

Groupe AMIRA

POLITIQUES CEREALIERES ET INFORMATIONS STATISTIQUES

Pierre THENEVIN

Février 1990

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVERTISSEMENT par G. WINTER	v
I. INTRODUCTION	1
II. QUELQUES PRINCIPES D'UNE STATISTIQUE D'AIDE A LA DECISION	5
III. LES POLITIQUES D'ORGANISATION DU MARCHÉ CEREALIER MENEES AU MALI, AU NIGER ET AU TOGO	9
3.1. Le Programme de restructuration du marché céréaliier au Mali (PRMC)	9
3.2. La réorganisation des activités de l'OPVN au Niger	14
3.3. La commercialisation des céréales au Togo	16
IV. ANALYSE DE QUELQUES ACTIONS CONDUISANT A L'IDENTIFICATION DES BESOINS D'INFORMATION DES RESPONSABLES D'UNE POLITIQUE CEREALIERE	19
4.1. Le soutien des prix à la production	20
4.2. La stabilisation des prix à la consommation	21
4.3. L'ajustement de l'offre à la demande	23
4.4. L'aide d'urgence et le rôle "social" de l'office céréaliier	26
4.5. Les achats de l'office céréaliier par appel d'offres	29
4.6. Les exportations de céréales	31
4.7. La transformation des céréales locales	32

AVERTISSEMENT

Cette nouvelle étude de Pierre Thénevin sur les politiques céréalières s'avère d'autant plus utile et d'actualité que les initiatives statistiques et les financements correspondants dans ce domaine ont tendance à se multiplier dans le désordre.

Pierre Thénevin montre, sur ce cas précis, comment il est possible de mettre en place des systèmes d'informations permanents, efficaces et à coût modéré. Son étude, effectuée pour le compte du groupe AMIRA, a été financée par l'Office Statistique des Communautés Européennes.

Pierre Thénevin enracine ses propositions dans une double et longue expérience : celle d'un économiste-planificateur, maintes fois consulté récemment sur le thème des politiques céréalières par diverses agences d'aide, bilatérales et multilatérales, et celle d'un statisticien, participant dès la première heure, c'est-à-dire depuis douze années, au Groupe AMIRA.

La première expérience lui permet, en procédant à une analyse économique précise des composantes de diverses politiques céréalières (celle du Mali, du Niger et du Togo), d'identifier très concrètement quelle est la nature des informations essentielles dont ont besoin, même s'ils ne les "demandent" pas toujours très explicitement ni dans des délais convenables, ceux qui sont en charge d'une politique et des actions particulières correspondantes. Le mot d'ordre en la matière est "ni trop, ni trop peu". Un rôle primordial revient au dialogue entre producteurs de statistiques et "décideurs". Ces derniers ont trop souvent encore des objectifs, des horizons, des contraintes, des méthodes si spécifiques qu'ils aboutissent à des incompréhensions, sources du cercle vicieux bien connu : pas de demande motivée de statistiques, donc pas de financement

D'où peut-être pour le lecteur, s'il est peu familier de l'ensemble de la problématique, une certaine difficulté à tenir en permanence le fil conducteur d'une étude qui, par sa nature et par son histoire, ne peut être que d'une "foisonnante densité".

Qu'il me soit donc permis, sous ma propre responsabilité et puisque je suis à l'origine de la double commande et donc peut-être aussi d'un double fil conducteur, de proposer au lecteur quelques points de repère qui personnellement me furent commodes pour suivre l'auteur pas à pas dans son cheminement.

L'idée originale de Pierre Thénevin, celle qui inspira dès l'origine cette étude, était de partir, pour une fois, de l'analyse circonstanciée d'actions particulières, de décisions spécifiques des divers acteurs ou opérateurs engagés dans "la politique céréalière" pour en induire, par le bas si j'ose dire, les besoins d'informations de ces divers centres de décision. Quitte à essayer dans un second temps de montrer que ces informations "décisives" formaient un ensemble cohérent qu'il convenait de promouvoir en système de collecte, de traitement et d'analyse des données utiles à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de cette politique céréalière, faite elle-même d'un système de décisions et non donnée a priori.

D'où les trois études de cas (Mali, Togo, Niger) du chapitre 3 et surtout l'analyse au chapitre 4 de six actions composantes éventuelles d'une politique céréalière : le soutien des prix à la production, la stabilisation des prix à la consommation, l'aide d'urgence, les achats de l'office céréalier par appel d'offres, la promotion des exportations de céréales, la transformation des céréales locales.

Dans ce chapitre 4 est aussi analysée une autre "action" (cf. 4.3) de type singulier : l'ajustement de l'offre à la demande. Et l'on peut se demander si elle doit être mise sur le même plan que les autres. Ne constitue-t-elle pas en fait l'objectif final, la clé de voûte, le résumé de la politique céréalière elle-même ? Cet ajustement n'est-il pas le résultat des autres actions analysées, qu'il s'agisse des actions indirectes par les prix ou des actions directes sur les quantités par le commerce extérieur, l'aide et les stocks ?

relève, avant la récolte si possible, de la prévision (l'alerte précoce) et ce qui relève, après la récolte, du suivi de l'ajustement entre offre et demande (suivi physique au niveau national, suivi "social" au niveau local).

L'alerte précoce appelle des enquêtes que l'on pourrait qualifier d'enquêtes de conjoncture : identification d'indicateurs et déclarations qualitatives sur le sens des évolutions, ceux-là et celles-ci prenant sens et mesure grâce à un "calage" progressif sur la série des comparaisons prévisions/réalisations des campagnes antérieures. Le suivi, quant à lui, relève des enquêtes statistiques habituelles visant à fournir directement des estimations des grandeurs de fait⁴.

Les objectifs de ces quatre séries d'investigations sont parfaitement résumés en pp. 37-38 :

- || Les objectifs des enquêtes à réaliser ont été explicités
|| en 4.3. et 4.4. :
- || - au niveau local on veut :
 - || * identifier rapidement les zones à risque où localiser
|| un stock de sécurité minimum
 - || * améliorer l'information obtenue par le système
|| d'alerte local précoce, suivre et gérer le stock de
|| sécurité selon les comportements observés au cours de
|| l'année.

⁴ Ce qui ne signifie pas forcément mesures effectives de la production. Les déclarations des paysans au moment de la récolte peuvent s'avérer plus fiables que les mesures par la méthode des carrés de rendement. Cf. à ce sujet le très intéressant test méthodologique réalisé en 1987 pour le compte de la Banque Mondiale par : V. Verma, T. Marchant et T. Scott : "Evaluation of Crop-Cut Methods and Farmer Reports for Estimating Crop Production : Results of a Methodological Study in Five African Countries". Longacre Agricultural Development Centre Limited, Londres, janvier 1988, 79 p.

Les résultats essentiels de cette étude sont présentés par T. Marchant dans STATECO n° 58-59, juin-septembre 1989 : "Evaluation des méthodes d'estimation de la production céréalière basée sur les carrés de rendement et les déclarations des exploitants : résultats d'une étude méthodologique dans cinq pays d'Afrique", pp. 167-186 (INSEE-Département des Relations Internationales et de la Coopération).

d'économie⁵.

P. Thénevin n'a pas de mal à montrer que ces investigations de base se confortent mutuellement moyennant quelques précautions de méthodes et surtout de mise en cohérence des responsabilités. Il estime également que les propositions qu'il avance ne sont pas plus onéreuses (ordre de grandeur : 150 à 200 millions de francs CFA par an et par pays) que la somme des investigations disparates et finalement peu opérationnelles qui sont encore le lot d'un trop grand nombre de pays.

En fin de compte et de lecture il me semble qu'il est possible d'extraire de cette étude le canevas de base d'un dispositif d'enquêtes, efficace et financièrement réaliste, adapté à la conduite de politiques céréalières. Ce canevas mériterait, après discussions, compléments et amendements pour tenir compte d'autres expériences, une vulgarisation technique et pédagogique, et surtout une présentation aux organismes disposés à financer, de manière ordonnée, cet effort statistique indispensable.

G. WINTER

⁵ Selon le schéma de base suivant : liste des groupements d'acteurs, si possible accompagnée des caractéristiques essentielles de ces "unités primaires" ; enquête compréhensive (par choix raisonné grâce au travail précédent) par entretiens approfondis auprès de ces unités pour en caractériser les comportements et modes d'intervention ; enquête statistique ultime très ciblée, sur échantillon réduit d'unités circonscrites avec précision en fonction des acquis de la phase précédente. Ces principes méthodologiques ont été également illustrés par J. Charmes dans "L'évaluation du secteur non structuré : méthodes, résultats, analyses ; l'exemple de la Tunisie", AMIRA n° 37, Paris, septembre 1982.

I. INTRODUCTION

Les besoins d'informations statistiques pour identifier, suivre, gérer, évaluer les actions d'une politique céréalière sont nombreux et cependant la production statistique ne s'est guère accrue en Afrique de l'Ouest ces récentes années. Pourtant, les rapports, les colloques concluent inévitablement à la nécessité d'améliorer l'information sur les divers aspects de la politique céréalière et sur les comportements des acteurs de la filière. Pourquoi observe-t-on cette inadéquation entre l'offre et la demande statistique ? Sans doute, en partie, à cause d'un dialogue très insuffisant entre les statisticiens et ceux qui conçoivent et mettent en oeuvre les actions de développement. Il n'est alors pas étonnant de constater que la production statistique n'évolue pratiquement pas et reste limitée aux enquêtes lourdes classiques financées avec difficulté (enquêtes de structure sur le budget et la consommation, sur l'agriculture) ou aux enquêtes peu rigoureuses, sur échantillon restreint pour évaluer annuellement la production agricole. Depuis quelques années des cellules de suivi-évaluation fournissent également des informations pour conduire la gestion et évaluer les résultats de certains projets de développement ; les données recueillies sont souvent limitées à la production (quantités, surfaces, rendements) et à l'utilisation des moyens de production (semences, intrants, équipements).

Ce bref rappel suffit pour montrer que les services statistiques ne se sont guère préoccupés de la plupart des problèmes de développement et n'ont pas contribué autant qu'il était possible à l'identification puis à la mise en oeuvre et à la réorientation éventuelle des actions de développement. **A partir de quelques exemples concrets, suggérés par l'étude des politiques céréalières menées dans trois pays (Mali, Niger, Togo) peut-être pourra-t-on contribuer à une "ouverture" de la Statistique, et plus généralement de l'Information vers la pratique du développement.**

Les enquêtes présentées dans cette note ne correspondent qu'à certains des besoins d'information reconnus au cours de la mise en oeuvre des politiques céréalières menées dans les trois pays. Il serait intéressant d'approfondir la réflexion en complétant la recherche des investigations à entreprendre, en

reconnaître que, pour les cultures céréalières pluviales, les actions concernant les systèmes de production sont inexistantes et actuellement les principales interventions de politique céréalière portent sur deux domaines :

- la distribution d'aide alimentaire, en cas de sécheresse, et une priorité statistique semble être alors l'élaboration de systèmes d'alerte précoce, à compléter sans doute par l'étude des effets de l'aide alimentaire sur les comportements des groupes sociaux concernés ;

- la commercialisation des céréales dans un contexte de libéralisation des marchés qui semble s'imposer depuis peu sous la pression de certaines sources de financement, en particulier le FMI et la Banque Mondiale.

Les exemples étudiés ci-dessous correspondent à ces divers aspects de la politique céréalière. La réflexion sur le dispositif d'investigation pour identifier, gérer ou évaluer les actions dans le domaine de la commercialisation des céréales mettra en évidence l'articulation des comportements des divers acteurs de la filière céréalière. L'information n'est donc pas passive car elle peut contribuer à réorienter l'action en révélant des cohérences à prendre en compte, des contradictions à résoudre. On verra par exemple que les actions visant à libéraliser le commerce des céréales ne peuvent être comprises que dans le cadre de l'organisation et de la gestion du marché céréalier car de multiples acteurs sont concernés : producteurs, commerçants, consommateurs, office céréalier, donateurs, etc. Cette conclusion paraîtra banale à certains et pourtant elle ne semble pas toujours être retenue dans les politiques de libéralisation actuellement mises en oeuvre, de sorte que des effets non souhaités et non prévus apparaissent et créent des tensions sociales ou conduisent à des échecs dans l'action entreprise.

II. QUELQUES PRINCIPES D'UNE STATISTIQUE D'AIDE A LA DECISION

Les investigations à mener pour aider les décideurs doivent être adaptées aux caractéristiques des décisions à prendre. Trop souvent la statistique est ponctuelle, insiste sur la connaissance de structures, fournit des données ne permettant qu'une compréhension de phénomènes statiques et stables alors qu'existent également les ruptures, aléas, conflits, écarts, évolutions. Si la statistique lourde et ponctuelle est partiellement adaptée à l'identification des décisions initiales à prendre, en donnant une information de base sur le milieu dans lequel on veut intervenir, par contre, elle est tout à fait inutilisable pour éclairer, guider, réorienter un processus de décision continu et dynamique. Il est très rare qu'une décision soit prise une seule fois et indépendamment d'autres décisions. En général la prise de décision est permanente, s'inscrit dans un ensemble complexe de décisions et actions interdépendantes constituant la mise en oeuvre d'une politique de développement et caractérisant le fonctionnement ou le comportement des divers niveaux ou centres de décision.

Ces quelques réflexions suffisent pour identifier les **caractéristiques des investigations pour aider les décisions des acteurs mettant en oeuvre la politique céréalière d'un pays** :

- en général une enquête devra être permanente de façon à suivre l'évolution des phénomènes dont la compréhension est importante pour la prise de décision ;
- une enquête devra permettre une interprétation dynamique des phénomènes observés, non seulement par l'analyse des évolutions temporelles mais aussi par la mise en évidence des différences (catégories sociales, régions, types d'acteurs, etc.) fondant les conflits, tensions, ruptures, blocages ou "détournements" expliquant les évolutions futures ;
- une enquête fera nécessairement partie d'un système d'enquêtes afin d'obtenir une valorisation optimale des observations collectées.

En tentant de respecter les principes rapidement présentés ci-dessus, deux principaux types d'enquêtes vont maintenant être proposés :

- enquêtes ponctuelles pour identifier ou évaluer les actions de la politique céréalière et les comportements des acteurs de cette politique ;
- enquêtes permanentes pour suivre et gérer les actions mises en oeuvre.

En fait, cette présentation en deux types d'enquêtes est souvent assez artificielle car une enquête permanente de suivi permet une évaluation ou une identification d'actions, et une enquête permettant de connaître les comportements de certains acteurs peut être rendue permanente de façon à suivre l'évolution de ces comportements. Dans ce qui suit, on insistera donc principalement sur l'aspect d'aide à la décision apportée par diverses enquêtes, le lecteur constatant que certaines enquêtes peuvent n'être que ponctuelles mais qu'en général elles doivent être nécessairement permanentes. Il est de même assez arbitraire de proposer dans un pays donné, deux ou trois enquêtes à entreprendre en priorité, même si le choix effectué est justifié en référence à des problèmes particulièrement importants apparus lors de la mise en place de la politique céréalière. En fait un **systeme d'enquêtes est indispensable** dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, si l'on veut fournir une aide efficace à la mise en oeuvre des actions d'une politique céréalière.

III. LES POLITIQUES D'ORGANISATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER MENEES AU MALI, AU NIGER ET AU TOGO

Avant de découvrir la nature des informations nécessaires pour identifier, évaluer ou gérer quelques actions importantes d'une politique céréalière, il est souhaitable de décrire rapidement les principales orientations des politiques céréalières mises en oeuvre dans les trois pays considérés dans cette note.

3.1. Le programme de restructuration du marché céréalière au Mali (P.R.M.C.)

Le P.R.M.C., mis en place en 1981/82 est une action de grande ampleur traitant du fonctionnement du marché céréalière¹.

Lorsque le P.R.M.C. a été lancé, la situation était la suivante :

- un marché "officiel" existait avec l'objectif, implicite sinon explicite, de fournir des céréales à bas prix à diverses catégories privilégiées de consommateurs (fonctionnaires, adhérents de coopérative de consommation en milieu urbain) ;

- un marché "parallèle" fonctionnait également, selon les règles de la concurrence et l'ajustement de l'offre à la demande, avec une commercialisation réalisée dans des conditions ambiguës par le secteur privé, celui-ci n'étant toléré que dans la mesure où il ne mettait pas en danger la capacité de l'OPAM (Office des Produits Agricoles du Mali, en position théorique de monopole) d'approvisionner à bas prix les consommateurs du marché "officiel" ;

- les prix de cession aux consommateurs sur le marché "officiel" étant fortement subventionnés, l'OPAM remplissait sa fonction à un coût énorme ; son

¹"Evaluation du PRMC au Mali", Ministère des Relations Extérieures - Coopération et Développement, Paris, 1986. J.L. Amselle, P. Thévenin et J.M. Yung.

- libéralisation du marché céréalier avec l'abolition du monopole de l'OPAM, l'autorisation de la commercialisation privée des céréales locales ou importées, la transformation de l'OPAM en office de régulation et de stabilisation et, également en gestionnaire d'un stock de sécurité ;

- création d'une cellule de pilotage du PRMC pour assurer le suivi de l'exécution et de la coordination des conventions bilatérales signées entre les différents donateurs et le gouvernement malien.

En fait, grâce à l'action de cette cellule, une analyse critique et une réorientation partielle des actions du PRMC ont été réalisées.

L'évolution du PRMC a en définitive été satisfaisante ou contestable selon les aspects considérés :

- au cours de ces récentes années de sécheresse, le marché "officiel" de consommation s'est élargi et l'écart de prix s'est accru par rapport au marché "parallèle" : grâce aux fonds du PRMC, l'OPAM a vendu des quantités croissantes de céréales, en majeure partie importées (aide alimentaire), à des prix très inférieurs à ceux du marché "parallèle" (en 1984/85, 62,50 FCFA/kg pour le mil-maïs-sorgho et 125 FCFA/kg pour le riz RM40 alors que les prix sur le marché "parallèle" étaient de 120 à 150 FCFA/kg pour le mil-maïs-sorgho et plus de 170 FCFA/kg pour le riz RM40 ; 130 000 tonnes de céréales sont vendues par l'OPAM en 1985 contre 50 000 tonnes cinq ans auparavant).

- on a donc confondu "subvention à la consommation" et "régulation du marché", l'ajustement de l'offre à la demande n'étant réalisé, à un coût très élevé pour le consommateur "non officiel", que grâce à l'explosion des importations commerciales de riz permises par la politique de libéralisation (plus de 150 000 tonnes de riz importées en 1985 contre 20 000 tonnes importées en 1981) ;

- la gestion de l'OPAM a pu être améliorée mais un certain laxisme demeure et l'OPAM n'a pas été réorganisée pour agir efficacement en période d'abondance comme en période de pénurie (gestion de l'aide alimentaire) ;

de force entre Etat, groupes sociaux, donateurs (les prix officiels à la consommation n'augmenteront brutalement qu'en novembre 1985 sous la pression du FMI, la bonne récolte 1985/86 permettant aux consommateurs de s'alimenter à bon marché sur le marché "parallèle").

En conclusion, cette rapide description de l'évolution du PRMC suggère des interrogations auxquelles on ne pourra répondre qu'après avoir entrepris diverses enquêtes statistiques :

- l'action de régulation du marché et de stabilisation des prix est un objectif important, en général retenu par tous les offices céréaliers ; il semble que cette action soit le plus souvent inefficace et socialement néfaste pour les exclus du marché officiel. Pour réellement évaluer une action de régulation du marché, il faut effectuer une analyse qui tienne compte des différenciations sociales, dans l'espace, dans le temps (variations saisonnières ou interannuelles) pour les ventes et achats de céréales (quantités et prix par produits) ;

- la pratique des prix officiels, à la production et à la consommation, semble contestable car elle est source d'inégalités, de détournements, etc. Faut-il conserver l'utilisation de commerçants agréés ou de coopératives de commercialisation, étant donné des pratiques de commercialisation actuellement observées sur le marché "officiel" ? Les prix officiels sont-ils réellement obtenus par les paysans ou les consommateurs ? Le marché "officiel" influence-t-il le marché "parallèle" et comment ?

- la consommation de riz importé s'accroît rapidement au Mali. Quels consommateurs achètent le riz ? Pourquoi ? Est-ce durable ? Dans quelles conditions se réalise le passage du mode de consommation basé sur les céréales locales à celui basé sur le riz importé ?

- l'OPAM n'a que partiellement réussi à réguler le marché céréalier, les importateurs de riz ayant joué un rôle important, certes positif mais sans doute excessif par suite des déficiences de l'OPAM. Comment l'OPAM pourrait-il mieux programmer et localiser ses actions d'achats et stockages, ventes et déstockages ?

- les conditions de gestion de l'OPVN et son organisation sont modifiées pour obtenir une meilleure efficacité et un équilibre financier (apurement des dettes, réduction des charges, obtention d'une dotation budgétaire pour couvrir le coût du stock de sécurité).

Ce programme de réformes est caractéristique des interventions que la Banque Mondiale tente de mettre en place dans les pays sahéliens : libéralisation du commerce de céréales, abandon des prix officiels et recours au marché, réduction du rôle de l'office à la garantie de la sécurité alimentaire.

Sans doute certains de ces choix de la Banque Mondiale sont critiqués par de nombreux donateurs ou responsables des pays sahéliens, mais ils doivent être pris en considération car ils influencent profondément les actions de politique céréalière actuellement menées en Afrique de l'Ouest. Il n'est pas question ici d'étudier de façon approfondie les avantages ou inconvénients de ces orientations mais, par contre, il est intéressant de montrer comment une information statistique de qualité peut conduire à réorienter certaines actions ou à améliorer leurs conditions de gestion.

On peut constater, par exemple, que deux actions importantes sont mises en oeuvre dans de mauvaises conditions :

- les décisions de l'OPVN pour stocker ou déstocker les céréales sont prises de façon assez arbitraire sans réelle connaissance de l'offre (production et stocks paysans, importations en particulier venant du Nigéria) et de la demande (niveau et localisation des aides d'urgence vers les zones sinistrées ou les groupes sociaux démunis, ventes en zones enclavées, etc.) ;

- les achats de l'OPVN par appel d'offres ont été un échec car il n'y a pas eu réelle concurrence entre les commerçants, les conditions d'attribution de lots trop importants conduisant à favoriser les ententes entre commerçants et à ne retenir que la candidature de quelques grossistes ; par ailleurs, on ne disposait pas d'un suivi des prix sur les marchés de gros permettant de contrôler l'efficacité des appels d'offres.

- le faible niveau de surplus exportables de maïs n'est-il pas dû au faible prix d'achat du maïs aux paysans, en particulier relativement au prix d'achat du coton-graine trois fois plus élevé ? Pour obtenir une meilleure rémunération des producteurs de céréales, pour regrouper la production exportable et réduire le coût de la commercialisation, il semble indispensable d'organiser le marché céréalier en s'appuyant sur des groupements de producteurs disposant de capacités de stockage et recevant un crédit pour financer le stock : peut-on mettre en place ces groupements au Togo et dans quelles conditions ?

Pour répondre à ces quelques questions, il est nécessaire de disposer d'informations statistiques actuellement inexistantes :

- le monde des commerçants privés et celui des groupements de producteurs sont mal connus d'où l'intérêt de proposer des enquêtes permettant d'identifier des actions à entreprendre, auprès de ces deux catégories d'acteurs, pour favoriser la commercialisation et l'exportation de céréales ;

- il faut prévoir la mise en place d'un système d'informations statistiques permettant de guider, selon la situation céréalière du pays, les décisions à prendre au sujet des exportations de céréales.

IV. ANALYSE DE QUELQUES ACTIONS CONDUISANT A L'IDENTIFICATION DES BESOINS D'INFORMATION DES RESPONSABLES D'UNE POLITIQUE CEREALE

La description des principaux aspects des politiques céréalières menées au Mali, au Niger et au Togo, met en évidence quelques actions importantes que l'on va maintenant considérer de façon plus approfondie. L'analyse permettra de découvrir des problèmes à étudier, des comportements à suivre, des hypothèses à examiner. Des besoins d'information apparaîtront alors, qui ne pourront être satisfaits que par la réalisation d'enquêtes statistiques que l'on précisera dans le prochain chapitre.

Sept catégories d'actions vont être analysées successivement mais il faut être conscient de l'interdépendance de ces actions qui devront, en général, être menées simultanément, après réorientation éventuelle, dans le cadre d'une politique qui assurera une cohérence globale. **Une conséquence de cette interdépendance des actions sera évidemment une nécessaire articulation des enquêtes statistiques à réaliser, dans un cadre de cohérence constituant le système d'information appuyant la politique céréalière.**

Dans cette note, on se contentera de donner une illustration de la relation nécessaire existant entre la mise en oeuvre d'une action et la pratique statistique, à partir de l'analyse des sept actions suivantes :

- soutien des prix à la production ;
- stabilisation des prix à la consommation ;
- ajustement de l'offre et de la demande ;
- aide d'urgence et rôle "social" de l'office céréalier ;
- achats de l'office céréalier par appel d'offres ;
- exportations de céréales ;
- réduction des importations et transformation des céréales locales.

Bien entendu d'autres actions importantes existent, en particulier celles traitant de l'amélioration des conditions de production, mais il n'est pas possible de les envisager dans cette courte étude qui vise seulement à montrer comment

village, et pénalise les paysans déficitaires, c'est à dire en général les paysans les plus pauvres qui ne trouvent plus de céréales à bas prix dans le village, même en période d'abondance ; cependant, le plus souvent, toutes les céréales présentées par les paysans ne sont pas achetées par l'office, et on observera alors un double marché, le marché "parallèle" n'étant guère affecté par le marché "officiel" si l'offre reste largement supérieure à la demande.

A partir de ces quelques réflexions, on peut orienter la pratique statistique pour aider les décideurs à répondre aux questions suivantes :

- Qui sont les bénéficiaires des prix officiels à la production ? Qui sont les exclus ou même quels groupes sociaux sont pénalisés ?

- Quelle est l'influence des achats au prix officiel sur le niveau des prix d'achat sur le marché "parallèle" ? Quels facteurs expliquent les niveaux de prix obtenus par les paysans ?

En répondant à ces questions, on pourrait découvrir les raisons profondes de l'échec de la pratique des prix officiels à la production : marché non concurrentiel, pouvoir de négociation insuffisant des paysans, entente entre commerçants, ajustement saisonnier et interannuel inefficace de l'offre à la demande. Des actions pourront être alors valablement proposées car fondées sur une connaissance réelle du comportement des acteurs de la filière céréalière et du fonctionnement du marché céréalier. Il sera également possible d'analyser les solutions proposées, de choisir entre l'option libérale et la politique visant à mieux organiser et gérer le marché céréalier. Sans doute les rapports socio-politiques expliquent l'utilisation des prix officiels à la production associée à l'emploi de commerçants agréés, mais peut-être le manque d'informations pour évaluer ce mode d'intervention a-t-il également conduit à le perpétuer sans proposer les réorientations ou les changements nécessaires.

4.2. La stabilisation des prix à la consommation

Une politique céréalière vise à atteindre deux objectifs contradictoires : augmenter les prix à la production et réduire les prix à la consommation. Dans de nombreux pays, la contradiction n'a été levée que par la

- le marché "parallèle" n'est guère affecté, en période de pénurie, par les livraisons sur le marché "officiel" car, en général, ces livraisons ne permettent pas d'équilibrer l'offre et la demande ; la régulation des prix se fera donc, à niveau de prix élevé, par référence au prix des importations, de riz principalement, qui assurent l'équilibre de l'offre et de la demande solvable.

Pour aider les décideurs, la pratique statistique devrait donc être orientée de façon à permettre des réponses aux questions suivantes :

- Qui sont les bénéficiaires des prix officiels à la consommation ? Qui sont les exclus et quels sont les groupes sociaux pénalisés ?

- Quelle est l'influence des ventes au prix officiel sur le marché "parallèle" ? Quels facteurs expliquent les niveaux de prix payés par les consommateurs ?

Les réponses à ces questions donneront une explication de l'échec de la pratique des prix officiels à la consommation. On a souvent insisté sur la spéculation saisonnière opérée par les commerçants en période de soudure, mais on a insuffisamment pris en compte les conditions de l'ajustement général de l'offre et de la demande pour l'ensemble de la campagne. En menant une action de subvention du marché "officiel" et non une action de régulation de l'ensemble du marché céréalier, les responsables des politiques céréalières ont pu se passer des informations, analyses ou même actions permettant d'obtenir un équilibre de l'offre et de la demande de céréales dans les meilleures conditions.

4.3. L'ajustement de l'offre à la demande

Cette action est en fait conduite dans le cadre d'une organisation du marché céréalier qui ne semble pas avoir été réellement mise en oeuvre dans un pays africain. Pourtant, l'analyse des échecs des actions, précédemment évoquées, basées sur la pratique des prix officiels à la production et à la consommation, montre qu'agir par les prix est insuffisant car les prix expriment non seulement des rapports sociaux difficiles à appréhender et à manipuler mais aussi les conditions de l'ajustement de l'offre et de la demande. Dans cet ajustement, deux aspects sont à considérer :

rapport à la demande. Ce scepticisme ne paraît justifié qu'en l'absence de toute intervention de l'Etat sur le marché céréalier, à condition d'admettre que les commerçants privés se comportent optimalement, grâce à une parfaite connaissance du marché. Ce n'est en général pas le cas et l'on observe par exemple des importations privées excessives par rapport aux besoins ou au contraire insuffisantes et trop tardives, des exportations ou stockages trop faibles pour ajuster l'offre à la demande en cas de récolte abondante, etc. Dès lors, si on admet qu'une intervention de l'Etat est souhaitable, il est indispensable d'obtenir des informations suffisamment fiables sur les bilans céréaliers régionaux. En l'absence de ces informations, il serait impossible, en effet, de programmer, mettre en place, évaluer le coût, gérer des actions telles que :

- la gestion optimale des stocks de l'office céréalier : niveau des stocks et rythme des stockages ou déstockages, des importations ou exportations, dans l'espace et le temps ;

- la gestion de l'aide alimentaire : niveau de l'aide demandée et mode d'utilisation prévu devant être estimés suffisamment tôt et avec une précision minimum pour éviter les effets négatifs d'une aide tardive et trop importante ou, au contraire, trop faible ;

- l'amélioration du fonctionnement du marché céréalier : aide à la commercialisation des céréales des groupements de producteurs, amélioration des conditions de concurrence entre acteurs de la filière céréalière, compréhension des évolutions de prix observés, identification et mise en oeuvre des mesures pour ajuster l'offre à la demande (stockage de sécurité ou de report dans des groupements dans l'office céréalier ; aide à une exportation jugée nécessaire ; fixation d'un prix de soutien ; conditions de crédit aux groupements de producteurs, selon la situation du marché céréalier ; etc.).

La mise en oeuvre et la gestion de ces actions nécessitent une information statistique permanente sur le marché céréalier : évolution de l'offre et de la demande et de leurs conditions d'ajustement, évolution du niveau des stocks détenus par les acteurs de la filière céréale, échanges interrégionaux ou frontaliers (niveaux et orientations des flux céréaliers).

Selon ces niveaux d'intervention, les besoins d'information des décideurs sont différents :

- au niveau national, pour guider l'action de l'Etat, il est nécessaire d'obtenir des informations sur l'ajustement de l'offre et de la demande de céréales dans l'ensemble du pays, en zone urbaine et en zone rurale, dans les régions excédentaires et déficitaires ; grâce à un système d'alerte précoce, les actions à réaliser par l'office céréalier sont grossièrement définies (gestion des stocks, aide alimentaire, importations ou exportations) et ensuite, tout au long de l'année, un suivi de la campagne de commercialisation et des stocks permettra la mise en oeuvre d'une intervention efficace adaptée aux besoins du marché céréalier (cf. 4.3.) ;

- au niveau local, les informations ne sont recueillies que dans les zones à risques, en général dans les régions structurellement déficitaires en céréales, le but étant de disposer rapidement, grâce à ce système d'alerte précoce, de données permettant de mettre en place, si nécessaire, des stocks de sécurité décentralisés garantissant une sécurité alimentaire pendant 2 à 3 mois ; un suivi permanent de ces données, et l'observation de l'évolution des stocks mis en place, guident ensuite les décisions des responsables pour commander de nouveaux approvisionnements en céréales et renouveler les stocks, ou modifier les conditions de cession aux populations. A l'évidence, une coordination est indispensable entre les acteurs intervenant dans les zones déficitaires pour garantir la sécurité alimentaire : administration, banques de céréales, office céréalier, O.N.G.

En conclusion, au niveau local, le problème à résoudre est celui de l'efficacité d'une administration décentralisée. La majeure partie des zones à risque ou des zones enclavées étant facilement identifiable, on peut se demander s'il est vraiment indispensable de mettre en place un système d'observation relativement lourd, et peu fiable sauf en cas de sinistre évident pour tous, alors qu'une action toujours nécessaire est de disposer dans chaque village de stocks de sécurité de 2 à 3 mois toujours utiles en période de soudure ou très vite indispensables en cas de sinistre. Une information fine à un niveau local n'a de sens que pour appuyer l'action d'un acteur local intervenant de façon permanente

- en agissant au seul niveau local, on risque d'accroître exagérément les demandes d'aide alimentaire sans tenir compte des excédents commercialisables par les régions excédentaires.

Il faut enfin insister sur une autre cohérence à prendre en compte, entre l'action locale à court terme et la politique globale à long terme. Doit-on systématiquement compenser les déficits alimentaires des zones déficitaires sans mener les actions nécessaires pour réduire les effets d'une mauvaise pluviométrie : aménagement du territoire, modification des systèmes de production, stocks céréaliers villageois, etc. ?

L'action à court terme et l'usage de statistiques pour la gestion ne doivent pas faire oublier les orientations stratégiques et l'obtention d'informations pour éclairer les mécanismes fondamentaux du développement. Sans doute, le choix de certains modes de cession des céréales permettrait de promouvoir des actions conformes aux choix du long terme.

Dans cette note, l'action d'aide sociale permanente à des familles démunies, en milieu urbain comme en milieu rural, n'est pas étudiée non pas parce qu'elle serait considérée comme peu importante, mais parce qu'elle n'existe pas actuellement en Afrique de l'Ouest. Lorsqu'une aide alimentaire est distribuée, des familles pauvres profitent des distributions gratuites dans l'ensemble du pays mais il n'existe pas d'action sociale permanente ciblée sur les familles démunies, le seul critère réellement utilisé pour une distribution sociale étant l'identification des groupes vivant dans les zones sinistrées, lorsque la pluviométrie est mauvaise.

4.5. Les achats de l'office céréalier par appel d'offres

Dans le cadre des réformes insistant sur la libéralisation du commerce de céréales, les offices céréaliers devraient effectuer leurs achats, et sans doute une partie de leurs ventes, par appel d'offres lancé auprès des commerçants grossistes en céréales (cf. Niger, Togo). Certes, on pourrait s'interroger sur le bien fondé de ce choix, étant donné le mode de fonctionnement du commerce privé de céréales en Afrique, mais dans cette note on se contentera d'examiner comment une information statistique de qualité pourrait aider les responsables

- disposer d'un système d'observation fiable et permanent des prix sur les principaux marchés du pays (marchés frontaliers, marchés de gros en zone de production, marché de gros et de détail dans les principaux centres de consommation) permettant de contrôler l'efficacité des appels d'offres, de comprendre l'évolution des prix dans l'espace et dans le temps, d'expliquer les différences de prix observées entre les différents marchés par les coûts de transport entre les marchés d'approvisionnement et les zones de consommation, etc. Des prix sont certes relevés par l'OPVN mais selon des procédures peu rigoureuses et sur des marchés mal choisis formant un ensemble non structuré ne tenant pas compte de l'importance et de l'orientation des échanges céréaliers entre zones excédentaires en céréales et zones de consommation.

4.6. Les exportations de céréales

On a vu qu'au Togo, il est prévu de réaliser une action pour promouvoir l'exportation de céréales, en particulier de maïs, par le commerce privé. Il faut bien reconnaître que l'appel au secteur privé repose sur un acte de foi en sa capacité d'exportateur car dans le passé les commerçants togolais ont très peu exporté, mis à part les commerçants du Nord du pays réalisant des échanges frontaliers avec le Burkina Faso ou le Niger. Ici encore une première information indispensable serait donc de mieux connaître et comprendre le comportement des commerçants togolais afin d'évaluer leur capacité d'exportateurs et d'identifier des actions éventuelles pour les aider à exporter.

Il est également prévu dans certains projets de faire appel à des commerçants agréés achetant à prix fixe aux producteurs ou à des groupements de producteurs. Ce système est-il recommandable et comment le contrôler, le suivre ? Cette question a déjà été posée dans l'étude de l'action de soutien des prix à la production (cf. 4.1.) et pour y répondre il sera nécessaire de disposer d'un suivi statistique des opérations de commercialisation réalisées. Par ailleurs, les groupements de producteurs existent-ils et si ce n'est pas le cas comment concevoir leur action dans le domaine de la commercialisation de céréales ? Comment suivre leur comportement à l'achat et à la vente, dans la gestion physique des stocks ou celle du crédit finançant le stock ? Toutes ces questions montrent la nécessité de disposer d'une enquête de suivi permanent des

il apparaît indispensable de réaliser une enquête par interview pour identifier les conditions de mise en oeuvre de l'action et une enquête permanente pour suivre et réorienter éventuellement l'action commerciale entreprise.

V. QUELQUES ENQUETES POUR IDENTIFIER, EVALUER ET GERER DES ACTIONS DE POLITIQUE CEREALEIRE

Dans ce chapitre on tentera de présenter les caractéristiques des enquêtes à réaliser pour appuyer les actions précédemment évoquées. Ces actions étant souvent interdépendantes, il en sera de même pour les enquêtes qui devraient donc être conçues de façon à obtenir un effet de synergie, un enrichissement réciproque. On rappellera que dans cette note, le domaine d'étude est limité à quelques actions mais il serait évidemment très souhaitable de proposer des enquêtes aidant les responsables dans des actions fondamentales telles que, par exemple, l'amélioration du fonctionnement des systèmes de production soumis à d'énormes contraintes (dégradation des sols, saturation de l'espace, départ des jeunes agriculteurs, risque climatique, etc.).

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, il convient d'appliquer certains principes importants si l'on veut mettre en place un système d'enquêtes adapté à la prise de décision :

- proposer des enquêtes légères ou plutôt, la notion de "légèreté" étant relative et souvent mal comprise, rechercher un optimum caractérisé par une information de qualité obtenue à coût minimum grâce aux efforts menés dans la conception et la mise en oeuvre des enquêtes : plan de sondage ; mode de recueil des informations limitées à ce qui est strictement nécessaire ; organisation, gestion, contrôle, dépouillement des enquêtes ; articulation des enquêtes entre elles et complémentarité des approches quantitatives et qualitatives, locales et globales ;

- concevoir des enquêtes permanentes ou ponctuelles, adaptées aux objectifs retenus et permettant, en particulier, le déroulement du processus de décision.

- ensuite, seront décrites les enquêtes portant sur les comportements de divers acteurs avec identification et éventuellement suivi des acteurs ou des actions (cf. actions étudiées en 4.1., 4.2., 4.5. à 4.7.) ;

- on verra alors comment ces deux ensembles d'enquêtes sont complémentaires et nécessairement articulés entre eux.

5.1. La gestion de l'aide d'urgence et de l'ajustement de l'offre à la demande

Les réflexions proposées en 4.3. et 4.4. montrent que les décisions pour ajuster l'offre et la demande de céréales sont prises en tenant compte de **deux critères importants** :

- spatial : l'action étant envisagée à un niveau global, national et régional, ou à un niveau local, canton ou village ;

- temporel : la décision d'agir est prise très rapidement ou tout au long de la campagne de commercialisation.

En croisant ces deux critères, on obtient quatre catégories d'intervention interdépendantes que l'on va tenter d'éclairer en proposant un système d'information comprenant **quatre catégories d'investigations**, également interdépendantes, dans les domaines suivants :

- alerte précoce au niveau local ;
- suivi de l'ajustement de l'offre et de la demande au niveau local ;
- alerte précoce au niveau régional et national ;
- suivi de l'ajustement de l'offre et de la demande au niveau régional ou national.

Les objectifs des enquêtes à réaliser ont été explicités en 4.3. et 4.4 :

- au niveau local on veut :

* identifier rapidement les zones à risque ou localiser un stock de sécurité minimum ;

- les informations obtenues en période de soudure, dans les enquêtes de suivi, contribuent à éclairer les décisions à prendre en phase d'alerte pour la campagne suivante ;

- les données des enquêtes au niveau global permettent de déceler des insuffisances éventuelles d'approvisionnement des zones à risque et des centres urbains à partir des zones excédentaires ou au contraire d'évaluer les capacités de commercialisation des zones excédentaires et donc de limiter l'aide alimentaire importée au minimum nécessaire.

Quel que soit le type d'enquête d'alerte précoce ou de suivi au niveau global ou local, les résultats obtenus sont basés sur l'étude des évolutions observées :

- pour l'alerte globale ou locale, les conclusions ou estimations sont fournies par analogie, en modulant les résultats obtenus lors de la campagne précédente selon l'évolution de divers indicateurs caractéristiques de la campagne en cours ;

- pour le suivi global ou local, les conclusions sont obtenues par l'approche analogique et également, par des écarts entre les valeurs de diverses variables importantes observées au cours de deux campagnes successives.

Bien entendu, on va s'efforcer d'alléger au maximum le système d'enquêtes mais cela ne veut pas dire que l'on va privilégier les **déclarations subjectives** au détriment **des mesures objectives**. L'emploi de méthodes qualitatives ne signifie pas du tout l'abandon de **procédures d'observation contrôlables**. Il est probable, par exemple, que les paysans ont une très bonne capacité de prévision de leur récolte mais, en revanche, il n'est pas certain qu'ils veuillent fournir des déclarations exactes.

En tenant compte des réflexions précédentes, il est possible de décrire rapidement **les caractéristiques du système d'enquêtes, dans lequel l'alerte précoce apparaît donc comme une phase d'une enquête permanente**, et l'investigation réalisée au niveau local est articulée à celle menée au niveau global.

- bonne capacité d'ajustement des populations : stocks chez les paysans, ressources monétaires chez les consommateurs.

Très souvent, on n'envisage pas cet ensemble de facteurs et on se contente de demander très tôt une aide alimentaire maximum ce qui revient en fait à admettre les hypothèses les plus pessimistes sur les capacités d'ajustement des divers acteurs. Sans doute faut-il être prudent mais il semble au moins indispensable de ne pas limiter l'offre de céréales à la seule production prévue de l'année mais aussi de considérer les stocks dont les niveaux varient considérablement d'une année à l'autre, chez les paysans ou dans l'office céréalier.

Ces quelques réflexions éclairent les conditions d'utilisation du bilan céréalier prévisionnel calculé à l'issue de la phase d'alerte précoce pour prévoir le niveau d'excédent ou déficit céréalier et par suite celui de l'aide alimentaire. Ce bilan est obtenu en évaluant le solde entre offre (Production nette des semences et pertes + stock initial) et demande locale de céréales (Consommation + stock final), ce solde correspondant aux échanges avec l'extérieur (Importation + aide alimentaire - exportations).

Dans la plupart des pays un bilan céréalier prévisionnel est ainsi établi, au niveau national et même parfois régional, mais cette méthode directe de calcul conduit à des conclusions peu fiables car certaines hypothèses admises sont parfois très éloignées de la réalité et les incertitudes sont telles sur chaque poste que l'on arrive souvent à des estimations totalement arbitraires du solde, excédent ou déficit céréalier⁴.

C'est pourquoi il faut abandonner cette démarche pour un autre type d'approche, évolutive et itérative, en tenant compte de l'ensemble des données

⁴ Voir simulations proposées par G. Hervio au Mali ou J. Egg au Burkina-Faso. Par suite du manque d'informations, on admet en général une variation des stocks paysans nulle, une consommation des ménages correspondant à une norme, des taux de perte et semences fixés arbitrairement. Les capacités d'ajustement des populations (stocks, solvabilité) ou des commerçants (variations des importations ou exportations selon l'état du marché) ne sont pas prévisibles. Dans ces conditions une amélioration, souvent très relative de la prévision de production par l'alerte précoce, n'a guère d'effet sur la précision du solde.

- une enquête statistique permanente, réalisée par le service statistique national et constituant un instrument fondamental d'information aussi bien pour la phase d'alerte précoce que pour la phase de suivi ;

- une collecte des informations disponibles sur le niveau et la localisation des stocks des principaux acteurs autres que les paysans (office céréalier ; ONG ; gros commerçants, en particulier les gros importateurs, en général peu nombreux).

Complémentairement à ces informations de base, on pourra utiliser dans une moindre mesure, avec principalement l'objectif de valider les prévisions proposées, **quatre types d'investigations** :

- informations "locales" sur les zones à risque ;
- données agro-météorologiques ;
- données fournies par la télédétection ;
- observations des prix et flux sur les marchés en période de soudure, avant la récolte et en début de récolte.

Dans la présentation critique de ces divers modes d'investigation, on tentera de convaincre du bien fondé de ces choix et de ces priorités. L'enquête réalisée par l'encadrement en place est couramment effectuée dans la plupart des pays et représente souvent la source d'information principale pour prévoir le niveau de récolte et même, est parfois utilisée, lorsqu'une enquête statistique plus rigoureuse n'existe pas, pour fournir l'estimation définitive de la production céréalière. **Les conditions de réalisation de cette enquête sont très contestables⁵** :

- absence de plan de sondage ;
- questionnaires différents selon les régions et les organismes responsables, directives d'enquêtes floues et peu rigoureuses ;

⁵ Cf. G. Hervio, op. cit., Club du Sahel-CILSS, 1987.

- quel que soit le service administratif ou le projet impliqués, le mode d'investigation est le même : sondage, questionnaire, contrôle, indicateur de synthèse, remontée et analyse des informations.

Les informations à recueillir sont obtenues par déclarations, sans mesure, et sont peu nombreuses afin d'alléger le travail de l'enquêteur et de fournir rapidement les données nécessaires au dispositif d'alerte précoce ; il est inutile par exemple de détailler la description des unités de production, la répartition par sexe et âge étant sans doute suffisante.

Les principales données à recueillir pourraient être les suivantes :

- liste des parcelles cultivées et cultures pures ou associées sur ces parcelles ; évolution du nombre de parcelles par rapport à l'année précédente ;

- par décade, pour chaque parcelle, on demande au travailleur cultivant sur celle-ci une appréciation :

* de la pluie : nulle, faible, utile, importante⁷ ;

* du déroulement de l'opération culturale en cours : échec ou levée du semis, retard dans l'épiaison, attaque de sautériaux à la récolte, etc. ;

* de l'évolution en cours de campagne et par rapport à l'année précédente :

- des surfaces cultivées : surface au resemis ou au premier sarclage puis à la récolte par rapport à la surface semée ;

- du pourcentage de levée puis d'épis formés ;

- d'une évaluation relative du poids de ces épis par rapport aux estimations de l'année précédente ;

- de la récolte prévue en unités locales et en mois de consommation du groupe ou sous-groupe familial utilisateur (on relève le nombre de consommateurs) ; ces données sont comparées avec celles rappelées pour l'année précédente et l'étalonnage des unités locales est précisé.

⁷ Il serait intéressant d'enquêter dans des villages ou près de villages où sont installés les pluviomètres du réseau agro-météorologique, ce qui permettrait de compléter et valider les opinions des paysans.

Une information de meilleure qualité, mais fondée sur le même type de questions est fournie par l'enquête statistique permanente, base du dispositif de suivi de l'ajustement de l'offre à la demande ainsi qu'on le verra ci-dessous. Les différences avec l'enquête précédente sont les suivantes :

- le plan de sondage est réalisé avec beaucoup de soin de façon à obtenir des résultats statistiquement représentatifs avec un échantillon léger, environ 1 500 unités de production pour un pays dans 150 villages. Il faut donc réaliser une stratification efficace des zones et villages puis tirer divers types d'unité de production en utilisant sans doute une enquête préalable de description d'échantillon dans les villages tirés (cf. P. Thévenin, OSCE, 1983) ;

- les unités de production sont décrites selon des variables explicatives de différenciations sociales, de conditions de production différentes ;

- les surfaces des parcelles sont mesurées, la production est évaluée quantitativement avec pesée selon diverses méthodes à comparer, les stocks seront suivis au cours de l'année et les mouvements de stocks seront expliqués ;

- une partie de l'échantillon reste fixe d'une année sur l'autre, l'échantillon n'étant renouvelé par 1/3 ou 1/4 chaque année que pour éviter le "vieillissement" de l'échantillon ;

- les enquêteurs sont employés à plein temps par un service statistique compétent, en général la Direction Nationale de la Statistique qui assurera leur formation et leur contrôle.

Un avantage de cette enquête par rapport à la précédente est d'enrichir l'information sur le profil de campagne et la prévision, information d'ailleurs recueillie par déclarations de la même façon que celle décrite ci-dessus. En effet grâce aux mesures de surfaces, on améliorera les conditions d'extrapolation des données qui auparavant étaient basées sur les parcelles, et avec les mesures de production on peut vers octobre-novembre améliorer ou valider les prévisions de production.

- les données agro-météorologiques ne sont en fait utilisables pour les cultures pluviales que dans le cas de très mauvaises conditions climatiques car de façon générale, il semble beaucoup plus intéressant d'observer directement les résultats des pratiques paysannes intégrant l'ensemble des conditions de production plutôt que de se limiter à l'observation des seules variables agro-climatiques ;

- la télédétection ne permet actuellement que de suivre l'évolution de l'état végétatif d'une année à l'autre et de fournir un suivi de la biomasse : on ne sait pas encore estimer les variations de surfaces cultivées et les rendements et, par conséquent, l'intérêt de la télédétection est limité à l'identification et à la cartographie des zones sinistrées ou à risque.

En conclusion, agro-météorologie et télédétection sont les techniques demeurant encore dans la phase de recherche-développement, donnant à un coût relativement élevé des informations limitées dont l'intérêt principal serait de valider des investigations plus complètes fournies par les enquêtes de terrain auprès des paysans, à un coût très raisonnable.

Deux autres modes d'investigation, approfondis plus loin, sont également utilisables en phase d'alerte précoce au niveau global :

- le suivi des zones à risque, nécessaire pour guider la répartition et la gestion locale de l'aide alimentaire, conduit certes à collecter, à un niveau territorial très fin, une information semblable à celle recueillie en phase d'alerte globale (profil de la campagne agricole, prévision de production et réserves alimentaires) mais il donne également des indications complémentaires sur les comportements des populations non seulement agricoles mais aussi pastorales, cherchant à satisfaire leurs besoins alimentaires (migrations, aliments de substitution, ressources monétaires et en cas de manque de ressources, déficit nutritionnel) ;

- l'observation des prix et échanges sur les marchés, en période de soudure et au moment de la récolte, révèle également les tensions observées ou anticipées entre offre et demande, qui ne sont pas le seul résultat des équilibres


- le suivi des prix et des flux inter-régionaux ;

- le suivi des stocks des acteurs autres que les producteurs et de l'aide alimentaire, des importations et exportations contrôlées.

Il n'est pas nécessaire de détailler cette dernière source d'information qui correspond à une collecte de données existantes mais pas toujours réunies pour les besoins de l'analyse⁹. Par contre il est utile d'insister sur les principales caractéristiques des deux premiers modes d'investigation, en insistant sur les innovations proposées.

Pour l'enquête statistique auprès des paysans, les aspects suivants sont importants :

- conception et organisation : l'enquête est réalisée durant toute l'année de sorte que pour un même échantillon, on relève les données utiles à l'alerte précoce (profil de la campagne, prévisions de production), à l'estimation définitive de la production, au suivi des stocks et à certains aspects des comportements des producteurs pour l'achat et la vente des céréales : l'enquête aborde donc quatre domaines d'investigation qui, lorsqu'ils sont étudiés, sont en général traités indépendamment les uns des autres dans quatre enquêtes différentes¹⁰ :

 * **une grande rigueur est nécessaire dans la gestion de cette enquête** de sorte qu'il apparaît indispensable d'utiliser un personnel bien formé à plein temps, par exemple sous la responsabilité de la Direction de la Statistique.

⁹ Voir les indications fournies par G. Ancey, D. Gentil ou J. Egg et D. Martinet dans les documents déjà cités.

¹⁰ Cf. Projet du CILSS présenté par J. Egg et D. Martinet.

* un immense avantage d'avoir une observation sur un échantillon fixe tout au long de deux ou trois années successives est un considérable enrichissement, à faible coût, de la quantité et de la qualité de l'observation : liste de parcelles cultivées effectuée avec soin en minimisant les risques si fréquents d'oubli et en relevant de nombreuses caractéristiques expliquant les variations de rendement (parcelles individuelles ou collectives et selon la distance au village, le mode de culture pure ou associée, la fumure, etc.) ; évolution des stocks (évolution qualitative relativement facile à observer entre deux dates alors qu'un niveau absolu est difficile à mesurer) ; variation interannuelle des surfaces, rendements et productions (nombreux contrôles possibles en confrontant les observations de deux années successives en examinant les variations de stocks) ; interprétation et validation des observations réalisées pour la phase d'alerte précoce, etc.

- observations. Un effort particulier est mené pour obtenir des observations de bonne qualité :

* pendant la phase d'alerte, on retient la procédure décrite ci-dessus en 5.1.1.1. (profil de campagne, prévision de production) ;

* pour l'observation et l'estimation définitive du niveau de la récolte, on tire les leçons des expériences en cours (test du système d'alerte précoce dans l'ORD de Kaya au Burkina Faso 1987) et en comparant puis choisissant la meilleure méthode d'observation qui dans tous les cas sera appliquée parcelle par parcelle :

* carrés de rendement ou carrés de densité avec comptage des épis puis pesée des épis et poids en grain ; le nombre de carrés pouvant être plus ou moins élevé selon la surface des carrés (un grand nombre de petits carrés facilite le comptage des épis et est préférable si les rendements varient beaucoup à l'intérieur d'une même parcelle) ;

* nombre d'unités de volume recueillies pour l'ensemble de la parcelle puis pesée de ces unités ;

l'évolution des ressources et besoins céréaliers d'une unité de production. L'étude des données sur les achats et ventes suffit également pour une appréciation qualitative des rythmes saisonniers de commercialisation et des prix aux producteurs et, par suite, pour éclairer les analyses sur les comportements des producteurs et des commerçants (cf. 5.2.1.).

Le suivi de l'ajustement de l'offre et de la demande sera donc réalisé à partir de ce suivi de campagne complété par l'enquête sur les prix et les échanges commerciaux, ces deux variables étant suivies par une même équipe d'enquêteurs afin de réduire le coût de l'investigation et de profiter des avantages d'une intégration¹⁴ :

- l'enquête sur les prix est réalisée toute l'année, sur un nombre limité de marchés¹⁵ choisis avec soin de façon à obtenir des observations sur les principaux lieux de transaction aux niveaux régional et national (marchés de gros régionaux rassemblant les apports des zones de production, marchés frontaliers, marchés de gros et détail des principaux centres de consommation, marchés de transit où les céréales proviennent de diverses régions et sont réexpédiées dans d'autres régions) ; une interprétation des prix observés devient alors possible, avec une estimation approchée des marges apparaissant au cours de diverses phases de la commercialisation, à condition que l'on connaisse l'origine des produits, c'est-à-dire l'orientation des flux commerciaux inter-régionaux.

- avec un choix des marchés caractéristiques des échanges commerciaux (importance et orientations des flux) et avec des procédures rigoureuses de relevés de prix, ce qui n'est pas actuellement le cas dans la

¹⁴ Les enquêtes sur les prix réalisées au Burkina-Faso (cf. J. Egg et D. Martinet, op. cit.) sont menées suivant ce schéma mais l'enquête sur les flux commerciaux est réalisée de façon indépendante ce qui rend difficile l'analyse des marges. Le choix des marchés, une vingtaine par pays, est effectué après une enquête par interview auprès des commerçants grossistes et transporteurs, qui permet d'établir rapidement une carte des principaux marchés du pays et une appréciation qualitative des flux inter-régionaux et frontaliers (cf. étude du C.R.E.D. (Univ. du Michigan) au Burkina-Faso, USAID, 1986).

¹⁵ Il est intéressant de relever les prix dans les boutiques des grossistes, souvent rassemblées dans le quartier où est situé le marché de gros. Il faut rappeler que l'on relève des prix aux producteurs dans l'enquête de suivi auprès des paysans. Ces observations assez peu précises puisque effectuées par déclaration sans pesées sont cependant suffisantes pour une analyse qualitative qui semble, étant donné la diversité des conditions de commercialisation des paysans, la seule possible.

très contestable, d'un solde entre la production et une consommation en général inconnue, en l'absence de données fiables sur la population et sur la consommation des ménages.

5.1.1.3. La mise en oeuvre du système d'enquêtes d'alerte précoce et de suivi au niveau global

Dans le système d'enquêtes proposé, les priorités retenues sont assez différentes de celles actuellement pratiquées dans la plupart des pays :

- deux enquêtes permanentes toute l'année apparaissent fondamentales et devraient être réalisées par des enquêteurs professionnels de la Direction de la Statistique :

* l'enquête intégrée auprès d'environ 1 500 unités de production, portant sur le profil de campagne, la prévision de la récolte, l'évaluation de la récolte, les mouvements de stocks et les caractéristiques des unités de production ;

* l'enquête sur les prix et les flux inter-régionaux.

- une collecte permanente d'informations existantes est également indispensable : suivi des stocks des acteurs autres que les paysans, suivi des aides alimentaires et échanges commerciaux contrôlés avec l'extérieur ;

- les autres investigations sont certes utiles mais d'un intérêt relatif et, pourtant, des financements importants leur sont affectés : agro-météorologie, télédétection, enquêtes réalisées par l'encadrement des services agricoles ou administratifs, enquêtes diverses à objectifs limités.

Le coût du système proposé n'est pas négligeable : dans l'enquête auprès des producteurs il faut environ 100 enquêteurs et une trentaine d'agents et cadres pour la supervision, la saisie des données, le dépouillement ; pour l'enquête prix et flux, sur une vingtaine de marchés, environ trente agents seraient nécessaires. Par comparaison avec les coûts d'enquêtes existantes (enquête agricole, test réalisé à Kaya au Burkina Faso pour l'alerte précoce), on

* le coût de ces investigations existantes est très élevé (cf. G. Hervio, op. cit.) et dépasse dans de nombreux pays les 200 millions de FCFA par an ; en améliorant et réorganisant les systèmes existants partout, de suivi de la campagne agricole et de relevés de prix, le coût marginal du système proposé serait donc souvent négligeable d'autant plus qu'il est également possible d'utiliser des agents déjà payés mais sous-employés ;

* même si l'on admet qu'il faut dépenser 150 ou 200 millions par an, les avantages obtenus justifient le projet statistique proposé car il ne faut pas oublier que le manque d'informations coûte cher : une mauvaise gestion des stocks d'un office céréalier coûte des milliards inutiles et désorganise les systèmes de production paysans, les mauvaises décisions dans les domaines étudiés ci-après (cf. 5.2.1. à 5.2.3.) : achats des offices, stabilisation des prix, etc.) coûtent très cher, ce qui peut être évité avec une bonne information dont font nécessairement partie les deux enquêtes prioritaires décrites ici.

5.1.2. La gestion de l'aide d'urgence au niveau local : alerte précoce et suivi

La méthode utilisée par Médecins sans frontières¹⁸ dans divers pays sahéliens semble à priori pertinente tant pour l'alerte précoce que pour le suivi et la gestion locale des stocks de sécurité mis en place. Cette méthode, résumée dans les documents de G. Ancey et G. Hervio, pourrait toutefois être améliorée dans certaines modalités de mise en oeuvre, en particulier en tirant profit des réflexions suggérées par les phases d'alerte et suivi au niveau global et en recherchant une meilleure articulation entre les investigations locales et globales.

L'objectif est de détecter à temps les risques de pénurie, à un niveau géographique fin et de définir les conditions d'intervention et de gestion d'une aide alimentaire, avec une programmation dans l'espace et le temps. La surveillance ne se limite pas à la prévision de la production agricole et l'on suit un ensemble d'indicateurs :

¹⁸ L'Association AEDES liée à Médecins sans Frontières Belgique, réalise deux projets, au Mali et au Tchad, sur financement FED.

- le dispositif est lourd et coûteux alors que l'information incitant à enquêter en phase 3 se limite en fait aux déclarations des responsables locaux prévoyant subjectivement un risque nutritionnel sans indicateurs objectifs réels sinon la soudaine arrivée de populations démunies ;

- le suivi nutritionnel en phase 3 est coûteux, tardif et ne permet pas en fait de définir le niveau de l'aide et les conditions d'allocation ; on notera que les observations effectuées ne confirment pas toujours la réalité du risque nutritionnel précoce ce qui montre bien les limites des phases 1 et 2, en particulier parce qu'on connaît mal les moyens d'adaptation et les ressources monétaires des populations agro-pastorales.

En fait, on peut s'interroger sur l'intérêt d'un dispositif statistique peu fiable alors que dans les régions à risque on sait la nécessité de mettre en place partout des stocks de sécurité de 3 mois, la difficulté la plus grande étant de gérer correctement la cession de ces stocks. Le problème concerne alors l'Administration territoriale et non la statistique, qui doit agir pour éviter les effets perturbateurs d'une aide alimentaire distribuée gratuitement aux populations (clochardisation, apparition d'une mentalité d'"assisté", blocage des mouvements migratoires naturels, etc.) en promouvant, par exemple, des projets "Food for Work" agissant sur les causes de la dégradation de la situation alimentaire.

Pour éviter les effets négatifs de l'aide alimentaire, il est donc important d'estimer qualitativement l'évolution des conditions "sociales" du déficit céréalier puis d'affiner l'estimation par le suivi des cessions de céréales, à partir des stocks de sécurité locaux, ainsi que par l'observation des conditions monétaires et sociales de cession : les interventions de M.S.F. sont peu explicites sur ces aspects, sans doute parce qu'ils concernent la gestion des stocks par l'administration locale.

On peut espérer que l'articulation, actuellement mal réalisée, des enquêtes au niveau local et des enquêtes au niveau global, conduira à insister sur l'aspect "social" du déficit céréalier de façon à éviter un accroissement démesuré de l'aide alimentaire extérieure cédée gratuitement au détriment des échanges monétaires interrégionaux existant depuis des siècles ; de plus, elle permettra évidemment de donner priorité à la production nationale pour combler

5.2. Quelques enquêtes pour suivre le comportement de divers acteurs impliqués par des actions spécifiques d'une politique céréalière

Le système d'enquêtes précédent permet de connaître et suivre le marché céréalière mais il doit être complété si on veut disposer d'une information suffisante pour identifier, évaluer, suivre, gérer diverses actions précises contribuant à la mise en oeuvre d'une politique céréalière.

Il est intéressant de noter quelques caractéristiques des investigations proposées ci-dessous :

- ces investigations sont réalisées par des centres de décision plutôt que par des services statistiques et sont conçues pour aider très concrètement à améliorer les actions de l'office céréalière, des coopératives de production ou de consommation, des entreprises transformant les céréales et cherchant à promouvoir la vente de produits transformés ;

- ces investigations ne sont donc pas systématiques, sont réalisées seulement si la situation l'exige et seraient inutiles en l'absence d'actions de stabilisation des prix à la production ou à la consommation, dans un pays où serait supprimé l'office céréalière et où l'on n'entreprendrait pas d'action pour produire des céréales locales transformées ;

- par contre, ces enquêtes sont d'un intérêt considérable si l'on veut éviter de lancer des actions inefficaces coûtant des milliards à l'office céréalière ou à l'Etat.

5.2.1. L'évaluation et le suivi de l'action de soutien des prix à la production

L'action considérée ici, décrite en 4.1., est le soutien par la pratique des prix officiels, l'office céréalière achetant aux groupements de producteurs ou aux commerçants agréés, qui eux-mêmes achètent aux producteurs. L'enquête a pour objectif de permettre une évaluation de cette action et, si l'on conclut à l'intérêt de la poursuivre, d'en faciliter le contrôle et le suivi. Une réorientation de l'action est probable, si l'on tire les leçons des échecs passés : prix de

à un prix du marché supérieur au prix pratiqué par l'office céréalier) ; l'enquête est ensuite élargie aux autres producteurs pour examiner l'effet dans la sous-région de l'action de soutien (effet sur le niveau des prix du marché "parallèle"), pour identifier les "exclus" du marché "officiel" et pour comprendre les raisons de leur exclusion.

Les résultats à attendre de cet ensemble d'investigations varient évidemment selon les possibilités de réalisation du schéma d'enquête proposée.

Au minimum, on réalise la troisième phase avec une enquête par choix raisonné dans les zones où achètent les commerçants agréés et auprès des groupements de producteurs. Cette enquête, visant à obtenir les prix réellement pratiqués par les achats aux producteurs, devrait permettre de répondre à des questions particulièrement importantes pour les responsables d'une politique céréalière : le prix officiel d'achat, aux commerçants agréés ou aux groupements, est-il effectivement répercuté au niveau des producteurs ? Les groupements ont-ils une action de soutien des prix en achetant à leurs adhérents, ou ont-ils une activité semblable à celle d'un commerçant, en achetant à bas prix et en revendant au prix officiel à l'office céréalier ? Si les commerçants agréés achètent aux groupements, ceux-ci ont-ils un pouvoir de négociation suffisant pour obtenir le prix officiel, avec éventuellement une rémunération de l'activité de regroupement de la récolte ? Les réponses à ces questions éclaireraient les responsables sur le mode de commercialisation à promouvoir.

Si une investigation plus poussée est envisageable avec la réalisation des trois phases de l'enquête, il devient possible d'évaluer et de comprendre les effets de l'action de soutien par des prix officiels grâce à la prise en compte des caractéristiques non seulement des commerçants agréés ou des groupements mais aussi des producteurs et des zones où les achats sont effectués. Les variations dans l'espace et le temps des prix réellement pratiqués pourront être analysées selon divers indicateurs rendant compte des conditions de négociation entre acheteurs et producteurs vendeurs :

- pouvoir de négociation des producteurs : appartenance à un groupement ; obtention d'autres revenus que la vente des céréales (coton, élevage, etc.) ; capacité de dégager un surplus de céréales et capacité de

suivi de l'action de soutien des prix à la production. En effet de même que les groupements de producteurs achètent à leurs adhérents, de même les coopératives de consommation revendent à leurs coopérateurs après avoir acheté à prix subventionné à l'office céréalier. L'enquête pourrait donc être réalisée en trois phases, semblables à celles décrites en 5.2. :

1- établissement de la liste des coopératives et, si possible, description de ces coopératives de façon à opérer une stratification dans la base de sondage ;

2- choix raisonné de coopératives que l'on interroge pour connaître leur mode de fonctionnement, la liste des adhérents ou les conditions de leur adhésion, les caractéristiques des adhérents, les pratiques d'achats et de ventes.

3- choix raisonné d'adhérents que l'on interroge pour obtenir les quantités et les prix réels d'achat à la coopérative, ainsi que des critères explicatifs de leurs comportements d'acheteurs ; l'enquête est ensuite élargie à des non-adhérents afin d'obtenir des données sur les "exclus" du marché officiel s'approvisionnant sur le marché "parallèle".

Cette troisième phase suffit pour révéler des "détournements" éventuels par les responsables des coopératives, pour évaluer l'effet réel de la pratique de prix officiels à la consommation, pour mesurer l'impact sur les prix du marché "parallèle". Les deux premières phases sont nécessaires si l'on veut mener une enquête rigoureuse et, surtout, si l'on souhaite mettre en place un suivi permanent et un contrôle des coopératives à partir d'informations sur leur gestion interne. On observera, également, que la confrontation des données fournies par les responsables des coopératives sur leurs achats à l'office avec les informations de l'office sur les ventes aux mêmes coopératives permet un test de cohérence et une éventuelle mise en évidence de "détournements" (ventes camouflées de l'office ou des coopératives à des commerçants).

- choix de marchés représentatifs des différents niveaux de la filière céréalière, en insistant tout particulièrement sur les principaux marchés d'approvisionnement en gros du pays.

Si l'enquête de prix décrite en 5.3. est réalisée, il n'est donc pas nécessaire d'entreprendre une nouvelle enquête mais par contre, il est important d'observer qu'actuellement, dans la plupart des pays, ce n'est pas le cas, les prix étant en général relevés de façon peu rigoureuse sur des marchés choisis sans prendre en compte leur importance et leur rôle (marché de gros, de transit, frontaliers, de consommation, de production), sans référence au niveau et à l'orientation des échanges inter-régionaux ou entre ces marchés.

5.2.4. L'identification et le suivi d'une action d'exportation de céréales

L'identification et le suivi de l'action d'exportation nécessitent deux types d'enquêtes. Une première question se pose : existe-t-il un excédent exportable ? et à quel niveau ? Pour répondre à cette question, il faut disposer d'un système d'enquête tel que celui présenté en 5.1. ; un système de prévision rapide permet de situer qualitativement la récolte céréalière, un suivi permanent de la campagne (récolte, stocks, prix, échanges) facilite ensuite la gestion des licences d'exportation et, complémentaiement, des stocks de l'office céréalier. Par prudence, afin de garantir la sécurité alimentaire dans un pays qui n'est pas toujours structurellement excédentaire, l'action d'exportation sera donc gérée tout au long de l'année, en tenant compte d'une information recueillie de façon permanente. Comme il est particulièrement important de réaliser les achats de céréales à exporter immédiatement après la récolte, pour bénéficier de prix compétitifs à l'exportation et en même temps pour soutenir les cours sur le marché intérieur, il est nécessaire de disposer rapidement d'une information aidant les responsables de la politique d'exportation. Comme dans le cas de l'alerte précoce en situation de pénurie, le critère pour une décision rapide sera obtenu en évolution (recette, stocks, prix, profil de campagne) par analogie avec les observations faites durant les campagnes précédentes ; le niveau d'exportation alors défini devra par prudence être un minimum, les niveaux des licences d'exportation complémentaires, à accorder ultérieurement, étant définis lorsque les informations statistiques sur la campagne en cours se préciseront.

Une première enquête par interview permet d'identifier l'action et de préciser son mode de mise en oeuvre. Les interviews sont réalisés auprès des divers acteurs de la filière céréalière : responsables des Grands Moulins Industriels, propriétaires des moulins artisanaux, commerçants grossistes ou détaillants, vendeurs et cuisinières de plats préparés, boulangers, consommateurs. On cherche à découvrir les raisons du succès des céréales importées ainsi que les blocages expliquant la faible diffusion des produits que l'on veut promouvoir (maïs en brisure, mil ou sorgho après décorticage et mouture en sec), afin d'identifier les actions d'incitation à entreprendre. Les entretiens porteront sur les domaines suivants :

- type de marché à conquérir : restauration hors domicile, repas de midi dans les familles urbaines, etc. ;

- contraintes à considérer selon les produits proposés : temps de cuisson, conservation, goût, prix, facilité d'approvisionnement, profit des commerçants ou transformateurs, coût de transformation, emballage, etc. ;

- habitudes alimentaires : plats préparés avec les produits considérés ;

- recherche des incitations et modes de promotion selon les conditions de vente du produit transformé : vente par les transformateurs, les boulangers, les commerçants, les cuisinières de plats préparés ; travail à façon pour les consommateurs apportant leurs céréales à moudre, etc.

Après ces entretiens, une action de transformation de céréales locales peut être réalisée ; une réorientation permanente de l'action et des conditions de commercialisation des produits transformés sera menée grâce aux informations fournies par un dispositif de suivi permanent des comportements des acteurs de la filière dans les domaines énoncés ci-dessus. Il faut noter que cette enquête pourrait permettre de mettre au point une méthode légère de suivi des habitudes alimentaires conduisant à une estimation de la consommation par personne (fréquence de consommation des différents types de plats, selon les catégories de repas et les types de consommateurs, complétée par l'"étalonnage" de ces plats préparés, en quantités de céréales utilisées pour leur fabrication).

- faible nombre d'enquêtes à réaliser de façon permanente, chaque année et tout au long de l'année, par divers opérateurs économiques :

* suivi et contrôle interne de la gestion des groupements de producteurs et des coopératives de consommation ;

* suivi des comportements et habitudes alimentaires réalisé dans le cadre de la gestion de l'action visant à promouvoir la transformation des produits locaux ;

- enquêtes d'alerte et suivi au niveau global, décrites en 5.1., en général réalisées par la Direction de la Statistique, qui seraient donc considérablement valorisées par leur utilisation pour aider à gérer les actions décrites dans ce chapitre 5.2.

Il faut constater que le système proposé ici est léger, relativement peu coûteux et facile à mettre en oeuvre par les services d'étude ou de marketing de divers opérateurs économiques, principalement l'office céréalier et l'unité agro-industrielle de transformation des céréales ou l'organisme d'encadrement des coopératives. Il devrait aussi permettre d'obtenir de meilleurs résultats et des économies considérables dans des actions actuellement très mal suivies et gérées (gestion des stocks de l'office céréalier ou de l'aide alimentaire, fonctionnement des groupements de producteurs ou des coopératives de consommation).

Bien entendu, ce système ne vise pas à combler toutes les lacunes de l'information et il faut rappeler le grand intérêt d'étudier de façon approfondie les conditions de production des agriculteurs, le fonctionnement des systèmes de production, les comportements d'achats des consommateurs, etc. Cette information de base est sans doute indispensable à l'élaboration d'une stratégie alimentaire et d'une politique céréalière.

Il reste, cependant, que le système d'information proposé dans cette note est extrêmement important si l'on veut tirer le maximum d'avantages et minimiser les inconvénients des actions entreprises dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

VI- POUR UN PROGRAMME D'ACTIONS STATISTIQUES

Pour les divers domaines d'investigation abordés dans cette note, il n'existe pas des méthodes d'enquêtes acceptées par tous et expérimentées avec succès. A la différence des enquêtes démographiques, par exemple, on se trouve encore dans une phase de mise au point et de recherche et c'est pourquoi un programme d'actions progressif pourrait être entrepris.

Tout d'abord, il est urgent de réaliser **une évaluation des expériences en cours et de confronter les diverses propositions méthodologiques afin d'arriver à obtenir un accord** des experts, statisticiens, responsables du développement, sources de financement pour un programme cohérent d'actions statistiques définies avec précision.

Contrairement aux projets agricoles, il n'existe pas en général d'évaluation des actions statistiques et, pourtant, les résultats en seraient très intéressants ainsi qu'on le voit avec les leçons tirées du test de l'enquête pour l'alerte précoce réalisée dans l'ORD de Kaya au Burkina Faso.

Par ailleurs, par suite de la multiplicité des experts, des institutions responsables de l'investigation, des sources de financement, il apparaît **un risque important de voir proliférer des enquêtes** partielles, indépendantes les unes des autres alors qu'il faudrait veiller à leur articulation ou à leur intégration, de conception contestable, faisant parfois double emploi avec des enquêtes existantes. G. Hervio a bien noté ce danger au Mali. A contrario certaines enquêtes fondamentales semblent n'intéresser personne. Outre le bilan-évaluation des expériences en cours, il conviendrait donc de réunir **un atelier de travail** regroupant les personnes impliquées dans l'élaboration et la pratique des enquêtes appuyant les politiques céréalières. Cet atelier "d'animation scientifique" pourrait être organisé avec l'appui du groupe AMIRA, du CILSS, de l'OSCE. **Un objectif de l'atelier serait de fournir une proposition commune** d'un programme d'enquêtes définies avec précision. Si un consensus n'est pas obtenu, au moins aura-t-on réduit le gaspillage actuel d'efforts insuffisamment coordonnés, sauf à un niveau méthodologique encore trop général (AMIRA, CILSS, OSCE au Mali).

Le programme d'actions statistiques proposé dans cette note n'est pas difficile à réaliser si l'accord est obtenu auprès de tous les responsables sur le choix et l'organisation des enquêtes, sur les conditions de leur mise en place sur le terrain :

- le choix et l'organisation du système d'enquêtes devraient être explicités après bilan-évaluation des actions et études en cours puis réunion dans les conditions évoquées ci-dessus ;

- selon les enquêtes les institutions responsables changent, mais d'une façon générale il est recommandable de retenir un centre de décision et gestion unique pour la réalisation d'une enquête : la Direction de la Statistique pour les deux enquêtes sur les prix et flux et sur la production-stocks, l'office céréalier (ou toute autre institution responsable de la gestion de l'aide alimentaire et des achats ou ventes de céréales par l'Etat) pour la plupart des enquêtes spécifiques évoquées en 5.2. ;

- si le choix d'un centre de décision unique pour la réalisation de l'enquête sur le terrain semble préférable à celui du réseau d'intervenants, parfois recommandé sans que l'on ait évalué l'inefficacité de cette approche, par contre il apparaît très souhaitable d'effectuer l'analyse et l'interprétation des données dans le cadre d'une cellule de coordination veillant à tenir compte de l'articulation des diverses enquêtes entre elles, des évolutions et différenciations temporelles, spatiales et sociales. Les travaux de cette cellule aident en permanence les responsables à prendre les décisions nécessaires.

- le financement des enquêtes ne devrait pas rencontrer de difficultés particulières : les financements sont faciles à justifier tant les avantages sont élevés par rapport aux coûts ; les coûts sont faibles (150 à 200 millions par an et par pays ou beaucoup moins si l'on optimise l'utilisation du personnel existant et déjà financé) et les financements par donateurs seraient peu élevés s'ils acceptent de coordonner leurs efforts dans un programme commun d'actions à l'évidence indispensable si on veut éviter incohérences et gaspillages ;

- la formation des enquêteurs semble être un faux problème car le contrôle et la formation des enquêteurs sont des tâches faciles à réaliser dans le