

Nouvelle donne, nouvelle information

LE concept d'ajustement structurel sous-entend une « lecture » bien particulière de la crise africaine actuelle : c'est une crise de structure et non plus seulement une crise de conjoncture du type de celle à laquelle était censée remédier, provisoirement, l'aide alimentaire dans les années soixante-dix. La quasi-généralisation de la mise en œuvre de politiques d'ajustement structurel dans les pays d'Afrique de l'Ouest conduit à constater l'existence d'un consensus sur le caractère profond, structurel de la dépression.

Le déséquilibre alimentaire, composante la plus criante et la moins admissible de cette crise et point de focalisation antérieur de tous les efforts, est dorénavant analysé comme indiscutablement lié aux autres facettes d'une crise plus générale et autrement plus préoccupante : échanges extérieurs et endettement, urbanisation et mutations sociales, etc.

Les pratiques antérieures visaient à résoudre ponctuellement des difficultés bien précises. Dans le cas de l'aide alimentaire, il s'agissait de combler les carences de la production ou, plus généralement, les insuffisances du ravitaillement des zones touchées. L'approche par l'ajustement structurel, à l'inverse, envisage de façon liée les différents composants du système socio-économique et leurs interrelations. La politique alimentaire perd dès lors son autonomie et devient un des éléments constituants d'une politique d'ensemble. Dans cette optique, doivent être pris en considération non seulement les aspects directs de la production vivrière et de l'approvisionnement, mais aussi les complémentarités et les effets induits existant entre les productions vivrières et les autres aspects du système socio-économique (état du réseau de transport, rentabilité des autres cultures, disponibilité en biens manufacturés...).

Déséquilibre de la production, la crise alimentaire est également une remise en cause de l'approvisionnement. Cet élargissement nécessaire de l'approche est à présent totalement admis, comme l'atteste la multiplication actuelle des études de filières de commer-

cialisation qui ont peu à peu supplanté les approches limitées à la seule analyse des systèmes de production, jusqu'alors perçus, à tort, comme des entités autonomes.

Dès lors que la crise est perçue comme structurelle, les facteurs sur lesquels on devra intervenir pour tenter d'en sortir seront d'autant plus nombreux et leurs interrelations complexes. Dans ces conditions, la place de l'information devient primordiale dans les prises de décision et la définition de politiques.

L'ajustement structurel et le surdéveloppement des besoins d'information

L'ajustement structurel est la recherche du glissement (l'ajustement) d'une structure supposée inadaptée vers une nouvelle supposée plus efficace par rapport à un objectif, celui de sécurité alimentaire dans le cas qui nous intéresse ici. Il suppose :

- la connaissance du système socio-économique de départ, dont on juge nécessaire de modifier la structure et l'organisation ;
- l'identification du système souhaitable d'arrivée dont on estime qu'il remplira avec une efficacité accrue les fonctions demandées ;
- l'identification et la maîtrise des mécanismes d'ajustement qui permettront de passer de la structure de départ à la structure d'arrivée.

La définition d'un tel ajustement doit s'appuyer sur une « vision » théorique préalable de l'organisation socio-économique adaptée et souhaitable, ainsi que sur l'identification des moyens (les politiques) à mettre en œuvre pour y parvenir. Sans cette « vision » préalable de l'adapté et de l'inadapté, aucune politique d'ajustement structurel ne saurait être formulée, le concept lui-même étant alors vide de sens. Nous avons employé à dessein le terme de « vision » théorique pour sa connotation subjective, soulignant ainsi la multiplicité des options possibles en la matière.

Il faut ensuite disposer d'informations permettant de connaître le mieux possible le système existant, de suivre l'évolution des variables sur lesquelles porteront les décisions de politique alimentaire et surtout, ne l'oublions pas, d'évaluer l'impact de la politique mise en œuvre et donc l'acheminement vers le système souhaité.

Les *a priori* analytiques, on le voit, sont nombreux et il n'est pas inutile d'en conserver à l'esprit la relativité. Dans cette perspective, il est intéressant de noter que l'ajustement structurel, en matière de politiques alimentaires, est essentiellement basé sur la « purge libérale ». En d'autres termes, il s'agit de limiter l'intervention publique et d'accorder une confiance accrue aux mécanis-

mes autonomes de l'économie libérale. On peut trouver là, implicitement, l'aveu d'échec des politiques précédemment mises en œuvre, soit par inadéquation des schémas interprétatifs retenus (la « vision » théorique), soit par défaillance des informations ayant conduit à la définition des politiques. Mauvaise « vision » théorique ou mauvaises définitions de politiques, les enjeux sont suffisamment importants pour tenter de trancher. La création d'une information adaptée et efficace en est la condition première.

L'organisation de filières de création de l'information : **l'ordonnancement du puzzle**

Le besoin d'information a, incontestablement, toujours existé. Il revêt dorénavant, face aux ambitions nouvelles évoquées, une importance d'autant plus grande que les mécanismes sur lesquels les politiques interviennent sont abordés dans leur complexité, les variables touchées plus nombreuses et les effets attendus plus importants. Dans ces conditions, une information élargie et précise est nécessaire, tant au niveau du diagnostic, des carences et de la formulation des interventions, qu'à celui du suivi des politiques mises en œuvre et de leur évaluation.

Compte tenu de l'importance des enjeux, l'information se doit donc d'être précise, fiable et adaptée. On assiste ainsi, depuis quelques années, à un remue-ménage dans lequel tout est dit, et son contraire. Au bout de ces verdicts contradictoires (1), un seul point de consensus : à l'heure actuelle, dans son immense généralité, l'information disponible est extrêmement difficile à utiliser et très mal adaptée aux besoins.

Dans les pays de l'Ouest-africain, bien que des volumes importants d'information existent, le constat de carence est général. C'est ainsi que le colloque de Mindelo sur les politiques céréalières, tenu en décembre 1986 dans le cadre du CILSS (Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) et du Club du Sahel (OCDE), avait été amené à mettre un accent particulier sur le besoin d'information pour la détermination de politiques céréalières cohérentes et efficaces. Il convient donc, de manière urgente, de mener une réflexion approfondie sur l'information et son rôle dans le processus de la prise de décision et la définition de politiques alimentaires (et autres...).

(1) Pour certains, aucune information n'existe, et il serait temps de mettre en œuvre des enquêtes nouvelles. Pour d'autres, l'information est inutile car inutilisable. Les débats sur l'utilité des mercuriales de prix,

la validité des évaluations de production et des bilans céréalières, entre autres, sont particulièrement intéressants de ce point de vue et montrent bien la nécessité d'un nouvel « ordre de l'information ».

Une analogie un peu simpliste, mais néanmoins exacte, peut être faite avec le jeu du puzzle. Dans la constitution du puzzle, chaque pièce n'a, par elle-même, aucune signification générale, aucune capacité à informer de manière précise sur ce que sera l'image finale obtenue lors de l'imbrication du dernier élément. Cependant, chacune d'entre elles est absolument indispensable à la constitution de la représentation finale. La validité de l'« image » est donc conditionnée autant par l'obtention de toutes les pièces nécessaires, que par la nécessité que celles-ci s'imbriquent parfaitement les unes dans les autres.

C'est pourquoi il convient de nuancer les assertions qui discréditent certaines variables constitutives du puzzle en leur niant une signification économique qu'elles ne sauraient détenir exclusivement par elles-mêmes, mais par leur insertion à la place, et sous la forme, qui leur conviennent dans l'ensemble de l'image. La variable prix peut être donnée comme exemple caricatural : en toute honnêteté, que déduire de hausses ou de baisses de prix prises isolément, si ce n'est que le niveau monte ou qu'il descend. Par contre, par une combinaison avec des évaluations de production, de stockage ou de flux commerciaux, c'est déjà un petit tableau de bord économique qui se dessine, précieux pour l'évaluation de la sécurité alimentaire. Dans ces conditions, le prix redevient ce qu'il aurait toujours dû rester : une variable fondamentale pour l'économiste, aux potentialités analytiques importantes, simple et peu coûteuse à collecter, mais dont le traitement exige une connaissance de l'environnement.

Jusqu'à une époque récente, l'information était générée de façon indépendante, par des institutions autonomes (services de différents ministères, d'organismes internationaux, etc.), sans que n'ait été définie précisément (et antérieurement...) l'image à obtenir. Ainsi, en matière de sécurité alimentaire, on collectait des données sur les prix, les niveaux de production et de stockage, les échanges, etc. On arrivait ainsi parfois, dans le meilleur des cas, à rassembler le nombre adéquat de pièces nécessaires à la constitution de notre puzzle économique. Jamais, cependant, les contours n'étaient tracés de manière suffisamment précise pour leur permettre de s'imbriquer harmonieusement et constituer ainsi une image représentative et utilisable : divergences et incompatibilités d'échantillonnage, de couverture géographique ou temporelle, voire de concepts... A cela, une explication simple : il est tout à fait illusoire d'espérer obtenir des parties adaptées et cohérentes entre elles, sans qu'ait été préalablement identifiée l'image à obtenir.

Mais précisons ce que nous entendons ici par « image ». Il s'agit tout simplement du tableau de bord, de la combinaison d'informations jugée nécessaire par le politique pour, à partir de sa « vision » théorique préalable de la structure et du fonctionnement du système socio-économique, intervenir sur son devenir. L'absence d'image de

référence est d'autant plus étonnante que l'ajustement structurel procède directement d'une « vision » théorique. Il est donc grand temps que la création d'information s'« ajuste » elle-même aux présupposés de politiques qu'elle est censée servir.

Depuis quelques années, une tendance nouvelle se développe visant à la structuration de véritables filières de création d'information dans lesquelles — fidèle à notre analogie — la détermination de l'image à obtenir précède l'identification des pièces nécessaires au puzzle et à leur découpage. En termes plus scientifiques, on peut dire que, dans cette nouvelle démarche, la demande d'information (description par les utilisateurs de l'« image » à obtenir) précède et organise l'offre (enquêtes, relevés statistiques, etc.), situation diamétralement inverse de la précédente dans laquelle une offre autonome était censée répondre à une demande supposée, mais non formalisée. Une application de cette démarche, formulée sous l'appellation de SIMAC (Système d'information sur le marché céréalier), a été initiée en mai 1986 au Burkina Faso dans le cadre des activités du projet DIAPER (Diagnostic permanent) du CILSS.

Une illustration : le Système d'information sur le marché céréalier du Burkina Faso (2)

Le point de départ de l'expérience fut, face à la difficulté des politiques à disposer d'informations adaptées à la prise de décision, la formulation d'une question tellement simple et évidente qu'il n'avait jamais été jugé nécessaire de la poser auparavant : « Quelle information et pour quoi faire ? ». Cette naïveté énoncée, la structuration de la démarche ayant abouti à la conception du SIMAC au Burkina Faso s'imposa d'elle-même.

En mars 1986, bénéficiant d'une volonté affirmée des autorités du pays d'améliorer la connaissance du marché céréalier national et des acquis du projet DIAPER, un groupe de travail rassemblant les membres de la « Composante nationale » du Burkina Faso, des experts du CILSS et des consultants extérieurs, s'est réuni pour formaliser la démarche, expliciter la « vision » théorique et élaborer l'« image » à obtenir. Une approche macro-économique globale du problème a été retenue, conçue indépendamment des contrain-

(2) Pour plus de détails sur cette expérience, se reporter aux brochures d'AMIRA (INSEE, Paris) :

— J. Egg et D. Martinet, *Connaissance du marché céréalier au Sahel. Vol. I : Approche macro-économique et mise en œuvre d'un système d'information au Burkina Faso*

(n° 54), Paris, AMIRA/CILSS/DIAPER, avril 1988 (brochure n° 54).

— J.-P. Minvielle, *Connaissance du marché céréalier d'information au Sahel, vol. II : Méthodologies d'un système d'information au Burkina Faso*, Paris, AMIRA/CILSS/DIAPER, avril 1988.

tes liées aux structures institutionnelles de la création d'information habituelle.

Dans un second temps, l'« image » à obtenir a été découpée en un certain nombre de composants, ces différentes pièces participant à la constitution de quatre sous-ensembles du puzzle final : la production, la commercialisation, l'approvisionnement des consommateurs et la consommation. Par exemple, le sous-ensemble commercialisation est constitué des pièces suivantes :

- comportement des producteurs en matière de mise en marché,
- identification des circuits de commercialisation,
- évaluation des flux transitant par ces circuits,
- typologie des commerçants,
- stratégies des commerçants,
- suivi des prix sur les marchés,
- échanges frontaliers et internationaux.

On comprendra aisément, par cet exemple, à la fois la vacuité de l'information isolée (connaissance des circuits sans précision des flux, évaluation de la production sans connaissance des échanges internationaux) et l'intérêt des croisements (comportement des producteurs en liaison avec l'évolution des prix, les types de circuits et de commerçants avec lesquels ils sont en contact, etc.).

Chacune de ces pièces a fait l'objet de ce que nous avons alors baptisé du terme générique d'« opération de création d'information ». Cette appellation générale permet de ne pas opérer, à ce niveau, de distinction entre les différentes catégories d'informations (qualitatives et quantitatives, de type structurel et de type conjoncturel). En effet, la construction de l'« image » finale rend nécessaire la coexistence d'informations aussi diverses que des niveaux de prix (information conjoncturelles quantitatives) et des stratégies de producteurs (information qualitative pouvant être considérée, à moyen terme, comme structurelle). L'intérêt du SIMAC est d'organiser la cohérence analytique entre ces différents types d'information, sachant que leurs modalités de constitution, de traitement et d'analyse sont fondamentalement différentes. La recherche des meilleures opportunités pour la création d'information a conduit à la conception d'un véritable système dynamique dans lequel œuvrent ensemble des intervenants très divers : services statistiques, office de commercialisation, organismes d'aide bi ou multilatéraux, universités, etc.

Ces différentes « opérations de création d'information » ont fait l'objet de proposition méthodologiques basées sur :

- l'utilisation optimale et la mise en commun des ressources existantes (humaines, matérielles et financières) de collecte et de traitement statistique,
- l'adaptation des méthodologies aux contraintes du terrain en partant du principe, confirmé par la suite, que des méthodes sim-

ples bien appliquées donnent de meilleurs résultats que des méthodes sophistiquées dévoyées,

— la minimisation des coûts récurrents, le pays devant être à même, par la suite, de maîtriser seul le système.

Novatrice à l'époque, cette expérience a permis d'approfondir la réflexion et de s'acheminer peu à peu vers des systèmes plus performants. En particulier, elle a montré la nécessité d'une amélioration de l'interface système d'information/système de décision. Élargie et perfectionnée, cette démarche connaît à l'heure actuelle, sous des appellations diverses, un développement prometteur (en particulier au Mali, au Niger et dans d'autres pays sahéliens).

Jean-Paul Minvielle
ORSTOM