

4168

OCDE/OECD

*Organisation de Coopération
et de Développement économiques*

*Organisation for Economic Co-operation
and Development*



CILSS

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

*Permanent Inter-State Committee
for Drought Control in the Sahel*

Club du Sahel

*Document présenté à la Rencontre sur les interactions
des politiques agro-alimentaires dans le sous-espace ouest,
du 27 au 31 mai 1991 à Bamako*

*Coordination de la gestion
des politiques céréalières
dans le sous-espace ouest*

Ateliers organisés par l'ECDPM

Banjul, les 2, 3, 4 octobre 1990

Bamako, les 25, 26, 27 février 1991

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

Le Club réalise de multiples études par 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 les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui sert au Club et au CILSS, aussi largement diffusé et accessible (360 références réunies durant 13 années par le Club).



Produits et diffusion

Rédigés en français ou anglais et traduits dans l'autre langue :

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions, sont envoyés aux intéressés.
- "Bulletin d'information" quadrimestriel, diffusé à 1500 destinataires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Edition d'ouvrages (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel ; etc.).



Diffusion de documents

Exceptés les dossiers en cours, le Club n'assure pas lui-même la diffusion. Cette fonction a été confiée :

en Europe :

CIRAD/CIDARC
Service IST - Avenue du Val de Montferrand - BP 5035
34032 MONTPELLIER CEDEX - Téléphone : (16)67-61-58-00

en Amérique du Nord :

au Centre Sahel - Université Laval (local 0407) - Pavillon Jean-Charles de Koninck - Quebec - CANADA
GLK7P4 - Téléphone : 1(418)656-54-48

en Afrique :

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

En Asie :

Institut de recherche de JICA
Tokyo - Japon

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 des documents

Dans les centres de diffusion ci-dessus, ainsi qu'à Paris au "Centre de Développement" de l'OCDE (Melle Isabelle Coméris - Bibliothèque - 94 rue Chardon Lagache, 75016 PARIS - Téléphone : (1) 45-24-95-86/96-32) où se trouve le fonds documentaire constitué par le Club depuis 1977.

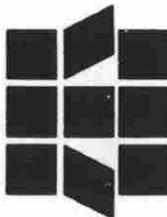
Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club et ce centre pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Logiciel adopté : système MICRO-ISIS développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Adresse

CLUB du SAHEL - OCDE
2 rue André Pascal
75775 - Paris CEDEX 16

Téléphone : (33)1 45.24.82.00
Télex : F.620160.OCDE Paris
Téléfax : (33)1 45.24.90.31

EUROPEAN CENTRE
FOR DEVELOPMENT POLICY
MANAGEMENT



CENTRE EUROPEEN
DE GESTION DE POLITIQUES
DE DEVELOPPEMENT

Le Centre européen de gestion de politiques de développement (ECDPM) est une fondation de droit néerlandais qui a été créée en 1986 dans le cadre de la coopération entre la Communauté Européenne et le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Objectifs et méthodologie

L'ECDPM a pour objectif d'aider les gouvernements des pays ACP à améliorer durablement leur capacité institutionnelle de formulation et de mise en oeuvre des politiques de développement.

La réalisation de cet objectif nécessite que l'on accorde une attention toute particulière à l'environnement national et international des pays en développement dans lequel les pouvoirs publics doivent intervenir afin de remplir leur rôle le plus efficacement possible.

Cet environnement se caractérise notamment par les trois éléments suivants :

- les institutions gouvernementales chargées de définir la politique économique et/ou d'en améliorer la cohérence et celles qui permettent une collaboration efficace avec d'autres agents du développement, y compris les organismes extérieurs ;
- les systèmes qui facilitent le fonctionnement de ces institutions ;
- les ressources humaines qui sont l'instrument indispensable à la bonne marche de ces systèmes et institutions ; elles posent cependant un problème délicat en raison de la grande mobilité qui caractérise l'administration de la plupart des Etats ACP et du déséquilibre qui existe entre les capacités disponibles et les compétences nécessaires.

Cadres des activités

Pour atteindre l'objectif général qu'il s'est fixé, le Centre doit contribuer à faire mieux connaître et mieux appréhender ce que recouvre, dans la réalité, la formulation et la gestion des politiques économiques dans l'environnement des pays en développement. Un des principes de base du Centre est de travailler en étroite coopération avec des personnes qui possèdent une expérience directe de la gestion des politiques de développement. Dans le cadre de ses activités, il est donc amené à avoir des contacts avec deux catégories de correspondants :

- (1) les pays du groupe des ACP - ainsi que des organismes et des personnalités de ces pays - désireux de mettre en place une capacité institutionnelle satisfaisante de formulation et de mise en oeuvre de la politique nationale de développement ;
- (2) des pays, organismes et personnalités dont les activités dans les pays ACP et en coopération avec ces derniers sont susceptibles de faire progresser l'action que ceux-ci mènent pour mettre en place durablement une capacité institutionnelle satisfaisante.

L'ECDPM met en oeuvre des programmes ou activités qui relèvent des trois catégories suivantes : Programmes appliqués, études analytiques et activités de réseau et de diffusion.

ECDPM
O. L. Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
Pays-Bas
Tél : (31)43-255121
Telex 56493
Fax : (31)43-253636

Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document le sont sous la responsabilité de leur(s) auteur(s) et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS

I. CONTEXTE DES ATELIERS SUR LA GESTION DES POLITIQUES CERÉALIÈRES

1. Les conclusions du séminaire de Lomé

Pour comprendre la raison d'être des ateliers sur la gestion des politiques céréalières dans le sous-espace "ouest", il est nécessaire de revenir à quelques conclusions du séminaire de Lomé sur "les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'ouest", organisé conjointement par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel en novembre 1989.

Ce séminaire a souligné que les problèmes économiques et agricoles des pays du CILSS ne pouvaient être résolus entre ces seuls pays, mais que la recherche de solutions durables à leurs problèmes devait se faire dans le cadre de l'Afrique de l'ouest prise au sens large, de la Mauritanie au Cameroun.

Toutefois, étant donnée la grande taille de l'espace ainsi défini, et la difficulté de faire travailler ensemble dix huit pays différents, le séminaire a recommandé que la recherche de solutions aux problèmes économiques et agricoles de la région se fasse pragmatiquement, au sein d'ensembles fonctionnels de moindre taille. Le séminaire a ainsi été amené à distinguer dans la région trois "sous-espaces" fonctionnels, dans lesquels les pays, liés par l'histoire et la géographie, ont des échanges particulièrement importants : le sous-espace "ouest" est un de ces ensembles. Il rassemble la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. On distingue en outre deux autres sous-espaces dans la région : le sous espace "centre", organisé autour de la Côte d'Ivoire et du Ghana, et le sous-espace "est", qui est l'ensemble fonctionnel polarisé par le Nigéria.

En 1990 et 1991, le Club du Sahel et le CILSS ont décidé de concentrer leurs efforts sur le sous-espace "ouest", en lançant ou parrainant une série de travaux et d'études sur cette zone.

Par ailleurs, le séminaire de Lomé a souligné le dynamisme et la flexibilité des échanges assurés par les commerçants privés ; il a mis en évidence, a contrario, la difficulté des Etats de la région à donner un caractère formel et opérationnel en même temps à la gestion de leurs échanges. Le séminaire a par ailleurs montré le décalage de préparation entre les chercheurs, disposant d'une grande masse d'informations, et les représentants des Etats, moins au fait des questions débattues et de la situation dans les pays voisins.

2. Le lancement des ateliers de l'ECDPM

Ces conclusions importantes du séminaire de Lomé ont souligné la nécessité de travailler, avec les Etats, sur les modalités d'une intervention plus dynamique et plus fructueuse de leur part dans les questions régionales. C'est dans ce contexte que le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a suggéré d'organiser des consultations informelles entre des hauts fonctionnaires et des experts des pays composant le sous-espace afin de mettre en évidence les principaux problèmes de gestion interne des politiques économiques, ainsi que les problèmes et contraintes découlant des interactions entre les politiques céréalières de chaque pays du sous-espace. La démarche proposée à ce groupe de hauts fonctionnaires africains par l'ECDPM était la suivante :

- réaliser un bilan coûts/avantages des échanges informels de céréales entre pays limitrophes ;
- étudier les améliorations qui pourraient être apportées à la gestion de l'action gouvernementale afin de contribuer à l'harmonisation et à l'intégration des politiques

céréalières à l'échelon du sous-espace, en s'intéressant plus particulièrement aux améliorations fonctionnelles et réalisables à court terme ;

- sur la base de ces analyses, se mettre d'accord sur une stratégie commune de gestion, de mise en oeuvre et de suivi des politiques économiques à l'attention des décideurs et des gouvernants ;
- présenter des recommandations fondées sur les résultats de ces consultations informelles et une stratégie pour leur mise en oeuvre aux représentants des gouvernements concernés afin que puisse débiter un processus de négociations officielles pouvant déboucher sur un accord formel pour la mise en place d'un marché céréalier coordonné dans le sous-espace.

Le Centre européen de gestion des politiques de développement est coutumier de ce type de démarche. Basé à Maastricht (Pays-Bas), l'ECDPM travaille en effet avec les pays ACP et tout organisme extérieur dont les activités touchent aux questions des capacités institutionnelles de gestion des politiques du développement. Pour le Centre, le terme de capacité institutionnelle recouvre tout à la fois une organisation, des structures, des ressources humaines et les systèmes et procédures de formulation et de mise en oeuvre des politiques de développement. Un des principes de base du centre est que ses travaux doivent être réalisés en étroite coopération avec des personnes et institutions qui pratiquent directement la gestion des politiques de développement.

Le projet s'est donc déroulé en plusieurs phases :

- tournée préparatoires de présentation du projet dans les différents pays du sous-espace, et d'identification des participants des ateliers ;
- atelier de Banjul pour établir un premier lien entre les participants et définir les questions à aborder en commun ;
- mission bilatérales entre représentants des pays ;
- atelier de Bamako permettant de capitaliser l'information en vue de la Rencontre de Bamako ;
- enfin, cette démarche aura probablement des suites au delà de la Rencontre.

Les tournées préparatoires de l'équipe ECDPM ont touché dans un premier temps quatre pays : Gambie, Mali, Mauritanie et Sénégal. Dans les pays, l'équipe organisatrice a pris contact avec de hauts responsables des principaux ministères concernés par les politiques céréalières : Ministère de l'Agriculture, Ministère du Commerce, Ministère des Finances. Elle a obtenu la constitution de groupes d'experts issus de différentes structures¹, censés représenter la diversité des intérêts et des points de vue au sein de l'Etat. Dans certains cas, un comité de pilotage a été mis sur pied pour suivre le processus. A l'issue de ces missions, et dans le cadre de la préparation de l'atelier de Banjul, les équipes nationales ont accepté de rédiger des notes de présentation de leur politique céréalière, selon une grille d'analyse unique élaborée par l'ECDPM. Ces notes couvrent notamment les champs suivants² :

1. Voir liste des participants en annexe.

2. L'ensemble de la démarche d'ateliers animée par l'ECDPM a résulté dans plusieurs notes des équipes nationales qui ne peuvent être reprises intégralement ici. Elles seront publiées ultérieurement par l'ECDPM.

- faire un inventaire des montages institutionnels et des mécanismes législatifs et réglementaires existant à l'échelon national et sous-régional, et relatifs aux politiques céréalières ;
- juger les points forts et les points faibles, sur le plan institutionnel, des mécanismes existants destinés à la communication, à la consultation et à la coordination, qui favorisent ou empêchent l'émergence d'un marché céréaliier coordonné à l'échelle sous-régionale. Indiquer les besoins exprimés ou ressentis, et les mécanismes susceptibles d'y répondre ;
- indiquer, pour chaque pays, les questions les plus intéressantes à traiter d'un point de vue sous-régional, celles qui sont trop sensibles pour ces ateliers, celles qui appellent plutôt des solutions bilatérales.

II. *L'ATELIER DE BANJUL, OCTOBRE 1990*

1. Objectifs de l'atelier

Le premier atelier s'est déroulé à Banjul, du 2 au 4 octobre 1990. Les trois jours de débat de cet atelier avaient deux objectifs principaux :

- d'une part, il s'agissait de présenter en détail aux délégués des autres pays le fonctionnement de la politique céréalière de chaque pays, à la fois en terme de stratégie nationale et d'organisation institutionnelle ;
- d'autre part, le premier atelier devait identifier les problèmes touchant aux politiques céréalières, communs à plusieurs délégations et pour lesquels une approche sous-régionale s'avérerait particulièrement pertinente, soit parce qu'elle permet de comparer des expériences, soit parce que le problème appelle une solution collective ;

Une fois les thèmes de travail identifiés, il s'agissait de définir des termes de référence pour les équipes nationales, afin qu'elles réalisent un travail préparatoire leur permettant de formuler des propositions communes concrètes lors du deuxième atelier à Bamako.

2. Résultats de l'atelier : quatre problématiques "sous-régionales" prioritaires

A l'issue des trois jours de débats, le groupe a retenu deux thèmes de travail très concrets, pouvant rapidement déboucher sur des mesures pratiques : les besoins d'information et l'harmonisation des réglementations en matière d'échanges céréaliers. Parallèlement, le groupe a identifié deux autres thèmes de travail qui nécessitent une réflexion de plus longue haleine : pour ceux-ci, il a été décidé de se limiter, dans un premier temps, à des échanges d'informations : il s'agit de l'instrumentalisation des politiques céréalières, et de l'étude comparative des PASA (Programmes d'ajustement sectoriel agricole).

Les conclusions des débats relatifs au choix de ces quatre thèmes sont résumées ci-après :

2.1. Besoins d'information

Ce thème, particulièrement mis en avant par les participants, est celui pour lequel il est le plus facile d'imaginer des échanges au niveau sous-régional. C'est également un thème relativement facile à traiter, car il n'a que de faibles implications directes sur les politiques nationales.

Il y a toutefois un risque, qui est de limiter les échanges à des informations brutes, car c'est évidemment la solution la plus simple. Ne vaut-il pas mieux échanger des informations réellement significatives et utiles aux politiques, identifiées au préalable ? Pour trancher dans ce débat, deux types d'informations sont nécessaires. Tout d'abord, il faut connaître l'information disponible dans chaque pays, par un recensement des sources de données existantes, leur périodicité, leur degré de précision... Ce travail a déjà été entrepris par le CILSS et le Club du Sahel³. Par ailleurs, pour optimiser l'échange d'informations, chaque pays doit analyser en détail ses besoins qualitatifs et quantitatifs d'information, et le type de données qui les sous-tendent.

C'est à ce deuxième point que les participants ont jugé utile de s'atteler prioritairement pour préparer le deuxième atelier. Il s'agissait donc d'analyser les besoins spécifiques d'informations, aux plans national et sous-régional, de l'ensemble des acteurs des filières céréalières afin d'optimiser l'utilisation des données disponibles. Les questions retenues par le groupe ont été les suivantes :

- identification, pour chaque pays, des besoins d'information, qualitative ou quantitative, au plan national et sous-régional, de chaque type d'acteur pour une prise de décision optimale ; hiérarchie de ces besoins ;
- recensement rapide des informations disponibles. En quoi sont-elles pertinentes, c'est à dire à la fois fiables et opératoires pour les prises de décision, et accessibles (c'est à dire comment sont elles diffusées, et connaît-on les restrictions à apporter à leur interprétation en fonction de la méthode employée) ;
- propositions d'améliorations à leur apporter aux informations disponibles pour améliorer leur aptitude à répondre aux besoins spécifiques, et afin qu'elles soient utiles au plus grand nombre ;
- propositions d'amélioration des échanges régionaux d'informations.

2.2. Harmonisation des réglementations en matière d'échanges céréaliers.

Les questions de réglementation des échanges céréaliers ont suscité un vif intérêt chez les participants, car elles représentent souvent une donnée clef de leur travail quotidien.

Les pistes de progrès au niveau régional ne manquent pas : les participants ont, par exemple, insisté sur la nécessité de mettre au point des normes communes pour les produits céréaliers, travail urgent qui doit rassembler l'ensemble des pays. Ils ont également évoqué la nécessité de diminuer les obstacles au commerce céréalier entre pays de la sous-région, mais il est apparu nécessaire de traiter ce problème par études de cas bilatérales dans un premier temps. En effet, s'il est clair que les équilibres globaux doivent être recherchés au niveau sous-régional au moins, l'aplanissement

3. Ce travail a donné lieu à une première synthèse qui sera présentée à la Rencontre de Bamako (Echanges d'informations, échanges régionaux et sécurité alimentaire : proposition d'échanges d'informations pour sous-espace "ouest", Jean-Jacques Gabas et Philippe Bonnefond, Club du Sahel, 1991). Les résultats définitifs en seront publiés ultérieurement.

des difficultés, le règlement des différends commerciaux ne peuvent se faire que de façon bilatérale : le sous-espace donne le cadre de réflexion, mais le niveau opératoire reste national, et la négociation bilatérale.

Les participants ont donc décidé de scinder la réflexion préparatoire au deuxième atelier en deux parties :

a) des études nationales :

- inventaire et évaluation dans chacun des Etats des règles et procédures relatives aux échanges intérieurs et inter-Etats ; structure responsable de la modification de chaque règle ou procédure ;
- identification des différentes normes utilisées dans le pays ou jugées souhaitables, analyse de la spécificité des besoins de chaque pays.

b) des études de cas bilatérales :

Ces études de cas ont été basées sur des consultations entre :

- le Mali et le Sénégal ;
- le Mali et la Mauritanie ;
- la Gambie et le Sénégal.

Les principales questions retenues pour ces études de cas étaient les suivantes :

- analyse des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des échanges, y compris au plan logistique (transport, crédit...) ;
- identification des problèmes rapidement solubles et proposition de mesures concrètes à court terme ;
- proposition d'études approfondies pour les contraintes plus sérieuses.

2.3. Instrumentalisation des politiques céréalières

Un double constat est ressorti des monographies nationales présentées à Banjul : depuis la grande sécheresse de 1973, les conditions du fonctionnement du secteur céréalière ont énormément évolué et elles continuent à changer, notamment avec un mouvement général de libéralisation des marchés ; cette évolution s'est traduite par la multiplication des institutions et instruments de gestion du secteur céréalière, qu'ils soient publics ou privés. Les doubles emplois, les redondances, les conflits de compétence entre des structures obsolètes et d'autres encore trop jeunes sont fréquents dans tous les pays du sous-espace : l'évolution des instruments n'a pas réussi à suivre le rythme de mutation des politiques. Une réflexion doit donc impérativement être menée pour étudier quels sont, pour chaque pays, les instruments optimaux pour la gestion du secteur céréalière, et les voies de transition pour leur mise en place. Cette réflexion doit en outre intégrer la dimension régionale en déterminant quelles sont les conditions d'une prise en compte de la logique régionale par les instruments proposés. Toutefois, la réflexion sur les instruments ne doit pas occulter la dimension essentiellement politique de la coopération régionale. Des instruments adaptés à la prise en compte des questions d'intérêt régional sont indéniablement utiles, mais ils ne sont pas suffisants.

Les principales questions identifiées par les participants pour ce troisième thème sont les suivantes :

- quelles sont les modifications des politiques céréalières intervenues jusqu'à présent ou prévisibles ;
- quelles sont les modifications pratiques dans les fonctions respectives de l'Etat et du secteur privé ;
- quels sont les structures et mécanismes existants, et les relations qui les lient. Peut-on schématiser cela sous la forme d'un organigramme ;
- considérant l'ensemble des points précédents, quelles sont les possibilités d'évolution du système permettant de répondre aux nouvelles exigences des politiques céréalières ? est-il possible en même temps de simplifier le dispositif, c'est à dire d'assurer toutes les fonctions nécessaires avec le minimum de structures et de mécanismes différents ;
- quels sont les mécanismes ou structures dont le secteur privé, dans ses diverses composantes, doit se doter pour répondre à ses nouvelles attributions ?

2.4. Etude comparative des Programmes d'ajustement sectoriel agricole

Les politiques céréalières des pays du sous-espace ont été largement marquées par les Plans d'ajustement structurels (PAS) et les programmes d'ajustement sectoriel agricole (PASA). La négociation des PAS est un processus impliquant chaque pays isolément face à la communauté des bailleurs de fonds. Les mécanismes de cette négociation ne sont pas clairs, ils semblent dépendre de la capacité de négociation de chaque pays, voire de ses relations éventuelles, autant que de ses problèmes objectifs : ainsi, les Mauritaniens notent que dans des conditions voisines, les Sénégalais sont autorisés à protéger leur riziculture, tandis que la Mauritanie se le voit interdire dans son propre PAS. Il est important que les pays de la sous-région partagent l'information sur les PAS et PASA de chacun d'entre eux, qu'il s'agisse de leur esprit général, de leurs modalités, ou de leurs répercussions sur le secteur céréalière. Cela semble indispensable pour mettre en cohérence leurs politiques respectives, condition incontournable du rétablissement d'un équilibre durable dans l'économie de la sous-région (qui est aussi l'objectif des PAS).

Il est évident que les ateliers organisés jusqu'à maintenant n'ont pas eu une envergure suffisante pour déterminer la mise en cohérence des PAS des pays participants ; en revanche, les participants ont souhaité que ces ateliers servent de lieu d'échange peu formel, permettant de progresser sur ce thème. Dans le cadre de cet échange, ils ont donc retenu les questions suivantes :

- décrire l'esprit général du PAS ;
- décrire toutes les composantes du PASA, en détaillant celles qui ont des implications sur les politiques céréalières et leurs instruments ;
- décrire l'état d'avancement et le calendrier prévu de mise en oeuvre des principales composantes du PAS et du PASA ;
- analyser les conséquences du PASA de chaque pays pour son insertion dans la sous-région, dans le cadre des échanges céréalières.

3. Les acquis de l'atelier de Banjul

Les acquis de l'atelier de Banjul se situent sur plusieurs plans : d'une part, il a permis aux délégations d'échanger une quantité importante d'informations sur leurs problématiques nationales respectives, souvent connues sous un jour très extérieur ; d'autre part, l'atelier a entraîné la constitution d'un groupe "sous-régional" de responsables et gestionnaires des politiques agricoles, initiant une dynamique humaine qui s'est largement développée dans la suite des travaux, et qui en constitue clairement un des acquis majeurs. Enfin, les participants ont reconnu la pertinence du concept de sous-espace en recommandant que la Guinée et la Guinée se joignent à la suite des travaux.

III. LES MISSIONS BILATERALES ET L'ATELIER DE BAMAKO, FEVRIER 1991

Entre octobre 1990 et février 1991, les quatre délégations présentes à Banjul ont donc mené (parallèlement à leur activité professionnelle, il faut le rappeler) une double activité : d'une part, elles ont élaboré des rapports sur les quatre thèmes retenus à Banjul, d'autre part, elles ont mené des missions bilatérales qui ont, également, donné lieu à des rapports. Le séminaire de Bamako a capitalisé cette expérience.

Le premier jour a été consacré à la présentation, par chaque délégation nationale, des résultats des missions d'échange bilatérales. A partir de ces exposés, les participants ont abordé les problèmes du traitement et de l'échange de l'information, et des mesures concrètes qui pourraient, rapidement, améliorer les échanges régionaux.

Le deuxième jour a permis une réflexion plus globale sur les Programmes d'ajustement structurel et les stratégies de développement des pays du sous-espace, et sur les possibilités d'évoluer vers une stratégie commune (ou du moins des stratégies plus compatibles). La réunion s'est notamment penchée sur le degré d'appropriation des programmes d'ajustement structurel dans chacun des pays, et sur les conflits d'intérêts que leur négociation et leur mise en oeuvre pouvaient engendrer, non seulement dans les pays, mais au sein même des institutions.

La matinée du troisième jour a été consacrée à l'instrumentalisation des politiques céréalières dans les divers pays du sous-espace, et s'est demandée comment optimiser les dispositifs nationaux de gestion des politiques céréalières afin qu'ils puissent réaliser au mieux leur rôle, au niveau national comme au niveau régional.

1. Conclusions des missions bilatérales relatives aux thèmes de Banjul

La première partie des travaux a fait le bilan des missions bilatérales qui ont eu lieu entre le Mali et la Mauritanie, le Mali et le Sénégal et le Sénégal et la Gambie.

Ces missions avaient pour but de permettre aux participants d'échanger des informations sur les caractéristiques respectives de leurs politiques céréalières et d'envisager, à partir de ces échanges, des pistes concrètes d'harmonisation des réglementations permettant un développement des échanges de produits locaux.

Les conclusions spécifiques à chaque mission sont décrites en partie 2.

1.1. Echanges d'information

Le développement des échanges d'informations intéresse les participants, mais ils soulignent la nécessité de faire attention au coût de l'information. Il ne faut collecter et diffuser que celle qui est vraiment utile.

Il y d'ailleurs un premier travail à entreprendre sur les dynamiques internes de l'information au niveau national. Dans beaucoup de cas, l'information est dispersée dans plusieurs services, ce qui crée des déperditions d'information parmi les nationaux, et rend difficile l'accès à l'information pour les personnes des autres pays.

Les participants ont tenu à distinguer deux catégories d'informations : les informations conjoncturelles, sur l'état du marché ou de la campagne agricole (prix, flux, stocks constitués, volumes mobilisables) : elles sont censées contribuer à la fluidification du marché, et les informations structurelles sur l'organisation des marchés céréaliers et les instruments de gestion de ce marché (réglementations en particulier). Ces deux types d'information ne sont pas destinés au même public, et leur collecte et leur diffusion ne relève pas nécessairement du même mécanisme.

Pour les informations conjoncturelles, il est nécessaire de faire un double inventaire : d'une part, pour recenser les besoins d'informations, d'autre part, pour mieux connaître les données qui existent, leur fiabilité, leur accessibilité, leur périodicité...

Pour avoir toute leur utilité au niveau régional, les informations doivent être comparables, et il est donc nécessaire de faire un travail d'harmonisation des méthodes de collecte et de traitement ; c'est là que doit prioritairement jouer la coopération sous-régionale. Les échanges d'informations peuvent ensuite être gérés par une concertation bilatérale permanente.

Pour de telles informations, la vitesse de transmission est importante, surtout pour les fonctions commerciales, et il serait souhaitable d'adopter un rythme rapide de diffusion, à l'aide des technologies modernes (notamment la télécopie). La délégation sénégalaise a indiqué, par exemple, qu'il lui serait possible de diffuser fréquemment des informations par le canal de ses dix chambres régionales de commerce.

Si ces informations peuvent servir à l'état brut à certains acteurs du marché, il faut se préoccuper de leur transformation en informations signifiantes, dès lors qu'elles doivent être utilisées pour la gestion des politiques. L'interface entre les données primaires et la prise de décision politique doit donc faire l'objet d'une attention particulière.

Pour les informations structurelles, il n'y a pas besoin d'une information périodique, mais d'échanges permettant l'actualisation des données dont dispose chaque pays et, si possible, d'un contact national permettant d'obtenir toute information complémentaire sur un pays donné. Les réunions bilatérales sont, évidemment des occasions privilégiées d'échanges d'informations structurelles.

Les participants soulignent qu'il est important de ne pas limiter les échanges d'informations au bilan céréalier et à ses composantes (production stocks, flux, prix...), mais qu'il faut également échanger les informations relatives à l'ensemble de la filière céréalière (comportement des acteurs, méthodes de transformation, réglementations...)

Dans tous les cas, les questions d'informations posent un grand problème de communication entre l'Etat et la société civile ;

On note que les structures sont trop nombreuses, et tendent encore à se multiplier. Il faut rechercher la simplicité, veiller aux coûts, et ne pas créer automatiquement de nouvelles structures,

mais plutôt partir de ce qui existe, identifier les informations manquantes (par exemple stocks des commerçants, flux transfrontaliers...), et voir si les structures existantes peuvent intégrer de telles informations.

Au niveau national, les informations pourraient passer par le biais d'un relais national, ayant accès aux diverses sources nationales. Ce relais pourrait être le Conacilss, mais pour l'instant les Conacilss n'ont pas la capacité institutionnelle de gérer de telles tâches. D'autres mécanismes sont envisageables sur le plan sous-régional, comme des bourses d'information, banques de données ou bulletins ; mais dans tous les cas, il doit s'agir de structures légères, gardant un caractère très opérationnel.

Les participants ont suggéré de promouvoir des mécanismes sous-régionaux pour accroître les échanges d'informations, et de procéder à leur évaluation après un ou deux ans de fonctionnement. La possibilité de faire appel à des entreprises, hors du circuit administratif a également été évoquée.

1.2. Facilitation des échanges

1.2.1. Le problème des transports

Les participants ont souligné le rôle crucial des transports dans toute pratique commerciale, et le problème que pose le mauvais état général des axes de circulation dans la sous-région. A l'exception de la voie ferrée Dakar-Niger, les systèmes de transport sont systématiquement confinés dans les frontières nationales, et il manque un réseau régional, qui favoriserait certainement les échanges : à l'heure actuelle, dans certains cas, le coût du transport peut atteindre la moitié du coût final du produit.

Déjà, une route est prévue entre Aioun (Mauritanie) et Niore (Mali) ; il semble également que le bitumage complet de la route reliant Dakar à Bamako, loin de concurrencer le train, lui serait très complémentaire. Le projet de navigation sur le fleuve Sénégal, dans le cadre de l'OMVS, pourrait lui aussi contribuer à faciliter les échanges. La délégation guinéenne a souligné que le développement des infrastructures de transport était une des principales préoccupations de son pays, qu'il s'agisse d'infrastructures routières, bien sûr, mais aussi des transports maritimes, ferroviaires ou aériens.

La CEDEAO, par exemple, pourrait apporter plus de ressources aux infrastructures de transport, car les coûts de transports, très élevés, sont souvent responsables de la non compétitivité des productions locales au niveau des centres de consommation.

1.2.2. Questions monétaires

L'existence de cinq monnaies différentes pour les cinq pays représentés, dont certaines sont convertibles et d'autres non, n'est évidemment pas sans poser de problèmes. Les différences de monnaies concourent à augmenter les échanges informels, d'autant que les échanges formels entre pays ayant des monnaies différentes demandent des procédures complexes et souvent dissuasives (procédures lourdes, quantité limitée de devises).

Toutefois on remarque qu'il ne faut pas dramatiser le problème monétaire. Il ne présente pas que des inconvénients pour les pays qui ont des monnaies non convertibles (notamment, une plus grande liberté dans la gestion du crédit), et ne devient réellement problématique que lorsque le stock de devise détenues par un pays devient trop faible. Dans ce cas, les opérateurs peuvent se livrer à des réexportations dans le seul but de spéculer sur les devises, et cela peut entraîner des fortes distorsions sur les marchés.

Toutefois les réexportations ne relèvent pas simplement de la spéculation sur les devises. Elles proviennent également de choix de politiques agricoles ou économiques différents entre pays voisins, qui créent des différentiels de prix importants, et aussi de l'existence de réseaux marchands bien structurés de part et d'autre des frontières qui ont toujours commercé, et profitent de toute différence entre pays voisins pour développer des flux plus vastes et difficiles à maîtriser.

Les différences de monnaies ne seraient en tout cas pas un problème majeur pour le commerce des produits régionaux si la Chambre de compensation ouest africaine fonctionnait correctement : malheureusement, le système en place ne donne pas satisfaction, car certains pays ont des créances auprès de pays tiers avec lesquels ils ne commercent pas, et que ceux-ci ont des difficultés à régler. Du fait de ce manque de discipline, la chambre de compensation traverse une période de crise ; il faudrait trouver un système équivalent pour régler des échanges bilatéraux, ou triangulaires entre pays solidaires. A l'heure actuelle, les pays réunis dans la chambre de compensation ne constituent pas un ensemble fonctionnel.

Une autre possibilité, pour développer les échanges régionaux, serait de développer des systèmes d'assurance-crédit pour les exportateurs. La réunion a en effet noté que, dans le cadre du FCCAA⁴ au Sénégal et du PRMC⁵ au Mali, les bailleurs de fonds ont mis en place des politiques de crédit de campagne aux associations villageoises et aux commerçants demi-grossistes. Elle a recommandé que ces facilités soient étendues au niveau de l'achat et du commerce des produits agricoles dans tout le sous-espace.

La pénurie de devises pour les importations amène en outre certains pays à compter avant tout sur l'aide alimentaire pour combler leur déficit céréalier : dans ce cas, l'approvisionnement de ces pays déficitaires sur le marché régional dépend de la volonté et de la capacité des agences d'aide à faire des aides triangulaires.

2. Principales conclusions de chaque échange bilatéral

2.1. Mali-Sénégal

Le Mali et le Sénégal estiment qu'il n'y a pas de frein majeur aux échanges bilatéraux. Ils reconnaissent toutefois que les préoccupations majeures des deux pays ne sont pas les mêmes. En particulier dans le cas du riz, le problème socio-politique du prix au consommateur est déterminant au Sénégal, tandis que le Mali favorise plus ses producteurs.

Le principal problème est l'absence de route bitumée entre les deux pays, qui limite beaucoup la souplesse des échanges. Il est obligatoire de passer par les chemins de fer, qui demandent parfois des délais importants avant d'accorder du volume de fret, au risque de compromettre des opérations commerciales.

Le Sénégal prélève un droit de timbre de 3 % sur tous les produits d'importation, même s'il s'agit de produits de la CEAO. Ce prélèvement est contraire aux règles en vigueur, et il grève la compétitivité des produits maliens. En outre, le Sénégal a surtaxé en 1990 les importations d'huile en provenance du Mali, dont le volume devenait important.

4. FCCAA : Fonds commun de contrepartie de l'aide alimentaire.

5. PRMC : Programme de restructuration du marché céréalier.

Les relations entre Mali et Sénégal dépassent de beaucoup le simple domaine céréalier. Le Sénégal peut à terme importer régulièrement des céréales sèches, voire du riz, s'il trouve des compensations. Rien que dans le domaine agro-alimentaire le Sénégal dispose d'un avantage comparatif par sa capacité industrielle de raffinage d'huile ou de transformation de céréales.

En fin de compte, les différents réglementaires entre le Mali et le Sénégal sont faibles. C'est plutôt l'application des mesures qui rompt l'harmonie théorique. Les commerçants et les acteurs privés n'ont pas confiance dans les acteurs publics, et il faut renouer cette confiance avant que les échanges bilatéraux ne se normalisent : ainsi, en 1990, dans un contexte officiel d'excédents, le Gouvernement malien a décidé de subventionner l'exportation des céréales (de 10.000 FCFA/tonne) ; en dépit de cette subvention importante, la grande majorité des exportations vers le Sénégal s'est faite clandestinement, certains commerçants ne tenant pas à montrer leur "surface financière", ou redoutant une taxation l'année suivante.

2.2. Mali-Mauritanie

Le Mali et la Mauritanie ont commencé par échanger un ensemble de textes réglementaires régissant leur commerces intérieurs et extérieurs respectifs.

Si les échanges officiels entre les deux pays sont très faibles, les exportations de céréales vers du Mali vers la Mauritanie sont estimées à 35.000 tonnes en 1990 ; il s'agit essentiellement de commerce local. En revanche, les commerçants mauritaniens, à la recherche de Franc CFA réexportent vers le Mali des produits du marché mondial pour pouvoir dégager des surplus de devises. Il s'agit là de flux longs, qui concernent notamment riz, sucre, farine et thé. Les deux pays ont signé en septembre 1990 un protocole d'accord pour tenter de mettre fin à ces pratiques frauduleuses.

Les problèmes monétaires sont en effet sensibles dans les relations entre les deux pays, et ils défavorisent actuellement le Mali.

En outre, si les Mauritaniens ont décidé de protéger leur riziculture, le blé importé arrive sans frein dans les villages mauritaniens, même les plus éloignés, où il est moins cher que le mil malien, qu'il concurrence fortement : ainsi, en 1990 le Mali a-t-il vu un appel d'offre de la CEE pour l'achat d'aide alimentaire lui échapper, car son prix de revient était plus élevé que celui des produits d'importation. Dans ces conditions, l'esprit de la Charte de l'aide alimentaire est-il respecté ? Il existe de plus un problème de partenariat sur le marché mauritanien, qui est un marché difficile à pénétrer.

Les deux délégations reconnaissent donc qu'il existe une volonté politique de développer les échanges, mais qu'il faut mettre les bons instruments au service de cette volonté. L'existence d'un réseau commerçant dynamique de part et d'autre de la frontière constitue plutôt une chance pour les échanges, il faut savoir le mettre en valeur en limitant les abus.

2.3. Sénégal-Gambie

Les relations Sénégal-Gambie sont bien connues pour le problème des réexportations gambiennes vers le marché sénégalais. Toutefois, les réexportations de céréales ne constitue qu'une faible partie du problème, et il ne faut d'autre part pas réduire les échanges entre les deux pays à cette seule dimension. Un délégué gambien fait remarquer que les différences entre les deux pays vont au delà des politiques cérésières, les politiques des deux pays sont presque systématiquement opposées. Il est nécessaire d'étudier la totalité des échanges Sénégal-Gambie, pour mettre en

évidence quelle est la balance des intérêts mutuels à l'heure actuelle. Les deux délégations proposent à cet égard la mise en place d'une méthode pour quantifier les flux et d'un système de suivi des échanges entre les deux pays, sans lesquels aucun rapprochement des politiques ne peut être discuté.

La Gambie indique son intérêt pour l'expérience du Sénégal en matière de transformation.

Le Sénégal fait remarquer que son niveau de prix du riz est faible par rapport à celui du Mali, qui souhaite protéger son agriculture, mais élevé par rapport à celui de la Gambie, très libérale. Il semble difficile de trouver un équilibre entre ces deux extrêmes. Il s'agit typiquement d'un cas où le dialogue bilatéral ne suffit pas à résoudre un problème, mais où il faut rechercher une solution multilatérale.

2.4. Guinée

La Guinée, enfin, a souligné l'intérêt de ces rencontres bilatérales, et souhaité avoir prochainement l'occasion d'entamer un tel processus avec ses voisins.

Jusqu'à ces dernières années, la Guinée avait choisi de favoriser les consommateurs plutôt que les producteurs : "en 1988, les portes de la Banque Centrale étaient si ouvertes que des importateurs ont même pu importer du riz étuvé identique au riz local". Il semble que cette politique soit en passe de changer, et que la Guinée soit décidée à accorder une plus grande priorité aux intérêts de ses producteurs.

3. Harmonisation des politiques , ajustements structurels, et instruments de mise en oeuvre des politiques

La deuxième partie des travaux du groupe a pris plus de recul et a discuté, à partir des expériences nationales, quelles étaient les stratégies respectives de chaque pays, et les possibilités d'harmoniser les politiques qui en résultent.

Les participants ont d'abord souligné que, pour harmoniser, il faut avoir des objectifs communs, et se donner les moyens de les atteindre. La coopération régionale est-elle souhaitée ? est-ce un but fonctionnel (élargir et stabiliser les marchés céréaliers), ou est-ce l'expression d'une volonté politique plus profonde ? Ainsi, si la création d'un espace régional relativement protégé est un objectif, le CILSS et le Club pourraient faire une proposition fonctionnelle d'organisation d'un tel espace, avec laquelle les participants pourraient retourner devant leurs gouvernements, afin de la discuter et de l'amender.

Car l'harmonisation des politiques est, sans conteste, le problème le plus épineux qui ait été débattu. Les pays tendent naturellement à donner priorité à leurs problèmes internes, et se protègent - ou non - essentiellement à partir de considérations nationales. Il n'est pas superflu de rappeler que les pays rencontrent déjà de grandes difficultés à trouver une cohérence en leur propre sein, que ce soit entre les acteurs nationaux, ou au sein même de l'appareil de l'Etat.

Les programmes d'ajustement structurel créent, bon gré, mal gré, des convergences dans les politiques qui donnent une certaine forme d'harmonisation, notamment dans la gestion des marchés intérieurs : libéralisation, démonopolisation, restructuration sont partout la règle.

En revanche, les relations avec le marché mondial ne sont pas toutes les mêmes. Les économies qui misent sur l'agriculture, surtout lorsqu'elle n'est pas encore bien développée, ne peuvent pas prendre la responsabilité d'ouvrir leurs frontières, tandis que certains pays adoptent une politique d'importation très libérale.

Cette question crée d'ailleurs des conflits d'intérêt au sein même des pays sur les options à retenir. On voit, dans la plupart des pays de la zone, un débat entre les lobbies pro-agricole, qui souhaitent protéger l'agriculture, et les lobbies "financiers", qui donnent la priorité au maintien à court terme des équilibres macro-économiques et financiers. Selon les pays, les rapports de forces sont variables, et susceptibles d'évoluer comme le montre le cas de la Mauritanie. Dans ce pays, les ruraux restent nombreux mais ne constituent pas un groupe de pression : traditionnellement, la Mauritanie ne protégeait pas sa riziculture. Avec l'aménagement du fleuve Sénégal, une riziculture capitaliste s'est développée, qui a un intérêt évident dans la protection du marché du riz. Les tenants de cette riziculture forment un lobby suffisamment puissant pour avoir entraîné une modification de la politique rizicole, devenue plus protectionniste, alors que la politique vis-à-vis des céréales sèche reste très ouverte au marché mondial. Ces rapports de force internes jouent un rôle important dans les négociations, mais également par la suite dans la mise en oeuvre des politiques d'ajustement structurel.

On note enfin que les agences d'aide ont une influence tout à fait considérable dans la programmation et la mise en oeuvre des activités de l'Etat. Dans ce contexte, les donateurs doivent donner l'exemple et harmoniser leurs politiques respectives. Celles-ci doivent en effet faire passer les intérêts du pays hôte avant les sensibilités nationales des donateurs.

Les participants ont remarqué que ce sont toujours les mêmes mesures qui reviennent dans les programmes d'ajustement structurel, et ont déploré l'uniformité des solutions apportées à des problèmes qui sont souvent radicalement différents. Il ne faut donc guère s'étonner que l'appropriation de la démarche d'ajustement soit très faible, et que l'application de certaines mesures soit retardée autant que possible par les responsables. En effet, nombre de mesures préconisées par les PAS sont très impopulaires, voire irréalistes au regard de la situation intérieure des Etats.

"Il faudrait un PASA du sous-espace", a souligné un des participants. Mais à défaut d'insérer des clauses régionales dans les PASA, dont certains sont déjà négociés, il est nécessaire, au minimum, de vérifier que les stratégies qui les sous-tendent ne sont pas incompatibles entre elles. Si la logique collective implique à terme une protection harmonisée aux frontières du sous-espace, il pourrait être utile de négocier collectivement une protection graduelle, dépendant des catégories de produits, et commune aux différents Etats. Le degré très différent d'avancement des PAS et PASA de chaque pays pose toutefois problème pour qu'ils puissent prendre une position commune.

Adapter les instruments à l'évolution des politiques céréalières

Pour la dernière matinée des travaux, les participants se sont penchés sur les instruments (mécanismes, structures...) à élaborer et à mettre en oeuvre pour gérer des politiques céréalières intégrant les préoccupations régionales, dans un contexte marqué par l'ajustement structurel. Même dans un contexte libéral, il reste en effet des tâches que seul l'Etat peut assumer : il doit organiser le transfert des responsabilités vers le secteur privé, créer les conditions d'un bon fonctionnement de celui-ci, et assurer une fonction essentielle de régulation des excès du marché.

En fait, les instruments de gestion des politiques céréalières peuvent être rassemblés en quelques catégories :

Gestion de l'équilibre entre libéralisation et protection : il est indispensable de trouver un équilibre entre ces deux extrêmes, dont aucun n'est totalement acceptable pour les pays. Par exemple, la libéralisation des échanges au sein de la sous-région devrait être contrebalancée par une politique de protection harmonisée aux frontières du sous-espace.

Gestion de la politique du crédit : cette politique a un rôle essentiel dans la protection des producteurs, dont elle renforce les capacités de résistance aux aléas et pour inciter les transformateurs.

Gestion des relations entre l'Etat et le secteur privé : le retrait de l'Etat de ses anciennes tâches devrait permettre de mobiliser un secteur privé varié et décentralisé, y compris au niveau des producteurs, qui peut, au-delà de la simple substitution à l'action de l'Etat, jouer un rôle de premier plan sur les marchés. A l'heure actuelle, seuls quelques grands commerçants tirent l'essentiel des bénéfices de la libéralisation ; ces oligopoles remplacent de fait l'Etat dans son action. La distorsion de l'allocation des ressources qui en résulte peut être supérieure à celle qui existait auparavant sans, en outre, que les consommateurs en tirent profit.

Le transfert des charges au secteur privé demanderait en outre une action simultanée de formation et d'information, alors que l'Etat, encore jaloux de ses prérogatives, répugne à mettre en place de tels mécanismes de passation.

Le développement de l'économie de marché doit également s'accompagner d'une organisation des consommateurs. Mieux organisés et informés, ils peuvent constituer un contrepoids aux excès du marché.

Enfin, l'Etat garde un rôle important dans l'approvisionnement des couches défavorisées.

Il existe encore d'autres missions plus générales pour l'Etat (gestion des infrastructures, recherche...). L'Etat pourrait en outre encourager la coopération décentralisée (par exemple entre l'OPAM et le CSA) ; une expertise sous-régionale pourrait dans bien des cas se substituer à l'assistance des agences d'aide.

Sur un autre plan, l'intégration de la dimension régionale dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques céréalières implique qu'une structure régionale soit capable d'appuyer les services nationaux dans leur démarche.

Il ne semble pas souhaitable de créer de nouvelle structure pour cela ; au contraire, il faudrait mettre fin à la prolifération actuelle, et commencer un exercice d'assainissement car la multiplication des structures régionales nuit à leur efficacité : la CEDEAO pourrait, dans ce contexte, être considérée comme la structure régionale de base, appuyée dans sa mission par quelques organismes plus spécialisés. Cette structure régionale devrait en tout cas rechercher des synergies pragmatiques pour quelques produits, entre des petits groupes d'Etats, afin de jeter les bases d'une coopération réelle.

IV. ACQUIS ET LIMITES DES ATELIERS SUR LA GESTION DES POLITIQUES CEREALIERES

Les deux ateliers animés par l'ECDPM à Bamako et Banjul avec des hauts fonctionnaires du sous-espace représentent une démarche relativement novatrice pour ce public, démarche qui a largement démontré son intérêt. Comme toute démarche nouvelle, les résultats ne sont toutefois pas exactement ceux qui étaient attendus, certains points ayant pu être traités plus profondément que d'autres. Aussi est-il nécessaire pour conclure de faire rapidement le bilan des points forts et des points faibles, avant d'examiner les perspectives de prolongation de la démarche. Il est bien évidemment difficile de quantifier l'impact de quelques journées de réflexion collective, d'échange d'idées et d'informations, surtout à court terme ; aussi cette évaluation aura-t-elle un caractère plutôt qualitatif.

1. Acquis des ateliers

1.1. une dynamique humaine remarquable

L'acquis le plus notable du processus de concertation est la dynamique humaine qu'il a engendrée. Cette dynamique était déjà perceptible à Banjul mais, notamment après les missions bilatérales, elle est devenue flagrante lors de l'atelier de Bamako.

Les participants ont souligné à maintes reprises l'importance qu'ils attachaient à ces contacts interpersonnels. Ils ont notamment souligné que ces contacts allaient leur faciliter la tâche à l'avenir, leurs collègues des autres pays représentant de véritables cartes d'accès au coeur des systèmes de gestion des politiques agricoles des pays voisins.

La possibilité d'échanger des idées et de chercher des solutions communes sans la pression d'une négociation a contribué à instaurer un climat favorable à des échanges directs. Au cours des missions bilatérales, les participants se sont rendu compte que plusieurs problèmes pouvaient être résolus facilement, mais ne l'avaient pas été jusque là parce ceux qui percevaient le problème et ceux qui détenaient le mécanisme de la solution n'étaient pas en contact. De l'avis même des participants, de nombreux problèmes issus de la méconnaissance ou de malentendus devraient ainsi être réglés à l'avenir.

Au-delà de son côté "sympathique", la dynamique humaine issue des ateliers a donc un côté très opérationnel, qui ne doit pas être négligé.

1.2. La maturation de la pensée régionale

Lors du séminaire de Lomé, en 1989, les participants représentant des pays de la région avaient montré un manque important de préparation. D'une part, il ne connaissaient pas toujours précisément le fonctionnement des politiques céréalières de leurs voisins ; d'autre part, ils avaient une certaine difficulté à situer les intérêts de leurs pays dans une dynamique régionale. C'est que les questions de coopération régionale sont complexes, et demandent une longue maturation.

Ce n'est pas le moindre des acquis des ateliers ECDPM que d'avoir permis à un ensemble de hauts fonctionnaires du sous-espace d'affiner collectivement leur vision d'un avenir régional, de ses tenants et de ses aboutissants. Si on peut considérer que les participants étaient, a priori, ouverts à l'idée de coopération régionale, il est certain que la démarche les a aidés à prendre la mesure de la nécessité mais aussi de la difficulté de cette coopération régionale. Elle a permis de remplacer les idées simples et les visions nationalistes, par des points de vue plus nuancés, prenant en compte les logiques des pays voisins dans leur complexité.

1.3. La mise en relation des institutions de gestion des politiques céréalières dans le sous-espace

A un niveau moindre, les ateliers, et surtout les missions bilatérales, ont permis de mettre en relation les institutions de gestion des politiques céréalières du sous-espace. Il existe, logiquement, des similitudes dans les fonctions que remplissent ces institutions : gestion de la sécurité alimentaire (OPAM/CSA-Sénégal/CSA-Mauritanie), gestion de l'information (SIM-Sénégal et SIM-Mali...). A travers les individus, des relations ont commencé à se tisser entre les structures qui gèrent ces fonctions, ou elles se sont renforcées quand elles existaient déjà. Il est indispensable de renforcer

encore ces liens et de les institutionnaliser, afin que la pérennité des échanges ne soit pas dépendante de simples contacts interpersonnels, aussi bons soient-ils... Nul n'est en effet inamovible de ses fonctions !

2. Limites de la démarche

Au stade actuel, le processus lancé par l'ECDPM n'a pas encore donné tous les résultats escomptés, résultats au demeurant fort ambitieux. Les problèmes rencontrés sont de deux ordres : méthodologiques et politiques.

2.1. Le difficile cheminement vers des propositions

En dépit de la motivation évidente des participants, les deux ateliers et les échanges bilatéraux n'ont pas permis de formuler des propositions directement opérationnelles. Les débats sont souvent restés au niveau de l'échange d'idées, ou de la formulation de recommandations de portée régionale. Il n'y a pas eu de résultats concrets formels débouchant sur des changements durables et significatifs d'un point de vue sous régional, si ce n'est, on l'a dit, quelques modifications ponctuelles qui se sont faites dans la foulée des échanges bilatéraux. Même pour les échanges d'informations, domaine pourtant le plus prometteur, il y a eu une difficulté certaine à concrétiser les pistes d'action.

Il est certainement nécessaire, pour la suite, de développer une stratégie permettant de valoriser toutes l'information qui a été mise en commun, dans le but d'atteindre les objectifs mentionnés au début de ce document.

2.2. Les limites du processus en l'absence de mandat politique clair

Un autre constat qui ressort de la démarche jusqu'à présent, est la difficulté, pour des hauts fonctionnaires, de proposer des solutions concrètes en l'absence de mandat politique clair de leur administration. Etant donnée l'extrême hétérogénéité des politiques et des stratégies nationales dans le sous-espace, il n'est pas possible de trouver aux problèmes soulevés des solutions ne présentant aucune contrainte pour les divers pays. Toute solution doit donc être le résultat d'une négociation, d'un jeu d'analyse du coût et des bénéfices prévisibles, de négociations, de contreparties.

Les participants n'ont peut-être pas toute l'information nécessaire pour entrer dans ce jeu complexe ; mais surtout, ils manquent d'un positionnement clair de leur pays par rapport à l'intégration régionale, allant au-delà d'une déclaration de principe pour donner clairement les attentes et les craintes du pays dans un processus régional. Faute d'un tel arbitrage, qui n'est pas de leur ressort, les recommandations précises pas être autre chose que des mesures purement techniques, permettant d'optimiser le fonctionnement du sous-espace dans sa logique actuelle, logique dont on reconnaît par ailleurs qu'elle est loin d'être optimale...

3. Pistes d'avenir

La prochaine étape des ateliers de l'ECDPM se déroulera à Bamako, puis tous les quinze membres du groupe sont invités à la Rencontre sur les interactions des politiques agro-alimentaires

dans le sous-espace "ouest", organisée par le CILSS et le Club du Sahel, où leurs conclusions seront discutées et croisées avec les résultats d'autres études, aux méthodes complémentaires.

Les suites du processus dépendront évidemment du degré de réussite de la Rencontre de Bamako, et des suites qui en seront décidées. Elle dépendra, de même, des développements de la Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'ouest et du centre, qui s'est tenue à Dakar au mois de mars dernier, et dont on ignore encore les suites.

Il existe en tous cas des points sur lesquels les progrès peuvent être rapides et conséquents (notamment les échanges d'informations, la suppression des entraves au commerce des céréales sèches, la mise au point de normes communes...), tandis que pour d'autres il faut reprendre la discussion très en amont de toute décision (organisation de la gestion des politiques céréalières, harmonisation des programmes d'ajustement structurel...). Mais, de toutes façons, la réflexion doit continuer. Voici quelques pistes qu'elle pourrait emprunter.

3.1. Institutionnaliser la dynamique en cours

On l'a dit, un des résultats majeurs des ateliers a été de créer une dynamique forte entre les participants ; il est nécessaire que cette dynamique dépasse le cadre des participants et s'élargisse à l'ensemble des institutions. Il faut à terme aboutir à un réseau très fluide des personnes impliquées dans la gestion des politiques céréalières dans le sous-espace. L'existence de ce réseau, et les facilités de contacts qui en résulteraient, devraient contribuer grandement à la levée des petits obstacles qui contrarie au quotidien le fonctionnement du sous-espace. Il faut encore trouver le processus qui permettra d'élargir et de pérenniser les contacts déjà établis.

Une des suites possibles de la rencontre de Bamako pourrait être d'organiser des ateliers par nationaux, rassemblant l'ensemble des hauts fonctionnaires concernés par le dossier, et animés par le groupe ayant participé à l'ensemble des ateliers. La structure interministérielle du groupe, et donc de l'atelier qu'il pourrait animer, permettrait un examen nuancé des résultats de la Rencontre.

3.2. Lancer les délégations dans un processus de négociation

Au-delà de l'aplanissement des petites difficultés et dysfonctionnements, le groupe de travail doit se positionner en **groupe de propositions** pour un fonctionnement régional concerté. Cela implique, dans la poursuite des ateliers, d'identifier les intérêts mutuels, de faire une analyse des contraintes et des problèmes (politiques, économiques et budgétaires) qui émergeraient probablement au moment d'une réforme de la politique actuelle, pour pouvoir anticiper les obstacles et évaluer la marge de manoeuvre disponible (par rapport à la volonté politique, aux capacités institutionnelles de l'administration).

Il est également nécessaire de faire une analyse des contraintes budgétaires : comment soutenir processus de coopération durable au niveau bilatéral ou sous-régional, et qui pourrait s'y engager.

Les participants ont noté que les discussions qu'ils ont menées sont proches de celles qui ont eu lieu au début des années 1980 dans le cadre de la CEAO sur une "politique agricole commune", réflexions qui n'ont jamais été concrétisées. "Mais, a souligné un des délégués, avec la CEAO, on est parti à reculons". Pour éviter cet écueil, il faut travailler soigneusement sur les instruments disponibles ou à créer pour alimenter et concrétiser la dynamique régionale qui renaît actuellement.

La Rencontre de Bamako pourrait ainsi proposer qu'une suite concrète soit donnée aux ateliers de Banjul et Bamako sous forme d'un plan d'action et d'un calendrier précis, à réaliser dans une période d'un an ou 18 mois. Cette suite serait caractérisée par une approche graduelle et porterait sur des thèmes très concrets, avec des buts réalisables à court terme.

3.3. Assurer la cohérence des développements du processus avec les autres initiatives régionales

Le processus animé par l'ECDPM devra veiller à coordonner sa réflexion et son action avec celles des organisations régionales qui s'intéressent au sujet (CILSS, CEAO, CEDEAO...) ou les démarches complémentaires (Conférence des Ministres de l'Agriculture, commissions mixtes bilatérales...). Il y a suffisamment de travail dans le domaine régional pour éviter les doubles emplois...

Il ne faut pas non plus oublier que la mise en place et le fonctionnement d'un mécanisme de concertation sous-régionale, quel qu'il soit, seront coûteux. Si les gouvernants sont convaincus de la nécessité de mieux coopérer avec leurs voisins, il doivent en tirer les conséquences budgétaires, et dégager les ressources financières permanentes nécessaires à pérenniser les réformes proposées (par exemple, un budget de communication dans chaque pays, si un processus d'échange d'information est mis en place). A ce niveau également, il y a besoin que les pays du sous-espace manifestent leur volonté régionale.

4. Conclusion

Ainsi, les ateliers ECDPM ont un double intérêt.

D'une part, ils permettront d'avoir à la Rencontre de Bamako un groupe de représentants des Etats conscients des enjeux de la coopération régionale, bien informés, et capable de débattre et d'opposer un point de vue argumenté aux chercheurs et agences d'aide présents. La qualité des travaux de la Rencontre, mais aussi les chances d'avoir des recommandations pertinentes et applicables en seront probablement renforcées.

D'autre part, les équipes peuvent être le point de départ d'une dynamique sous-régionale en portant dans leurs administrations les idées débattues dans les ateliers, en se faisant des vecteurs motivés du message régional, mais aussi, quotidiennement, en tirant les conséquences, dans leur activité professionnelle, des informations nouvelles qu'ils ont obtenues dans les débats, et en prenant en compte la cohérence régionale comme une donnée de leur activité.

LISTE DES PARTICIPANTS AUX ATELIERS ECDPM

GAMBIE

Ken Johm

Director, Department of Planning, Ministry of Agriculture, Banjul

A. Ndow

Director, Central Statistics Department,
Ministry of Trade, Industry and Employment, Banjul

A. Taylor

Principal Planner, Department of Planning, Ministry of Agriculture,
Banjul

GUINEE⁶

A. Oury Diallo

Chef de service Suivi-Evaluation des projets,
Bureau de stratégie et développement, MARA, Conakry

Seidou Diallo

Chef du service Information et documentation, Direction nationale du commerce,
Ministère du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, Conakry

Telly Diallo

Bureau de Stratégie de développement, Ministère de l'agriculture (MARA), Conakry

MALI

Cheick Oumar Sidibé

Directeur, Direction Nationale des Affaires Economiques
Bamako

Madame Nafissatou Konaré

Inspecteur des services économiques, Direction Nationale des Affaires Economiques
Bamako

Abdoulaye Sall

Président Directeur Général, Office des Produits Agricoles du Mali
Bamako

6. La délégation guinéenne s'est jointe au processus pour l'atelier de Bamako. Elle n'a pas assisté à l'atelier de Banjul.

MAURITANIE

Mohammed Ould Babetta

Commissaire adjoint au CSA, Commissariat à la sécurité alimentaire
Nouakchott

Eli Salem Ould Elhadj

Cellule de planification et d'études, Ministère du développement rural
Nouakchott

Abderahman Ould Moustapha

Directeur du commerce extérieur, Ministère du Commerce, Nouakchott

SENEGAL

Aboubacar Kourouma

Directeur adjoint de l'Agriculture, Ministère du développement rural et de l'hydraulique
Dakar

Alassam Tall

Chef de division, Ministère de l'économie et des finances
Dakar

Moussa Cissé

Chef de cellule études et information, Commissariat à la sécurité alimentaire
BP 170 Dakar

ANIMATEURS

Ad Oomen et Geert Laporte

ECDPM

Dramane Coulibaly

CILSS

Serge Snrech

Club du Sahel

Etaiement également présents à l'atelier de Bamako Madame Renske Nauta (ECDPM),
Ibrahima Camara (CILSS) et Jean-Marc Pradelle (Club du Sahel)