jour, la consommation moyenne annuelle augmentait d'environ 20 pour cent par rapport au niveau de référence, pour atteindre plus de 400 grammes/habitant/jour, et ce à un coût fiscal évidemment élevé. Des résultats similaires étaient atteints lorsqu'une petite fraction du revenu agricole total était redistribuée en faveur des groupes vulnérables. En conséquence, les interventions en faveur de la sécurité alimentaire qui reposent uniquement sur des politiques de stockage et de fixation des prix ne peuvent généralement pas éliminer l'insécurité

alimentaire, à moins d'être associées à des interventions ciblées.

La constitution de stocks pour parvenir aux objectifs de la sécurité alimentaire s'est généralement révélée une activité onéreuse. Il n'est pas possible de mener des politiques de stockage, qui obligent le secteur public à participer plus activement aux achats et aux ventes de céréales, sans accroître le budget (tant en devises qu'en monnaie nationale) de l'organisme chargé d'exécuter ces politiques. Les fonds nécessaires augmentent en fonction du degré de sécurité alimentaire atteint. Il est rarement possible pour un organisme de tirer profit des interventions visant à stabiliser le marché tout en répondant aux objectifs de la sécurité alimentaire.

L'augmentation du volume des stocks devient plus efficace lorsqu'elle est associée à des mécanismes de prix explicites pour leur cumul et leur écoulement. Ce régime de fourchette des prix est plus efficace car il correspond mieux à la nature des objectifs de sécurité alimentaire poursuivis par le gouvernement et les administrateurs de l'organisme vivrier. Lorsque les limites de prix sont atteintes, les stocks sont rapidement écoulés ou constitués afin de maintenir la consommation et les prix dans les limites souhaitées. Tandis que les situations commerciales extrêmes sont évitées, la fluctuation dans des limites définies ne présente pas de menace sérieuse pour la sécurité alimentaire.

Une participation plus active du secteur public sur le marché nuit à la rentabilité du secteur privé. Cet effet est disproportionné par rapport à l'amélioration de la sécurité alimentaire. La mesure dans laquelle la baisse des bénéfices du secteur privé affecte le comportement de ce dernier est un problème qui n'est pas abordé dans le modèle, mais il est vital pour déterminer la viabilité des divers scénarios considérés ici.

Tandis qu'une politique commerciale active complète efficacement l'accumulation de stocks, les problèmes saisonniers et le fait que les importations n'arrivent sur le marché qu'avec un certain décalage dans le temps militent en faveur de politiques commerciales et de stockage complémentaires. Les difficultés, notamment les contraintes financières qui pèsent sur les importations et les budgets de l'organisme public, déterminent dans une large mesure tant l'efficacité de l'organisme que l'impact des politiques commerciales.

Plusieurs enseignements ont par ailleurs été tirés de la mise en oeuvre de ce modèle et d'autres appliqués précédemment en Asie du Sud. La sensibilité des paramètres est essentielle, en particulier l'élasticité des stocks tant privés que publics. La sécurité alimentaire s'améliore lorsque l'élasticité des stocks privés (adaptation en fonction des prix) et des excédents commercialisés s'accroît. Pourtant, ce paramètre est l'un des moins bien compris du présent modèle et les données permettant d'évaluer le comportement des stocks privés sont rares. Il faut étudier de manière plus approfondie ce sujet afin d'améliorer la spécification du commerce privé dans le modèle.

**ANNEXE 6 : REFLEXIONS SUR LA PROBLEMATIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT
REGULIER DU MARCHE CEREALIER AU SAHEL - STOCK NATIONAL DE
SECURITE (SNS) ET FONDS NATIONAUX DE SECURITE ALIMENTAIRE**

0 PREAMBULE

Les réflexions qui suivent ont été menées en étroite collaboration par le PAROC et l'OFNACER dans le cadre de la restructuration du marché céréalier au Burkina Faso. Celle-ci s'inscrit dans le nouveau contexte macro-économique marqué par les négociations entre le Burkina Faso et les Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale), relatives à un Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

Cependant, les concepts développés ci-après résultent d'une recherche globale de solutions à la problématique d'approvisionnement des marchés au Sahel. Le cas spécifique du Burkina Faso avec ses réalités particulières leur sert d'illustration.

Il convient toutefois de noter que l'idée qui est présentée dans ce qui suit est encore en phase de maturation et, par conséquent susceptible d'être enrichie par les commentaires et observations suscités par la lecture du présent papier.

1 REMARQUES PRELIMINAIRES

Pour lever toute équivoque, il importe tout d'abord de préciser que l'objet des mesures à préconiser dans le cadre de cette réflexion n'est pas de réguler le marché au sens classique du terme ; mais plutôt, en cas de pénurie (rupture de stocks commerçants et paysans), d'approvisionner le marché, étant entendu que sa régulation reste essentiellement assurée par le secteur non-étatique. L'intervention de l'Etat par la mobilisation du SNS ou des FNSA ne doit constituer qu'une activité d'appoint en cas de besoin.

Malgré les réformes de marché opérées récemment dans la plupart des pays du Sahel, la problématique de l'approvisionnement régulier du marché céréalier reste d'actualité, étant donné les aléas climatiques dont est fortement tributaire la production céréalière d'une part, et d'autre part l'enclavement de certains pays sahéliens comme le Burkina Faso.

Ainsi, la situation alimentaire au Sahel est marquée par une très grande variabilité de la production et également par une consommation de céréales par tête fluctuante, bien que plus stable que la production. Ceci laisse présager d'une stabilisation de la consommation par les importations cérésières. Malgré les aides alimentaires substantielles en faveur du Sahel, il faut constater que l'essentiel des importations reste commercial avec des répercussions sur la balance commerciale : non seulement la part des importations cérésières dans les recettes d'exportation est très élevée, mais elle est très instable aussi bien pour le Burkina Faso que pour le Sénégal, respectivement pays sahélien enclavé et côtier, donc plus ou moins représentatifs de l'ensemble du Sahel¹.

¹voir annexe.

A cette instabilité de la production s'ajoute pour la plupart des pays du CILSS un enclavement qui fait que ces derniers ne peuvent compter que sous réserve sur les marchés internationaux. Car ils sont contraints d'une part à des délais d'arrivage des importations plus longs et, d'autre part à une majoration des prix à l'importation par les coûts additionnels de transport, sans compter les contraintes de devises.

Pour faire face à ces incertitudes d'approvisionnement (conditions météorologiques défavorables et délais d'arrivage trop longs, ...), les Etats Sahéliens avaient, par le passé, mis en place un certain nombre de stratégies.

Ces stratégies concernaient principalement, depuis l'avènement du cycle de sécheresse, la constitution et la gestion d'un stock national de sécurité ; ainsi qu'un stock dit de régulation ou de stabilisation, destiné, entre autres, à promouvoir la production et à protéger le consommateur, tel que c'est encore visé au Burkina Faso. Toutefois, ce dernier volet est en phase de disparition depuis l'adoption par les différents Etats Sahéliens de programmes d'ajustement structurels qui n'ont guère épargné le secteur céréalier.

Les organismes céréaliers qui, naguère, constituaient des agences d'exécution des stratégies mises en place dans ce domaine par les états, sont aujourd'hui en pleine restructuration ou en voie de l'être ; phénomène dû en priorité aux faibles résultats qu'ils ont enregistrés, tenant principalement à :

- une inadéquation entre les missions qui leur sont assignées et les moyens mis à leur disposition ;
- le fait que ces organismes interviennent dans un domaine politiquement sensible qui les expose à certaines pratiques allant à l'encontre des principes d'une gestion saine et rigoureuse ;
- des délais d'intervention au niveau des centres de décision des donateurs relativement longs ;
- la rigidité des conventions qui souvent exigent des Etats, en cas d'urgence, qu'ils s'engagent à reconstruire les quantités du SNS à mobiliser, ou à rembourser leur contre-valeur ; ceci est d'autant plus contraignant que les pays considérés connaissent tous un déficit budgétaire chronique ;
- le manque d'un fonds permettant, en cas de rupture de stocks, de réaliser des importations commerciales dans des délais raisonnables ;
- la non-couverture des charges réelles occasionnées aux organismes par l'état et les donateurs qui sollicitent leurs prestations.

Toutes ces raisons qui n'ont pas la prétention d'être exhaustives ont conduit à :

²A ce propos, il faut rappeler que la sécurité alimentaire est un objectif social dont la réalisation n'est pas gratuite. A long terme, elle est à considérer comme un investissement productif à l'image de l'éducation et par conséquent à envisager comme tel.

- des stocks généralement très élevés par rapport à leur objectif initial, engendrant des coûts insupportables pour les organismes ;
- des difficultés au niveau de la mobilisation et de la reconstitution des stocks et
- de manière générale des difficultés de gestion qui, dans la plupart des cas, ont précipité les organismes dans la "faillite".

Au vu du constat établi ci-dessus et des contraintes liées à l'adoption des PAS qui sont presque partout synonymes de libéralisme économique⁴, il s'avère aujourd'hui nécessaire d'élaborer pour les organismes céréaliers de nouvelles stratégies devant leur permettre de contribuer à assurer de manière plus efficace une disponibilité permanente au niveau des marchés céréaliers sahéliens. Ces stratégies doivent être bien entendu compatibles avec les principales missions retenues pour ces organismes dans le cadre de la restructuration du marché céréalier dans les Pays Sahéliens, à savoir la gestion du SNS et celle de l'aide alimentaire.

2 APPROCHE

A ce stade, pour éviter des malentendus, il importe de se référer à une définition de sécurité alimentaire ; ainsi, la définition suivante a été retenue : "Possibilité d'accès à une alimentation en adéquation avec une vie active et saine, pour chacun et à tout moment". Cette définition fait ressortir à côté de la stabilité les deux autres dimensions de la sécurité alimentaire : disponibilité et accès. Cependant, une seule de ces dernières, celle de disponibilité physique des céréales, est prise en compte ici. Ceci est plutôt conforme à une définition "macro-économique" proposée par Thompson, qui constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour la sécurité alimentaire au niveau individuel : "... assurer une offre adéquate de nourriture pour approvisionner les populations à des prix raisonnables, indépendamment des fluctuations de la production d'une année à l'autre...".⁵ Il est donc fait abstraction du volet accès s'intéressant au mode d'acquisition des céréales par le consommateur (achat au prix du marché ou à un prix social, accès par le biais de "vivre contre travail" ou de la distribution gratuite, etc.). Bien évidemment il est entendu que ce volet non moins important que la disponibilité physique doit faire l'objet d'une analyse complémentaire, notamment par l'identification et le suivi de zones et groupes à risque.

⁴ Étant donné le contexte mondial marqué par une subvention sans précédent de l'agriculture des Pays Développés, biaisant, par le fait de l'insécurité qui l'accompagne, les perspectives de développement de l'agriculture dans les Pays en Développement, il importe d'estimer cette alternative à sa juste valeur.

⁴ Cf. Reutlinger, S., Ernährungssicherheit und Armut in Entwicklungsländern. In : Finanzierung und Entwicklung. Dezember 1985 ; traduit de l'allemand par les auteurs.

⁵ Cf. Thompson, R.L., The Role of Trade in Food Security and Agricultural Development. In : Johnson, D.G. and G.E. Schuh (eds), The Role of Markets in the World Food Economy. Westview Press/Boulder, Colorado, 1983, page 229 ; traduit de l'américain par les auteurs.

La concentration de la réflexion sur la disponibilité relève essentiellement du fait que les organismes céréaliers, de par le rôle qui leur est dévolu, se qualifient mieux pour cet aspect. La manière dont les consommateurs accèdent aux céréales dépasse généralement leurs compétences. La compréhension de leur contribution à la sécurité alimentaire ici est qu'ils soient à tout moment en mesure d'approvisionner les régions où le marché n'assure pas une offre adéquate dans la mesure où on le leur demande. Dans ce cas, ils pourront procéder par des achats et transferts de céréales de zones excédentaires vers les zones déclarées en rupture de stocks ou mobiliser le SNS ; leur préoccupation majeure au delà de ce rôle étant de rentrer dans leurs fonds.

Eu égard au difficile contexte macro-économique actuel au Sahel, l'approvisionnement permanent des marchés céréaliers doit être conçu, entre autres, dans une perspective de minimisation des coûts. Par ailleurs, il faut considérer qu'en plus de la production nationale et des stocks disponibles, l'offre est assurée par les importations (commerciales ou concessionnelles), mais que celles-ci ne sont disponibles qu'après un délai d'arrivage. Ainsi deux axes de réflexion complémentaires sont retenus ici : le stock national de sécurité (SNS) dont la conception reste à repenser ; et les fonds nationaux de sécurité alimentaire (FNSA) prenant en compte les importations de céréales au delà d'un certain niveau et le préfinancement des charges afférentes à la gestion de l'aide alimentaire ; la maintenance, la mobilisation et la reconstitution du SNS, de préférence avec des céréales locales.

- Le SNS doit être déterminé avec comme toile de fonds la création d'un fonds de sécurité garantissant des importations exceptionnelles ; c'est à dire excédant un certain pourcentage des recettes d'exportation à partir duquel les importations d'autres biens, en particulier d'investissement, commencent sérieusement à être compromises. Ainsi, le SNS aurait pour objet d'assurer, au même titre que les nouvelles récoltes commercialisables, l'offre sur les marchés céréaliers tous les ans, en cas de besoin, jusqu'à l'arrivée des importations. La différence avec l'ancienne conception du SNS est qu'autrefois, ce stock était appelé à aplanir les fluctuations interannuelles de l'offre. Les arguments pour cette ancienne conception auraient pu être :

1. les différences de prix interannuelles sur le marché mondial sont supérieures aux coûts afférents à un stockage pluriannuel
2. et/ou les risques d'une pénurie généralisée de céréales au plan mondial sont considérables.

C'est plutôt le contraire de ces hypothèses qui a été empiriquement vérifié⁶ et il n'y a pas de raison de penser que

⁶ A titre de comparaison, des coûts de gestion du stock de sécurité prenant en compte le stockage physique, la manutention, la mobilisation et la reconstitution ont été calculés pour les pays du Sahel à 20 FCFA environ par kg et par an.

cette tendance devrait être inversée dans le futur. Dans la perspective de création de fonds nationaux de sécurité alimentaire revêtant la forme ci-après, il apparaît donc que l'option de réduire les stocks de sécurité s'impose en termes économiques. Ceci pourrait s'interpréter comme une "monétisation" d'une partie du stock physique à des fins de minimisation des coûts de la sécurité alimentaire, à efficience égale.

- Les Fonds Nationaux de Sécurité Alimentaire (FNSA), quant à eux, en tant que complément du SNS, doivent assurer :

- * la mobilisation du SNS et éventuellement de l'Aide Alimentaire, notamment par la prise en charge ne serait-ce que temporaire des frais de distribution ; ce qui n'avait pas été garanti par le passé, créant de sérieuses limites d'utilisation du SNS. En effet, au moment critique où le bailleur s'engageait à faire distribuer gratuitement des céréales par le biais de l'organisme céréalier, il n'était pas toujours évident qu'il ou encore moins l'organisme disposait des fonds devant couvrir les frais engendrés par la distribution. Ce qui a promu l'anecdote de "patient mourant sans pouvoir faire usage de son assurance maladie" ;
 - * la couverture des charges réelles de maintenance du stock physique ;
 - * si besoin en est, la reconstitution du SNS pour tenir compte des difficultés de gestion résultant de la variation des prix entre le moment de l'achat et celui de la vente des céréales, en ce qui concerne la rotation technique ;
 - * last but not least les importations commerciales excédant un pourcentage déterminé des recettes d'exportation ; ce pour ne pas compromettre les autres importations, en particulier celles d'investissement visant le développement économique et social des pays, le seul garant de la sécurité alimentaire à long terme, si le pays ne doit compter que sur ses propres forces. Ce volet du fonds contribuant à la réduction du stock physique et à ses coûts doit en d'autres termes servir à faire face à d'éventuels goulets d'étranglement au niveau de la balance des paiements, dus à des variations :
 - . des prix à l'importation et/ou à l'exportation et
 - . des importations nécessaires et des exportations en volumes par rapport aux fluctuations de la production intérieure.
- Il peut également servir au préfinancement d'une certaine forme d'aide alimentaire consistant en l'engagement du donateur à mettre à la disposition du pays bénéficiaire des fonds destinés à des importations commerciales, y compris les opérations triangulaires. Ceci répond au souci d'éviter de subir les lourdeurs administratives au niveau des bailleurs.

A l'exception de ce dernier volet qui retiendra l'attention dans la suite de la réflexion, il existe dans

certaines pays du Sahel, comme au Mali dans le cadre du Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC), des fonds plus ou moins mobilisables pour les activités définies précédemment. Etant donné qu'il s'agit ici d'identifier d'éventuels goulets d'étranglement par rapport à la contribution des Pouvoirs Publics à l'approvisionnement du marché céréalier, une réflexion complémentaire doit être entreprise pour définir des mécanismes sûrs et efficaces de gestion de ces fonds. Aussi, il est évident que de nouvelles structures ne doivent pas être créées là où ces contraintes sont déjà levées.

Au demeurant, il ne fait pas de doute que le fonds correspondant au dernier volet défini pourrait buter sur des incompréhensions. Par exemple, il est difficile de se représenter un tel fonds bloqué dans un compte en attendant son éventuelle utilisation, alors que les besoins de financement de projets de développement au Sahel sont loin d'être satisfaits. Ceci peut apparaître comme une aberration économique. Cependant il convient de replacer le problème dans son contexte en répondant aux deux questions suivantes :

1. est-ce qu'il existe une alternative à ce fonds avec un meilleur rapport efficacité/coûts ?
2. est-ce que les coûts économiques engendrés par un tel fonds dépassent le prix que la Société est prête à payer pour garantir la Sécurité Alimentaire et un environnement social sain ?

Par ailleurs, il n'est pas dit que ce fonds doit être immobilisé 12 mois sur 12, car il a pour objet d'assurer efficacement, en cas de besoin, des importations de céréales au delà d'un certain niveau. Cela veut dire qu'au moment où on répond à la question de savoir si le fonds doit être mobilisé ou pas, il soit à portée de main, en d'autres termes disponible pour utilisation aux fins de sa conception. Ainsi, cela ne revient en définitive qu'à garantir l'accès au fonds à cet instant bien précis qui vient d'être défini. Néanmoins, pour réduire les coûts d'opportunité ("de dormance") de ce fonds, la question resterait donc de définir les mécanismes de sa gestion hors du cadre pour lequel il a été défini ici ; ces mécanismes doivent bien entendu respecter ses objectifs initiaux.

⁷ Bien évidemment cela suppose que les décisions qui sont prises à cet effet reflètent les préoccupations des populations concernées.

Pour la détermination du stock optimal comme pour celle du fonds optimal relatif aux importations exceptionnelles, le même modèle probabilistique a été utilisé. Il s'agit d'un modèle qui associe à chaque niveau de probabilité un stock (ou un fonds) optimal répondant à l'objectif respectif qui sera encore spécifié ci dessous, et en se basant sur des observations du passé.

Pour ce faire, pour chaque année de la période considérée, un stock (fonds) optimal est calculé a posteriori. Ainsi, on obtient une série de stocks (fonds) optimaux équivalents, issue des observations de la période. En supposant une distribution statistique donnée de ces séries et en se servant de certains de leurs paramètres de distribution (moyenne et écart-type) ainsi que des tables de distribution correspondantes, on parvient à déterminer a priori pour la période considérée un niveau de stock (fonds) optimal par rapport à une probabilité de non-réalisation de l'objectif considéré.

Pour le SNS, il s'agit, à partir du bilan céréalier et de l'autoconsommation des producteurs, de déterminer une quantité de céréales qui réponde à l'objectif suivant : assurer l'offre jusqu'à l'arrivée des importations⁹, en cas de défection du marché. Les facteurs entrant dans la détermination de ce stock optimal sont la demande sur le marché jusqu'à l'arrivée des importations (elle même fonction de la consommation par tête, de la population, du délai d'arrivage des importations et de l'autoconsommation des producteurs), la production nette et la part du surplus des régions excédentaires transférable vers les régions déficitaires pendant le délai d'arrivage des importations.

Le FNSA pris en compte ici doit être fixé de telle sorte qu'il puisse couvrir les importations commerciales de céréales excédant un certain pourcentage des recettes d'exportation considéré comme le seuil à partir duquel les objectifs de développement à long terme commencent à être compromis. Les déterminants de ce fonds sont la consommation totale de céréales, la production nette de céréales, l'aide alimentaire en céréales, le stock national de sécurité retenu, le prix moyen à l'importation des céréales, les recettes d'exportation et leur part maximale à allouer aux importations de céréales.

⁸Une présentation plus détaillée est en cours de préparation.

⁹Cette approche exclut la notion de groupes cibles comme critère, étant donné que tout le monde est groupe cible à priori. Cette méthode fondamentale est en fait la base de la programmation linéaire et non l'accessibilité.

4 CONCLUSIONS

L'idée qui a été développée ici est consécutive à l'exigence de réduire les coûts afférents à la réalisation par les organismes céréaliers des missions qui leur sont restées dans le cadre de l'ajustement des politiques d'approvisionnement des populations. Ainsi l'intervention des organismes céréaliers n'est envisagée ici qu'en complémentarité aux performances du marché en cas de besoin. Etant donné les coûts réels de gestion très élevés du SNS, on en arrive dans ces circonstances à une réduction du niveau du SNS qui trouve son fondement dans l'existence d'un fonds destiné à assurer les importations exceptionnelles : c'est à dire excédant un certain pourcentage des recettes d'exportation de nature à pouvoir compromettre les importations d'autres biens.

Pour autant que cette approche paraisse logique dans sa conception, il ne faut toutefois pas perdre de vue que sa réussite repose sur une maîtrise parfaite des opérations d'importation. Il n'est pas besoin de rappeler que cette idée peut et doit être affinée, et que même à un stade de maturité assez avancé, il convient de l'adapter aux conditions du pays qui compte l'adopter, en particulier en ce qui concerne ses hypothèses.

ANNEXE : VARIABILITE DE QUELQUES INDICATEURS DE SECURITE ALIMENTAIRE AU SAHEL¹

	Production disponible de céréales	Consommation apparente de céréales	Part des importations commerciales de céréales dans les recettes d'exportation
Ensemble CILSS			
- Période considérée	1982/83-90/91	1987/88-90/91	—
- Moyenne	136 kg/tête	188 kg/tête	—
- Coefficient de variation	20,7 %	5,6 %	—
Burkina Faso			
- Période considérée	1970-87	1970-87	1970-87
- Moyenne	143 kg/tête	164 kg/tête	29,5 %
- Coefficient de variation	14,7 %	12,8 %	57,3 %
Sénégal			
Période considérée	1970/71-83/84	1970/71-83/84	1972-82
- Moyenne	90,2 EPC/tête ²	167,8 EPC/tête ²	19,45 % [13,55 %] ³
- Coefficient de variation	25,15 % (21,98 %) ⁴	7,97 % (7,53 %) ⁴	- [39,19 %] ³

¹Le choix des états et des périodes considérés ne répond à aucun critère sinon à celui de disponibilité des données requises. Etant donné qu'il n'a pas été possible dans les délais impartis à la confection du document de prendre d'autres pays en compte ou d'allonger les séries, ces résultats sont présentés ici à titre indicatif.

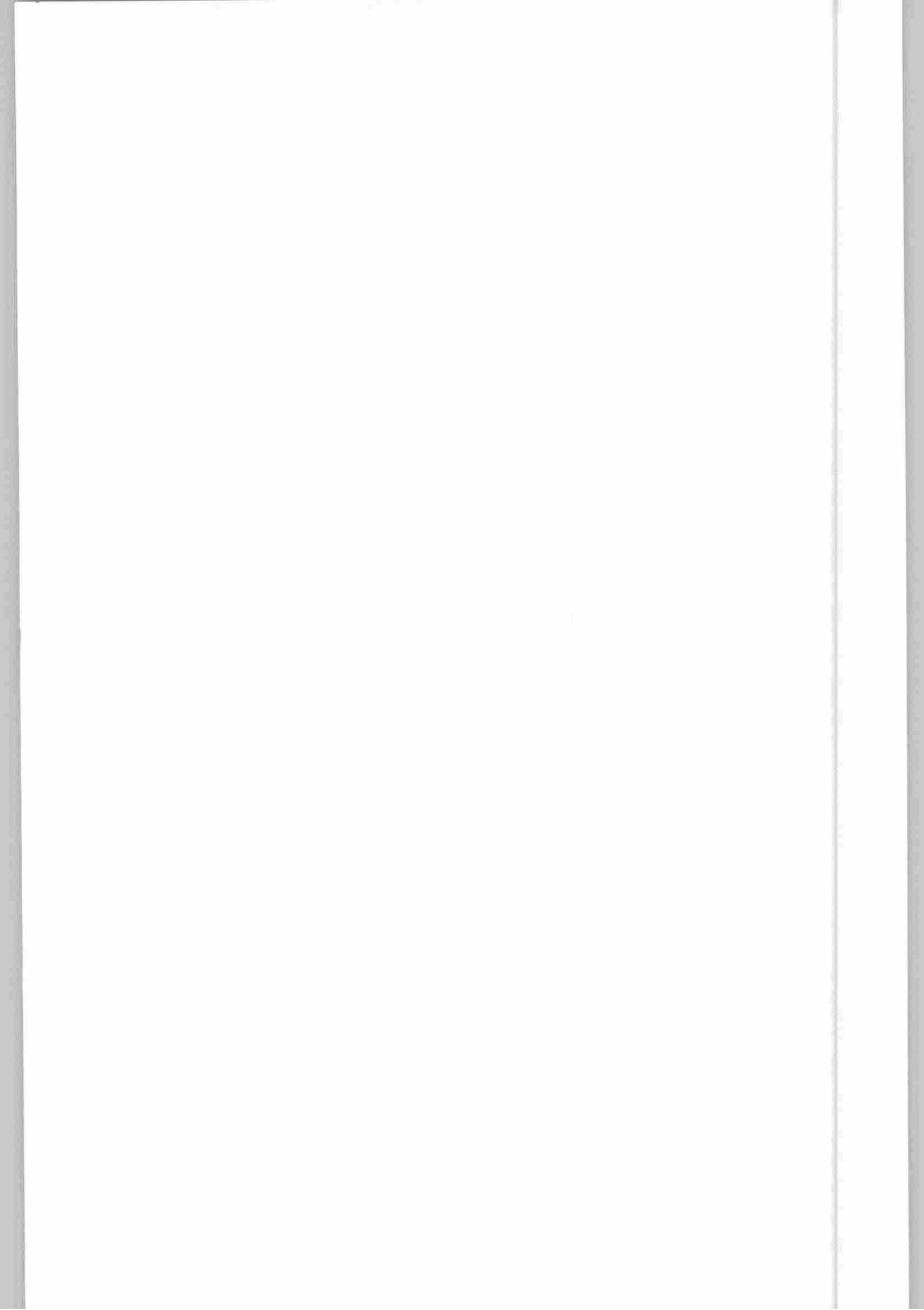
²EPC = Equivalents Produits Consommables

³Les chiffres entre les crochets se rapportent à la part des importations commerciales de riz dans les recettes d'exportation

⁴Les chiffres entre parenthèses représentent le coefficient de Cuddy Della Valle, une mesure d'instabilité qui tient compte de la tendance à la hausse à travers le temps.

ANNEXE 7 : EXPOSE DES DIRECTEURS GENERAUX

Annexe 7 a : Burkina Faso
Annexe 7 b : Mali
Annexe 7 c : Mauritanie
Annexe 7 d : Niger
Annexe 7 e : Sénégal
Annexe 7 f : Tchad
Annexe 7 g : Bénin



MESDAMES,
MESSIEURS,
CHERS COLLEGUES.

Je voudrais tout d'abord remercier le CILSS d'avoir initié au BURKINA FASO la réflexion sur la réforme de la politique céréalière et conséquemment sur la restructuration du marché céréalière et de certains outils de la politique céréalière dont l'Office National des Céréales (ONACER).

Je voudrais également saluer le PAROC pour ses efforts dans l'instauration d'un courant d'échanges entre Offices Céréalières en vue de renforcer la sécurité alimentaire de la sous-région, par des rencontres du genre et de nombreuses études touchant à notre environnement socio-économique.

Je voudrais enfin m'excuser auprès de vous car mon propos sera bref, non pas que la question manque d'intérêt, mais plus tôt que son importance est telle qu'elle est toujours en débat dans mon pays.

En effet, le Gouvernement du BURKINA FASO ayant fait de l'autosuffisance alimentaire et de la sécurité alimentaire son objectif premier et au vu des crises des déficits céréalières et autres crises alimentaires a compris la nécessité de reformuler une nouvelle politique céréalière réaliste et pragmatique dont l'objectif est : "Assurer la sécurité alimentaire essentiellement basée sur la production nationale".

Pour la définition d'une telle politique céréalière, une étude sur le plan céréalière a été rendue nécessaire. C'est ainsi que sous la Direction du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage l'étude plan céréalière, coordonnée par le CILSS et soutenue financièrement par nos partenaires de coopération a été entreprise.

Cette étude a été réalisée par des experts internationaux et nationaux et supervisée par un comité de réflexion afin qu'elle cadre le plus parfaitement possible avec les termes de référence et qu'elle permette la formulation d'une politique céréalière vraiment réaliste.

Ainsi, compte tenu de l'importance du sujet, la réalisation de l'étude a connu deux phases.

- 1ère phase ou phase du diagnostic-bilan ;

.../...

- 2ème phase ou phase de l'élaboration du plan.

Par rapport au marché céréalière, le plan céréalière préconise sa restructuration avec le désengagement progressif de l'Etat des actions de production, de transformation et de commercialisation au profit du secteur économique privé ; cependant, dans le cas des situations d'urgence, l'intervention de l'Etat est nécessaire, de même, les activités qui touchent l'environnement économique (infrastructures, recherche, formation, législation...) doivent être assurées par l'Etat qui maintiendra l'ONACER et la Caisse Générale de Péréquation (CGP) comme outils de la sécurité alimentaire.

Les propositions du consultant ont été soumises à l'examen critique d'un séminaire tenu à BOBO en décembre 1990 avec une grande participation d'experts nationaux et internationaux.

Ce séminaire ayant fait siennes une grande partie des suggestions de l'étude, a identifié des actions à mener et qui s'articulent autour des grands axes suivants :

- voies et moyens de relance de la production ;
- sécurité alimentaire et marché céréalière ;
- pilotage de la politique céréalière.

Pour l'exécution et le suivi du plan céréalière l'identification de trois fonctions par le séminaire a été faite.

Ce sont :

1) La fonction d'information - Cette fonction est d'une importance capitale, car elle permettra la prise de décisions responsables, la création du comité de coordination de l'information permettra la mise en oeuvre de cette fonction.

2) La fonction d'analyse de concertation et de propositions - Cette fonction qui est la pièce maîtresse du succès de la politique céréalière a pour mission :

- . L'exploitation de l'information ;
- . L'information des décideurs et tous les acteurs ;
- . La diffusion de l'information ;
- . Animation et concertation avec tous les acteurs de la politique céréalière ;
- . Propositions des mesures à prendre par les décideurs ;
- . Suivi et évaluation du plan céréalière.

.../...

Le comité de réflexion et de suivi de la politique céréalière (CRSPC) et son Secrétariat Permanent sont nécessaires pour la mise en oeuvre de cette deuxième fonction.

3) Fonction de Décision - Cette fonction est assurée par le Gouvernement qui est le maître d'oeuvre de la politique céréalière, elle sera d'autant plus aisée et efficace que si les deux premières fonctions ont bien fonctionné.

4) Fonction de Mise en Oeuvre - La mise en oeuvre de cette fonction sera assurée par les acteurs de la politique céréalière que sont l'Etat par ses services publics, le secteur économique privé, les ONG, les bailleurs de fonds et les organisations paysannes.

Enfin, trois outils ont été identifiés comme étant déterminants dans la gestion de la politique céréalière.

Ce sont :

- le Fonds de Développement Céréalière (FODEC) qui sera un organe financier incitateur de la mise en oeuvre de la politique céréalière ;
- la maison des céréales qui est un lieu de rencontres et d'échanges de tous les acteurs de la politique céréalière ;
- le crédit la mise en place d'un système de crédit adéquat permettra la mise en oeuvre efficace de la politique céréalière.

CAS PARTICULIER DU CONTRAT PLAN ETAT-OFNACER

L'étude du plan céréalière après son diagnostic a conduit à l'adéquation des missions de l'OFNACER à l'insuffisance de ses ressources financières, à une gestion peu performante de ses ressources humaines et financières faisant ainsi cet Office, un outil peu efficace dans son rôle de régulation du marché céréalière et de sécurisation alimentaire.

C'est pourquoi dans le cadre de la nouvelle politique céréalière, basée essentiellement sur la production nationale il a été suggéré la restructuration du marché ainsi que certains services publics pour garantir une plus grande sécurisation alimentaire.

Pour l'OFNACER, la restructuration sera basée sur un contrat plan entre l'Etat et l'OFNACER. Ce contrat plan devra régler les problèmes suivants :

1 - Préciser les missions de l'OFNACER

- . Contribution à la sécurité alimentaire ;
- . Contribution à la réalisation de l'équilibre du marché ;
- . Contribution à la réalisation d'actions sociales subventionnées quand la situation le commande.

2 - Définir le mode de mise en oeuvre des activités qui lui seront confiées

- . Gestion d'un stock unique ;
- . Coordination et vente des aides alimentaires
- . Transfert du savoir aux autres acteurs du marché céréalière.

3 - Définir un mode de gestion plus performant des ressources humaines et financières.

MISE EN OEUVE DU PLAN CEREALIER ET DU CONTRAT-PLAN ETAT-OFNACER

Le Gouvernement ayant fait siens les résultats du séminaire de BOBO, des instructions ont été données pour la mise en oeuvre de la politique céréalière ainsi proposée par le séminaire.

Pour ce faire, un comité interministériel, en concertation, avec toutes les parties prenantes (décideurs politiques, bailleurs de fonds et autres acteurs du marché céréalière...) travaille dans un esprit de partenariat à réunir toutes les conditions nécessaires favorables à la réalisation concrète de l'objectif SECURITE ALIMENTAIRE.

Ainsi un projet du contrat Plan Etat-OFNACER est soumis à l'appréciation du Gouvernement et des bailleurs de fonds. De même, les travaux avancent quant à la recherche de la meilleure formulation des structures de mise en oeuvre du plan et de leur fonctionnement.

Je voudrais terminer mon propos en émettant les vœux que cette rencontre d'échanges des premiers responsables des Offices Céréalières nous offre l'opportunité de nous enrichir des expériences de nos frères en vue de contribuer plus efficacement à la réalisation de la Sécurité Alimentaire de notre Sous-Région.

Je vous remercie.

RESTRUCTURATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER ET DE L'OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES DU MALI

La politique Céréalière et de Sécurité Alimentaire du Mali résultait du séminaire national sur la politique céréalière au Mali (Juin 1987) s'inscrit dans un vaste programme de restructuration du Marché Céréaliier (PRMC) initié par le Gouvernement Malien et un groupe de partenaires au développement, en exécution depuis Janvier 1981. Ce programme est actuellement à sa troisième (3e) phase. Les objectifs au cours des deux premières phases étaient essentiellement de:

- libéraliser progressivement le marché céréaliier;
- contribuer à rééquilibrer les rôles respectifs des secteurs publics et privé à tous les niveaux de la commercialisation;
- poursuivre une politique flexible d'ajustement et de promotion du marché céréaliier compatible avec les ressources de l'Etat;
- participer au processus de réforme des organismes publics de commercialisation placés sous contrat-plan.

Ces objectifs demeurent au cours de la troisième phase et seront renforcés par les nouveaux appuis suivants:

a) Appui au secteur public sur la base d'un cadre d'intervention bien précis:

- Contrat-plan Etat/OPAM;
- Contrat-plan Etat/Office du Niger avec possibilité d'étendre ce cadre d'intervention à d'autres structures du secteur céréaliier.

b) Appui au secteur non public (commercant et associatif):

- Commerçants privés grossistes et demi-grossistes
- Associations villageoises etc...

c) Appui au secteur rural par une aide aux organisations paysannes en vue de leur permettre de mieux:

- assurer leur auto-promotion;
- gérer leurs propres ressources;
- jouer leur rôle dans la filière céréalière.

d) Appui à la transformation des céréales locales

e) Appui à une politique de promotion des exportation:

- opérations triangulaires;
- mécanismes d'encouragement aux exportations commerciales.

f) Appui à la sécurité alimentaire: prise en charge et remboursement des frais de transport de distributions gratuites et de reconstitution du SNS.

Pour atteindre ces objectifs, un certain nombre de mesures doivent être observées par l'Etat Malien et les donateurs du Programme de Restructuration du Marché Céréaliier.

A. Au niveau du Gouvernement Malien:

1. Consolider la libéralisation du commerce intérieur du transport et des prix des céréales locales.
2. Mise sous contrat-plan de l'OPAM et de l'Office du Niger à fin de rationaliser leurs activités et de contenir leurs coûts de gestion.
3. Poursuite du transfert des tâches de commercialisation vers le secteur non public (commercant et associatif) en fonction du développement de la capacité de ce secteur.

4. Promouvoir le rôle des groupements de producteurs dans la commercialisation.
5. Contribuer à l'efficacité du processus de coordination des différentes politiques céréalières nationales dans la région en vue de protéger la production locale.
6. Encourager la transformation des céréales locales pour accélérer leur écoulement.
7. Faciliter les exportations de céréales en cas de campagnes excédentaires.
8. Diffuser l'information collectée par le Système d'information du Marché (SIM) et par le Système d'Alerte Précoce (SAP).
9. Encourager les investissements (équipement de stockage, manutention transport) afin d'abaisser sensiblement les coûts de commercialisation.
10. Promouvoir une politique de qualité des céréales.

B. Appui des donateurs du PRMC:

1. Les donateurs du PRMC s'engagent à appuyer le programme à mettre en œuvre par le Gouvernement du Mali pour une période de trois ans à partir du 1er Novembre 1990 avec des moyens d'aide alimentaire et d'aide financière et technique.
2. Le montant indicatif global de cet appui est fixé à l'équivalent de 150.000F de céréales base maïs pour la période de trois ans.
3. L'appui est accordé sous une forme compatible avec l'équilibre du marché céréaliier pour l'année considérée ainsi qu'avec les objectifs de la charte de l'aide alimentaire.
4. Cet appui doit s'intégrer dans les divers programmes de coopérations des bailleurs de fonds et donateurs respectifs avec le Mali.

5. L'assistance technique nécessaire à la bonne marche du programme sera mise en place par les différents bailleurs de fonds qui y participent sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

6. Les études ou missions des consultants jugées nécessaires seront financées soit de façon bilatérale ou multilatérale.

Ainsi dans le cadre de cette politique céréalière du Gouvernement, le rôle de l'Office des produits Agricoles du Mali (OPAM) a été profondément modifié et sa mission fondamentale de service public concerne désormais la sécurisation du marché. A ce titre, le rôle fondamental assigné à l'OPAM est de contribuer à la sécurisation de l'approvisionnement céréaliier du Mali par trois activités interdépendantes. Aussi, il résulte de cette restructuration:

- Trois missions principales

- * La Gestion du Stock National de Sécurité;
- * La Gestion des Aides Alimentaires;
- * L'approvisionnement des Cercles Déficitaires.
- Deux Missions Secondaires:
- * La Gestion contractuelle du Système d'information du Marché (SIM);
- * La Gestion contractuelle de la Cellule de Formation et de Documentation (CEFODOC) fonctionnant comme une structure permanente de formation et de documentation.
- Quatre activités complémentaires ponctuelles:

* Le traitement des stocks de céréales pour des tiers à la demande;

* La location de magasins au secteur privé;

* La location éventuelle de camions disponibles ou l'exécution de transports céréaliers d'urgence;

* La vente de sacs détenus par l'OPAM provenant d'importation ou de dons.

Le Stock National de Sécurité (SNS) plafonné à 58.500T sera le seul stock report conservé par l'OPAM pendant la durée du contrat-plan.

Aussi la pérennité du SNS impose la limitation et la justification des prélèvements destinés à:

- des distributions gratuites dans les seuls arrondissements à risque,
- des ventes d'intervention correspondant à des situations d'urgence constatées selon des critères objectifs à partir d'informations fournies par le SAP (Système d'Alerte Précoce) et le SIM (Système d'Information du Marché).

Pour ces deux sortes de prélèvement, l'approbation des recommandations du Comité d'Orientation et de Coordination (COC) pour les niveaux et les modalités est nécessaire. Ces prélèvements se font de manière programmée dans le plan de ravitaillement et ses actualisations trimestrielles après accord du COC. La pérennité du SNS impose aussi la pratique des rotations techniques nécessaires pour garantir une bonne qualité des céréales stockées dans le SNS. Elles sont vendues à 100% par Appel d'Offres. Aussi tout prélèvement doit au préalable faire l'objet d'un engagement de restitution physique ou financière.

Quant à la gestion des aides alimentaires, elle fait l'objet d'un suivi spécifique par donateurs et par lots.

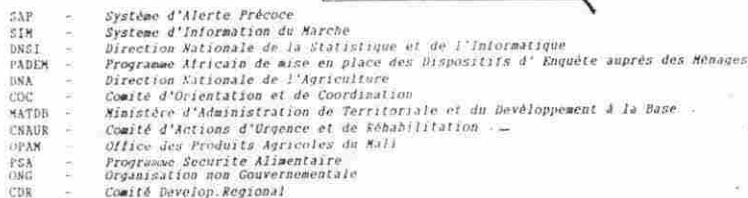
Les documents contractuels sont à soumettre dans les délais impartis aux secrétariats du Comité National d'aides d'urgence et de réhabilitation des zones à risque (CNAUR) ou du PRMC selon le cas. Les aides destinées à la vente sont réalisées à 80% par Appel d'Offres (sauf procédures bilatérales contraaires) à l'exception du blé vendu à 100% sous contrat.

L'approvisionnement des cercles déficitaires (en dehors des distributions gratuites menées sous la Direction du CNAUR) est effectué par l'OPAM de trois façons:

- Ventes d'intervention correspondant à des situations d'urgence constatées à partir de céréales du SNS (arrondissement à risque ou calamités naturelles) .
- Ventes (100% par Appel d'Offres) des rotations techniques à partir des magasins SNS des chefs lieu des régions.
- Ventes des aides alimentaires si elles sont livrées " Régions déficitaires " (à 80% par Appel d'Offres et à 20% par ventes directes).

Enfin l'OPAM s'engage à maintenir ses effectifs à moins de 300 agents et à améliorer la qualification d'un personnel stabilisé./.

(en Millions de Francs)



Programmes à financer	Montant achat	Observations
A. Par le PRMC		
1. Reconstitution du SNS	1.300	correspondant à l'achat de 16.500T
2. Ligne de crédit AV & Groupements	1.300	Achat Stockage revente "via BNDABIAO"
3. Ligne de crédit demi-grossistes	1.600	Achat Stockage "via agences régionales"
	x 4200	
	150	estimation
4. Transferts céréales inter SNS	250	estimation
5. Transports céréales distributions Gratuites		
6. Appui à la transformation	250	estimation pour faciliter écoulement des céréales
7. Appui expéditions (opération triangul.)	100	estimation dernier mécanisme à mettre en place
	750	
8. Fonctionnement du SAP	245	
9. Fonctionnement du SIM	115	
10. Encadrement AV	6	
11. Encadrement GIE	7	
	372	
12. Appui Office du Niger	x 550 550	dépensement du crédit de campagne
	5.872	
Sous total		
B. Ressources mobilisations par OPAM		
- Reconstitution du SNS	1.300	pour achat de 16.500T financées par: a) le RA c) le fonds de réserve PSA/OPAM
Sous total	1.300	
C. Ressources mobilisables par l'ON		
- Campagne achat paddy première tranche sous total	2.000	n'est possible que par le dépensement par le PRMC du précédent crédit à la hauteur de 550 millions (ligne A-12 ci-dessus)
	2.000	
D. Crédit de campagne bancaire (pour commerçants privés grossistes)		à déterminer par l'ensemble des banques
Sous total		
E. Participation sur fonds propres des banques commerciales aux programmes		à déterminer par l'ensemble des banques participantes
F. Participation sur fonds propres de la BND par les prêts aux AV et groupements		à déterminer par BND
Sous total		
Total général	9.172	Provisoire

SOMMAIRE

1. Avant-propos, historique	3
2. Rôle futur du C.S.A.	4
3. Principes de financement du C.S.A.	5
4. Montant de la rémunération du C.S.A.	6
4.1 Coûts variables	6
4.1.1 Coûts unitaires par tonne de céréales	6
4.1.2 Coûts par activité/programme	6
4.2 Coûts fixes	7
4.3 Imputation des coûts par programme du CSA	8
5. Rémunération du C.S.A. par activité	10
5.1 Programme Vente	11
5.2 Programme Distribution gratuite	11
5.3 Programme Achats locaux	11
5.4 Programme Stock de réserve	12
5.5 Programme Aides au développement	12
5.6 Programme Système d'information sur les marchés	13
6. Coûts liés à la restructuration	12
6.1 Licenciement du personnel	12
6.2 Investissements nécessaires	13
ANNEXE : Organigrammes du CSA	13

RESTRUCTURATION DU CSA ET FINANCEMENT DES MESURES ENVISAGEES

Résumé

Mai 1991

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE HONNEUR-FRATERNITE-JUSTICE

PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT

COMMISSARIAT A LA SECURITE

ALIMENTAIRE

1. AVANT-PROPOS, HISTORIQUE

Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a été créé par le Décret N° 90/82 du 22 septembre 1982. Il s'est substitué à deux organismes précédents, l'Office Mauritanien des Céréales (créé en 1975) et le Commissariat à l'Aide Alimentaire (créé en 1979).

Par ce décret le CSA est chargé, en liaison avec le Comité National de Sécurité Alimentaire, de tous les aspects se rapportant à l'élaboration et à la réalisation d'une politique alimentaire nationale visant à assurer au pays la couverture de ses besoins en matière de céréales de base.

Suite aux conditions climatiques peu favorables au développement de la production locale, le CSA a concentré ses efforts, jusqu'en 1985, sur l'approvisionnement de la population en céréales, sous forme de distributions gratuites (aide d'urgence) et de vente de céréales à travers un réseau de plus de 60 centres implantés dans les chefs-lieux de Wilaya, Moughatas et arrondissements. Depuis cette époque cependant, la politique alimentaire nationale a été réorientée, donnant la priorité à l'utilisation de l'aide alimentaire pour promouvoir le développement de la sécurité alimentaire des populations, tout en limitant les programmes de distribution gratuite aux situations exceptionnelles.

Franchissant, dans le cadre du programme d'ajustement du secteur rural, une nouvelle étape, le Gouvernement a réaffirmé, dans une Déclaration de Politique Alimentaire adoptée le 13 juin 1988, sa détermination à poursuivre la politique orientée vers la sécurité alimentaire. Cette déclaration met notamment l'accent sur une participation renforcée du secteur privé à toutes les phases de la filière céréalière (production, commercialisation, transformation).

En application de cette politique, le CSA a entamé une série de réformes entraînant progressivement la collecte et de l'usinage du blé ainsi que la commercialisation des céréales incertées, réduction de son part de matériel roulant et recours aux transporteurs privés et dédiés, de concert avec les donateurs, une restructuration fondamentale. C'est ainsi que le 1er juillet et le 7 octobre 1989 ont été adoptés successivement un Plan de Restructuration du CSA (par le Conseil de Surveillance du CSA) et une "Déclaration d'intention" des donateurs (par le Comité de Programmation Alimentaire - CPA).

2. ROLE FUTUR DU CSA

Le déficit alimentaire en Mauritanie est structurel. Il ne pourra être comblé qu'à long terme. Les importations commerciales doivent être complétées par des aides alimentaires compte tenu des problèmes liés à l'équilibre de la balance des paiements. Le volume annuel d'aide alimentaire ne devrait pas être inférieur à 60.000 tonnes de céréales et si possible atteindre 100.000 t, ce qui limiterait les importations commerciales à environ 100.000 t.

Dans ce contexte une structure du type CSA est indispensable. D'une part comme instrument de protection et de régulation de la filière, pour le compte du Gouvernement, et, d'autre part, en tant qu'interlocuteur des donateurs et outil de gestion des différentes formes d'aide alimentaire. Compte tenu de cette nouvelle orientation, les objectifs définis pour le CSA dans le cadre du Plan de Restructuration sont les suivants:

- (1) à permettre à l'Etat d'assurer son rôle de protection et de régulation;
- (2) à mieux intégrer ses interventions dans la stratégie générale visant l'accroissement du taux d'autosuffisance alimentaire;
- (3) à préparer les conditions d'un retrait des différentes filières de façon à ne pas bloquer l'évolution de celles-ci;
- (4) à donner au secteur privé davantage de responsabilités dans la filière céréalière;
- (5) à mettre l'accent sur les aspects qualitatifs de la sécurité alimentaire des populations;
- (6) à promouvoir l'effort des populations dans le cadre des programmes et projets initiés au niveau de la base;
- (7) à mobiliser les ressources que peut générer l'aide alimentaire en vue de financer les actions de développement de la sécurité alimentaire;
- (8) à améliorer l'efficacité du CSA et réduire ses coûts d'intervention.

Ces objectifs se traduisent par des missions prioritaires, à nombre de six, sur lesquelles le CSA devra concentrer ses efforts dans l'avenir:

- 1) l'appui au développement à travers notamment le développement des programmes "vivières contre travail";
- 2) la promotion de la production locale à travers l'achat de surplus agricoles;
- 3) la commercialisation de l'aide alimentaire, par l'intermédiaire du commerce privé;
- 4) l'organisation et la supervision des distributions gratuites;
- (5) la création d'un stock de réserve;
- (6) la mise en place d'un système d'information sur les marchés.

Le CSA doit avoir pour objectif de remplir les missions qui lui sont confiées, avec le plus d'efficacité et au moindre coût possibles, ce qui suppose une restructuration importante et une gestion interne rigoureuse.

3. PRINCIPES DE FINANCEMENT DU CSA

La structure du CSA, mise en place lors de sa création en 1982, ne correspond plus aux objectifs actuels et aux missions futures du CSA résumés ci-dessus. Au niveau central, l'organigramme avec ses Directions et Services demande à être adapté aux activités/programmes. Au niveau décentralisé, l'implémentation du CSA doit suivre l'évolution des activités.

Conscients de cette nécessité d'adaptation, le Gouvernement et les donateurs ont proposé des réformes profondes et se sont mis d'accord sur une structure susceptible de faire face aux nouveaux objectifs du CSA. Toutefois, après deux années de délibérations, d'études et de recommandations, les réformes n'ont, globalement, pas abouti pour des raisons diverses, notamment d'ordre financier. Quant au CSA, il ne peut pas s'engager dans la voie d'une restructuration fondamentale tant qu'il n'est pas assuré d'un financement des mesures de restructuration d'une part et du fonctionnement, dans les années à venir, de ses nouvelles structures d'autre part. Jusqu'à présent, le financement du CSA est assuré, exclusivement et depuis sa création, par des dons et les fonds de contrepartie constitués essentiellement par le produit de la vente des aides alimentaires.

Le Gouvernement mauritanien n'étant pas en mesure, dans la conjoncture actuelle, de lui accorder une participation allant au-delà de celle qu'il assume jusqu'à présent (infrastructure sociale, infrastructures communales, etc.), le CSA se voit dans l'obligation de couvrir ses coûts fixes et variables par le biais des aides alimentaires.

Cependant il est primordial, conformément aux orientations définies en commun par les donateurs et le CSA, de modifier les principes de financement.

Le CSA deviendrait prestataire de services, rémunéré par activité effectivement conduite à bonne fin. Cette rémunération doit couvrir les frais fixes et variables raisonnables imputables à l'activité. Elle est régie après constat du service fait, par le donateur, sur la base d'une convention de financement.

Au départ, le montant de ces rémunérations est fixé sur la base de la présente proposition. Il sera revu lors de l'évaluation, qui aura lieu au terme de la restructuration du CSA mise en œuvre en deux années suivant le calendrier présenté en Annexe A. Par la suite, dans la mesure où le CSA demanderait une révision du montant des rémunérations par activité, il serait tenu de justifier celle-ci (comptabilité analytique, audit réalisé par une société agréée).

La restructuration étant un préalable à l'intervention efficace et au moindre coût du CSA, son coût fera l'objet d'un budget unique financé par le personnel, investissements indispensables au fonctionnement de la nouvelle structure (cf. point 6. ci-dessus).

4. MONTANT DE LA REMUNERATION DU CSA

Le coût unique de la restructuration mis à part, la rémunération du CSA comprend des coûts variables (frais proportionnels liés au volume des activités) et des coûts fixes (frais de gestion directs et indirects).

4.1 Coûts variables (proportionnels au volume)

4.1.1. Coûts unitaires par tonne de céréales

Ils couvrent les quatre postes suivants et sont résumés dans le tableau ci-dessous:

(A) Réception des aides à Nouakchott (ou à Nouadhibou)

(B) Transports routiers

- à l'entreprise (transporteurs privés) de Nouakchott au chef-lieu de région (Direction Régionale du CSA) (= transport primaire)

- à l'entreprise ou en régie (par camion CSA) du chef-lieu de région au site de distribution (= transport secondaire)

(C) Stockage et entretien au niveau des Directions Régionales du CSA

(D) Manutention aux différentes étapes de la filière.

COUTS VARIABLES (UM/t)	P Vente	R O	G D.G.	R S.R.	A A.L.	M M	E E	S Dév.
A. Réception des aides	2.583	2.643	2.643	2.643	0	0	2.643	0
B. Transport routier	0	0	0	5.500	0	0	6.600	0
C. Stockage/entretien	0	0	433	493	1.433	0	433	0
D. Manutention	300	900	900	900	600	0	900	0
TOTAL	2.883	10.576	9.536	2.033	10.576	2.033	10.576	10.576

Pour le détail de ces coûts, voir Annexe B

4.1.2 Coûts variables par activité/programme

Les coûts ne peuvent être qu'estimés tant que le volume annuel de chaque programme, en céréales ou financier, reste au stade de l'hypothèse.

A. Hypothèses de volume des programmes du CSA

1. Vente de l'aide alimentaire aux commerçants privés:
33.000 t/an
2. Distributions gratuites: 15.000 t/an
(pour 1991, compte tenu des besoins et des promesses fermes des donateurs, un volume beaucoup plus élevé doit être envisagé)
3. Achats locaux: 7.000 t/an (dont 6.000 t de paddy et 1.000 t de céréales traditionnelles)
4. Aides au développement (volet VCT): 5.000 t/an

5. Stock de réserve: 6.667 t/an (un tiers d'un stock global de 20.000 t, constitution du stock, puis renouvellement annuel en phase de croisière). Alternativement, la mise en place d'un "stock financier" peut être envisagée (voir Annexe B)

6. Système d'information sur les marchés: néant

B. Coûts variables par programme (hors coût des céréales)

Sur la base des hypothèses de volume et des coûts unitaires retenus ci-avant, les coûts variables par programme peuvent se résumer comme suit:

Activité/Programme	Volume annuel(t)	Coût unit. (UM/t)	Coût par Programme(UM)
1. Vente	33.000	2.823	95.139.000
2. Distribution gratuite	15.000	10.576	158.640.000
3. Aides au développement	5.000	10.576	52.880.000
4. Achats locaux	7.000	2.033	14.231.000
5. Stock de réserve	6.670	10.522	70.161.740
Total	66.670		391.071.740

4.2 Coûts fixes du CSA

Afin de pouvoir assumer son rôle défini ci-avant, qui peut se résumer comme suit:

- d'assurer, pour le compte du Gouvernement, la protection, la régulation et le suivi de la sécurité alimentaire;
- d'être l'interlocuteur des donateurs en matière d'aide alimentaire;
- d'être, pour le compte du Gouvernement et des donateurs, l'instrument de gestion des différentes formes d'aide alimentaire;
- de mener à bien, efficacement et au moindre coût, des programmes clairement définis, à savoir:
 - Aides au développement;
 - Vente de l'aide alimentaire;
 - Distributions gratuites;
 - Achats locaux de céréales;
 - Stock de réserve;
 - Système d'information sur les marchés.

Le CSA doit mettre en place et maintenir une structure minimale appropriée, à Nouakchott et à l'intérieur du pays. Cette structure est indépendante du volume des activités, car elle représente les moyens en personnel, matériel et équipements indispensables pour gérer les activités dont le CSA est en charge.

La structure future du CSA prévoit:

- une Direction Générale centrale à Nouakchott comprenant le Cabinet du Commissaire et les quatre Directions suivantes:
 - Direction Administrative
 - Direction Financière
 - Direction Commerciale
 - Direction du Développement
- une Direction Régionale dans chacune des 13 Régions du pays, implantée au chef-lieu de la Wilaya. Ces 13 Directions Régio-

nales ainsi que 11 centres secondaires (= antennes, centres de stockage gérés par un magasinier) situés dans les zones à risque, constitueront l'unique présence du CSA à l'intérieur du pays; tous les autres centres en service jusqu'ici, au nombre de 40, seront fermés.

Les deux organigrammes ci-après schématisent cette structure et indiquent la composition des différentes Directions (Services au niveau central, Sections au niveau décentralisé) ainsi que les liens hiérarchiques et fonctionnels existants.

Le CSA ainsi organisé fournira 276 emplois, dont

- 98 emplois au niveau central
- 178 emplois au niveau décentralisé.

Comparée à l'effectif actuel du CSA (près de 600 personnes, Cellule VCI comprise), il s'agit là d'une compression très sévère décidée dans le but de réduire autant qu'il se peut les coûts fixes du CSA. Compte tenu des moyens limités à maintenir ou à mettre en place, l'efficacité requise sera obtenue en affectant, en particulier aux postes de responsabilité (Directeurs et Chefs de Service), du personnel hautement qualifié et motivé.

Suivent deux variantes présentées en détail en Annexe C, le coût annuel de cette structure sera de 240 mio UM (variante 1) à 272 mio UM (variante 2). Il s'agit des coûts fixes indispensables au fonctionnement de cette structure de gestion, qui englobent notamment les frais de personnel (y compris cotisations sociales, indemnités de déplacement et coûts de la formation), le fonctionnement des bureaux et moyens de déplacement ainsi que l'amortissement et la maintenance des infrastructures importantes de stockage appartenant au CSA.

4.3 Imputation des coûts par activité/programme du CSA

L'imputation des coûts variables aux différents programmes ne pose aucun problème. Il en est autrement en ce qui concerne les coûts fixes.

Certains coûts fixes peuvent être imputés directement aux programmes du fait qu'ils correspondent à des prestations apportées dans le cadre d'un seul programme (exemple: l'ensemble des coûts de la Direction du Développement chargée exclusivement de l'exécution du programme Aides au Développement). D'autres coûts fixes par contre, qui correspondent à des frais de gestion relatifs à plusieurs ou à tous les programmes à la fois, ne peuvent être répartis sur ces programmes que moyennant une clé de répartition.

Faute de comptabilité analytique, toute clé de répartition ne peut être qu'arbitraire. Il est proposé pour cette raison qu'au moment de l'évaluation prévue au terme de la reconstruction (fin année 2), une clé de répartition judicieuse soit déterminée, sur la base des données précises de la comptabilité analytique, qui devra alors être disponible et en mesure de fournir les coûts réels des deux années écoulées. Dans cette attente et afin de trouver une clé aussi équitable que possible, il a été procédé comme suit:

- en répartissant d'abord les coûts fixes directs aux programmes concernés
- en répartissant ensuite les coûts liés aux programmes ayant des céréales à manipuler
- en prenant en compte, lors d'une troisième approche, le montant

des fonds gérés par les programmes n'ayant pas seulement eu pas du tout des céréales à manipuler. C'est notamment le cas des programmes Aides au Développement et SIM, qui induisent toute une série d'emplois au niveau du Cabinet, des Directions Administrative et Financière ainsi que des services communs des Directions Régionales.

En procédant de cette manière, la répartition des coûts fixes se présente de la façon suivante (pour les détails, voir Annexe D, tableaux 1 à 4):

PROGRAMMES	C O U T S (en 1.000 UM)		CLE %
	Variante 1	Variante 2	
Vente	54.475	58.785	23
Distribution gratuite	39.853	44.820	17
Achats locaux	29.684	34.414	12
Stock de réserve	17.729	19.998	7
Aides au développement	94.503	108.426	39
Système d'inform. marchés	4.569	5.515	2
Total CSA	240.817	272.018	100

5. REMUNERATION DU CSA PAR ACTIVITE/PROGRAMME

En adoptant cette clé de répartition, la rémunération se présente comme suit pour les 6 activités/programmes du CSA (coûts en 1.000 UM)

5.1 Programme Vente

Volume (t)	20.000	30.000	33.000	40.000	50.000
Frais fixes (par t)	3.471	2.314	2.104	1.735	1.382
Frais variables (par t)	3.840	2.560	2.327	1.920	1.536
Total frais (par t)	2.883	2.883	2.883	2.883	2.883
Frais fixes (par t)	6.354	5.197	4.987	4.618	4.271
Frais variables (par t)	6.723	5.443	5.210	4.803	4.414

5.2 Programme Distributions gratuites

Volume (t)	10.000	15.000	10.000	25.000	30.000
Frais fixes (par t)	3.587	2.391	1.793	1.425	1.196
Frais variables (par t)	4.008	2.672	2.064	1.603	1.324
Total frais (par t)	14.163	12.967	14.163	12.011	11.723
Frais fixes (par t)	14.584	13.248	10.580	12.079	11.917

5.3 Programme Achats locaux

Volume (t)	5.000	6.000	7.000	8.000	9.000
Frais fixes (par t)	5.339	4.449	3.814	3.337	2.954
Frais variables (par t)	6.162	5.135	4.401	3.853	3.427
Total frais (par t)	7.322	6.482	5.847	5.370	4.999
Frais fixes (par t)	8.195	7.168	6.434	5.884	5.456

5.4 Programme Stock de réserve

Recettes en phase de croisière permettant le renouvellement (rachat) du stock: 6.670 t à 23.000 UM = 153.410.000 UM

Coûts annuels	par t	pour 6.670 t
Frais fixes (var.1)	2.359	15.736.000
Frais variables (var.2)	2.638	17.596.000
Total frais	10.522	70.181.740
Frais fixes (var.1)	12.881	85.917.740
Frais variables (var.2)	13.160	87.777.740

5.5 Aides au développement

Celles-ci comprennent les deux volets "chantiers VCT" et "Projets". Seuls les chantiers VCT bénéficient du volume de céréales (5.000 t/an) du Programme. Autrement dit, pour être éligible, les coûts variables relatifs à l'emploi de ces céréales doivent être imputés aux seuls chantiers VCT.

Par ailleurs, les Projets réalisés par le Programme bénéficieront de moyens financiers octroyés dans le cadre des Fonds de Contrepartie provenant de la vente des aides alimentaires.

En supposant de façon tout à fait arbitraire que la Direction chargée du programme consacrera, au moins dans l'avenir, la moitié de ses efforts aux chantiers VCT et l'autre moitié aux Projets, la répartition des coûts serait la suivante:

a) chantiers VCT		5.000	6.000	7.000	8.000
Volume (en t) de céréales					
50% frais fixes (par t)	var.1	8.953	7.469	6.395	5.595
	var.2	10.242	8.531	7.316	6.401
100% frais variables (par t)		10.576	10.576	10.576	10.576
Total coûts (par t)	var.1	19.529	18.047	16.471	16.171
	var.2	20.818	19.111	17.893	16.977

b) Projets

Volume (en mio UM) financier	100	150	200	250	300
50% frais fixes (en UM par mio UM)	var.1	44,4	29,6	22,4	17,8
	var.2	51,1	34,1	25,6	20,1
Frais variables		0	0	0	0
Total frais en % du volume financier	var.1	45	30	22	18
	var.2	51	34	26	21

5.6 Système d'Information sur les Marchés

Frais fixes	var.1	4.569
	var.2	5.515
Dotation spéciale *		20.000
Total frais	var.1	24.569
	var.2	25.515

* à préciser par une étude demandée à la RFA (STZ).

6. COÛTS LIES A LA RESTRUCTURATION

Ce sont les coûts occasionnés par la mise en application des mesures de restructuration. Ils feront l'objet d'un budget spécial "Restructuration" séparé du budget courant.

Le budget "Restructuration" comprendra les deux postes suivants:

- Indemnités de licenciement à verser au personnel touché par la compression
- Investissements nécessaires dans le cadre de la restructuration.

6.1 Licenciement du personnel

Au terme de la restructuration, l'effectif actuel de 509 personnes sera réduit à 276. Le coût des licenciements s'élève à 34 mio UM et correspond aux indemnités à verser suivant la loi en cas de licenciement collectif pour raison de suppression d'emploi (pour les détails, voir Annexe D, tableaux 1 et 2). Il s'y ajouterait des indemnités complémentaires à verser en cas de mise en oeuvre d'un "Plan social".

6.2 Investissements nécessaires

Il s'agit des acquisitions suivantes:

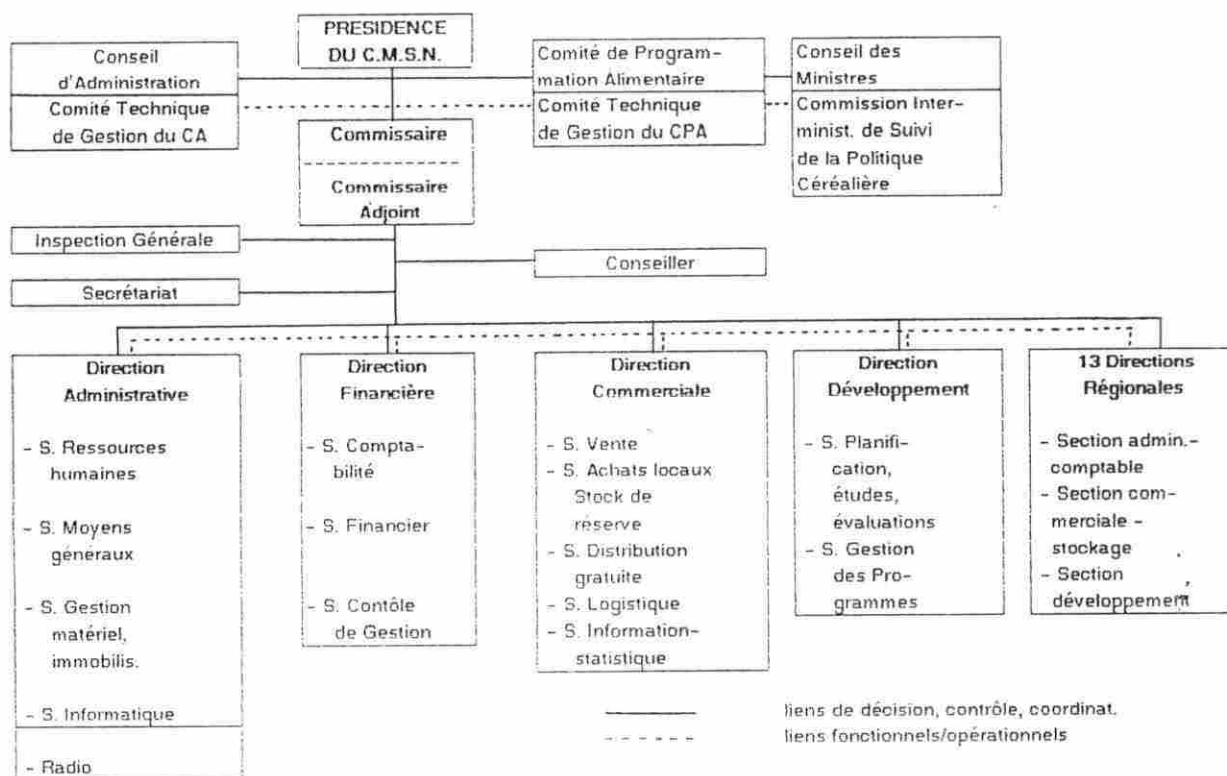
- 3 véhicules légers à 1,2 mio UM = 3.600.000 UM
- 12 véhicules tous terrains à 3 mio UM = 36.000.000 UM
- 11 ordinateurs à 500.000 UM = 5.500.000 UM
- 15 ordinateurs combinés avec la transmission par radio à 600.000 UM = 9.000.000 UM

Total 6.2

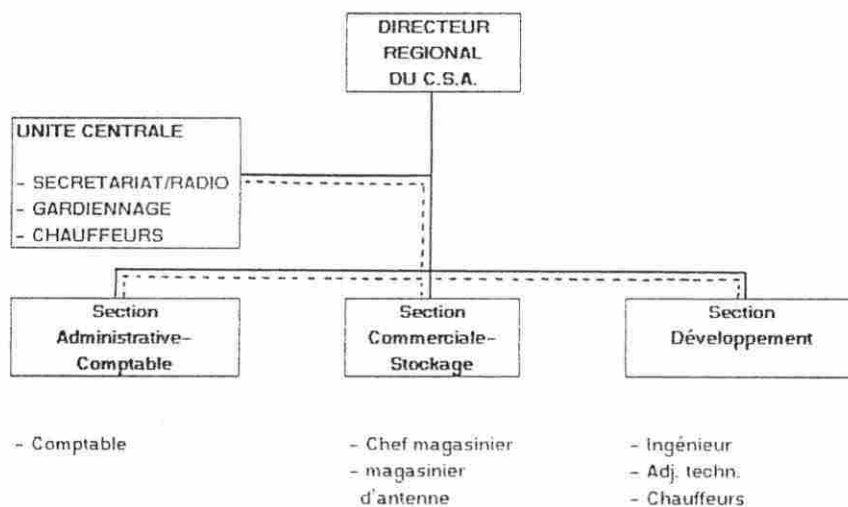
TOTAL 6.1 + 6.2 = 88.100.000 UM

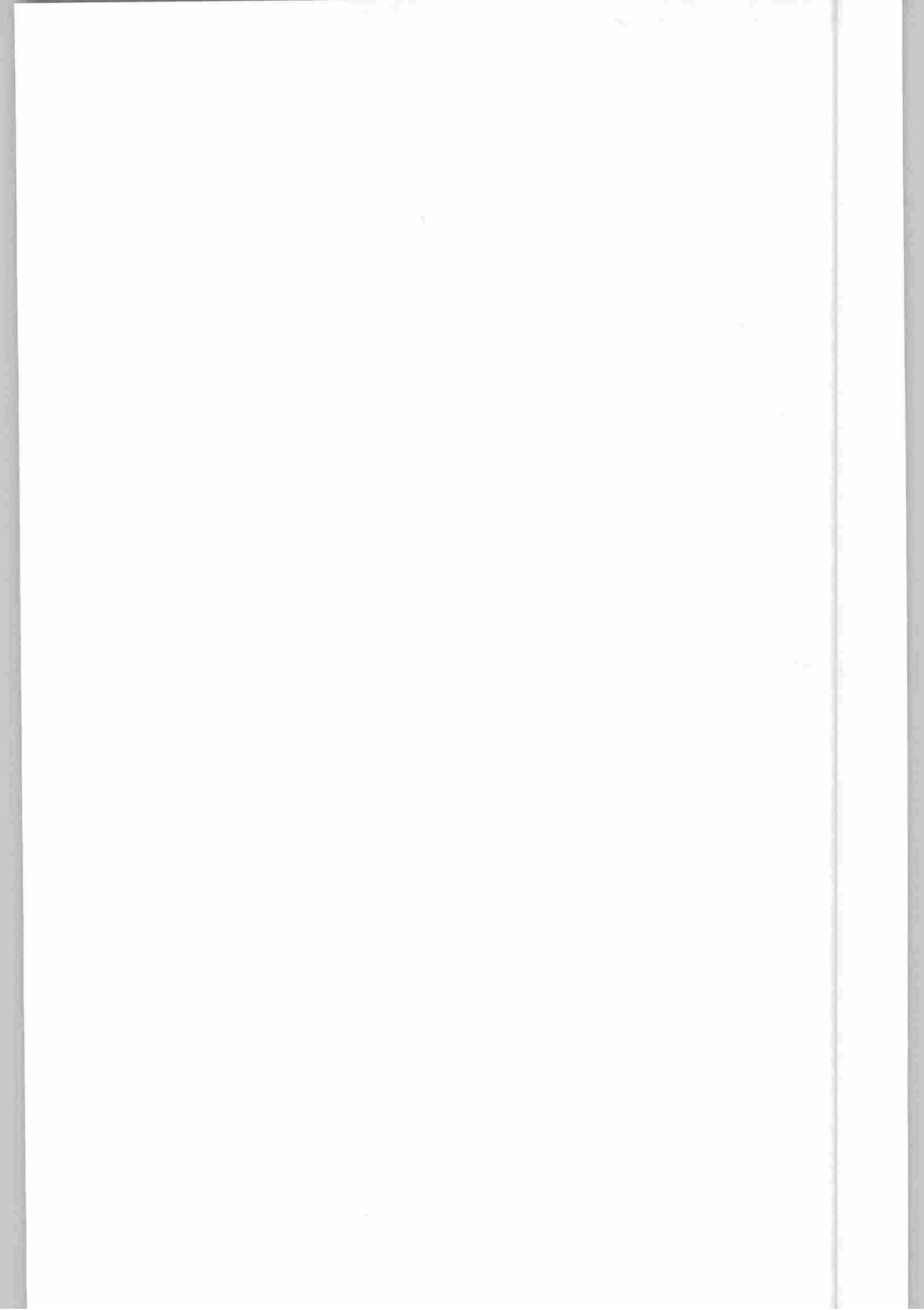
(pour les détails voir aussi Annexe C, point 1.2)

ORGANIGRAMME DU C.S.A.



ORGANIGRAMME DES DIRECTIONS REGIONALES DU C.S.A.





REUNION DES COMMISSAIRES ET DIRECTEURS GENERAUX DES
ORGANISMES CEREALIERS DU 13 AU 17 AVRIL 1992 A DAKAR.
SEMINAIRE DES DIRECTEURS COMMERCIAUX LES 9, 10 ET 11
AVRIL A DAKAR.

EXPOSE SUR L'EVOLUTION DES
TRAVAUX DE RESTRUCTURATION DES
MARCHES CEREALIERS
AU NIGER ET DE L'OPVN

Presenté par le Directeur Général de l'Office des
Produits Vivriers du Niger (OPVN)

1. LES ETAPES DE LA RESTRUCTURATION

Depuis 1983/84 le Gouvernement Nigérien a commencé les mesures de restructuration du marché céréalier face à la crise naissante des finances publiques et face à des pertes annuelles importantes de l'Office de Produits Vivriers du Niger (OPVN).

- 1984: libéralisation du commerce de mil/sorgho, le monopole de l'OPVN est retiré.
- 1985: libéralisation des importations de riz et de blé
- 1986: suppression de la mission principale de l'OPVN, la stabilisation des prix de mil et de sorgho, réduction de la mission de l'OPVN à la gestion du stock de réserve de 80.000 t. à la gestion des aides et au transport des vivres.
- 1986/87: restructuration financière de l'OPVN par un apport de FCFA 11 Milliards, surtout par l'Etat.
- 1984-90: réduction des frais de structure de l'OPVN par
 - la compression du personnel (1984: 143, 1985: 65, 1986: 163, 1990: 90), l'effectif est passé de 625 en 1984 à 139 en 1992.
 - la fermeture de 64 centres de stockage en 1990 sur un total de 99 centres, ramenant la capacité de stockage de 160.000 t à 106.000 t.
 - la mise sur cale de 37 camions sur 69 en 1986. La demande d'une réduction importante du parc de 1990 n'a pas encore trouvée un début d'application.

2. LES EXPERIENCES AVEC LA RESTRUCTURATION DU MARCHÉ

L'importance des céréales traditionnelles (mil/sorgho) est primordiale au Niger. Depuis 5 ans, la production nette ou disponible variait entre 1,16 mill t (1987/88) et 1,37 mill. t (1991/92). Les importations commerciales sont encore mal connues, mais peuvent facilement atteindre 150 à 200.000 t en cas de mauvaise récolte. L'aide alimentaire extérieure allait de 0 (1989) à 50.000 t (1988). Les céréales traditionnelles représentent 80 à 85 % de l'apport calorifique dans la nourriture des nigériens.

L'importance du riz et du blé est beaucoup moindre. La production locale du riz varie entre 40 et 70.000 t, les quantités importées entre 30 et 42.000 t. La consommation de blé s'élève autour de 30.000 t. Les quantités proviennent surtout du marché mondial. Le riz et le blé sont

essentiellement consommés par la population urbaine, qui représente environ 13 % de la population totale.

Pour les producteurs de mil et de sorgho, les termes d'échange ont continués à se détériorer. L'impact direct de la libéralisation est faible, car la production n'est pas essentiellement déterminée par le prix. Ces céréales ont d'abord une fonction d'auto-provisionnement. Les ventes, relativement peu importantes, sont opérées en fonction des besoins en argent.

La collecte est essentiellement assurée par le commerce privé. Depuis la faillite de la banque nationale de développement, les commerçants n'ont plus accès à un crédit de campagne, leurs possibilités de stockage sont donc limitées. Pour des raisons financières, mais aussi pour bien d'autres raisons, les coopératives et les banques de céréales n'arrivent pas encore à jouer un rôle dans la commercialisation.

Avant la libéralisation des marchés de mil et de sorgho, c'était surtout les citadins, qui avaient bénéficié des ventes de l'OPVN. Depuis 1986, les réformes commerciales et la situation économique au Nigéria ont favorisé les importations et ont ainsi contribué à une stabilisation des prix. Le marché nigérian joue un rôle de tampon en cas de crise alimentaire et tire en années déficitaires les prix à la baisse. Mais la dépendance vis à vis de ce pays s'accroît.

Un groupe, qui risque d'être victime de la restructuration, reste celui des consommateurs dans les zones rurales déficitaires et d'accès difficile, bien que très peu d'informations sur leur situation soient disponibles. Avant, eux aussi bénéficiaient des ventes de l'OPVN. Depuis 1986, les distributions gratuites ont été beaucoup plus importantes qu'au début des années quatre-vingt, exception faite pour la grande sécheresse de 1984/85. Mais le mode de distribution était plutôt égalitaire que ciblé.

Les interventions de l'OPVN sur les marchés se limitent aujourd'hui aux transactions dans le cadre du tiers du stock de réserve renouvelable. Généralement, les marchés semblent être bien concurrentiels, mais dès qu'un organisme public se présente, la situation change. La procédure préconisée et depuis 1987 de plus en plus appliquée est l'appel d'offre. Cet instrument a fait ses preuves dans le secteur moderne, mais demande dans le secteur informel, dont fait parti le commerce de céréales, une adaptation continue en fonction des expériences.

3. LES EXPERIENCES AVEC LA RESTRUCTURATION DE L'OPVN

La crise de l'économie nationale et des finances publiques ont obligé le gouvernement à revoir sa politique de commerce céréalier, à rédéfinir les missions de l'OPVN, à ajuster les structures de l'OPVN en fonction de ses missions réduites et à chercher une base de financement assurée. Ces changements devaient s'opérer dans une dépendance financière accrue de l'OPVN face à l'Etat et à plusieurs bailleurs de fonds. Ces derniers demandaient un cadre de concertation bien défini et institutionnalisé. La réalisation de ces changements ne se faisait pas sans heurts et n'est

toujours pas terminée. L'office s'est vu jusqu'à un temps récent surtout dans la défensive.

Les attributions, les missions et les obligations de l'OPVN ne sont pratiquement plus définies dans une loi ou ordonnance, mais dans le contrat-programme OPVN-Etat et l'accord cadre Etat-Donateurs. Les missions sont réduites à la gestion du stock de réserve, à la gestion des aides, au transport des vivres en cas de distributions gratuites et à la gestion du système d'information sur le marché. Les textes comportent souvent un manque de précision et des ambiguïtés, qui rendent l'application encore plus difficile.

Après la restructuration financière, l'OPVN se trouvait dans une situation financière équilibrée, mais quand même très fragile. Mais depuis 1986, l'office n'était pas encore confronté à des problèmes financiers majeurs. Mais la situation commence à changer. L'accord cadre Etat-donateur prévoit la création de 3 fonds, qui devraient faciliter et rendre plus efficace l'aide alimentaire et qui devraient assurer à l'OPVN une base de financement plus solide. Mais l'accord n'est toujours pas opérationnel, les fonds ne sont pas encore mis en place.

En juin 1986, le ministère de la tutelle avait présenté un plan de restructuration de l'OPVN, qui devait réduire les frais de structure de l'office face à la rédefinition de ses missions et aux problèmes financiers. Ce plan n'avait trouvé qu'une réalisation partielle, parce qu'on s'est rendu compte qu'il fallait mieux approfondir tout d'abord les informations sur les structures. Un audit opérationnel, une étude organisationnelle et une étude institutionnelle furent réalisées en 1987. Les deux premières études sont restées presque sans suite. Le cadre institutionnel a été défini, mais il n'est pas encore opérationnel ou appliqué.

Les textes régissant l'OPVN aujourd'hui prévoit aussi une réorganisation administrative et comptable pour (a) rendre la gestion de l'office plus efficace, (b) assurer une plus grande transparence de la gestion de l'office et (c) permettre une évaluation de la performance de l'office selon des indicateurs préétablis. L'OPVN a entamé ses réformes récemment, les résultats sont attendus cette année.

4. EVOLUTION ENVISAGEE

Les conditions climatiques défavorables, l'état de pauvreté des sols et de leur dégradation accélérée, la forte pression démographique, l'environnement économique marqué par une baisse du pouvoir d'achat et une paupérisation de plus en plus grave de la population doivent nous amener à réfléchir davantage sur le problème de sécurité alimentaire de nos Etats.

Garantir la sécurité alimentaire c'est avant tout envisager des actions (stratégies ou stratégies alternatives) à court, moyen et long terme à même d'agir sur les causes du mal y compris les palliatifs d'urgence qui permettent pour un temps seulement de supporter les difficultés sans y remédier.

Pour ce faire, au-delà des missions et prérogatives accordées aux organismes céréaliers en matière de gestion des stocks et marchés, au delà d'une meilleure connaissance des mécanismes concrets (condition et critères de leur constitution) il faudrait passer par un système national maîtrisé et bien articulé en matière de sécurité alimentaire.

Seul un système national où les fonctions de production, commercialisation, transformation, suivi et évaluation des produits céréaliers demeurent en parfaite symbiose pourra nous permettre d'obtenir des résultats significatifs en matière de sécurité alimentaire.

On s'attellera ainsi à mettre en place toutes ces structures avec une clarification des tâches à tous les niveaux. Une attention particulière sera accordée à l'organisation du monde rural.

HISTORIQUE ET MISSIONS DU COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE

C'est à la suite des besoins sans cesse croissants du monde rural durement éprouvé par un cycle de sécheresse et à la conférence de Rome de 1974 sur l'alimentation dans le monde, (consécutive à la sécheresse de 1973-1974), que le Commissariat à l'Aide aux Sinistrés de la Sécheresse (C.A.S.S.). La tutelle de cette structure était assurée par le Ministère du Plan et de la Coopération.

La diversité et la complexité des problèmes résultant d'un déficit vivrier chronique allaient rapidement mettre en évidence les limites du Commissariat à l'Aide aux Sinistrés de la Sécheresse et pousser le Gouvernement à créer le 24 Février 1976, le Commissariat à l'Aide Alimentaire (C.A.A.), en le rattachant au Ministère du Développement Rural avec la mission de gérer l'aide alimentaire.

La mission de commercialisation des céréales locales a été attribuée au C.A.A. en 1980, après la dissolution de l'Office Nationale de Commercialisation et d'Assistance au Développement (O.N.C.A.D.). En 1984, dans le cadre de la réorganisation du Ministère du Développement Rural, le Commissariat à l'Aide Alimentaire allait changer de dénomination et de mission. En effet, le décret du 26 Novembre 1984 lui donnait le nom de Commissariat à la Sécurité Alimentaire (C.S.A.) et la mission de régulation du marché céréalier et la gestion de l'aide alimentaire.

Le décret du 23 Avril 1986, va mieux préciser cette mission de régulation du marché des céréales locales et de gestion de l'aide alimentaire. Il s'agit en effet pour le C.S.A. :

- de mettre en oeuvre la politique nationale de stockage et de gérer le stock national de sécurité alimentaire en céréales;

- de rechercher, gérer et distribuer les aides alimentaires provenant des pays étrangers, des organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales, des organismes publics ou privés, nationaux ou étrangers ainsi que des particuliers;

- d'établir et d'assurer le suivi du plan alimentaire national en liaison avec les départements ministériels et les services concernés;

Le 5 Avril 1988, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire est rattaché au Secrétariat Général de la Présidence de la République.

Cette évolution dans les appellations et dans les départements de tutelle du C.S.A. témoigne de l'importance que la Gouvernement attache à la maîtrise de la sécurité alimentaire.

Toujours en 1986, l'Etat du Sénégal comprenant la place que le C.S.A. occupe dans sa nouvelle politique agricole a décidé de le réorganiser afin qu'il puisse atteindre avec efficacité et dans la transparence les objectifs fixés.

C'est ainsi qu'une mission de diagnostic du fonctionnement de la structure a été financée par la communauté des bailleurs par le canal du Fonds Commun de Contrepartie de l'Aide Alimentaire (F.C.C.A.A.) Le Cabinet d'Etudes mandaté à cet effet a fait un constat des forces et des faiblesses de l'organisme et formulé des recommandations.

Les faiblesses de la structure qui ont entraîné l'accomplissement des ses missions étaient selon le cabinet les unes endogènes, les autres exogènes.

a)- Facteurs exogènes :

- l'absence de moyens financiers;

- le manque de flexibilité dans le fonctionnement du fait qu'il s'agit d'un service administratif rattaché à un Ministère sans donc aucune autonomie lui permettant d'adapter son action en fonction des exigences de la gestion;

- le manque de rigueur dans l'application de la politique mise en place.

b)- Les facteurs endogènes :

- Le niveau de formation bas du personnel;

- l'absence de motivation du personnel du fait des salaires très bas;

- l'absence de procédure de gestion et de contrôle appropriés;

- des modes d'intervention coûteux dans la régulation du marché et la gestion de l'aide alimentaire

Sur la base de ce diagnostic, la restructuration du C.S.A. a été décidée en octobre 1987 et exécutée sur financement de l'U.S.A. et C.O.

A cet effet, un Comité des Experts sur le C.S.A. composé d'éléments du Cabinet d'Audit, de représentants du Gouvernement et des bailleurs de fonds a été mis en place. Toutes les orientations et les décisions prises par la suite ont été discutées au sein de cette instance. C'est ainsi que les dispositions suivantes ont été arrêtées :

1)- Le rattachement du C.S.A. au Secrétariat Général de la Présidence de la République et son érection en Société Nationale ou en établissement public à caractère industriel et commercial;

2)- la précision des missions de régulation du marché et de gestion de l'aide alimentaire;

3)- l'établissement d'un organigramme adapté aux missions;

4)- la mise en place de procédures de gestion administratives et financière;

5)- la mise en place d'un système de comptabilité générale analytique permettant une analyse budgétaire;

6)- la mise en place de procédures de gestion des stocks;

7)- la mise en place de mesures dérogatoires au niveau de la réception des aides alimentaires.

1)- Le rattachement du C.S.A. au Secrétariat Général de la Présidence de la République a été effectué pour compter du 4 Avril 1988, par décret de Monsieur le Président de la République. Il a été en effet jugé souhaitable de placer la structure à un niveau assez élevé de la hiérarchie administrative compte tenu notamment que les missions qui lui sont confiées nécessitent pour leur exécution une coordination sur le plan national et que les décisions à prendre doivent l'être au plus haut niveau central.

Par contre, la demande d'ériger la structure en Société Nationale ou en établissement public n'a pas été suivie et le C.S.A. est resté un service administratif. Les nouveaux statuts devant régir le fonctionnement de l'institution sont toujours dans le circuit des approbations. Le débat reste donc ouvert sur ce point.

Les missions de gestion de l'aide alimentaire et de régulation du marché ont été précisées.

La gestion de l'aide alimentaire comporte, outre la participation à la recherche, sa réception, son transport, son stockage, sa vente, sa destruction et la gestion des fonds de contrepartie créés de ce fait.

Jusqu'en Avril 1988, la gestion de l'aide alimentaire se caractérisait par des frais d'approche excessifs, ce qui a amené l'auditeur à proposer qu'un décret soit pris pour accorder au C.S.A. des dérogations pour arriver à une accélération des procédures administratives et portuaires. Le décret n'a pas été pris mais la Direction du C.S.A. a mis à profit toutes les dérogations déjà prévues par la réglementation en vigueur pour atteindre le même résultat et semble-t-il, dans une plus grande sécurité.

C'est ainsi que les économies réalisées par le budget de l'Etat à cette fin ont été affectées comme contribution du C.S.A. aux paiements des arriérés entrepris par les bailleurs de fonds.

S'agissant de la régulation du marché, son exécution passait par l'achat du surplus de production des zones excédentaires à un prix plancher et sa vente dans les zones déficitaires. Sur la base des recommandations du Comité des Experts du C.S.A. a abandonné les modes d'intervention coûteux au profit des seuls achats dits "porte magasin".

En fait, la réalisation de la mission de régulation repose essentiellement sur la transparence du marché et subsidiairement sur l'intervention physique du C.S.A.

La transparence du marché permet en effet aux différents acteurs (producteurs, commerçants, consommateurs, administration, ONG, Organisations Internationales et Gouvernements partenaires du Sénégal) de prendre leurs décisions en connaissance de cause.

Cette transparence est obtenue par le Système d'Information sur les Marchés des Céréales et des Légumineuses (S.I.M.)

L'intervention physique du C.S.A. s'effectue :

- Par des achats au niveau de ses magasins après la récolte pour soutenir éventuellement les prix au producteur s'ils sont jugés trop bas par le Comité de Direction composé du C.S.A. et des représentants du Fonds Commun de Contrepartie de l'Aide Alimentaire (F.C.C.A.A.);

ou le transfert des céréales des régions excédentaires aux zones déficitaires en cas de carence du secteur privé;

par des ventes dans les zones déficitaires pendant la période de soudure (de juin à octobre) pour éviter une flambée des prix à la consommation et pour assurer la sécurité alimentaire de ces régions;

en cas de mauvaises récoltes, le Gouvernement peut aller jusqu'à faire appel à l'aide alimentaire de la communauté internationale.

c)- Le Système d'Information sur les Marchés (S.I.M.):

C'est l'outil principal pour assurer la transparence du marché des céréales.

Il renforce la position du producteur sur le marché: Celui-ci ne "brade" plus sa récolte à vil prix d'autant plus que l'Etat n'est pas en mesure de lui acheter sa production à un prix garanti.

Il fournit des renseignements utiles aux commerçants, aux producteurs, à l'Etat et à tous ses partenaires gouvernementaux internationaux et non gouvernementaux pour la prise de leurs décisions en tant qu'acteurs économiques.

Le S.I.M. couvre les quarante (40) marchés ruraux, semi-urbain et urbains les plus représentatifs du pays sur lesquels sont régulièrement relevés les prix pratiqués, les quantités sur lesquelles portent les transactions et les flux céréaliers. Ces données sont traitées sous forme de rapports hebdomadaires et annuels qui sont portés à la connaissance des utilisateurs à travers la presse écrite "Journal le Soleil", parlée "Radio Disso" et par des envois directs à plus de quatre vingt (80) destinataires.

L'intervention physique du C.S.A. qui s'effectue uniquement pour des besoins de régulation et de sécurisation des transferts est appelée à disparaître au fur et à mesure de l'amélioration des performances du S.I.M. et que les commerçants, producteurs, et autres intermédiaires sur le marché céréalier seront mieux organisés. Elle n'a pas été mise en oeuvre ces deux dernières années à l'achat.

Ce système, mis en place par le C.S.A. avec le concours du Programme de Sécurité Alimentaire (P.S.A.) de la République Fédérale d'Allemagne (R.F.A.) occupe actuellement une place importante dans la politique de promotion des céréales. Les évaluations successives qui ont été effectuées en 1989, 1990 et 1991 par l'I.S.E.A., la G.T.Z. et BVA Afrique montrent :

Pour les Producteurs :

- une bonne opinion sur la mission de régulation et le souhait de la voir se poursuivre ;
- le fait qu'en étant éventuellement la possibilité donnée du choix des périodes de vente et le surcroît de pouvoir de négociation vis à vis des commerçants.

Pour les commerçants :

- ils comprennent tout aussi bien le rôle du S.I.M. et ne considèrent pas le C.S.A. comme leur concurrent. S'ils estiment que la transparence ainsi créée diminue leur "pouvoir de négociation(s)" vis à vis des producteurs et à un degré moindre vis à vis des consommateurs, ils apprécient aussi bien les informations fournies par le choix des lieux de négoce et des périodes de ventes et d'approvisionnement.

Un organigramme adapté aux missions du C.S.A. a été proposé, et, bien que le texte n'en est pas officiellement pris, c'est celui-ci qui est actuellement mis en oeuvre. C'est ainsi que la structure est ainsi composée :

- une Direction;
- une Division Administrative et Financière (D.A.F.);
- une division Aide Alimentaire (D.A.A.);
- une Division Technique et Logistique (D.T.L.);
- une Division Commerciale (D.COM.);
- une Cellule Contrôle de Gestion (C.C.G.)
- une Division des Systèmes d'Information qui renferme actuellement les Systèmes d'Information sur les Prix des céréales et des légumineuses pour les besoins de la régulation des marchés (S.I.M.) et un Système d'Information pour la surveillance des Zones et Groupes à Risques Alimentaires (Z.A.R.);

Le Service est représenté au niveau régional par une cellule dirigée par un Inspecteur secondé par un Adjoint Administratif et d'un Adjoint technique et disposant de magasin de stockage.

Des procédures de gestion administrative, financière et de gestion des stocks ainsi qu'un système de comptabilité générale et analytique informatisé permettant une gestion budgétaire par centre de coûts ont été élaborées et mis en place.

Tous ces outils sont actuellement opérationnels et donnent satisfaction dans l'ensemble. Cependant, des améliorations sont souhaitables dans certains domaines.

Ainsi, le manuel de procédures de gestion administrative et comptable a fait l'objet d'un soin particulier mais son adaptation sur des aspects (mineurs) doit être effectuée.

Des manquements dans leur application au niveau caisse et banque dans deux inspections régionales ont aussi été notés et redressés.

Le renforcement de la Cellule de Contrôle interne et de Contrôle de Gestion qui devait s'effectuer par le recrutement de nouvelles compétences n'a pu se faire compte tenu des restrictions budgétaires et du niveau très bas des salaires en vigueur au C.S.A.. Cette situation n'a pas permis d'emblée à la Cellule de jouer son rôle dans l'application des procédures, les personnels disponibles étant surtout spécialisés dans le contrôle des stocks. Cependant, et depuis six mois environ, il a été désigné un agent du C.S.A. présentant les aptitudes.

Il a été envoyé en séminaire de formation et donne actuellement d'assez bons résultats. Une revalorisation de la fonction reste quand même nécessaire.

S'agissant du système comptable et de gestion des stocks, le plan comptable en vigueur a été adapté aux besoins spécifiques du C.S.A.. Un manuel de procédures comptables a été établi et le logiciel de gestion des stocks fonctionne normalement. Un module statistique a été acheté récemment en vue d'améliorer les performances. Les mouvements de stocks sont régulièrement enregistrés et bien suivis.

Pour ce qui concerne la gestion budgétaire, le logiciel de comptabilité intègre un module de synthèse des états financiers qui permet de faire une analyse de l'exécution du budget. La possibilité offerte de suivre l'exécution du budget par centre de coûts constitue une bonne base pour les prévisions budgétaires.

Un système de suivi de l'évolution de la situation alimentaire dans les Zones et Groupes à Risques Alimentaires a été mis en place au C.S.A., dans le cadre de sa mission de gestion du stock de sécurité alimentaire et de sa participation à l'approvisionnement des zones dites "zones sinistrées" notamment.

La décision prise en 1989, n'a été exécutée qu'en 1991, après une phase d'étude en 1989/1990.

d) - Le Système de suivi de Zones et Groupes à Risques Alimentaires (Z.A.R.) :

La méthodologie du Z.A.R. a été élaborée avec l'aide du projet DIAPER/CILSS. Elle distingue trois (3) phases :

- PHASE I : Détermination des arrondissements à suivre à l'aide d'indicateurs de précarité;

- PHASE II : Suivi permanent des arrondissements choisis à l'aide d'indicateurs tampons et d'indicateurs de crise;

- PHASE III : Vérification des informations de la phase II dans les arrondissements où le risque de crise alimentaire a atteint un certain seuil de gravité. Cette vérification se fera par une équipe pluridisciplinaire.

Le schéma de fonctionnement du Z.A.R. suit le cheminement suivant :

- Les informations sont collectées au niveau locale auprès des services techniques, des ONG, des organisations villageoises, des élus et des autorités administratives au travers d'une cellule locale de sécurité alimentaire.

- un bulletin mensuel est publié après consensus au niveau local et vérification au niveau régional. Les destinataires en sont toutes les structures administratives ou privées, nationales ou internationales impliquées dans la sécurité alimentaire.

Avec le S.I.M. et le Z.A.R., la vocation du C.S.A. comme organisme ayant comme vocation à coordonner l'information de sécurité alimentaire pour proposer après analyse, les décisions à prendre dans ce domaine semble se dessiner de plus en plus.

~~La Gestion du stock national de sécurité alimentaire en céréales locales~~



SIEGE : N'DJAMENA

B. P. 21 TEL. 51-37-31

51-37-30

51-40-14

OFFICE NATIONAL DES CÉRÉALES

REUNION DES COMMISSAIRES ET DIRECTEUR GÉNÉRAUX
DES ORGANISMES CÉRÉALIERS DES PAYS MEMBRES DU CILSS
DU 13 AU 17 AVRIL 1992 A DAKAR

EXPOSE SUR L'ÉVOLUTION DES TRAVAUX CONCERNANT
LA RESTRUCTURATION DE L'ONC DU TCHAD

MAHONTE DAGUINA

Directeur Adjoint de l'ONC

La production céréalière au Tchad occupe une importance fondamentale dans l'économie du pays, bien qu'en moyenne, le résultat sur le plan national de la production et de la consommation ne soit pas déficitaire, des disparités importantes existent au niveau de la contribution de chaque région au bilan céréaliier. Ces disparités sont aggravées à la fois par les insuffisances de l'efficacité du secteur public et l'absence d'une connaissance réelle du secteur privé et l'absence d'une politique d'incitation à la production, l'élaboration d'une politique céréalière capable d'atténuer les effets négatifs parfois dramatiques en cas de sécheresse, des fluctuations de la production et de corriger les distorsions des circuits de production s'impose pour ajuster au mieux le fonctionnement de la filière céréalière. Cette politique devrait résulter de l'élaboration puis de l'application d'un train de mesures visant à optimiser aux différents maillons de la filière les rôles respectifs des opérateurs céréaliiers relevant des secteurs contrôlés (public + para-public) et privés. La filière céréalière regroupe mils, sorghos, riz et dans une moindre mesure maïs et blé. Ces productions ont des spécificités liées à leur utilisation finale dont il sera tenu compte au sein de la politique céréalière.

Tout au long du processus céréaliier allant de la production à la consommation finale, les problèmes s'aggravent par les distorsions qu'ils se transmettent d'un maillon de la chaîne à l'autre, constat qui milite pour une approche "filière".

En effet, tout train de mesures qui serait de caractère partiel car limité à une seule composante de la filière pourrait voir son efficacité réduite, voire même annulée, ni l'analyse de ses implications notamment amont et aval n'est pas réalisée.

Les évaluations quantitatives des effets sur le fonctionnement de la filière sont souvent absentes ou sujettes à caution. On peut énoncer cependant que de nombreux problèmes se posent au niveau :

de la production : Fluctuations interannuelles et interrégionales, variétés, productivités, systèmes de cultures, production semencière, répartition régionale (zones production/zones de consommation, spécialisation régionale, déséquilibre des potentialités et de leur conséquence etc...)

de la transformation : Actuellement à un stage embryonnaire notamment suite à la cessation d'activité rizicole (OMVSD), la non-reliance des Grands Moulins du Tchad (GMT) ;

du stockage et de la commercialisation : Rôle très marginal de l'Office National des Céréales (ONC) dans la fonction régulation des marchés et des prix, les effets des flux commerciaux privés incontrôlés (import/export illicites, manque à gagner fiscal...) formation des prix etc ;

des transports : La prise de contrôle quasi-totale par le secteur privé suite à la dissolution de la Coopérative des Transporteurs Tchadiens (CTT), incidence sur les coûts ;

de la consommation : Avec les aléas sur la disponibilité, les habitudes alimentaires, les possibilités d'accès à l'approvisionnement des ménages, les flambées des prix, la distribution de l'aide d'urgence, de la coordination...

Le gouvernement du Tchad a entrepris depuis le mois d'août 1991, une réflexion sur la filière céréalière nationale c'est dans le cadre de ce programme d'ajustement structurel que se fera la restructuration de l'ONC.

Un certain nombre d'études a déjà été réalisé dans ce sens, il s'agit de :

1 - Des propositions de cadre pour l'élaboration d'une politique céréalière au Tchad, de la Direction des Etudes et de la Planification du CILSS. Ces propositions font suite à la mission réalisée au Tchad, à la demande de Mr le Ministre du Développement Rural du Tchad, Mr DANSALA BAMBE, par P. GINIES, H. HEUN et N. TALLA du 13 au 18 mai 1991.

2 - Des recommandations de la FAO issues des Revues Tripartites de 1989 et de mars 1992.

3 - De l'évaluation socio-économique et financière menée par la CEE auprès de l'ONC.

Il reste maintenant à faire une évaluation de structure, ce travail est confié au Dr Abdoulaye Sall, Consultant du CILSS.

Il s'agit d'étudier les structures qui seront adaptées aux nouvelles missions de l'ONC, quels seront les nouveaux rapports de l'ONC avec les différents bailleurs de fonds et partenaires au niveau de la gestion du Stock de Sécurité Alimentaire (SSA) et des Aides Alimentaires (AA), quels seront les rapports de l'ONC avec les opérateurs économiques dans les mouvements d'achat et les mouvements de vente des céréales soit par appels d'offre, soit par tout autre système à définir et à mettre en place.

Conjointement à l'évolution socio-économique et financière, sera proposé un projet de contrat-plan qui sera présenté au CTP (Comité Technique de Pilotage) de la filière céréalière qui le transmettra au CNO (Conseil National d'Orientation) interministériel, puis au gouvernement pour approbation. Nous rappelons que l'étude de l'ONC dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel de la filière céréalière (PAS/FC) sera déconnecté de la filière ; c'est une question d'urgence dans la mesure où l'ONC est un instrument très important de la sécurité alimentaire au Tchad et que, en ce moment, ses activités sont pratiquement bloquées suite aux études en cours. Une fois la restructuration faite, l'unité ONC sera reprise dans la filière afin d'harmoniser les résultats avec les autres composantes de la filière.

Le Ministère du Plan du gouvernement de la République du Tchad vient d'élaborer un plan d'orientation pour le Tchad. Ce plan contient les grandes lignes des politiques à mettre en oeuvre dans le futur proche. Il contient aussi les stratégies à suivre dans les secteurs clés de l'économie du pays. Il est donc important que, pendant l'élaboration des politiques céréalières, on assure leur parfaite cohérence avec le Plan d'Orientation. Par ailleurs, cette approche évitera l'élaboration de différents scénarios politiques.

RESTRUCTURATION DE L'OFFICE NATIONAL DES CEREALESSOMMAIRE

1. Introduction
2. Diagnostic Institutionnel de l'ONC
 - Rappel des attributions
 - Structure et Organisation Interne
 - Les activités de l'ONC
 - Les moyens d'exploitation de l'ONC
 - Les relations de l'ONC avec son environnement
 - La situation économique et financière de l'ONC
3. Quel avenir pour l'ONC ?
4. Restructuration de l'ONC
 - Les nouvelles missions
 - Restructuration structurelle
 - Restructuration organique
 - Les ressources humaines
 - Redéploiement du personnel
 - Le budget de l'Office restructuré
5. Conclusion

LISTE DES ABREVIATIONS

DCP	: Direction de la Concurrence et des Prix
DCI	: Direction du Commerce Intérieur
DCE	: Direction du Commerce Extérieur
CBCE	: Centre Béninois du Commerce Extérieur
MCT	: Ministère du Commerce et du Tourisme
PAC	: Port Autonome de Cotonou
Météo	: Météorologie
MEHU	: Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MPRE	: Ministère du Plan et de la Restructuration Economique
MF	: Ministère des Finances
PAROC	: Projet d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers
BAD	: Banque Africaine de Développement
ONC	: Office National des Céréales
SIAR	: Système d'Information et d'Alerte Rapide
CILSS	: Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
SECAL	: Sécurité Alimentaire
CA	: Conseil d'Administration
MDR	: Ministère du Développement Rural
FAO	: Food Agriculture Organisation
GTZ	: Office allemand de coopération technique
DPLR	: Direction de la Promotion et de la Législation Rurale
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel

"Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va".

Guillaume d'Orange

1. INTRODUCTION

La mise en oeuvre des grands projets de développement rural intégré dans nos six Départements depuis 1978, ont permis au Bénin d'avoir globalement un bilan vivrier équilibré, voire légèrement excédentaire. Mais cet équilibre précaire est fréquemment rompu par les aléas climatiques dont l'agriculture béninoise est encore tributaire.

Par ailleurs l'évolution de l'économie nationale au cours des deux dernières décennies avec les grands projets de développement rural a été marquée par la question de l'approvisionnement des populations pour éloigner le spectre de la famine surtout au cours des années de déficit pluviométrique accentué. Ainsi à travers divers gouvernements, les pouvoirs publics ont jugé nécessaire et indispensable de contrôler le secteur de la commercialisation des produits agricoles en général, vivriers en particulier.

C'est dans la logique de cette politique interventionniste de l'Etat qu'ont vu le jour, de 1967 à 1978, entre autres :

- L'Office de Commercialisation Agricole du Dahomey (OCAD) en 1967 devenu par la suite Société de Commercialisation et de Crédit Agricole du Dahomey (SOCAD)

- Les Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER) en 1975

- Les Régies d'Approvisionnement et de Commercialisation (RAC) créées à partir de 1976

- Les Sociétés Provinciales de Commercialisation des Produits Agricoles (SOPROCA) de 1978 à 1982.

- La Société d'Alimentation Générale du Bénin (AGB) en 1978 et jouissant au départ du monopole d'importation du riz, du blé et du maïs.

Actuellement toutes ces sociétés ont été dissoutes à cause des difficultés financières sauf les CARDER engagés néanmoins dans un programme de restructuration et l'AGB redevenue Union Coopérative (Union Coop) son appellation d'origine avec des activités réduites sans privilège de monopole. Une nouvelle institution, l'Office National des Céréales a été créé en 1983. Cet office intègre dès sa création dans ses activités, la mission assignée à la Commission Nationale Céréalière qui assurait la coordination des aides alimentaires.

Mais le Bénin confronté à d'énormes difficultés économiques s'est engagé depuis 1983 dans un vaste programme d'ajustement structurel qui s'accompagne pour son efficacité d'un ensemble de réformes politiques profondes et de réformes économiques. Dans ce contexte, la commercialisation des produits

agricoles a été libéralisée. Il convient dès lors de mieux cibler l'intervention de l'Etat et des parties prenantes à la commercialisation des produits vivriers.

La restructuration de l'office national des céréales qui va être proposée partira donc d'un diagnostic institutionnel au regard des statuts pour déboucher sur la question " Quel avenir pour l'ONC ? " La réponse correcte à cette question permettra d'envisager les nouvelles missions à confier à l'office restructuré sur les plans structurel et organique. Face à cette exigence, le personnel nécessaire et le budget minimum de fonctionnement seront déterminés.

2. DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL DE L'ONC

2.1 Rappel des attributions

L'Office National des Céréales (ONC), organisme public à caractère industriel et commercial a été créé par Décret N° 83-447 du 15 Décembre 1983.

Il a pour mission de :

1) Faciliter, mettre en oeuvre et contrôler les opérations concourant à la commercialisation, la distribution, la transformation et la conservation.

2) Jouer un rôle de conseiller auprès des autorités en matière de mise en oeuvre de la politique céréalière et d'utilisation de toute aide alimentaire acceptée par le gouvernement

3) Aider à une meilleure maîtrise de la filière céréalière, notamment étudier les problèmes relatifs à la stabilisation des prix des céréales, à leur stockage et à leur commercialisation à l'intérieur du pays.

2.2 Structure et organisation interne

L'Office National des Céréales placé sous la tutelle du Ministère du Développement Rural, fonctionne selon ses statuts conformément aux lois et usages réglementant les sociétés privées. Il est administré par un conseil d'administration de 13 membres au départ et dirigé par un Directeur Général.

L'organisation mise en place comportait au départ une Direction Générale, une Direction commerciale et Technique, un Poste Administratif et Comptable.

Sur proposition de la Direction Générale, cette organisation a subi une modification lors de la première session du Conseil d'Administration des 25 et 26 Mars 1987. La nouvelle structure comporte :

- Une Direction Générale

- Une Direction Commerciale subdivisée en deux services : Service commercial et Service des prospections et cotations

- Une Direction Administrative et Financière subdivisée en trois services : Service administratif, Service comptabilité et Service financier

- Une Direction Technique subdivisée en deux services : Service technique et Service de gestion des stocks

- Un poste pour les études et statistiques.

Cette structure a été mise en application au fur et à mesure que les activités le justifiaient. Actuellement l'organigramme en place comprend :

Un Directeur Général assisté d'un secrétariat et de deux conseillers techniques expatriés dans le cadre de l'exécution de deux projets d'appui à l'ONC.

Un Directeur Technique assisté d'un magasinier et de deux cadres spécialisés en meunerie et basés initialement à la mûiserie de Bohicon.

Un Directeur Administratif et Financier assisté d'un comptable et d'un vendeur.

L'ONC compte au total un effectif permanent de 21 personnes dont 5 cadres supérieurs et assimilés sans compter le personnel des projets au nombre de 7 y compris les expatriés.

Au regard de la mission statutaire assignée à l'ONC et malgré les modifications structurelles effectuées, il est aisé de constater que l'organisation est légère.

2.3 Les activités de l'ONC :

Elles seront analysées en rapport avec chaque attribution des statuts.

a) Activités de commercialisation

La collecte est l'une des principales activités assignées à l'ONC.

Au titre des activités menées depuis le démarrage de ses activités de 1984 à ce jour figurent entre autres :

- l'exécution d'un contrat de fourniture de 5.000 tonnes de maïs à la République du Niger dans le cadre d'une opération triangulaire financée par les Pays-Bas en 1985

- un don de 1.000 tonnes de maïs offert au Niger (500 t) et au Burkina-Faso (500 t) par le Bénin ; cette collecte a été réalisée au cours des années 1985 et 1986,

Tous les achats ont été effectués par l'intermédiaire des CARDER et des opérateurs privés au prix du marché. Par ailleurs, le dispositif de contrôle de la qualité des produits à la réception n'a pas toujours été très efficace à cause de l'insuffisance de formation du personnel de l'office à l'époque.

Le tableau suivant indique en détail les différentes opérations d'achat de maïs effectuées de 1985 jusqu'en 1990.

OFFRE COMMERCIALISABLE DE MAÏS DE 1980 A 1990

Années	Production (T)	Offre Commercialisable 1) (T)	Quantité commercialisée par l'ONC		Quantité commercialisée par les privés et autres	
			Tonnage	%	Tonnage	%
1980	271 700	144 001	-	-	144 001	100
1981	287 880	152 576	-	-	152 576	100
1982	272 910	144 642	-	-	144 642	100
1983	281 890	149 402	-	-	149 402	100
1984	379 200	200 976	-	-	200 976	100
1985	425 070	225 287	7639,0766	3,39	217 647,924	96,61
1986	383 970	203 504	1357	0,66	202 147	99,34
1987	278 200	147 446	531,20	0,36	146 914,8	99,64
1988	431 850	228 880	172,795	0,08	228 702,205	99,92
1989	424 042*	224 742	67,761	0,03	224 674,239	99,97
1990	400 469*	212 249	127,29	0,05	212 121,71	99,95

1) Offre commercialisable représente 53 % de la production (Cf. étude N° 2 sur la Sécurité Alimentaire au Bénin)

* Estimation ex-DEP (Service Statistique)

En rapprochant ces chiffres de ceux de l'offre commercialisable durant la même période il est aisé de constater que le secteur privé contrôle largement le marché. Les moyens (humains et financiers) dont dispose l'office ne lui permettent pas d'intervenir efficacement sur le marché pour garantir des prix rémunérateurs aux paysans et des prix compatibles au pouvoir d'achat des consommateurs.

Enfin, les importations et les exportations de céréales sont contrôlées par d'autres intervenants.

b) La distribution

Trois paramètres déterminent une bonne distribution de l'offre au niveau national :

- la maîtrise de l'évolution des prix sur les marchés
- la bonne connaissance des réseaux marchands
- la mise en place d'un circuit de distribution efficace

Si, grâce aux activités des projets "Système d'Information et d'Alerte Rapide" et "Sécurité Alimentaire GTZ Appui à l'ONC", les deux premiers paramètres sont correctement cernés par l'ONC depuis 1989, le troisième nécessite des études complémentaires de terrain qui ont actuellement démarré.

Toujours au compte de la distribution, l'assistance aux groupes vulnérables constitue un volet important. Ainsi plusieurs requêtes d'aide d'urgence ont été initiées auprès de nos partenaires par l'office sur la base des bilans de campagne.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer :

- la réception par l'office de 3.000 tonnes de maïs jaune au titre de l'aide américaine en 1988 dont environ 1387 tonnes ont été vendues et le reste distribué gratuitement aux populations déshéritées. Les fonds générés par la vente ont servi en partie à supporter les coûts de transport, de manutention et d'emmagasinage pour les distributions gratuites.
- la distribution gratuite de 2.250 tonnes de riz au titre de l'aide alimentaire du PAM aux personnes victimes des inondations de 1987. Les coûts de cette opération ont été supportés conjointement par le PNUD et l'ONC.

c) La transformation

La maïserie de Bohicon en état de chantier depuis 1981, a été affectée au patrimoine de l'ONC par décret N° 84-338 du 31 Août 1984. Cette unité d'une capacité de transformation installée de 30.000 t de maïs n'a jamais fonctionné pour diverses

raisons liées surtout à la mauvaise conception du projet au départ.

L'ONC n'a actuellement ni les moyens financiers, ni la structure de gestion appropriée pour prendre en charge une unité aussi importante qui de surcroît est inachevée.

Jusqu'à sa finition complète, la maïserie de Bohicon est un projet et en tant que tel, il doit être pris en charge par une administration.

Les différentes démarches menées dans ce sens ont abouti :

- d'une part à l'approbation par le Conseil des Ministres en date du 4 Octobre 1990 (Cf Relevé N° 37/SGG/REL du 5 Octobre 1990) de la séparation des comptes de la maïserie de Bohicon de la comptabilité courante de l'office en attendant la privatisation,

- d'autre part au lancement de l'appel d'offres international pour la cession de la maïserie en vue d'un règlement définitif de ce dossier. A ce sujet trois soumissionnaires ont fait leur offre et la commission de jugement après avoir analysé les différentes propositions a rendu compte au Gouvernement qui a déclaré adjudicataire la société les Grands Moulins du Bénin (GMB) pour la reprise des actifs de la maïserie de Bohicon.

d) La conservation

L'ONC dès sa création, a hérité d'un réseau de silos métalliques à fond plat avec capacité installée de 37.420 tonnes réparties dans les différents départements. De ces silos, seuls ceux du Port Autonome (11.000 t) loués aux "GMB" et ceux de la Direction Générale (1.580 tonnes) sont en exploitation et régulièrement entretenus.

Quant à son rôle de conseil auprès du Gouvernement, les travaux actuellement en cours telles que les enquêtes de marchés, le relevé des prix et le suivi de la campagne agricole dans le cadre du Système d'Information et d'Alerte Rapide, les études et monographies réalisées dans le cadre de la formulation d'un concept pour une politique de sécurité alimentaire ainsi que les travaux qui se font en coopération avec les organisations non gouvernementales permettront à terme à l'ONC de le remplir pleinement.

2.4 Les moyens d'exploitation de l'ONC

a) Les capacités de stockage

La situation des capacités de stockage hérité par l'ONC est donnée par le tableau de la page suivante.

Provinces	Sites	Capacité en tonnes	Année de construction	Coût en Francs CFA	Sources de Financement
OUEME	IKPINLE	1 500	1974	52 973 400	C E E
		2 000	1977	68 973 400	C C N
		1 500	1979	47 080 338	C C N
		5 000			
ATLANTIQUE	COTONOU II	1 580	1963	52 000 000	Don des USA
	Port Auto- nome	5 000	1975	121 707 874	SONACEB
		6 000	1980	295 699 122	F A S
	SEKOU	500	1963	20 000 000	Don d'Au- triche
	HINVI	2 000	1974	68 973 400	C E E
		1 000	1979	34 173 875	C C N
	16 080				
	MONO	HAGOUME	2 000	1973	68 973 400
1 000			1979	30 776 913	C C N
3 000					
ZOU			BOHICON	1 000	1977
	2 000	1977		89 866 167	C C N
	3 000	1979		84 643 813	C C N
	6 000				
BORGOU	PARAKOU KANDI	840	1966	33 600 000	OCAD
		2 000	1977	68 973 400	C C N
		2 840			
ATACORA	NATITINGOU	2 000	1977	68 973 400	C C N
		2 500	1979	140 995 580	C C N
		4 500			
Soit au Total		37 420	de capacité		

Compte tenu du niveau d'activité de l'ONC et des CARDER (qui exploitent de temps en temps certains silos installés sur leur territoire) dans la commercialisation des céréales, et à l'exception de celles louées aux "GMB", il apparaît clairement que les capacités offertes par les silos sont inexploitées. De plus la conception technique des silos ne semble pas correspondre aux habitudes de commercialisation du maïs basées sur le stockage en sacs dans les magasins. En effet la manutention des sacs est plus aisée, le traitement du grain se fait par fumigation sous bâche. Il se pose également au niveau des silos des problèmes de corrosion des parois métalliques dûs à l'embrun marin, d'adaptation au stockage de longue durée dans la partie méridionale du pays compte tenu du degré hygrométrique de l'air trop élevé entraînant la formation de gouttelettes d'eau à l'intérieur qui rehumidifient les grains. La ventilation et le séchage des grains augmentent les coûts de stockage liés à l'augmentation du coût de l'énergie.

Enfin l'apport des silos comme dotation en capital est source de déséquilibre financier pour l'ONC, compte tenu du niveau de ses activités depuis sa création.

b) Les moyens de collecte et de traitement des informations.

Les enquêtes de marché constituent un bon dispositif pour la maîtrise des informations relatives à la façon dont circulent les produits alimentaires sur le territoire national. De ce point de vue, l'étude menée dans le cadre du projet d'assistance FAO sur les marchés périodiques par le Consultant John O. IGUE de l'Université Nationale du Bénin en Mai 1989 a permis d'identifier trois types de marchés en rapport avec la situation alimentaire :

- les marchés primaires ou de collecte des produits agricoles situés dans les régions de production excédentaire
- les marchés secondaires ou de redistribution, servant de relais entre les zones de production excédentaire et de consommation
- les marchés terminaux ou de consommation situés dans les régions non agricoles.

A ces trois types de marché, il faudrait ajouter les marchés frontaliers et de transit.

Avec le démarrage des projets d'assistance FAO et GTZ, l'ONC a mis en place un réseau d'enquêteurs en collaboration avec les CARDER pour le suivi des prix des produits agricoles sur 15 marchés périodiques. Ces marchés sont représentatifs des types évoqués ci-dessus et couvrent l'ensemble du territoire national.

Les informations recueillies sur l'évolution des prix et la situation alimentaire sont publiées régulièrement dans le bul-

letin mensuel LISA-SAR (Lettre d'Information sur la Sécurité Alimentaire du Système d'Alerte Rapide).

Par ailleurs, les différentes études réalisées dans le cadre du projet SECAL GTZ - Appui à l'ONC, apportent entre autres de très précieuses informations sur la complexité du marché vivrier, l'interférence de ce marché avec ceux des pays voisins et lointains (cas de Kétou et Nikki véritables marchés protégés par de puissantes associations de commerçants où à peine 10 % du stock de maïs transite par le marché et cas de Bassila où le marché fonctionne plus en relation avec le Togo).

c) Les moyens financiers

L'Etat n'a jamais pu mettre à la disposition de l'ONC, le fonds de roulement prévu dans ses statuts pour son intervention dans la collecte primaire des céréales. L'ONC a réalisé les achats modestes évoqués au gré des opportunités de financement des partenaires au développement économique et social du Bénin.

2.5 Les relations de l'ONC avec son environnement

a) Les relations avec les CARDER et les Associations de producteurs

Il n'y a pas de relation directe entre l'ONC et les associations de producteurs qui sont encadrées par les CARDER.

Bien que l'ONC travaille de façon ponctuelle avec les CARDER dans le cadre de la commercialisation, les relations ne sont pas réglementées tant dans le domaine de la collecte, de la distribution que de la gestion des stocks. Les CARDER interviennent dans la commercialisation du maïs par leurs propres moyens financiers et livrent le produit à l'office sur la base d'un prix convenu de commun accord.

b) Les relations avec les Banques

Compte tenu des conditions de prêts bancaires et du taux d'intérêt pratiqué, l'ONC n'a pas eu recours aux banques pour ses activités commerciales.

c) Les relations avec les commerçants privés

Ces relations ont consisté jusqu'ici en la participation active des commerçants dans les opérations d'achat de maïs. L'Office remet la sacherie aux commerçants retenus de gré à gré qui livrent le produit contre remboursement sur la base de prix convenu à l'avance.

d) Relations avec la Direction de l'Action Coopérative et autres structures sous tutelle du MDR

Il n'y a pas de rapport de collaboration et de concertation directe entre l'ONC et la Direction de la Promotion et de la Législation Rurale (DPLR) chargée d'encadrer les groupements de producteurs et de commercialisation des produits.

Par contre l'ONC entretient des relations fonctionnelles avec le service des Statistiques Agricoles du ministère et est membre de nombreuses Commissions tant ministérielles qu'inter-ministérielles.

e) Autres relations

L'ONC entretient des relations d'échange d'information avec les structures de plusieurs ministères impliqués dans la sécurité alimentaire : Direction de la Concurrence et des Prix (DCP), Direction du Commerce Intérieur (DCI), Direction du Commerce Extérieur (DCE), Centre Béninois du Commerce Extérieur (CBCE), Port Autonome de Cotonou (PAC), Direction Nationale de la Météorologie, Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), Direction de la Prévision, etc... Ces relations seront intensifiées et diversifiées dans l'avenir.

2.6 La situation économique et financière de l'ONC

Comme décrit plus haut, le niveau d'intervention de l'ONC est trop faible pour avoir un effet suffisamment positif sur les prix aux producteurs et aux consommateurs d'autant qu'une bonne partie des achats se réalise grâce aux commerçants privés.

Les tableaux des pages suivantes indiquent les pertes importantes sur stockage et les déficits de gestion dus surtout au faible niveau d'activité, au poids des amortissements et entretiens des silos.

EVOLUTION STOCK DES CEREALES
1985 A 1990

(EN TONNES)

EXERCICE	STOCK INITIAL	ACHATS	STOCK TOTAL	STOCK VENDU	STOCK FINAL	PERTE	
						En tonnes	en % du stock total
1985	-	7 639,076	7 639,076	6 000	1 612	27,076	0,35
1986	1612	1 357	2 969	Néant	2 468	501	16,8
1987	2 468	531,2	2 999,2	456,138	2 213	330,062	11
1988	2 213	172,795	2 385,795	2 018,178	23,761	343,129	14,4
1989	23,761	67,761	91,522	73,364	2,825	15,333	16,7
1990	2,825	127,29	130,115	112,081	11,697	6,337	4,9

Remarque : Des pertes importantes ont été enregistrées sur les stocks des céréales réalisées en 1985 et 1986 surtout, dont le déstockage total n'est intervenu qu'en 1988 soit quatre (4) années plus tard, dans des conditions de stockage précaires et non adaptées (silos métalliques). Ces pertes sont, entre autres, dues au manque d'entretien, à la dessiccation, au vannage, à la manutention...etc.

- 15 -

EVOLUTION DES RESULTATS AU BILAN
DE 1985 A 1990

EXERCICE	CHIFFRES D'AFFAIRES	CHARGES * D'EXPLOITATION	RESULTATS AVEC AMORTISSEMENT	RESULTATS SANS AMORTISSEMENT
1985	551 312 800	288 423 192	- 141 679 945	- 19.768.823
1986	Néant	336 068 758	- 250 801 403	- 128.361.023
1987	20 849 547	276 329 346	- 202 140 795	- 78.238.909
1988	93 426 685	252 591 080	- 61 150 181	+ 68.736.770
1989	7 773 970	142 829 917	- 120 618 263	- 33.521.372
1990	11 110 166	105 835 661	- 52 179 041	+ 4.397.495

Remarque : * L'importance des charges d'exploitation est en grande partie liée à l'amortissement des silos répartis sur toute l'étendue du Territoire. Ces charges ont, par voie de conséquence, alourdi les pertes enregistrées par l'ONG depuis sa création.

- 16 -

Ainsi d'une situation financière relativement confortable mais fragile à sa création (l'essentiel de la dotation en capital est en nature), l'ONC s'est acheminé au fil des ans vers un déséquilibre financier structurel en raison des pertes successives (déficit de gestion) dues surtout au faible niveau d'activité et au poids des amortissements des silos.

Au vu du compte d'exploitation, on a tendance à se demander pourquoi a-t-on créé l'Office National des Céréales ?

En effet, on constate que l'ONC tel que défini dès sa création, ne pouvait pas atteindre ses objectifs dans une économie très libérale. Les multiples missions de l'ONC lui ont été assignées dans le cadre d'une politique fondée essentiellement sur la prise en charge par l'Etat des secteurs vitaux de l'économie. Il fallait manifester cette volonté en conférant à l'office un statut de monopole dans les activités de commercialisation, de distribution, de conservation. Certaines études réalisées dans le cadre de l'assistance allemande ont bien montré le caractère aléatoire de certains des objectifs de l'ONC comme ceux relatifs à la régulation à grande échelle du marché. Selon ces travaux, le marché s'autorégule par le jeu de la réexportation et à partir de l'interférence du marché régional.

Par ailleurs, le bon fonctionnement de l'office a été compromis par le manque de moyens financiers et par la récession des rentes pétrolières du Nigéria, récession qui a joué au détriment de l'enrichissement de l'Etat béninois.

De la mission ambitieuse assignée à l'office et de son fonctionnement tâtonnant, il en a résulté une certaine difficulté à mettre à sa portée les ressources humaines et financières nécessaires pour le hisser à la hauteur de sa tâche. L'Etat et les Partenaires au développement sont bien conscients de ces problèmes d'où les réflexions engagées depuis bientôt quatre ans dans le cadre du Projet Banque Mondiale d'Appui et de Réhabilitation des Entreprises publiques et semi-publiques.

En conclusion, l'ONC a opéré jusque-là, en partie tout au moins sous le parapluie de l'Etat et sans moyens. L'opération triangulaire Bénin/Pays-Bas/Niger et la distribution de don de maïs américain ont été les principales activités d'envergure de l'office. L'Etat n'a jamais pu s'imposer dans le secteur vivrier. Les leçons tirées de ces opérations de commercialisation de maïs sont :

- L'absence d'un circuit efficace et dynamique d'achat et de distribution.

- la non prise en compte du coût induit par une politique sociale de gestion d'un stock stratégique de Sécurité Alimentaire.

Cinq années après le démarrage de ses activités, il est aisé de dire que l'Office National des Céréales n'a pas entièrement accompli la mission que lui assignent ses statuts actuels. Les contraintes auxquelles l'office a été confronté sont les suivantes :

1) L'Office n'a pas disposé d'assez de personnel qualifié, de moyens financiers et de liens institutionnels pour accomplir la mission que lui assignent ses actuels statuts.

En l'absence d'une subvention de l'Etat, l'ONC ne peut garantir les meilleurs prix aux producteurs et des produits bon marché aux consommateurs compatibles avec ses pouvoirs d'achat

2) La mission assignée à l'office n'a pas tenu compte de la place prépondérante qu'occupe le secteur privé dans la commercialisation

3) La gestion surtout d'un stock stratégique (stock de sécurité alimentaire) s'avère coûteuse et peut conduire à des gaspillages de ressources

4) La gestion des silos est trop coûteuse compte tenu de leur conception technique, du taux de remplissage, de la localisation et de la vétusté des infrastructures

5) La maïserie telle que conçue au départ ne pourra être rentabilisée au Bénin à l'étape actuelle de son développement en raison du coût des matières premières, du niveau de productivité actuelle de notre agriculture, du faible pouvoir d'achat des consommateurs moyens et des habitudes sociologiques de la population.

En définitive cette expérience a permis de tirer l'enseignement fondamental que la mission assignée à l'ONC est quelque peu ambitieuse par rapport aux moyens de l'Etat. En outre d'une économie fortement contrôlée par l'Etat, on s'achemine progressivement vers une économie libérale avec le désengagement du pouvoir public vis-à-vis des secteurs vitaux de l'Economie. Force est alors de constater que la politique économique actuelle est en déphasage par rapport à la mission assignée à l'office. Compte tenu de la situation économique difficile du pays, il est peu probable que la situation budgétaire de l'ONC s'améliore vite et de manière substantielle. De plus, les activités concernant le traitement des quantités physiques (achat, stockage, distribution) s'exécuteraient pratiquement en opposition à celles du commerce privé donc en contradiction avec la politique de libéralisme en cours.

Au vu de tout ce qui vient d'être dit, l'ONC doit-il donc être liquidé ou restructuré (allègement de sa structure voire sa profonde transformation) ? En d'autres termes, il revient à se poser la question : "Quel avenir pour l'ONC ?".

3. QUEL AVENIR POUR L'OFFICE NATIONAL DES CEREALES ?

Les expériences ont révélé la mesure des performances de l'ONC tant au plan de la collecte, de la conservation que de la régulation du marché.

L'importance de l'offre nationale des produits vivriers est difficile à cerner. En effet la très forte prépondérance du secteur commercial sur les autres secteurs de l'économie n'est pas de nature à faciliter une telle évaluation. Par rapport à la non maîtrise de certains paramètres qui conditionnent l'offre (stockage, transport...) il est absolument indispensable de bien connaître le fonctionnement de l'économie. Il manque une étude de corrélation entre le secteur commercial et agricole par rapport à la structure de l'offre nationale des produits vivriers en général et des produits céréaliers en particulier. Cette étude devra surtout s'intéresser aux acteurs commerciaux capables de servir d'appui à une politique de stockage et de transformation par rapport à la question de la constitution d'un stock régulateur dans le pays. De même on n'a aucune idée de l'importance du stock paysan, de son fonctionnement, de sa répartition géographique et du rôle de régulation qu'il joue pour garantir la sécurité alimentaire en milieu rural. Cet aspect est essentiellement lié à la question de zones à risque.

La demande vivrière quant à elle dépend de plusieurs paramètres dont notamment la facilité d'approvisionnement des marchés, le pouvoir d'achat des travailleurs, l'armature urbaine. De plus cette demande est capricieuse pour deux raisons :

- au niveau national, il est difficile de savoir jusqu'à quel niveau peut se situer la dégradation ou l'amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs. Cette question est d'autant préoccupante que les conséquences du Programme d'Ajustement Structurel ne permettent pas une projection à long terme.
- au niveau régional, les pays voisins s'organisent pour réduire leur dépendance vivrière vis-à-vis de l'extérieur.

Le marché vivrier béninois reste donc fragile. Les causes de cette fragilité sont le coût de la superstructure administrative et le jeu du marché régional.

Par rapport à ces éléments l'ONC devrait changer radicalement d'orientation. D'abord au lieu d'être cantonné à la fonction de régulation du marché à partir de la constitution d'un stock régulateur, il devrait plutôt chercher à analyser les conditions d'un meilleur placement des produits vivriers sur les marchés à travers le développement d'une relation fonctionnelle avec les autres offices céréaliers de la sous-région. Ensuite il devra également s'intéresser à la sécurité alimentaire des populations.

Dans cette perspective, la meilleure connaissance du fonctionnement du marché doit prendre en compte à la fois le

contexte national et régional (suivi de l'évolution des prix, conditions d'import/export, éventail des taxes, opérateurs économiques potentiels, situation de la production et des besoins, etc...). Ainsi l'ONC devrait s'intéresser aux politiques agricoles des pays voisins : Nigéria, Togo, Niger...

Cela implique qu'il s'oriente vers une fonction d'information sur le marché tant national que régional. En effet l'un des principaux objectifs des politiques de libéralisation des marchés vivriers est d'augmenter l'efficacité du système de commercialisation. Cet objectif ne peut être atteint que dans un cadre concurrentiel. Pour favoriser cette concurrence dans le processus de formation des prix et contrecarrer les monopoles privés, il faut rendre les marchés transparents. Une des conditions essentielles de la transparence des marchés est la mise à disposition de tous les intervenants d'une gamme variée d'informations dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions. Les systèmes d'informations doivent être considérés à ce titre comme une mesure d'accompagnement primordiale des politiques de libéralisation des marchés.

Ainsi par rapport aux différentes structures qui se mettent en place dans la sous-région comme le PAROC sous tutelle du CILSS ou la Cellule Cinergie de la BAD, l'ONC devrait se donner de nouvelles missions devant lui permettre de s'adapter très rapidement à l'évolution du marché national et régional.

Il s'agit de sortir des anciens schémas pour aller découvrir de nouvelles opportunités en rendant service au monde rural et au secteur commercial. La conception de l'intervention de l'Etat doit être révisée autour des objectifs suivants :

- Libéraliser la production et la commercialisation afin de désengager l'Etat
- Accroître l'efficacité économique de l'Etat en termes de Coûts/Avantages
- Travailler à l'intégration nationale et sous-régionale en matière d'échanges de produits agricoles. A cet effet, il faudrait veiller à l'application judicieuse des textes régissant la libre circulation des biens et des personnes dans le cadre de la CEDEAO. C'est également dans ce contexte que la récente Conférence des ministres de l'Agriculture d'Afrique de l'Ouest et du Centre tenue à Dakar du 18 au 20 Mars 1991 a proposé un ensemble de mesures visant à améliorer la compétitivité des filières destinées aux marchés intérieurs et à l'exportation ainsi qu'à favoriser la circulation des produits agricoles régionaux.

En outre dans le contexte du Programme d'Ajustement Structurel et de l'orientation libérale de la politique économique, le système national d'approvisionnement est en voie de restructuration (suppression des subventions de toutes sortes qui suppose la vérité des prix, allégement ou suppression de la liste des produits alimentaires soumis à homologation...). Les effets de cette libéralisation sont encore imprécis et il importe de

posséder des éléments de base à partir des études et informations statistiques pour orienter positivement les actions au niveau des décideurs tant privés que publics.

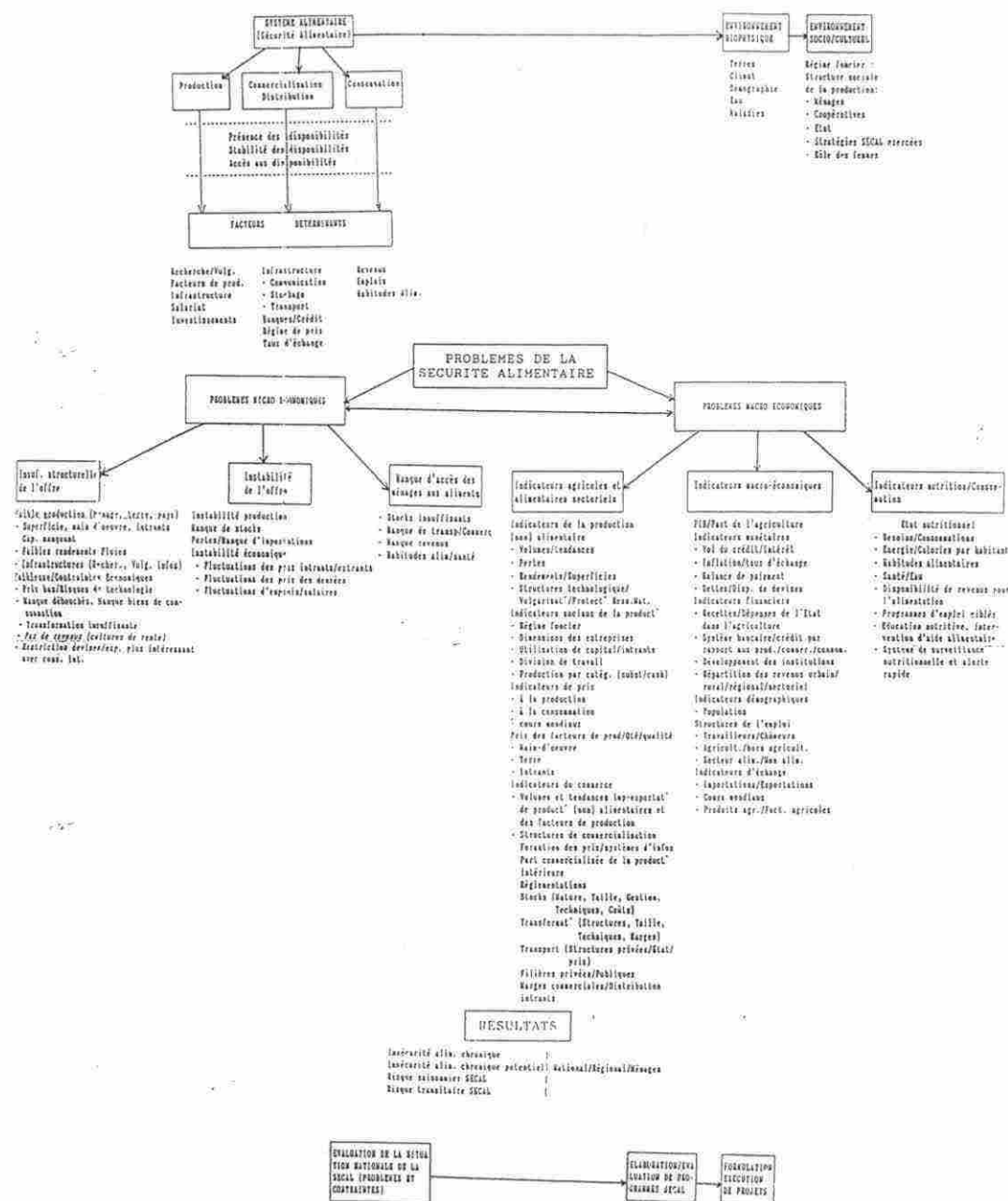
De même se fondant sur les principes qui conditionnent l'introduction d'une économie de marchés telle que la libéralisation de la vie économique et la restauration des équilibres macro-économiques, il a été souligné que l'objectif principal de la politique rurale du Gouvernement est l'amélioration du niveau de vie des populations rurales par le biais d'une conquête des marchés et d'une amélioration de la compétitivité du paysan béninois plutôt que la recherche d'une simple auto-suffisance régionale ou nationale.

Par ailleurs le développement du secteur rural suppose la mise sur pied d'un système de sécurité alimentaire garant d'une évolution qualitative du niveau de vie. Dans cette logique de pensée, le séminaire sur la stratégie de Développement du secteur rural tenu du 16 au 20 Juillet 1990 à Cotonou a identifié comme un des axes prioritaires d'actions, la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Mais la dimension sociale et surtout économique d'une politique de sécurité alimentaire pose le problème d'adéquation du cadre d'exécution de cette politique et les missions dévolues à l'Etat dans le domaine rural.

Le schéma 1 ci-joint illustre le caractère complexe et compréhensif des éléments individuels de la sécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire est définie comme étant "L'accès pour tout le monde et en tous temps à disposer suffisamment de nourriture nécessaire à une vie active et saine".

Schéma 1 : CADRE ECONOMIQUE ET SOCIO CULTUREL DE LA SECURITE ALIMENTAIRE



Au vu de tout ce qui précède et se référant aux climats de privatisation et de libéralisme qui ont cours, la Direction de l'ONC oriente ses activités vers :

- la prise en compte du secteur privé dans les échanges (relevé des prix, enquêtes de marché, connaissance des réseaux marchands...). La coopération FAO-ONC dans le cadre du projet Système d'Information et d'Alerte Rapide (SIAR) permet de suivre et de garantir les approvisionnements

- la caractérisation du secteur vivrier à travers différentes études. Les travaux de l'assistance technique allemande à l'ONC s'inscrivent dans ce cadre.

En outre, vu la diversité et la portée stratégique des tâches dans le domaine de la sécurité alimentaire, il paraît nécessaire qu'une structure autonome s'en occupe. En effet, intégrée dans un ministère, une telle structure ne pourra pas remplir pleinement ses tâches en raison de la lourdeur administrative et les sollicitudes diverses qui caractérisent en général les services étatiques.

Il est par ailleurs indéniable que sans s'intéresser à la commercialisation des produits vivriers, on ne peut pas promouvoir la modernisation de l'agriculture béninoise. Sans renier l'importance des cultures de rente pour l'Etat et pour les paysans, mais en prenant en compte les fluctuations du marché international, il faut souligner que le développement de l'agriculture ainsi que sa modernisation passent nécessairement par la valorisation de la filière vivrière. C'est dans cette perspective seulement qu'on peut provoquer la dynamique des groupements régionaux. Toutes les études consacrées aux échanges régionaux vont dans ce sens. La valorisation de leurs conclusions peut constituer à court terme la raison d'être de la structure autonome. C'est dans ce cadre que les forums sous-régionaux préconisent que les offices céréaliers au niveau de chaque pays deviennent les structures qui coordonnent, centralisent et gèrent en coopération avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM) toutes les aides alimentaires, l'objectif étant de minimiser ou d'éliminer l'impact négatif des aides sur la production agricole.

Sur le plan national, à défaut de promouvoir uniquement une politique de grains, le Bénin pourrait promouvoir celle des produits vivriers qui nécessite la maîtrise des filières de production et de commercialisation.

Dans l'avenir, l'ONC pourrait se consacrer à la gestion de l'information sur le secteur vivrier : c'est-à-dire le bilan de l'offre et de la demande, les techniques et les stratégies de commercialisation ainsi que les circuits de distribution tant nationaux qu'internationaux.

Sur cette base, le rôle de l'ONC doit être revu pour en faire un office s'intéressant non seulement aux céréales mais aussi et surtout à la centralisation de l'information sur d'autres produits vivriers : ignames, manioc (gari et cossette), arachide (beignet) et haricot, etc... qui entrent dans l'alimenta-

tion de la population et déterminent par conséquent leur sécurité alimentaire.

L'office doit également s'intéresser à terme à la gestion de l'information sur certains produits (viande, poissons, fruits et légumes-feuille) qui jouent un rôle de première importance dans l'amélioration de l'état nutritionnel de la population, autre aspect de la sécurité alimentaire.

A ce niveau, il est utile de souligner que l'élargissement des attributions de l'office n'implique pas une intervention directe dans la commercialisation ou le stockage de ces nouveaux produits pour se substituer aux opérateurs privés. De plus, l'office n'aura pas vocation de collecter les informations. Il devra s'appuyer sur les structures administratives déjà existantes dans les différents domaines d'investigation.

Ainsi dans l'avenir, les relations CARDER-ONC s'intensifieront dans le cadre de la création et de l'animation des observatoires départementaux des marchés, des prix et des flux des produits vivriers. Par ailleurs l'ONC gagnerait à entretenir des rapports soutenus avec les commerçants privés tant au niveau des échanges d'informations qu'au niveau de la distribution. Ces commerçants sélectionnés sur la base de moralité et de capacité d'intervention serviront de relais dynamiques à l'office dans le cadre des opérations triangulaires avec les partenaires au développement et la distribution des aides alimentaires.

Enfin la mise en oeuvre du Programme d'Ajustement Structurel comportant des effets négatifs sur la sécurité alimentaire de certaines catégories de la population (baisse des revenus des ménages et contraction sensible de la demande alimentaire, réduction des surfaces, spéculation des prix des produits par le développement de commerçants privés non contrôlés...etc), il faut identifier ces groupes en situation de risque, définir la nature et l'ampleur de ces effets négatifs et formuler des mesures destinées à les surmonter.

Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un système permanent d'information capable d'assurer le suivi de la sécurité alimentaire et de surveiller les effets du PAS sur les populations jugées à risque.

L'ONC devrait jouer ce rôle et continuer ainsi à assurer les fonctions :

- de coordination institutionnelle, de centralisation, d'analyse et de diffusion des informations sur l'évolution de la situation alimentaire
- de suivi de l'impact des actions entreprises pour réduire les risques alimentaires et leur éventuelle correction ou réorientation.

4. RESTRUCTURATION DE L'ONC

a) Les nouvelles missions :

Le mandat de l'Office National des Céréales serait donc focalisé sur la centralisation, l'analyse et le traitement des informations relatives à la Sécurité Alimentaire ; le but étant de fournir régulièrement des avis pertinents au Gouvernement dans la conduite de sa politique de satisfaction des besoins alimentaires des populations et de contribuer ainsi à la régulation du marché.

A ce titre l'Office restructuré en tant que centre permanent d'information et d'appui à la Sécurité Alimentaire, aura une mission de suivi de la campagne agricole, d'appui au secteur privé par le suivi des prix et des marchés, de conseils sur la situation alimentaire et de gestion éventuelle de dons alimentaires. Quant au stock stratégique de sécurité alimentaire, l'Etat devra opter pour le stockage villageois décentralisé par la création de banques de céréales et /ou d'un stockage privé contractuel avec des opérateurs économiques performants et loyaux.

b) Objectifs - Résultats attendus et activités à mener

Objectif global : amélioration de la sécurité alimentaire des populations

Dans ce contexte, le nouveau mandat de l'office serait d'être l'Institution Nationale d'information et d'appui à la sécurité alimentaire (SECAL). Pour ce faire l'office mènera les actions suivantes :

- veiller à la sécurité alimentaire des populations en appréciant à travers les statistiques disponibles ou collectées la disponibilité de l'offre de produits vivriers, la stabilité et l'accessibilité à cette offre

- informer à la fin de chaque campagne le gouvernement, les institutions, les populations sur la base de l'évaluation faite ci-dessus, des perspectives alimentaires

- proposer des politiques, des programmes et des mesures en mettre en oeuvre pour améliorer la sécurité alimentaire.

De cet objectif global, il se dégage les objectifs spécifiques suivants, les résultats attendus et les actions à mener :

Objectif spécifique n°1 : Conseils aux privés

Ces privés sont constitués de producteurs, transporteurs, commerçants et consommateurs.

Les résultats attendus sont :

- 1.1 la stabilité de l'offre en produits vivriers
- 1.2 la transparence du marché
- 1.3 l'accès aux produits vivriers assuré

Les activités à mener pour atteindre chaque résultat sont les suivantes :

1.1.1 Collecte si nécessaire, centralisation, traitement, analyse de l'information en matière de :

- a) production agricole
- b) import/export
- c) prix intérieurs/prix extérieurs
- d) volume des échanges
- e) état des voies de communication
- f) fonctionnement des marchés.

1.2.1 Elaboration régulière des documents de synthèse

1.2.2 Publication, diffusion de l'information

1.2.3 Evaluation d'impact de la publication des informations

1.3.1 Assistance, formation en matière de :

- a) gestion des stocks commerciaux
- b) import/export des produits vivriers
- c) accès au crédit de commercialisation

1.3.2 Mise en oeuvre d'un processus de collaboration avec les commerçants des produits vivriers.

Objectif spécifique n°2 : Conseils au gouvernement

2.1 Le résultat attendu est l'information régulière du gouvernement sur la sécurité alimentaire au Bénin en vue de :

- l'élaboration d'une politique cohérente de sécurité alimentaire à lui proposer

- la définition d'un programme national de sécurité alimentaire

- la prise de décision pour promouvoir la sécurité alimentaire

- l'adoption d'une politique ponctuelle d'importation/exportation de produits vivriers, en harmonie avec la politique de SECAL.

Les activités à mener sont :

2.1.1 la collecte si nécessaire, la centralisation, le traitement et la synthèse de l'information comme au point 1.1.1 en matière de sécurité alimentaire

2.1.2 La réalisation d'études ponctuelles sur des aspects de la sécurité alimentaire

Objectif spécifique n°3 : Coordination institutionnelle de la SECAL

Les résultats attendus sont :

3.1 le renforcement des capacités d'appréciation objective du gouvernement sur la situation alimentaire en cas de catastrophes naturelles pour mieux orienter une intervention appropriée.

3.2 L'existence d'un fonds de sécurité alimentaire

3.3 L'existence d'un comité paritaire Gouvernement-Bailleurs de fonds de suivi des projets de sécurité alimentaire

3.4 L'existence d'un comité national de valorisation des informations disponibles sur la SECAL

3.5 L'harmonisation institutionnelle de la gestion des aides alimentaires

3.6 l'assistance aux populations en insécurité alimentaire

3.7 L'accroissement des flux des produits vivriers du Bénin dans les échanges de la sous-région.

Les activités à mener pour atteindre ces résultats sont :

3.1.1 Evaluer les perspectives de la situation alimentaire à la fin de chaque campagne agricole par département

3.2.1 Etudier des mécanismes de constitution et de gestion d'un fonds de sécurité alimentaire à faire approuver par un comité paritaire Gouvernement-Bailleurs de fonds

2.2.1 Animer les réunions du comité paritaire de suivi des projets de SECAL

3.4.1 Faire la synthèse des informations disponibles sur la SECAL

3.4.2 Faire des propositions de valorisation de ces informations

3.4.3 Animer le Comité National de sécurité alimentaire

3.5.1 suivre et gérer au besoin les aides alimentaires

3.6.1 Identifier les groupes vulnérables en insécurité alimentaire

3.6.2 Proposer des mesures d'assistance particulière aux groupes vulnérables

3.7.1 Animer les échanges d'information sur la sécurité alimentaire avec les réseaux existants de la sous-région (Comité Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest - Banque Africaine de Développement, etc...).

Pour permettre à l'office de remplir correctement ses nouvelles missions telles que décrites ci-dessus, il est nécessaire de procéder à des réformes profondes structurelles et organiques.

c) Les réformes structurelles

Les réformes structurelles visant principalement à libérer l'office des pesanteurs héritées dès sa création et, à augmenter l'efficacité de la gestion, consisteront :

- à redénommer l'office,
- à recharacteriser l'office
- à redimensionner les moyens d'exploitation au niveau des activités.

Ces réformes sont indispensables pour un meilleur recentrage des activités dans le nouveau contexte politique de renouveau démocratique et de libéralisme économique.

c1) De la dénomination de l'office

La pratique a tout simplement mis en évidence que la dénomination actuelle ne recouvre pas tous les domaines d'intervention de l'office et ne rend pas compte des habitudes alimentaires de la population qui reposent à la fois sur les céréales, les légumineuses et les tubercules. Sans prendre en compte ces as-

pects, il est impossible à l'office de produire une image réelle de la situation alimentaire à un moment donné. En outre dans une économie libéralisée, le rôle de l'office en tant que service public est d'assurer les conditions optimales de fonctionnement pour le secteur privé et de jouer le rôle de structure coordinatrice des actions d'Aide à la commercialisation par la diffusion intégrale des informations collectées sur les prix des principaux produits vivriers de nos différents marchés aussi bien aux producteurs, aux commerçants qu'aux consommateurs. Pour ce faire, il faudrait établir une étroite collaboration avec la Radio Rurale et la Presse. Cette action permet de rétablir à court terme la concurrence entre les différents acteurs économiques par un égal accès simultané à l'information et garantir ainsi la transparence des marchés.

Au vu de tout ce qui précède, il est alors proposé la dénomination : Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) qui tient compte des nouvelles missions et des objectifs visés par la restructuration.

Pour préserver et garantir l'autonomie financière et organisationnelle du nouvel office, il sera établi un contrat-plan avec l'Etat précisant clairement les attributions de chaque partie. Ce contrat-plan s'établira sur la base des nouvelles missions de l'office et intégrera les actes contractuels antérieurs du Gouvernement avec les donateurs d'aides alimentaires.

c²) Du caractère social de l'office

Dans la pratique, l'office intervient comme un service public. L'intervention de l'Etat en cas de catastrophes naturels ou de pénuries alimentaires, a pour objectif de soulager les couches défavorisées de la population exposées à une insécurité temporaire ou chronique. Celle-ci revêt un caractère social.

En outre les nouvelles missions de centralisation, de traitement et de diffusion de l'information sur les indicateurs et tendances des marchés, d'appui logistique aux opérateurs économiques dans les domaines de l'hygiène des entrepôts et de la conservation des stocks, les études de débouchés, de gestionnaire des dons alimentaires, etc..., sont incompatibles avec le caractère industriel et commercial des anciens statuts. Ainsi dans le cadre du Projet d'Appui et de Réhabilitation des Entreprises Publiques et Semi-Publiques financé par la Banque Mondiale, l'office figure parmi les Entreprises à caractère social, scientifique et culturel.

c³) Du redimensionnement des moyens d'exploitation

Dans la perspective de ne pas faire assurer à l'office restructuré, une fonction de stockage importante, il est nécessaire que les silos soient considérés comme une subvention d'équipement de l'Etat au lieu d'une dotation en capital. L'office procédera avec l'accord de l'Etat après étude à la réforme des silos

inutilisés ou inutilisables pour générer un fond d'aide à la sécurité alimentaire.

d) Les réformes organiques

La structure actuelle doit être revue pour tenir compte des nouvelles missions de l'office.

Les réformes organiques porteront sur l'organisation et le fonctionnement de l'office restructuré.

Sur le plan administratif, l'office restructuré sera maintenu sous la tutelle du Ministère du Développement Rural afin de faciliter les rapports fonctionnels horizontaux avec les CARDER. Il sera administré comme par le passé par un Conseil d'Administration dont la composition serait revue tant sur le plan qualitatif que quantitatif et dirigé par un Directeur Général.

Par ailleurs, pour mieux valoriser les informations qui seraient disponibles sur la Sécurité Alimentaire, un comité technique interministériel de concertation et de coordination des activités sera créé par arrêté conformément au relevé N° 09/SGG/REL du 18 avril 1991.

Ce comité aura pour mission de :

- contrôler la fiabilité et la cohérence des informations disponibles
- apprécier les recommandations de valorisation des informations faites par l'Office
- proposer d'autres alternatives de valorisation plus pertinentes des informations
- identifier les structures ou personnes-ressources compétentes pour l'exécution des actions arrêtées
- faire des recommandations au Gouvernement pour la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à la concrétisation des actions.

La nouvelle organisation comportera :

- Une Direction Générale dirigée par un Directeur Général nommé conformément à la réglementation en vigueur.
- Une Direction du Suivi et de l'Appui aux opérateurs économiques dirigée par un cadre nommé par le Directeur Général après avis du Ministre de tutelle et assisté de 4 agents qui seront responsabilisés. Toute la direction doit fonctionner en équipe par une bonne circulation interne des informations.

niques. Les attributions de cette direction couvrent les domaines d'activités suivants :

- Système d'Information et d'Alerte Rapide : Suivi de la production vivrière, synthèse des informations, note de conjoncture agricole, rédaction et diffusion du bulletin LISA-SAR. Cela implique une étroite collaboration avec toutes les structures intervenant dans le domaine de sécurité alimentaire (deux agents).
- Suivi des marchés et des prix - Prospections et cotation. Cette activité nécessite d'établir un bon mécanisme d'échange d'information tant sur le plan national que sous-régional et régional (un agent).
- Assistance-Conseils et formation (1 agent).

- Un poste de suivi et évaluation des Etudes et programmes de Sécurité Alimentaire prenant en compte la gestion de la documentation. Une attention particulière sera accordée à la dimension sociale du Programme d'Ajustement Structurel (deux agents). Ce poste sera directement rattaché au Directeur Général dans l'organigramme et les agents nommés par lui.

- Une Direction Administrative et Financière dirigée par un cadre nommé par le Directeur Général après avis du Ministre de tutelle et assisté de 6 agents qui seront également responsabilisés. Les domaines d'activités sont :

• Administration et Finances : Ce poste recouvre la gestion administrative, la gestion du personnel et la gestion financière (établissement du bilan de fin d'année en étroite collaboration avec le comptable, gestion du Fonds SECAL). (deux agents).

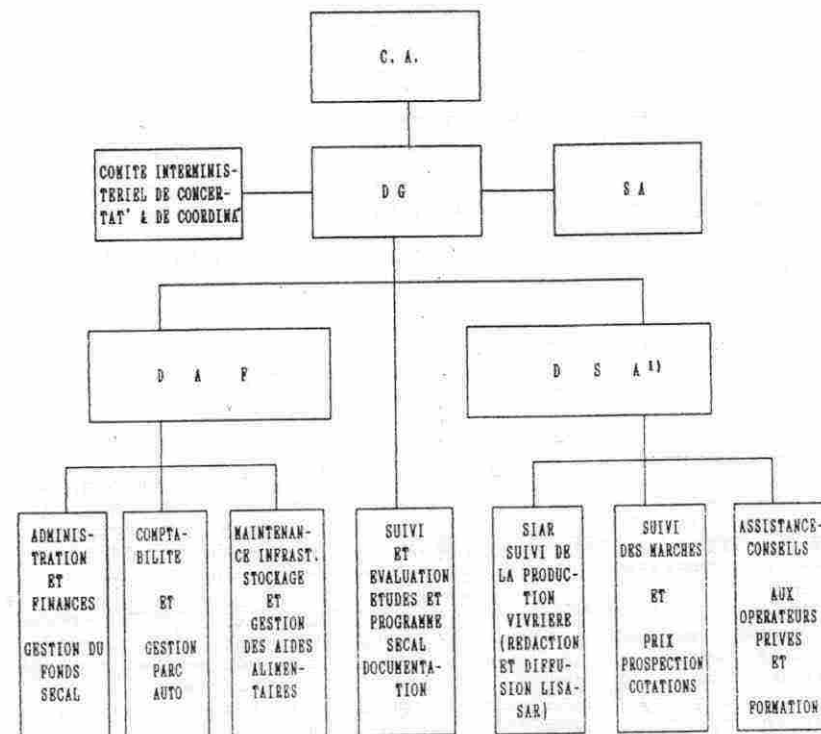
• Comptabilité et Gestion Parc Autos : A part la tenue des livres comptables, le comptable suivra sur le plan financier les coûts de réparation et d'entretien des véhicules mois par mois. Il sera assisté d'un caissier. (deux agents).

• Maintenance infrastructure de stockage et Gestion des aides alimentaires : l'agent responsabilisé à ce poste cumulera les fonctions de magasinier. Un autre agent s'occupera du poste de ventes (deux agents).

Cette organisation s'appuiera également sur un réseau de personnes-ressources-relais ayant acquis une expérience confirmée en matière de fonctionnement des marchés de produits vivriers et maîtrisant les problèmes liés à la sécurité alimentaire pour des études ponctuelles sous contrat.

L'organigramme tel que présenté figure ci-dessous :

ORGANIGRAMME



1) DSA : Direction du Suivi et de l'Appui aux Opérateurs Économiques.

e) Les ressources humaines

Les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement de l'organigramme indiqué ci-dessus, doivent comprendre les qualifications suivantes en dehors du Directeur Général :

- un agro-économiste
- un économiste financier
- un agro-météorologue
- un cadre commercial ayant des compétences en matière de finance et de gestion (gestionnaire d'entreprise)
- un socio-économiste pour la cellule suivi et évaluation
- un spécialiste en logistique de distribution
- un agro-nutritionniste
- un statisticien - informaticien.

En dehors de ces cadres, il faudrait ajouter le personnel administratif et de soutien (secrétaire-dactylographe-agent de liaison - gardiens - chauffeurs).

f) Le Redéploiement du personnel

Le personnel permanent de l'office restera modeste (27 agents toutes catégories confondues) pour permettre une grande souplesse d'action en s'appuyant sur des collaborateurs extérieurs ponctuellement sollicités pour leur compétence. Par rapport au personnel existant, il sera nécessaire de recruter au moins trois nouveaux cadres dès l'adoption du dossier de restructuration de l'office par le Gouvernement.

Mais en attendant, avec l'affectation du personnel de la maîtrise à la Direction Générale, tous les agents actuellement en poste seront déployés et responsabilisés dans les Directions créées. Une note administrative interviendra pour procéder aux différentes affectations après l'adoption de l'organigramme proposé. Pour mieux accomplir sa nouvelle mission, chaque agent de l'office subira un test psychotechnique en vue de déceler des lacunes éventuelles à combler par une programmation de recyclage ponctuel à la carte.

g) Le budget de l'office restructuré

La mise en place d'un budget minimum de fonctionnement est indispensable. Il ne s'agira plus de constituer un budget à partir des hypothèses d'achat hypothétique de céréales.

Les ressources nécessaires au financement pourront provenir d'un fonds d'Aide à la Sécurité Alimentaire constituée à partir:

- des recettes diverses issues entre autres des abonnements au bulletin LISA-SAR et de la vente des publications de l'office

- de la location de silos ou matériel de manutention aux opérateurs économiques intéressés

- des contributions du budget de l'Etat (paiement des salaires des agents permanents de l'Etat)

- de subventions financières ou en nature de la communauté internationale par le biais des aides alimentaires.

Certaines activités peuvent être renforcées à travers un financement d'appoint extérieur.

Le budget minimum requis est présenté à la page suivante :

<u>R E C E T T E S</u>		<u>D E P E N S E S</u>	
Contribution budget Etat (salaires).....	6 552 000	Salaires et Indemnités personnel Office.....	14 850 000
Prestations de services.....	33 000 000	Entretien et maintenance silos...	6 000 000
Recettes Diverses	355.000	Matières et fournitures consommées	5 400 000
Fonds de roulement pour stock régulateur	30 000 000	Transports consommés.....	1 500 000
		Autres services consommés.....	6 580 000
		Autres charges (sociales, assu- rance, cotisations).....	1 922 000
Subventions Communauté Interna- tionale (Fonds d'Aide Alimen- taire)	10.611.000	Constitution stock régulateur....	30 000 000
	80 518 000	Charges fiscales.....	5 266 000
		Coût publication bulletin LISA-SAR	4 000 000
		Coût études à réaliser	5 000 000
			80 518 000

1) Note explicative sur les recettes

La contribution du budget représente le salaire net des agents permanents de l'Etat en service à l'office.

Les prestations de services comprennent le coût fixe de loyer annuel des silos situés au Port Autonome de Cotonou soit 32 millions conformément au contrat de bail en vigueur avec la société les Grands Moulins du Bénin et un million de recettes prévisionnelles chaque année sur location ponctuelle de matériel de manutention des denrées (vis sans fin, suceuse, etc...).

Les recettes diverses comprennent entre autres l'abonnement au bulletin LISA-SAR, la vente des publications, etc.... En effet le système d'abonnement obligatoire au bulletin sur la sécurité alimentaire est entré en vigueur depuis juillet 1991 au taux annuel de 4.000 FCFA à l'intérieur du Bénin. Les publications des études sur la sécurité alimentaire seront vendues à 3.500 FCFA l'unité afin d'atteindre un grand public.

Le fonds de roulement pour stock régulateur soit 30 millions a été autorisé par le relevé N°09/SGG/REL du 18 Avril 1991. Le même relevé prescrit une aide financière annuelle à l'office. Cette aide financière annuelle et le fonds de contre-valeur des aides alimentaires devront permettre à l'office d'équilibrer annuellement son budget, c'est ce que recouvre la rubrique Subvention Communauté Internationale - Fonds d'aide alimentaire.

5 - CONCLUSION

La sécurité alimentaire des populations étant à juste titre considérée comme une priorité d'action du gouvernement, il importe que le nouvel office restructuré y consacre son temps. Pour parvenir à cette nouvelle vision des choses, l'office devra renforcer sa capacité d'analyse, c'est-à-dire qu'il évolue vers une structure autonome qui centralise les informations, les traite et les diffuse. Ainsi par son rôle et son expertise, l'office sera appelé à avoir de plus en plus un caractère d'organisme de Conseil par rapport aux intervenants du marché. Il pourra alors conseiller efficacement le Gouvernement et faire une contribution positive à la formulation et l'adaptation périodique de la politique nationale de sécurité alimentaire au contexte régional et international.

Mieux cibler les sujets à débattre à l'avenir

Souhait de visiter des réalisations liées à la Sécurité Alimentaire

Opinion positive

Sujets traités très appréciables

Sujets traités
- Acquisition des expériences des autres offices qui vont améliorer le fonctionnement de mon office

Des thèmes mieux ciblés pourraient être débattus avec plus de profit dans des délais raisonnables

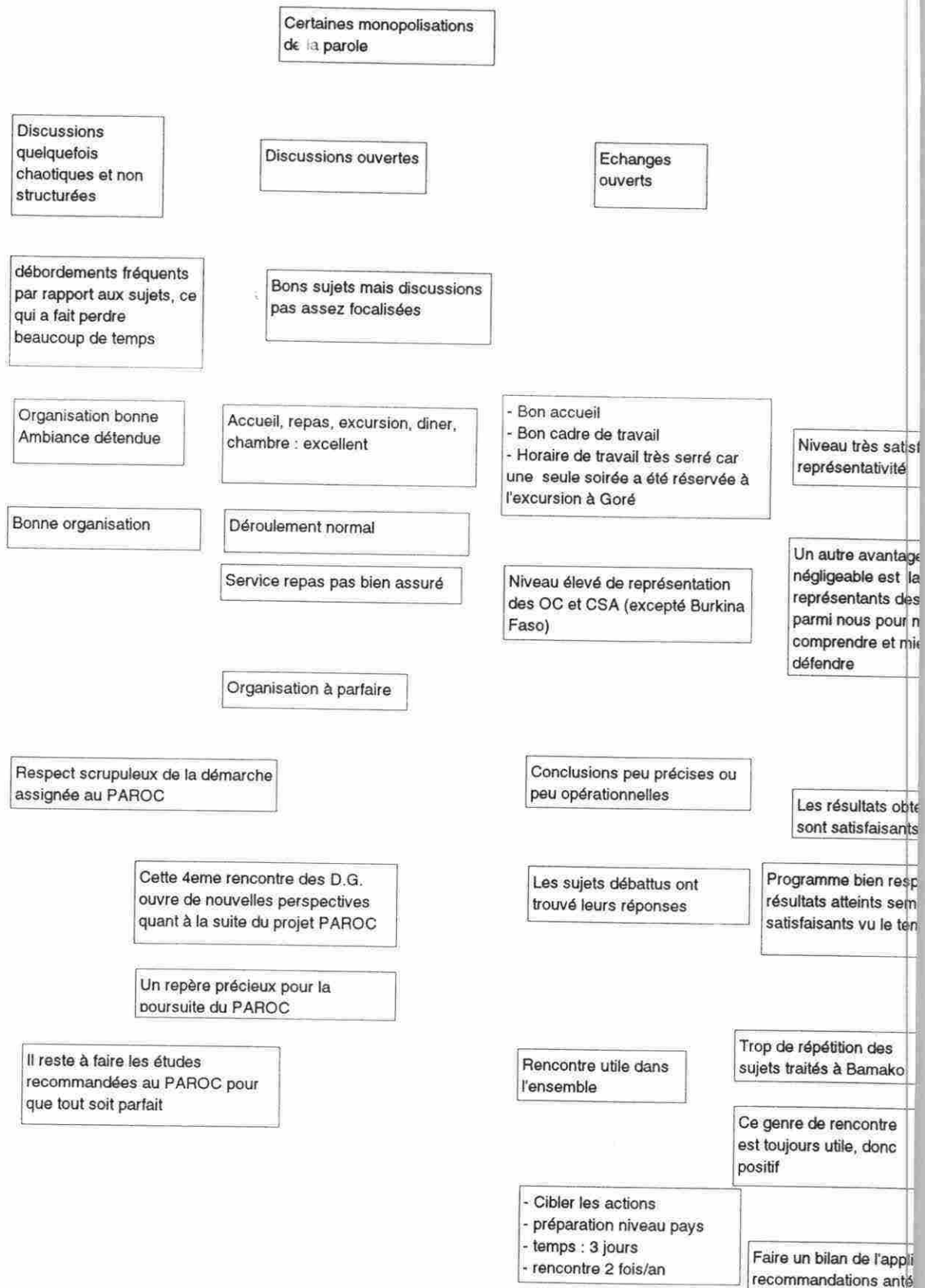
L'un des avantages est de permettre des échanges d'information et d'expériences à propos de la sécurité alimentaire

Absence de données empiriques

L'intérêt porté aux différents sujets par les participants était très positif et constructif

Méthode de cartes pas toujours adaptée

Annexe 8 : Evaluation de la rencontre par les participants



ANNEXE 9 : DISCOURS

Annexe 9 a : Discours du Représentant du Secrétaire Exécutif du CILSS

Annexe 9 b : Allocution d'ouverture du Ministre Délégué à l'Hydraulique de la République du Sénégal

Annexe 9 c : Discours de clôture de la Rencontre

Discours du Dr. IBRAHIMA CAMARA,
 Directeur des Etudes et de la Planification
 du Secrétariat Exécutif du CILSS
 représentant le Secrétaire Exécutif

Monsieur le Ministre Délégué à l'Hydraulique,
 Messieurs les Directeurs Généraux des Organismes Céréaliers,
 Mesdames, messieurs,

Je voudrais tout d'abord vous remercier au nom du Secrétaire Exécutif du CILSS d'avoir bien voulu participer à cette troisième réunion des Directeurs Généraux des Organismes Céréaliers précédée par un séminaire préparatoire des Directeurs Commerciaux des Organismes Céréaliers qui vient d'achever ses travaux le 11 avril dernier.

Mesdames, messieurs, il me plaît de rappeler brièvement en cette occasion la politique du CILSS en matière de sécurité alimentaire, notamment celle mise en oeuvre depuis le colloque de MINDELO (Cap-Vert) en 1986 sur les politiques céréalières et qui repose entre autres sur :

- l'augmentation de la production et de la productivité par le biais des cultures irriguées,
- l'érection d'un espace régional céréalier protégé
- la collecte, le traitement et la diffusion de l'information,
- le rôle de l'Etat/Organismes Céréaliers (stocks de sécurité).

Tels sont les axes fondamentaux autour desquels le CILSS a bâti des activités, programmes et projets.

S'agissant du premier axe, des études bilan-diagnostic du secteur irrigation ont été réalisées au niveau de tous les Etats Membres du CILSS, pour déboucher sur des séminaires nationaux au niveau de chaque pays et au niveau régional.

Sur l'espace céréalier régional, les travaux menés par le CILSS en collaboration avec le Club du Sahel ont considérablement augmenté les connaissances disponibles dans le domaine des échanges régionaux. Ces travaux ont permis, en particulier, de mesurer l'ordre de grandeur du commerce non enregistré, de mesurer l'importance du volume des céréales importées par certains pays côtiers et acheminées officieusement vers les pays voisins.

En ce qui concerne la collecte, le traitement et la diffusion de l'information, le CILSS a mis sur pied le projet "Amélioration des Instruments de Diagnostic Permanent pour la Sécurité Alimentaire" plus connu sous le nom de DIAPER. Ce projet a comme objectif de rendre les services nationaux et régionaux de collecte de données aptes à fournir en temps opportun aux décideurs des politiques, toute l'information nécessaire, d'une fiabilité satisfaisante afin que les meilleures décisions soient prises tant, en ce qui concerne la

conjoncture que la réorientation à plus long terme. Ce projet a à son actif plusieurs réalisations allant du renforcement des structures nationales de collecte et de traitement de données à l'amélioration des méthodologies de collecte et de traitement des informations pour la sécurité alimentaire (suivi de la campagne agricole, prévisions, évaluation des récoltes, bilans alimentaires, etc).

- Pour le dernier axe, il a été mis en place le Programme d'Appui Régional aux Organismes Céréaliers (PAROC) devenu fonctionnel depuis le 1er septembre 1990.

Devant cette multitude d'actions, le CILSS a créé le Réseau Régional pour la Sécurité Alimentaire (RERESAL) afin d'assurer la coordination des activités d'informations et de réaliser la synergie des programmes dans le cadre de la recherche de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire des populations sahéliennes.

Le PAROC constitue, à n'en point douter, une composante importante du RERESAL visant le renforcement des missions des Organismes Céréaliers dans le contexte régional de sécurité alimentaire.

Messieurs les Directeurs Généraux,
Mesdames, Messieurs,

En Décembre 1990, vous vous réunissiez à OUAGADOUGOU pour faire l'état de la situation générale des Organismes Céréaliers et baliser les actions du PAROC.

En Juin 1991 à Bamako, vous analysiez les problèmes liés à la gestion du stock national de sécurité et des aides alimentaires pour déboucher sur un cadre général de concertation entre l'organisme céréalière d'une part, l'Etat et les Donateurs d'autre part.

Cette semaine, c'est DAKAR qui va abriter votre troisième rencontre axée sur les prérogatives et les critères de gestion dans la perspective de l'élaboration des contrats-plans Etats/Organismes Céréaliers.

Comme les précédentes réunions, celle de Dakar, j'en suis sûr, sera couronnée de succès.

Soyez assurés que le CILSS ne ménagera aucun effort pour vous aider dans la mise en oeuvre pratique des conclusions qui seront issues de vos débats.

Je ne peux terminer cette allocution sans remercier les Autorités Sénégalaises notamment le Commissariat à la Sécurité Alimentaire pour toutes les facilités mises à notre disposition pour assurer le succès du présent séminaire et je remercie également les partenaires et particulièrement la RFA pour l'aide financière apportée au CILSS dans le cadre du PAROC.

Vive la Solidarité Sahélienne,
Vive la Solidarité internationale,

Je vous remercie de votre attention.

Allocution d'ouverture

de Monsieur le Ministre Délégué à l'Hydraulique
à l'occasion de la quatrième rencontre des Directeurs
Généraux des Offices Céréaliers et des Commissaire à la
Sécurité Alimentaire des Pays Membres du CILSS

Monsieur le Représentant du Secrétaire Exécutif du CILSS,
Messieurs les Commissaires à la Sécurité Alimentaire,
Messieurs les Directeurs Généraux des Offices Céréaliers,
Monsieur le Coordonnateur du projet PAROC,
Messieurs les Représentants des Organismes de coopération,
Mesdames et messieurs,
Chers invités,

C'est avec un réel plaisir qu'au nom de Monsieur le Président
de la République et de Monsieur le Premier Ministre, je vous
souhaite la bienvenue au Sénégal, terre de rencontre et de
libertés.

Nuls lieux que la ville de Dakar et le Centre Africain d'Etudes
Supérieures en Gestion ne pouvaient être choisis en ces moments
pour abriter vos assises qui s'inscrivent en bonne place dans
la politique d'intégration voulue par nos peuples, édictée par
nos Chefs d'Etats et dont le CILSS constitue une illustration.

Le Gouvernement du Sénégal attache la plus grande importance à
la tenue de votre rencontre qui est la quatrième du genre et se
situe au lendemain de l'important sommet de nos Chefs d'Etat à
Ouagadougou, sommet de la relance qui a pris des mesures
concrètes de dynamisation de notre organisation commune.

Comme vous vous le rappelez donc, vous avez tenu des réunions :

- en mai 1988 et en Décembre 1990 à Ouagadougou
- et une rencontre du 11 au 14 Juin 1991 à Bamako en République
du Mali.

La deuxième rencontre de Ouagadougou avait pour objectifs d'une
part de revoir et de réactualiser la planification du PAROC
élaborée en Mai 1988, mais dont l'application avait accusé un
certain retard et d'autre part de définir un cadre
d'intervention et les modalités de collaboration entre les
organismes céréaliers et le PAROC dans le cadre du Réseau
Régional de Sécurité Alimentaire du CILSS objet de la
résolution n° 3/23/CM/88 du Conseil des Ministres de cette
instance.

La rencontre de Bamako s'est tenue sur le thème de la gestion
du stock national de sécurité et des aides alimentaires et a
permis de déboucher sur un cadre général de concertation entre
l'organisme céréalier d'une part, l'Etat et les donateurs
d'autre part. Il vous est ainsi apparu que l'efficacité des
Organismes Céréaliers de sécurité alimentaire et leur équilibre

financier dépendent entre autres conditions des prérogatives qui pourraient leur être accordées pour ce qui concerne la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire et des fonds correspondants.

C'est donc tout naturellement, pourrait-on-dire, que vos assises de Dakar se fixent comme objectifs de réfléchir sur les prérogatives et les critères de gestion qui pourraient être négociés par les Organismes en cause dans la perspective de l'élaboration de contrats plans.

Je suis certain pour ma part, que vos travaux vous permettront d'atteindre les résultats que vous vous êtes fixés qui sont :

- l'élaboration des mécanismes concrets de gestion des stocks tant au niveau des critères et des conditions de constitution que de mobilisation ;
- l'élaboration des mécanismes concrets de gestion des fonds nationaux de sécurité alimentaire.
- La conception des prérogatives dont doivent bénéficier les Organismes Céréaliers de sécurité alimentaire dans la gestion de ces stocks et fonds de sécurité et le cadre de l'exercice de celles-ci alliant la transparence et l'efficacité.

A cet effet, les résultats de la rencontre de vos directeurs commerciaux qui s'est penchée du 9 au 12 Avril 1992 sur les modes d'intervention des Organismes Céréaliers à l'achat et à la vente sur le marché céréalier, en vue d'une meilleure connaissance des impacts de ces différents modes d'intervention sur la sécurité alimentaire en général et sur le fonctionnement des marchés et des offices céréaliers serviront de bases à vos débats.

Dans ces conditions, nul doute que l'approche sous-régionale aux questions de sécurité alimentaire, objet de vos échanges, vous permettra d'arriver à l'harmonisation souhaitée qui n'exclut pas bien au contraire la prise en compte des spécificités nationales, qui ne manqueront pas d'être perçues au cours des débats compte tenu des différences géographiques et climatiques et surtout du degré de la restructuration de nos marchés céréaliers nationaux.

Je termine donc en souhaitant plein succès à vos travaux et déclare ouvert le quatrième séminaire des directeurs généraux des Offices Céréaliers et Commissaires à la Sécurité Alimentaires des pays du CILSS.

Discours de clôture
de la rencontre des Directeurs Généraux
et Commissaires à la Sécurité Alimentaire

Monsieur le Représentant du Secrétaire Exécutif du CILSS,
Messieurs les Directeurs Généraux des Organismes Céréaliers et
Commissaires à la Sécurité Alimentaire,
Monsieur le Coordonnateur du PAROC,
Messieurs les Chefs de PSA,
Messieurs les Experts,
Mesdames et messieurs,

Je saisis cette occasion solennelle pour remercier, au nom de
Monsieur le Président de la République, de Monsieur le Premier
Ministre et de Monsieur le Ministre du Développement Rural et
de l'Hydraulique, autorité de tutelle du CILSS,

- le PAROC (Programme d'Appui Régional aux Organismes
Céréaliers) d'avoir organisé cette 4e rencontre qui a réuni à
Dakar du 13 au 17 avril 1992 :

. les Directeurs Généraux des Offices Céréaliers et
Commissaires à la Sécurité Alimentaire et leurs collaborateurs
directs ;

. les Chefs de PSA, le Club du Sahel, le PAM et la FAO
impliqués dans la sécurité alimentaire.

Mesdames, messieurs,

Au cours de ces quatre journées, vous avez abordé des questions
ayant trait

- à la restructuration des offices céréaliers et des marchés
céréaliers
- aux relations entre les offices céréaliers et leurs
partenaires que sont l'Etat et les Donateurs,
- aux problèmes liés à la constitution, à la gestion des
stocks de sécurité
- à l'opportunité de la mise en place et à la gestion de
fonds de sécurité.

Cette rencontre vous a aussi donné l'occasion d'examiner deux
approches d'approvisionnement régulier du marché céréalier
basées sur deux méthodes d'analyse, l'une présentée par un
Expert de la FAO, l'autre du CILSS/PAROC.

Vous vous êtes apesantis aussi sur l'application de la Charte
de l'Aide Alimentaire dans les pays du CILSS.

Enfin, il a été naturel que vous vous interrogiez sur le
devenir de l'instrument qui a donné l'opportunité de cette
rencontre et sur les orientations éventuelles à lui donner, le
PAROC du CILSS.

Les thèmes ainsi abordés et la pertinence des réponses apportées aux questions soulevées lors des débats témoignent du sérieux de vos travaux, à la mesure de l'acuité des problèmes de sécurité alimentaire au niveau de la sous-région.

Vous avez constaté au cours de vos débats que :

- une amélioration des données statistiques sur les marchés céréaliers et sur l'évolution de la situation alimentaire dans les zones vulnérables et sur les groupes à risque permettra une analyse plus approfondie de l'impact des modes d'intervention sur le marché céréalier et sur la sécurité alimentaire en général.
- la mise en oeuvre de mécanismes de déblocage rapide des stocks de sécurité alimentaire de première urgence tenant compte du contexte de chaque pays rendra plus efficace l'action de vos organismes.
- l'idée d'instituer des fonds de sécurité alimentaire à la disposition des Offices et Commissariats à mettre en oeuvre dans la clarté et la transparence au travers d'un dispositif de concertation opérationnelle et rapide est un complément nécessaire aux stocks nationaux de sécurité alimentaire,
- l'exonération des activités des organismes de sécurité de tous droits et taxes sur l'objet de leur mission est de nature à alléger leurs charges donc à les rendre plus efficaces.
- l'établissement de contrats-plans ou de tout document équivalent dans un cadre solide et respecté et précisant les droits et obligations des offices céréaliers et les engagements de leurs partenaires est une nécessité.
- la mise sur pied d'un cadre de gestion s'appuyant sur une comptabilité basée sur un logiciel informatique performant est le gage de la transparence.

Enfin, vous n'avez pas perdu de vue que les offices céréaliers devaient pour remplir correctement leurs missions, se doter des moyens nécessaires et notamment :

- d'un dispositif d'information sur la sécurité alimentaire
- des ressources leur permettant une certaine autonomie d'action.

Mesdames, messieurs,

Je suis convaincu que l'application de ces recommandations aux différents niveaux auxquels elles s'adressent vous permettra d'atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés.
Je déclare clos le quatrième séminaire des directeurs généraux des offices céréaliers et commissaires à la sécurité alimentaire.

SECURITE ALIMENTAIRE

Réflexion sur les modes de gestion

Au lendemain de l'important sommet des chefs d'Etat du CILSS (Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le sahel) à Ouagadougou qui a été l'occasion de mesures concrètes de dynamisation de cet organisme, s'est ouverte, hier, à Dakar, la quatrième rencontre des directeurs généraux des offices céréaliers et des commissaires à la sécurité alimentaire des pays membres de cet instrument de coopération sous-régionale.

Une manifestation à laquelle le gouvernement du Sénégal attache un réel intérêt comme l'a indiqué M. Cheikh hamidou Kane, ministre délégué à l'Hydraulique, au nom du ministre du Développement rural et de l'Hydraulique. Ces assises qui se veulent un creuset de réflexions sur les prérogatives et les critères de gestion qui pourraient être négociés par les structures en cause dans la perspective de l'élaboration de contrats-plans, ont fait dire à M. Kane sa foi dans l'approche sous-régionale aux questions de sécurité alimentaire.

Une démarche qui permettra, a-t-il également indiqué, d'arriver à l'harmonisation souhaitée dans ce sens, avec une nécessaire prise en compte des spécificités nationales qui ne manqueront pas d'être perçues au cours des débats, notamment en ce qui concerne les différences géographiques et climatiques mais surtout le degré de restructuration des marchés céréaliers nationaux.

A cet égard, le ministre délégué à l'hydraulique a mis l'accent sur les modes d'intervention des organismes céréaliers, objet d'une rencontre récemment dans notre capitale et dont les résultats devraient servir de base aux travaux. Pour une meilleure connaissance des impacts des différents modes d'intervention sur la sécurité alimentaire en général, et sur le fonctionnement des marchés et offices céréaliers.

Directeur des études et de la planification, le Dr Ibrahima Camara, au nom du secrétaire exécutif du CILSS, a rappelé la politique de son institution en matière de sécurité alimentaire, entre autres l'augmentation de la production et de la productivité par le biais des cultures irriguées, la collecte, le traitement et la diffusion de l'information, l'érection d'un espace régional céréaliier protégé, la gestion des stocks de sécurité par l'Etat et les offices céréaliers.

Le Dr Camara a ainsi évoqué le PAROC (Programme d'appui régional aux organismes céréaliers) qui constitue une composante essentielle du RERESAL (Réseau régional pour la sécurité alimentaire) qui renforce les missions des organismes dans le contexte régional de sécurité alimentaire.

Comme les précédentes réunions, a-t-il dit, le CILSS ne ménagera aucun effort pour la mise en œuvre pratique des conclusions qui sanctionneront les échanges de Dakar.

Ndiogou DIOP